

January 2011

## Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía

Adriana Otálora-Buitrago  
*Universidad de La Salle, Bogotá, adrianaotalora@gmail.com*

Ómar Augusto Vivas Cortés  
*Procuraduría General de la Nación, omarvivasc@yahoo.com*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

---

### Citación recomendada

Otálora-Buitrago, A., y Ó.A. Vivas Cortés (2011). Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía. *Equidad y Desarrollo*, (15), 69-99. <https://doi.org/10.19052/ed.194>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía\*

Adriana Otálora Buitrago\*\*

Ómar Augusto Vivas Cortés\*\*\*

69

## RESUMEN

---

El artículo plantea desde la aproximación cultural a las políticas públicas un análisis de tres elementos clave que determinan su efectividad: la burocracia, la descentralización como condición en lo local y la ciudadanía en cuanto a la afectación recíproca entre esta y las políticas públicas. Para tal efecto, se presenta una conceptualización de términos como *governabilidad*, *gobernanza*, *gobemancia*, en cuanto al establecimiento de relaciones más horizontales en el ejercicio del poder, con una activa participación de la ciudadanía, mediada por la acción burocrática, y de sectorialidad y territorialización de las políticas públicas, en cuanto a la particularidad que del territorio se deriva para estas.

**Palabras clave:** políticas públicas, burocracia, descentralización, ciudadanía.

---

\* El presente artículo es resultado de la reflexión efectuada en el desarrollo de las tesis doctorales de cada uno de los autores.

\*\* Economista y politóloga de la Universidad del Rosario, Magíster en Educación y Desarrollo Humano del Cinde-Universidad de Manizales, estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Docente de tiempo completo del Programa de Economía de la Universidad de La Salle, Bogotá (Colombia). Correo electrónico: aotalora@unisalle.edu.co, adrianaotalora@gmail.com.

\*\*\* Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana de Bogotá, estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Funcionario de carrera de la Procuraduría General de la Nación, docente de cátedra de la Especialización de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables de la Universidad Central. Correo electrónico: omavivasc@yahoo.com.

Fecha de recepción: marzo 14 de 2011 • Fecha de aprobación: mayo 2 de 2011

## Cultural Approach to Public Policies: Bureaucracy, Decentralization and Citizenship

70

### ABSTRACT

---

This paper suggests the analysis of three key elements that determine the effectiveness of public policies from a cultural approach: bureaucracy, decentralization as a local condition, and citizens, in terms of their relationship with public policies and the effect they have on each other. To this end, we present a conceptualization of terms such as ‘governance’ and its variations, regarding the establishment of more horizontal relations in the exercise of power, with an active citizen participation, mediated by bureaucratic action, as well as sector and territorial public policies, which are very particular due to the territory.

**Keywords:** public policies, bureaucracy, decentralization, citizens.

## Introducción

Las políticas públicas pueden ser entendidas como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2007: 10). Esta definición permite resaltar la necesidad de confluencia de elementos diversos como la naturaleza propia de quienes ejecutan la política (burocracia), la capacidad y voluntad de participación de la ciudadanía, y los requerimientos propios de la realidad territorial, cuya convergencia garantiza o no la efectividad en torno a los objetivos de la política pública. Tales son los elementos objeto de análisis en este artículo, desde la aproximación cultural a las políticas públicas.

Las políticas públicas deben estar en función de la sociedad y mantener una estrecha relación con esta, ya que es a partir del reconocimiento de sus particularidades que se hace pertinente y efectiva. Es en tal sentido que estudiosos contemporáneos vienen realizando análisis en torno a una aproximación cultural a las políticas públicas, toda vez que a partir de esta mirada se propicia una mayor proximidad con el objeto social que se pretende impactar.

En el presente artículo, la aproximación cultural a las políticas públicas se asume como un enfoque basado en una concepción política y social que privilegia una explicación desde la ciudadanía, la burocracia y otros actores sociales, que se encuentran supeditados a dinámicas sociopolíticas, tales como la descentralización, la desconcentración, la territorialización de las políticas, en un contexto determinado por la interacción entre el Estado y la sociedad en términos de gobernabilidad, gobernanza y gobernanza, tanto desde lo estatal propiamente dicho, como desde una forma de gestión de los asuntos públicos que vinculan al ciudadano en términos de planteamientos de autores como Fals Borda (2000), Jolly (2002 y 2010) y Calame (2009), y otros aquí citados.

Más que constituirse como una nueva concepción, esta aproximación cultural busca develar elementos profundos que determinan las cosmovisiones que fundan los comportamientos individuales y colectivos, explicación que aporta complejidad a la posición sostenida desde el actor racional, la racionalidad limitada, la existencia de instituciones, arreglos, adeptos y comportamientos o el propio ciclo de las políticas públicas. Los sistemas de valores, creencias, ritos y manifestaciones que entre otros constituyen una cultura, brindan explicaciones complementarias y desafiantes sobre grupos formales e informales e individuos que convergen en el proceso social que constituye el camino de las políticas públicas.

Conceptos como la *sectorialización* y la *territorialización* de las políticas públicas cobran vigencia al procurar una comprensión desde la dimensión espacial, lo que permite un mayor conocimiento de la realidad de las regiones en las cuales se implementa una política, se propende por una serie de relaciones más horizontales, que permitan la generación de sinergias entre distintos actores como los ciudadanos beneficiarios, los ejecutores de la política miembros de la burocracia, y la coherencia de una política pública que, si bien puede ser de inspiración nacional, debe estar acorde con la realidad regional-local.

Este planteamiento, desde lo local, concita reconocer la descentralización como una dinámica inconclusa apenas iniciada en Colombia, hecho que relleva políticas públicas que siguen líneas de tipo vertical, jerárquicas, e ignoran en muchas ocasiones la realidad local y las particularidades de la propia región, de los actores involucrados e incluso de las situaciones problematizadas que se pretenden impactar; tal situación ha sido percibida no solo desde los sectores académicos, sino por organizaciones internacionales como el BID (2001), que al revisar el tema de la descentralización desde lo institucional han definido acciones que cerrarían las brechas entre lo actuado y lo esperado o conveniente en términos de avance en las condiciones de institucionalidad.

