

Desarrollo y participación: una mirada desde las políticas públicas sociales

(Development and participation: approaching toward social policy)

Marleny Díaz Cano

Magíster en Planificación y Administración

Lina Marcela González Gómez

Magíster en Ciencias Sociales

Grupo de investigación Territorio

Universidad Pontificia Bolivariana

Resumen

Esta investigación que se encuentra en curso, busca analizar el componente de participación en las políticas públicas de salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios del nivel nacional al local (Municipio de Medellín y Bogotá, Distrito Capital), relacionando este análisis con la situación del Desarrollo Social en Colombia.

El eje conceptual articula la relación DESARROLLO SOCIAL, PARTICIPACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES, ORGANIZACIÓN COMUNITARIA, y aborda en su contexto otras categorías que se vinculan necesariamente por su interrelación y conectividad: legitimidad, privatización, derechos ciudadanos y cultura política, en un escenario donde los preceptos que rigen el Estado Social de Derecho se debilitan cada vez más frente a un nuevo protagonismo cedido al sector privado.

Palabras clave: desarrollo social, políticas públicas sociales, participación.

Abstract

This research is in process and seeks to analyze the component of participation in the public policies of health, housing and public domiciliary services in the national and local level (Medellin and Bogotá, Colombia) relating this analysis with the situation of the Social Development in Colombia.

The conceptual axis articulates the relationship between SOCIAL DEVELOPMENT, PARTICIPATION, PUBLIC POLICY and COMMUNITY ORGANIZATION, approaching in this context other categories necessarily linked: legitimacy, privatization, civil rights and political culture, in a scenario where the rules that govern the Social-right State weaken increasingly front to the new protagonism yielded to the private sector.

Key words: social development, social public policy, participation.

Introducción

Partiendo de la hipótesis de que en el país existe un desfase importante entre lo que promulgan las normas respecto de la participación de las comunidades y la manera en que éstas se apropian de este concepto desde su vivencia cotidiana, esta investigación considera importante analizar de qué manera se formula e implementa el principio de participación social en el actual esquema de prestación de *servicios públicos esenciales* como los servicios de salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios (en el rango nacional y local especificado), y de qué manera sus lineamientos promueven o coartan las iniciativas de participación de las comunidades que se organizan en torno a dichos sectores. Esta observación permitirá detectar finalmente hasta qué punto se cumple un importante criterio de legitimidad de toda política pública, el cual es el de la participación ciudadana en su desarrollo¹.

Materiales y métodos

El marco metodológico trabaja la noción de *Desarrollo Social* como enfoque integrador y la *participación social* como fenómeno asociado al enfoque; las políticas bajo estudio (salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios), actúan como variables vinculantes. El ámbito espacial del estudio es el de las ciudades de Bogotá y Medellín en el período comprendido entre 1998 y 2006.

Como estrategias investigativas, se hace uso de las técnicas del estudio de caso y el análisis de políticas públicas. El campo de observación del *análisis de política* es el de las políticas sectoriales marco y locales, para los tres sectores trabajados y sus fuentes directas son las generadas durante las administraciones del período 1998-2006, las cuales se complementan para los mismos periodos, con planes de desarrollo y gobierno, leyes marco, decretos reglamentarios, acuerdos municipales, documentos Conpes y demás actos administrativos de rango nacional y local pertinentes. El *estudio de caso* se aplicará a seis organizaciones de base representativas en

las ciudades de Bogotá y Medellín, cuya dinámica de participación se desarrolle en el escenario de las políticas sociales analizadas.

Discusión

El pensamiento sobre el desarrollo ha sufrido importantes modificaciones desde mediados del siglo XX cuando se instaura un discurso moderno sobre él de tendencia marcadamente economicista. En la actualidad los modelos de desarrollo han incorporado dimensiones como la social, cultural, política y ambiental, entre otras, que pasan a ser parte constituyente de las teorías, modelos, programas y proyectos de desarrollo. El tema del desarrollo social aparece en escena como una propuesta que pretende dar solución a la problemática de la pobreza, involucrando a las comunidades en la identificación de sus necesidades y posibles soluciones y planteando la posibilidad de que ellas formen parte de las etapas de formulación, planeación, gestión e implementación de los procesos de desarrollo que les incumben, pasando así de ser objetos del desarrollo a ser sujetos del mismo.

Uno de los campos de aplicación más propicio a estos postulados, es el de las políticas públicas sociales, para las cuales desde la teoría, el componente de participación es referente obligado de legitimidad y su misma esencia. Como lo expresa Libardo Sarmiento “las *políticas públicas, entienden una problemática de la sociedad y buscan darle solución o mejorar ciertas condiciones de vida, a partir de una acción colectiva, no sólo desde lo gubernamental, pues lo público, es un espacio de interés común*” (1).