Así, los elementos en este debate serían la ciudadanía, no solo como beneficiaria sino como participante activa en la consolidación de propuestas alternativas para la solución de las problemáticas particulares que la afectan y en su ejecución —bajo esquemas de gobernancia—, la burocracia como responsable de la ejecución de las acciones estatales y eslabón en la relación Estado-ciudadanía, el Estado como centro de la institucionalidad encargada del manejo del poder en una sociedad determinada; tales elementos son mediados a través de políticas públicas el Estado, como un esquema de institucionalidad que asume las funciones que canalizan lo político, lo social y lo económico.

**Figura 1.** Elementos del debate



Fuente: elaboración propia.

Encontramos, entonces, unas políticas públicas inmersas en un contexto institucional en el que entran en tensión los tres elementos anteriormente enunciados: Estado, burocracia y ciudadanía, de tal manera en las siguientes páginas abordaremos las relaciones entre gobernabilidad, gobernanza, gobernancia y lo local, en cuanto a la relación entre ciudadanía-Estado-políticas públicas; el papel de la burocracia en las políticas públicas, y la necesidad de la descentralización en su implementación, desde la relación burocracia-Estado y políticas públicas; para finalmente abordar el papel de la ciudadanía y los beneficios de las políticas públicas formuladas a partir de una aproximación cultural a estas, en relación con la construcción y el fortalecimiento del Estado.

## Gobernabilidad, gobernanza, gobernancia y lo local

Surgen aquí dos temas clave en materia de políticas públicas, por una parte, la inconveniencia de las políticas públicas formuladas exclusivamente desde el nivel nacional, en las que se desconoce buena parte de la realidad regional del país, en particular en referencia a las subjetividades que determinan tanto su forma de vida, su ejercicio político y ciudadano, como su concepción de desarrollo y de calidad de vida; en términos de Sen (2000), sus libertades fundamentales. En segundo lugar, el centralismo que ha restringido el desarrollo a unos pocos polos, lo cual crea relaciones de centro-periferia que generan la exclusión de regiones y poblaciones, así como en el diseño de políticas homogeneizantes que terminan siendo incompatibles con la riqueza cultural de nuestro país. Por ejemplo, en las políticas públicas de origen nacional se produce exclusión del reconocimiento de la identidad cultural de comunidades y grupos, agravio que se traduce en su contenido y ejecución, lo que implica que el desarrollo del país se focaliza prioritariamente hacia Bogotá, Medellín y Cali, proceso que ignora la gran mayoría del territorio y las culturas del país (Medellín, 2006).

Tal centralismo ha generado adicionalmente una relación simbiótica entre el Gobierno central y las élites locales, tendiendo a perpetuar relaciones de poder verticales, que limitan la posibilidad no solo de desarrollo económico, sino de implementación de las políticas públicas y de ejercicio de la ciudadanía; así, la burocracia se constituye en un actor vital en este caso, al ser esta la ejecutora final de los lineamientos del orden nacional, y de quien dependerá en últimas el enfoque de una política, así como su éxito o fracaso. En una postura complementaria a los postulados de Medellín (2006), las élites no solo harían presencia en la fase de implementación con la territorialización de las políticas públicas, también deberían aparecer en la definición de la intencionalidad y la agenda de gobierno.

Cobra entonces relevancia el concepto de *lo local* en las políticas públicas. Basta reconocer, al tenor de Bourdin (2000), la importancia de lo local en la construcción de lo público y en la búsqueda de distintos escenarios en la definición de

"En las políticas públicas de origen nacional se produce exclusión del reconocimiento de la identidad cultural de comunidades y grupos, agravio que se traduce en su contenido y ejecución".

las políticas públicas. Este autor sostiene que en los países occidentales modernos la noción de *sociedad civil* está siendo reemplazada por una sociedad localizada; así, en lo local y en la aproximación cultural a las políticas públicas desde lo local, podría encontrarse la solución a los problemas propios de las políticas públicas.

En este sentido, la localidad se ve como un conjunto de “dispositivos sociales” en los cuales hay una construcción social permanente. Lo local es determinante en la construcción de lo público, y exige la articulación entre lo nacional y lo sectorial con lo regional, lo territorial y lo local. Un punto que es igualmente inquietante es la relación entre lo local y lo global, máxime si se considera que con el concepto de *ciudad global* se hace referencia a una mayor vocación global que nacional, a espacios que terminan siendo enclaves de dinámicas políticas e incluso a una ciudadanía más cosmopolita e internacional, donde se marcan rasgos diferenciales de su contexto regional, que incluso han generado una revolución (Sassen, 2001; Borja y Castells, 1997).

Fals Borda (2000) ratifica esta relevancia de lo local, al brindar una visión del espacio ya no como algo rígido sino modificado, flexible y variable, siendo una construcción social en la cual cada sujeto es responsable de su transformación. Lo local se modifica por las aglomeraciones económicas y los desarrollos técnico-científicos. De allí se identifican dos categorías conceptuales, el *bioespacio* (a través del cual los individuos constituyen sus relaciones más próximas —el propio espacio vital—) y la *tecnoregión* (en la cual las fronteras no serían válidas sino que promueven el espacio vital y el territorio no como fetiche: único territorio, única soberanía).

Es entonces el territorio producto de la construcción social, es decir, el resultado de las interacciones societales de quienes lo habitan, de su historia, creencias, hábitos y, por supuesto, de sus subjetividades políticas; no es simplemente resultado de sus dimensiones físicas, las cuales, si bien inciden en el talante de los ciudadanos, no resultan representativas de la vida del territorio al ser estáticas y permanentes, resistentes a los cambios (Fals, 2000). Desde este punto de vista, el espacio o el territorio responden al sentido que le otorgan quienes los habitan, más allá de las estigmatizaciones que de manera histórica puedan haberseles asignado.

A partir de esta perspectiva, lo local y las transformaciones de lo local responderán a las realidades sociales, a la convivencia de los seres humanos en un espacio vital, sobre el cual solo podrá tener una transformación significativa en tanto se incluyan sus particularidades y especificidades en el diseño de las políticas públicas y en la consolidación de lo público.

Si “administrar lo público” en el ámbito local o gobernar localmente es, ahora, poder y saber poner en coherencia las múltiples estrategias de red de políticas públicas existiendo en el ámbito local en una lógica territorial y horizontal, es a una completa “redefinición de las relaciones Estado-sociedad” que se asiste. A unas relaciones ya horizontales y no jerárquicas les debe corresponder una nueva manera de gobernar, también horizontal y no jerárquica, capaz de sustituirse al tradicional “gobierno local”, pensado como la traducción de la actividad de los actores locales implicados en la identificación, elaboración e implementación de políticas públicas en el ámbito local. Esta nueva manera de gobernar es la “gobernancia local” (Jolly, 2002: 10).

Partiendo del inglés *governance*, es posible establecer una diferencia entre los términos *governabilidad*, *gobernanza*, y el neologismo *gobernancia*. Como primera medida, los tres elementos hacen parte del estudio del gobierno y de la manera en que este estructura sus relaciones de poder de manera efectiva y eficiente en beneficio de la comunidad; así, en inglés, *governance* hará referencia al acto de gobernar y a sus diversas implicaciones.

Sin embargo, en castellano y, en particular, en el ámbito latinoamericano, se dará lugar a una connotación específica para el término *governabilidad*, entendido en estrecha relación con la legitimidad, como la serie de condiciones que le permiten a un gobierno en particular el ejercicio del poder y la ejecución de las acciones y políticas propias del Estado, con el objetivo de alcanzar un mayor bienestar para la población, así como condiciones de convivencia y estabilidad política. En tal sentido, Tomassini sostiene la hipótesis de que “la responsabilidad principal por el mantenimiento de la gobernabilidad es del Estado, de que para lograrlo, éste debe interactuar con la sociedad civil, el sector privado y los distintos agentes sociales y económicos, y que la forma de esta interacción —y sus resultados— dependen de la cultura política imperante” (1992: 24). De allí la necesidad de buscar una aproximación más horizontal que vertical a las políticas públicas, especialmente en sociedades multiculturales como la nuestra.

En ese segundo aspecto es en donde cobra vigencia el concepto de *gobernanza*, toda vez que se hace imperante el establecimiento de relaciones bidireccionales y multidireccionales en el ejercicio del gobierno y en el diseño de las políticas públicas. Así, no basta con el reconocimiento mutuo del Estado o el gobierno y la sociedad civil, sino que se requiere de mecanismos que propicien el ejercicio del poder también de abajo hacia arriba, en una forma cooperativa de construcción de la sociedad y de sus políticas. En consecuencia, señala Mayntz: “[...] las dife-



rentes formas de gobernanza moderna pueden emerger solo en países que tengan una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. La condición más general para poder desarrollar una gobernanza moderna es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes” (2001: 2). Así, la gobernanza fortalece la democracia y las instituciones políticas.

Por su parte, desde la aproximación cultural a las políticas públicas, Jolly, apoyándose en Surel y Muller, define la *gobernancia* enfatizando en que

[...] se trata de un modo de gobierno, “en el cual la puesta en coherencia de la acción pública [...] ya no pasa por la acción de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada [...] sino por la puesta en marcha de coordinación multiniveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio de sentido (*espace de sens*) común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones” (2002: 10).

Un primer elemento por destacar aquí es la manera en que la gobernanza permite generar las articulaciones necesarias para vincular tanto los elementos espaciales como los humanos en el diseño, la implementación, la eficiencia y la efectividad de las políticas públicas. La burocracia, por su parte, que está en capacidad de limitar y condicionar la naturaleza de las acciones públicas, participaría en la definición del sentido común sin asumir protagonismos; su discrecionalidad debe estar supeditada a la coordinación alcanzada, su actuación debe ser visible y sometida al control de la propia ciudadanía local. Con la exposición de Losada (1999) sobre cómo las condiciones de las reformas al servicio civil permiten el paso de una concepción formal burocrática a una mirada de gerencia de lo público, donde la participación de ciudadanos conlleva centralidad en la garantía de derechos y la efectiva de capacidad para ejercerlos en los términos de Sen (2000), es decir, vistos como un logro en el desarrollo y como ejercicio de las libertades fundamentales.

En segundo lugar, hablar de lo local y de la territorialidad implica potenciar y aprovechar al máximo las características propias del territorio y de la región. La noción de *territorio* ha realizado un tránsito en su significación: de la concepción tradicional de dimensión del poder o de la dominación se ha pasado en la actualidad a la aproximación desde la búsqueda del bien común, acepción que

prevalece en las políticas públicas, y que se apareja con la noción de *territorialidad*, que evoca conceptos republicanos de cohesión nacional y defensa del interés general en el momento de la aplicación de políticas en el territorio o en el nivel local (Ortegón, 2008). Ahora bien, la territorialización de las políticas públicas plantea también un debate en torno a la relación que mantienen cada uno de los territorios con la nación, y con la democracia, es decir, cada escenario de territorialización implica transformaciones en la política pública nacional (Faure, 2009). “Es posible hablar de territorialidad de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política es una lógica territorial o horizontal y de sectorialidad de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica sectorial o vertical” (Jolly, 2007: 294).

Sería este otro elemento de obligada referencia en el momento de promover el ejercicio de la ciudadanía a partir de las políticas públicas, sin embargo, dada la concepción de horizontalidad prevaleciente en el concepto de *territorialización*, este debería estar incluido en el concepto de *gobernancia*; bien lo señala por su parte Terribilini (2001), cuando asegura que las políticas públicas tienen incidencia en el territorio incluso cuando en su diseño e implementación este no es considerado.

Incuestionablemente, el diseño y la implementación de las políticas públicas a partir del desconocimiento de las problemáticas específicas de las regiones, al ser vistas solo como territorio (elemento económicamente explotable), olvidando el elemento de la espacialidad (que incluye el aspecto cultural local y de las políticas públicas), concita al diseño ineficiente de estas, e incluso a la consecución de resultados opuestos a sus objetivos. Tal efecto contrario puede generar un problema mayor del que se pretendía resolver; de hecho, la desarticulación entre quienes diseñan una política (partidos políticos, burócratas, comunidades epistémicas, gremios y otros interesados), con quienes son beneficiarios de esta (los ciudadanos), puede terminar muchas veces en la pérdida de los recursos estatales, el desaprovechamiento de las potencialidades de una región y el agravamiento de las condiciones de vida de quienes la habitan (Ortegón, 2008).