En Colombia la Constitución de 1991, pone en la cúspide de la categoría política al pueblo como origen de toda soberanía, mencionando expresamente a las organizaciones comunitarias, como los mecanismos válidos para hacer efectiva la participación; la *comunidad* como categoría constitucional se refleja cuando se descende del concepto genérico de *participación democrática* al estadio más concreto de *participación*

1. Proyecto de investigación *Desarrollo y Participación. Una mirada desde las políticas públicas Sociales*. Marleny Díaz Cano, Lina Marcela González Gómez. Grupo Territorio. Escuela de Ciencias Sociales UPB. Proyecto interno CIDI, 2008.

de la comunidad, adquiriendo así una connotación de grupo humano localizado y de población sujeto de su propio desarrollo.

Sin embargo, y pese a este marco constitucional, el diagnóstico que hoy puede hacerse sobre el tema de la participación no es halagador, en tanto ésta no ha logrado superar el marco normativo, se limita a instancias de información o se ve enfrentada a las limitantes que para su ejercicio imponen diversos actores estatales, no estatales y contra o paraestatales.

Lo anterior, aunado al esquema privatizador en la gestión estatal, que el modelo neoliberal de desarrollo impulsado con toda su potencia a partir de la apertura económica de 1990 trajo consigo, ha enfrentado en condiciones marcadamente desiguales, los intereses privados con los públicos, en una dinámica empresarial para la cual no es favorable el empoderamiento ciudadano que encuentra en la organización comunitaria una vía que obliga al respeto de los derechos y que busca que las necesidades de las comunidades sean tenidas en cuenta por el diseñador de política, luchando porque el prometido desarrollo social no se quede en la letra de la norma sino que trascienda al escenario de sus propias vidas.

Conclusiones

Por ser una investigación en curso, sus resultados y conclusiones son de carácter parcial y hasta ahora apuntan a mostrar que:

- En los escenarios investigados aún no es posible hablar de políticas públicas dada la debilidad del precepto participativo en su diseño e implementación, lo cual afecta directamente el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias en el tema e incide negativamente en la posibilidad de que a nivel general el conglomerado social alcance niveles adecuados de desarrollo social.
- La participación que se promueve desde supuestas políticas públicas de salud, vivienda y servicios públicos en Colombia, es de tipo instrumental, lo cual se concreta en el hecho de que las instancias de participación que determina la norma no están diseñadas para que las comunidades participen en “sentido fuerte (lo cual implica) una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación de acciones en un plano de relativa igualdad con los demás actores, y el poder derivado del verdadero ejercicio de la ciudadanía, (limitándose a una) débil” (2) en escenarios sin ningún poder de decisión o influencia sobre lo que les afecta directamente.
- Aunque en Colombia el marco normativo que promueve y regula la participación es bastante amplio, la realidad muestra que ésta no logra aún trascender un modelo perverso en el que a las poblaciones se les consulta y se les tiene en cuenta en la diagnosis de diferentes situaciones, mas no se les amplían los espacios necesarios a la toma de decisiones y la gestión de los procesos que deben impactar su propio bienestar.
- El modelo de desarrollo imperante en Colombia, que pondera en gran medida las virtudes de la privatización de servicios públicos esenciales, determina el alcance que las políticas públicas referidas a salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios dan al componente de participación, y afectan directamente la posibilidad de que las organizaciones comunitarias generen acciones significativas en defensa de los derechos ciudadanos.
- La legitimidad de las acciones de gobierno dirigidas a la comunidad en el sector de los servicios de salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios se ve seriamente comprometida al no viabilizarse instancias de participación que permitan a las organizaciones comunitarias coadyuvar al diseño participativo de la política ■

Bibliografía

1. SARMIENTO ANZOLA, Libardo. (1998). *Panel "Haciendo público lo público"*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Bogotá (Colombia).
2. GARCIA CASTRO, Mary. (2000). "Perspectivas Latinoamericanas de Desarrollo, epilogo de conferencia. Algunas provocacoes sobre cultura política e ciudadana". *Revista Pensamiento Político* 14.

Bibliografía complementaria

1. CARPIO, Jorge. (1999). *De igual a igual : el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Fondo de Cultura Económica. Sao Paulo (Brasil). 402 P.
2. CUNILL, Nuria. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 262 p.
3. DIAZ CANO, Marleny. (2005). *Organización Comunitaria en Torno al reciclaje*. Universidad de los Andes, Edición Consorcio para el desarrollo Comunitario. Bogotá (Colombia). 114 p.
4. ESCOBAR, Arturo. (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Norma. Bogotá (Colombia). 475 p.
5. GARCIA CASTRO, Mary. (2000). "Perspectivas Latinoamericanas de Desarrollo, epilogo de conferencia. Algunas provocacoes sobre cultura política e ciudadana". *Revista Pensamiento Político* 14.
6. GONZÁLEZ GÓMEZ, Lina Marcela. (2007). *Desarrollo: una aproximación polisémica, multidimensional e integral*. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín (Colombia). 87 P.
7. MÚNERA LÓPEZ, María Cecilia. (2007). *Resignificar el Desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia. Medellín (Colombia). ---- P.
8. VELÁSQUEZ C., Fabio y GONZÁLEZ R., Esperanza. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Fundación Corona. Bogotá (Colombia). 323 P.