## El papel de la burocracia en las políticas públicas

La *burocracia*, como concepto, tiene su expresión en Weber y su obra (1997, 2005). La concepción primigenia le otorgaba propiedades de imparcialidad, formalidad, especialidad con base en un poder formal legal, como estadio superior

a ejercicios de poder carismáticos o tradicionales. Posteriormente, autores como Crozier (1969) y Pffefr (1993) nos introducen en el terreno del fenómeno burocrático y del juego de poder en la organización, así el actor y el sistema entran a ser la explicación; la evolución del servicio civil y de la administración pública, acompañada de la teoría de la organización le convirtieron en modelo de gestión, en arreglo de las instituciones públicas por demás cuestionadas.

Si bien el recorrido teórico en torno a la burocracia es más extenso, para efectos de este texto se acota para asumir que se comprende la *burocracia* en forma enriquecida como un conjunto de personas cuya interacción da forma a una organización pública o estatal, con un comportamiento que manifiesta una identidad fundada en la aceptación implícita de mínimos que atienden a arreglos institucionales y culturales, es decir, el conjunto de los funcionarios públicos que integran una organización del Estado; cada organización sería la manifestación de la dinámica de una burocracia en interacción con otros actores, bienes, recursos, información, insumos y salidas.

Las burocracias se integran, regulan y limitan en torno a instituciones formales e informales; interpretando los postulados de Guy Peters (1999a y 1999b) y de Douglas North (1993), se considera que las instituciones son *reglas de juego que limitan, facilitan o constituyen* la relación entre los burócratas, de los burócratas con la ciudadanía y con la clase política, y de los burócratas con los temas que son materia de acción gubernamental. De manera que las instituciones son los parámetros y condicionantes que dan uniformidad en el actuar por parte de una burocracia, normalidad que se alteraría por los incentivos al cambio que originan la transformación en el carácter o contenido de la respuesta del aparato estatal.

En estricto sentido, la burocracia es el actor esencial en el proceso de las políticas públicas, las respuestas dadas por el aparato gubernamental a situaciones que han sido problematizadas e incluidas en las agendas por diversidad de actores (Vargas, 1999), pueden ser interceptadas, limitadas o transformadas por intencionalidades y afanes burocráticos por presupuestos, legitimidad o figuración. Finalmente, la operación de las políticas públicas es mediada por burocracias que las redefinen o reinterpretan con otras intencionalidades (Medellín, 2003 y 2006; Jolly, 2005, 2007 y 2010).

Una mirada normativa indicaría que la burocracia “es más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo

y no arbitrario de los poderes públicos” (BID, 2006: 71). Sin embargo, en nuestro contexto es necesario reconocer que “América Latina ha sido considerada tradicionalmente como una región con Estados grandes pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de esta debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia profesional y estable” (BID, 2006: 71). No obstante, la explicación debe ir más allá: pasa por la presencia de intereses autónomos de las burocracias que se marcan en la confrontación por los presupuestos públicos, en toma de decisiones y en gestiones que superan la formulación de políticas públicas y transitan hacia una imposición de intereses que no ocurre en escenarios democráticos, e incluso en democracias con una débil participación política de la ciudadanía.

Ahora bien, retomando la discusión sobre lo local, encontramos que las políticas públicas atienden a temáticas sectoriales de definición vertical y cumplen en su desarrollo un proceso de estructuración mediada por los escenarios de territorialización, a partir de lo cual, se genera una tensión permanente entre lo central y lo descentralizado, lo cual plantea consecuentemente una constante redefinición.

A partir de lo anterior, es posible sostener criterios de segregación que permitan perfilar explicaciones sobre la comprensión de las burocracias, diferenciar la burocracia por su pertenencia al nivel nacional o al nivel territorial, y por el sector de desempeño, en tal sentido, lo sectorial forma parte del discurso de las burocracias nacionales para mantener su poder, mientras que lo territorial sería la expresión de las autonomías que como imaginarios promueven las burocracias territoriales para preservar sus niveles de influencia en la región. Como reflejo de la pugna por poder político que se vive entre las burocracias nacionales y las territoriales, mientras que las primeras promueven la obediencia de sus lineamientos verticales sectoriales como necesarios para efectivizar las políticas públicas, las segundas propenden por la territorialización como factor esencial de la gobernabilidad de la región.

Consecuentemente con lo anterior, las burocracias territoriales han instituido la territorialización de las políticas públicas bajo el discurso de favorecer dinámicas de gobernanza y de gobernabilidad local; de manera contraria, las burocracias nacionales han institucionalizado la sectorialización en la concepción de que genera mayores beneficios en los fines esperados de una política pública y en el gobierno del Estado.

El aspecto integral de la sectorialidad y la territorialidad en las respuestas del Estado indicaría la resolución temporal de la pugna de poder entre burocracias

y de estas con otros actores, entre ellos los ciudadanos que desean hacer valer su ciudadanía. Se trata de respuestas que al ser repetitivas y consistentes, indicarían la existencia de una política pública. Se colige que en torno a las políticas públicas se crea un statu quo entre los actores, los recursos, las respuestas y los ciudadanos, que se institucionaliza formal e informalmente, y cuya alteración está condicionada, entre otras razones, al cambio en el equilibrio de poder entre las burocracias nacionales y las burocracias territoriales.

Decir que se institucionaliza formalmente se refiere a la existencia de normas, reglamentos, procedimientos y controles escritos que surgen luego de un proceso de promulgación; la institucionalización informal señala la presencia de relaciones, reglas y concepciones que se asientan en un colectivo humano, para el caso una burocracia, y que determinan la forma de actuar.

Así, se puede generar una tipificación de las políticas públicas y las burocracias atendiendo al nivel de determinación o incidencia de lo sectorial o lo territorial. En relación con la definición sectorial o territorial de las políticas públicas, se puede afirmar que idealmente existen políticas sectoriales y territoriales, que hay políticas públicas centrales en el juego político que generan interés por parte de múltiples actores y que permanecen zonas no reguladas en donde hay un bajo interés político. Con ello se hace la siguiente tipificación:

**Tabla 1.** Tipos de políticas públicas según definición sectorial o territorial

		Definición o estructuración sectorial	
		Baja	Alta
Definición o estructuración territorial	Alta	<p>1. <i>Política pública de vocación territorial.</i> Concorre la burocracia territorial con temas del mayor interés local de naturaleza descentralizada.</p> <p>Ejemplo: política de riegos, mejoramiento de calidad de vida, obras de interés territorial, saneamiento básico, basuras. Hay cierto desinterés de las burocracias nacionales centrales.</p>	<p>2. <i>Políticas públicas centrales.</i> Son políticas públicas vitales, donde concurren múltiples actores en su proceso y estructuración. Existe un alto interés de las burocracias nacionales y territoriales, en las cuales se presentan las mayores pugnas y negociaciones. Minería, hidrocarburos, ciertos recursos naturales.</p>
			<p>3. <i>Pueden ser híbridas y producto de la “sectorialidad”.</i> Ejemplo de estas serían las políticas de educación, salud, seguridad ciudadana y pobreza.</p>

	<b>Baja</b>	<p>5. <i>Política pública en una zona de indeterminación.</i> Zona con poca o ninguna regulación. Se considera que no siempre habría una definición suficiente de una política pública, incluso en algunos casos no habría determinación, marcada por el desinterés de los actores nacionales y territoriales (políticas de género de la población LGTB).</p>	<p>4. <i>Política pública de vocación sectorial.</i> Concurren y se imponen las burocracias nacionales: manifiestan el poder de las burocracias del centro. Su esencia es la centralización, y son de carácter general para un sector o definidas para la esfera internacional. Ejemplo: política pública bancaria y financiera, seguridad nacional, y las asociadas con la agenda internacional.</p>
--	-------------	---	---

Fuente: elaborado por los autores a partir de Jolly (2005, 2007 y 2010).

En la tabla anterior, el nivel de estructuración sectorial o territorial se presenta en un continuo que en ambos casos va desde un alto nivel a uno bajo, con lo cual se indica que hay una gama de opciones que de manera general se identifican con cinco tipos de políticas públicas.

La condición de ser políticas públicas de vocación territorial (1) concita alto interés en la región y poco en el orden nacional; con una mayor diligencia por las burocracias locales, el nivel de aplicación de condicionantes culturales es mayor, las posibilidades de ejecución y logro son mayores (*ceteris paribus* condiciones de inaplicación derivadas de alta corrupción o presencia de actores armados ilegales).

En relación con las políticas públicas centrales (2), el nivel de conflictividad es mayor, las burocracias nacionales y regionales convergen en la definición de agendas y trayectorias, la inclusión de actores debería ser mayor, la atención de la diversidad de intereses se impacta negativamente, los elementos culturales son considerados pero no determinantes; dadas las necesidades de normalización, la potencialidad de ejecución sería menor. De no considerarse las burocracias locales, los niveles de fricción generarían improbabilidades de ejecución.

Las políticas públicas híbridas y producto de la “secterritorialidad” (3) deben contener todo un reconocimiento de las condiciones culturales en los lineamientos y patrones de respuesta en su diseño y ejecución. El interés en estas es intermitente y corresponde a temas estructurales de la vida social y económica de la región, que resultan exaltados en las contiendas electorales y frente a los cuales se forman los compromisos de campaña. Las burocracias tanto nacionales como territoriales actúan de manera ritual, las rutinas determinan las respuestas, los matices que se originan por parte de los burgomaestres son diluidos en procesos interminables e incomprensibles.

En cuanto a las políticas públicas de vocación sectorial (4), les corresponden a las burocracias nacionales. El nivel de consulta a las burocracias locales es mí-

nimo, la información fluye a través de esquemas organizativos de las autoridades nacionales (como la Policía Nacional, las sucursales del Banco de la República) y por consultores contratados desde el nivel nacional. La consideración sobre las condiciones culturales de las comunidades y de la región aparece en la ejecución de políticas públicas como variables por controlar, importan las estadísticas, las cosmovisiones se conforman más sobre esquemas del *management*.

Las políticas públicas en una zona de indeterminación (5) corresponden a temas no relevados en el juego de los actores, que resultan de situaciones problematizadas coyunturalmente o por el cumplimiento de exigencias de efectivización de derechos. No convocan una atención permanente, un patrón sostenido de respuesta, e incluso en algunos casos no se puede hablar de políticas públicas; allí el papel de las burocracias está marcado por una constante apatía, inmutabilidad e indolencia. Más allá del aparente cumplimiento de mandatos, los imperativos implícitos subyacentes de sus creencias no motivan actuaciones.

Existen políticas públicas en materia regional de interés nacional, tales como las que se ocupan de zonas de integración fronteriza (ZIF) que están en el nivel alto territorial y en un nivel medio sectorial, al corresponder a un tema de interés reiterado para las burocracias nacionales; con ello se significa que la caracterización presenta límites difusos.

También están las políticas híbridas (Jolly, 2005), producto del concurso de lógicas sectoriales y territoriales denominadas de la *secterritorialidad*, que de manera híbrida combinan el gobierno y la gobernancia, y se ubican en la zona donde convergen burocracias nacionales y territoriales; son las políticas públicas centrales del Estado (salud, educación, explotación de recursos naturales), y de manera diferenciada también obedecen a especificidades territoriales de interés nacional (zonas de frontera, recursos estratégicos, zonas de riqueza natural).

Basado en considerar que a “cada lógica de regulación de las políticas públicas le corresponde una manera de gobernar un territorio: el gobierno del territorio para la sectorialidad y la gobernancia de los territorios para la territorialidad” (Jolly, 2005: 53), un segundo aspecto de interés en la caracterización es el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios,<sup>1</sup> comprendidos como la presencia del Estado y la articulación de actores y redes políticas. Las burocracias territoriales detentan el papel protagónico desde una concepción normativa en la esfera

---

1 En el sentido expresado por el profesor Jean-François Jolly (2005, 2010), para quien el gobierno del territorio, la afirmación del Estado soberano y la gobernancia de los territorios constituye la capacidad de dirigir articulando una multiplicidad de actores y de redes de políticas públicas.

regional y local, por encima de otros actores tales como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y las burocracias judiciales, quienes obedecen a una lógica sectorial y son las encargadas de preservar el orden constitucional y la legitimidad del poder del Estado. En el ámbito territorial se pueden caracterizar las burocracias atendiendo a este planteamiento.

Complementariamente, la gobernancia (Jolly, 2005) resulta central en la argumentación al combinar las competencias esperadas de las autoridades y las burocracias territoriales para ejecutar políticas públicas nacionales y estructurar políticas públicas regionales y sectoriales, de manera concertada con actores y redes de políticas, de allí se constituye una forma ideal de gestión burocrática territorial.

Siguiendo el texto de Calame (2009), es evidente que la *gobernanza* o *gubernancia* encarna una manera avanzada de democracia: la vocación de todo burócrata contiene un marco axiológico en el cual la democracia ha de ser concebida como un principio; desde una visión normativa, la burocracia institucionaliza una concepción de *democracia*, dando aplicación en Colombia a una forma particular de *poliarquía* (Dahl, 1992).

La lógica sectorial imprime un impulso vertical a la acción pública de las instancias gubernamentales, por su parte, la territorialidad contribuye con una lógica horizontal propia de las autoridades e instancias regionales y locales avocadas a asumir integralmente diversas temáticas de acción pública; de allí se infiere que las burocracias centrales institucionalizan un mayor nivel de especialización, una mirada más general y experta mientras que las burocracias territoriales institucionalizan una mayor necesidad de integración de actividades y tareas, de aprender conocimientos básicos de diversas temáticas.

Obviamente, apreciar el nivel territorial lleva a valorar aspectos como el desarrollo, la densidad poblacional, la existencia de fronteras nacionales, la riqueza de recursos naturales y su situación de explotación, la presencia de actores armados y la intensidad de los conflictos, las dinámicas de desplazamiento y poblamiento, aspectos que matizan la institucionalidad burocrática del ámbito territorial.

"La lógica sectorial imprime un impulso vertical a la acción pública de las instancias gubernamentales, por su parte, la territorialidad contribuye con una lógica horizontal propia de las autoridades e instancias regionales y locales avocadas a asumir integralmente diversas temáticas de acción pública".



Considerar las características de las burocracias de centros urbanos densamente poblados, donde existe un alto grado de desarrollo económico y empresarial, evidencia que el tamaño del aparato burocrático en las burocracias de una conurbación como Bogotá, son disímiles de las del resto del país. Convergamos en que la categorización de los municipios conlleva una caracterización de capacidades, competencias y recursos instituidos en las burocracias.

Las burocracias nacionales presentan relaciones con las burocracias territoriales signadas por la obediencia, el control, la cooperación y la confrontación en el proceso de las políticas públicas y en su estructuración. Esta interacción es determinada por la convergencia o divergencia de intereses que origina diversidad de situaciones, como descargar en las regiones a través de la descentralización y desconcentración el manejo de temas que presentan crisis de sectorización sin resolver o de asuntos sobre los cuales se pierde el interés por el nivel nacional. En sentido opuesto, las burocracias nacionales tenderían a centralizar el manejo de recursos estratégicos y de fuentes de recursos significativas.

De esta manera, un tema como las regalías reflejaría una pérdida de poder relativo del nivel central en favor del territorial, relativo en la medida en que las autoridades centrales mantienen la tutela y el control sobre estos recursos, conforme lo confirma Jolly al sostener que “la descentralización colombiana es una descentralización controlada.” (2005: 57), donde el nivel nacional central no ha cedido su tutela e interdicción sobre las burocracias territoriales.

La pugna entre burocracias nacionales y burocracias territoriales se da en distintos escenarios y momentos, la primacía será temporal, por tanto, estamos ante una situación dialéctica y dialógica: la contradicción de intereses y de lógicas se resolverá momentáneamente y de manera distinta frente a cada temática, valor en disputa, y según la región, el departamento y el municipio. Lo que desde ya se puede nombrar como la *relación política de las burocracias*.

## La necesidad de la descentralización en la implementación de las políticas públicas

La participación de la comunidad en la determinación de las agendas públicas, en la definición de las acciones estructuradas del Estado y en la vigilancia de su ejecución es efectiva en la medida en que sea sistemática y se dé en los niveles nacional y local de las políticas públicas, donde la interacción entre los agentes del Estado, la comunidad y otros actores políticos atienda tanto a situaciones regiona-

les socialmente problematizadas,<sup>2</sup> como a las que jalona el centro para generar las condiciones que propicien el desarrollo.

Es posible sostener que la descentralización es un mecanismo privilegiado en la promoción de la democracia, al impulsar la consolidación de un sistema político que dé cabida a la conjunción de intereses y a la diversidad de cosmovisiones, donde además se esperaría que grupos sin la capacidad de intervenir en el ámbito nacional, vean reflejadas aspiraciones en el nivel subnacional de la acción estatal. La descentralización es un tránsito de un poder institucional centralizado a uno más plural que aglutina y expresa una mayor variedad de intereses, de culturas y especificidades. Siguiendo a Ramírez y Bernal:

[...] los gobiernos descentralizados generan una intensa interacción entre los distintos niveles de gobierno, que al tener vida e intereses propios, y al contar con un cierto margen de acción relativamente independiente, se traducen en tensiones constantes de diferente intensidad y complejidad, las cuales ayudan a develar intereses particulares de las comunidades y producen intercambios entre los actores gubernamentales participantes (2009: 10-11).

Por lo tanto, la descentralización es también un mecanismo que promueve y propicia el ejercicio de la ciudadanía, en la medida en que la interacción de los actores políticos en los procesos de descentralización, demanda no solo un acercamiento sino un reconocimiento de los beneficiarios como ciudadanos dignos y activos, partícipes de la construcción de su sociedad.

La descentralización construye lo político al formar redes de actores que en el nivel local organizan

"La descentralización es también un mecanismo que promueve y propicia el ejercicio de la ciudadanía, en la medida en que la interacción de los actores políticos en los procesos de descentralización, demanda no solo un acercamiento sino un reconocimiento de los beneficiarios como ciudadanos dignos y activos, partícipes de la construcción de su sociedad".

2 Término que se retoma de los planteamientos de Alejo Vargas (1999: 57-59) para señalar las iniciativas e intereses que las comunidades priorizan dentro del diseño de las políticas públicas, y para diferenciarlas de aquellas que se originan en las instituciones del Estado.

la participación. La democracia participativa no es el ejercicio de un poder central efectivo, es la existencia de gobiernos locales capaces, autónomos, que “aseguran la mediación entre la sociedad civil y el Estado” (Jolly, 2002: s. p.).<sup>3</sup>

86

Assumiendo parcialmente el planteamiento de Jolly (2007), para hablar de descentralización es necesario en primer lugar retomar el debate sobre la concurrencia que debe existir entre la sectorización y la territorialización en la definición de las esferas y competencias estatales, temática insalvable en el tratamiento de los asuntos de descentralización en Colombia, en el examen sobre la “cuestión del territorio”, la “cuestión del gobierno” y la “cuestión del gobierno del territorio”. Las implicaciones de una adecuada operación de la descentralización son reconocidas como esenciales para el desarrollo de una política pública.

Así, la solución de esta confluencia es una *primera condición* para hacer efectiva una política pública, porque un resultado inadecuado haría inviable lo local. Las acciones impuestas sin considerar las especificidades locales o las acciones locales sin una vocación nacional serán autotélicas, carentes de sentido y poco efectivas.

Las políticas públicas, entendidas como acciones estructuradas del Estado, con desempeño nacional, territorial y sectorial, se desarrollan a través del aparato estatal conforme a las reglas de descentralización establecidas, de manera que tienen un componente nacional sectorial y uno local específico vinculado con lo territorial, que corresponde a los énfasis de acuerdo con las especificidades propias. En este esquema persiste la inquietud sobre la “descentralización controlada desde arriba”, es decir, sobre el rol que cumplen los ejecutivos locales (gobernadores y alcaldes) como meros ejecutores de lineamientos centrales o de gobernantes reales de un territorio.<sup>4</sup> Por tanto, la *segunda condición* es que haya una real autonomía decisoria de las autoridades locales, que no estén sometidas a lineamientos centrales.

---

3 En términos del profesor Jean-François Jolly: “La sociedad civil local aparece como el centro de todo y lo local se define, entonces, como ‘una forma social que constituye un nivel de integración de las acciones y de los actores, de los grupos y de los intercambios’, es decir, como el nivel de conformación de redes de actores de políticas públicas” (2002: s/p).

4 Este planteamiento reconoce el debate sobre territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas, gobierno del territorio y gobernanza del territorio, planteados, entre otros, por Jolly (2007) y Muller (2006), cuyo corolario sería que “desde la constitución de 1991, normas y sentencias tienden a considerar que los ejecutivos locales (alcaldes y gobernadores) deben ser unos agentes regidores que practican el gobierno del territorio y la “descentralización controlada desde arriba”, más que unos actores gobernantes, defensores de la gobernanza del territorio[...]” (Jolly, 2007: 294-295).

La *tercera condición* sería la mínima institucionalidad necesaria para que haya descentralización, la cual está conformada por varios componentes: el marco normativo, el esquema de organización y operación del aparato estatal, la burocracia y los mecanismos de participación política.

En relación con el marco normativo,<sup>5</sup> las competencias y articulaciones están definidas en la Constitución de 1991, en las normas orgánicas del Presupuesto General de la Nación, el régimen de contratación, los aspectos fiscales y las regulaciones propias para cada sector (educación, salud, vivienda, seguridad alimentaria, saneamiento básico, seguridad y demás), además de lo especialmente reglado en la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones de los entes territoriales (SGP), la Ley 358 de 1997 de endeudamiento territorial, la Ley 488 de 1998 de sobretasa a la gasolina y al ACPM, la Ley 549 de 1999 que creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, la Ley 550 de 1999 de intervención económica, la Ley 617 de 2000 de ajuste fiscal para las entidades territoriales y la Ley 60 de 1993 que reglamentó el monto de las transferencias. De forma concomitante, las regulaciones fiscales deben posibilitar la descentralización al dotar a una autoridad local del sustento presupuestal de actuación; la acción gubernamental requiere de la disposición de fuentes permanentes de dineros que soporten los gastos.

En segundo término, se institucionaliza el esquema de organización y operación del aparato estatal de acuerdo con el marco de competencias atribuidas, es decir, por la conformación y estructura que se ha dado en Presidencia, Vicepresidencia, ministerios, departamentos administrativos, regiones, departamentos, municipios y localidades, corporaciones, gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos, y las entidades adscritas y vinculadas en los órdenes nacional y territorial, central y descentralizado,<sup>6</sup> con una segregación y delegación de funciones que se supone complementaria, subsidiaria y especializada, lo que define límites por respetar para no invadir competencias, abrogar delegaciones y posibilitar la expresión democrática.

---

5 Sobre el particular se puede ver la Constitución de 1991, en especial el "Título XI. De la organización territorial", el Estatuto Orgánico del Presupuesto conformado por las leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 38 de 1989, 225 de 1995, y los decretos que las reglamentan, en especial el Decreto 111 de 1996 y la Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Contratación Pública.

6 Al respecto, véase el Manual de Organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, disponible en [http://www.dafp.gov.co/listar\\_Seccion\\_Completa.asp?IdPublicacion=182&IdDependencia=5000](http://www.dafp.gov.co/listar_Seccion_Completa.asp?IdPublicacion=182&IdDependencia=5000), y la Constitución Política de 1991.

La burocracia aparece en tercer lugar como otra forma de institucionalización de la descentralización. En esta se distinguen la burocracia central nacional y una burocracia territorial, entre estas existen diferencias culturales, legales, técnicas y de influencia política.

En cuarto lugar, aparece la ciudadanía como eje del esquema de participación política que propicia la descentralización, donde también se establecen reglas de juego, convenciones sociales que restringen, facilitan y conforman las prácticas políticas válidas que asumen grupos, comunidades, sectores, gremios y partidos que concurren en el escenario político. En este caso, la inclusión democrática de las comunidades es favorecida en la descentralización; a partir de la aproximación

"A partir de la aproximación cultural a las políticas públicas, la expresión de las fuerzas vivas de la comunidad es articulada por las instancias gubernamentales y políticas, garantizando una priorización y atención organizada, institucionalizada y armoniosa".

cultural a las políticas públicas, la expresión de las fuerzas vivas de la comunidad es articulada por las instancias gubernamentales y políticas, garantizando una priorización y atención organizada, institucionalizada y armoniosa. Sería ese un escenario en el que se posibilitaría la atención de necesidades e intereses en correspondencia con los planes y programas políticos trazados por las instancias locales, articulados al Plan de Desarrollo Nacional.

Retoma interés en esta aproximación la temática de la gobernanza en el territorio, tal vez por ser la concepción por promover, asumida como un sistema de gobierno en el cual se supera una mirada exclusiva de las élites políticas y burocráticas, para dar cabida a la participación de una multiplicidad de actores y de mecanismos de conformación y de ejecución de políticas públicas en el territorio, propósito que implica un *cambio institucional*: un ajuste estructural y político que lo propicie.

De este acápite se puede plantear como corolario, siguiendo a Jolly, que “la gobernabilidad en Colombia solo es posible mediante políticas públicas híbridas [...] que combinan en proporción variable lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica descentralización), gracias a un modelo de gobierno entre gobierno y gobernanza” (2007: 296), teleología que esboza la institucionalidad pretendida; sin embargo, la institucionalización dominante consagra un papel preponderante a las élites políticas, administrativas y a la burocracia.

## El papel de la ciudadanía y los beneficios de las políticas públicas

89

La ciudadanía aquí es asumida principalmente desde el enfoque contractualista, el cual, desde su formulación por Hobbes, Locke y Rousseau,<sup>7</sup> ha evolucionado hasta autores que como Rawls, buscan la defensa de una concepción de justicia en la que se logran conjugar los distintos intereses de quienes suscriben tal contrato social, a través de un consenso traslapado, obtenido en un escenario dialógico.

Así, serán de primordial importancia conceptos como el de *igual dignidad humana* y *justicia como equidad*, desde los cuales las distintas posiciones de cada uno de los ciudadanos en el acceso a los servicios que son recibidos como derechos, en la relación contractual derechos-deberes, son equitativas para los miembros de la comunidad.

Reconocer las ventajas y desventajas de los diversos sectores sociales es el punto de partida desde el principio de la diferencia, el cual busca lograr un punto de negociación desde la igual dignidad humana, adjudicando iguales derechos e iguales capacidades para todos los individuos, con lo cual sienta las bases para una teoría de la *justicia como equidad* (Rawls, 2002a), siendo precisamente esta concepción la reformulación que efectúa del concepto de *justicia como imparcialidad* (Rawls, 1979, 2002b). La igualdad se encuentra fundamentada en el principio de la diferencia, bajo el cual existen características especiales para cada individuo sin que este ceda su condición de igualdad frente a los demás; de esta manera, se generan distintas formas de interrelación que plantean la posibilidad de llegar a una sociedad con plena igualdad.

Recuérdese ante todo que la justicia como equidad está pensada para una sociedad democrática. Sus principios pretenden responder a la siguiente pregunta: toda vez que entendemos una sociedad democrática como un sistema equitativo de cooperación social entre ciudadanos concebidos como libres e iguales, ¿qué principios le son más propios?... la justicia como equidad hace de la estructura básica de la sociedad el objeto principal de la justicia política, es decir, sus principales instituciones políticas y sociales y el modo en que encajan unas con otras en un sistema unificado de cooperación (Rawls, 2002a: 69).

---

7 Para una información detallada sobre los contractualistas, véase: Copleston (2004).

Infortunadamente, las políticas del Estado que pretenden brindar un mayor bienestar para la población, así como generar un mayor crecimiento económico, han estado enfocadas hacia los principales centros urbanos del país.<sup>8</sup> En tal sentido, el territorio se constituye como el gran ausente en las políticas públicas, y de esta manera, la articulación entre ciudadanía y políticas públicas se ve debilitada, ya que de hecho, el propio diseño de las políticas públicas es el que posibilita o limita el ejercicio ciudadano.

Siguiendo a Terribilini (2001), las políticas públicas tienen una estrecha relación con el territorio, aún cuando en su implementación no hagan referencia expresa a este. Así se constituyen como políticas públicas de incidencia espacial, dado que ponen en evidencia los diversos actores existentes y sus relaciones con el espacio al cual se refiere la política pública.

Ahora bien, es a partir de la aproximación cultural a las políticas públicas, en cuanto a su cercanía con lo local, con la construcción social de lo local, con la gobernabilidad, gobernanza y gobiernancia, con la realidad de quienes habitan el territorio y experimentan las consecuencias de la política pública, que es posible ampliar la visión de desarrollo de una región específica más allá del aspecto económico, a una visión que en efecto incluya las realidades regionales, las necesidades y aspiraciones de los beneficiarios de las políticas públicas, y así garantice su mayor efectividad y una mayor participación ciudadana.

Pierre Muller, desde el análisis cognitivo de las políticas públicas, afirma que “las políticas públicas no sólo son espacios en los cuales se enfrentan unos actores en función de sus intereses, sino también el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo y, entonces, las representaciones que aquélla se da para entender y actuar sobre lo real como ella lo percibe” (2009: 383). Adquiere así interés la acción comunicativa que genera la puesta en común de sentidos y significados que priorizan las situaciones sociales y la forma como deben ser atendidas, por lo menos para un grupo que puede ser actor crítico en la

---

8 Durante la historia colombiana se han presentado serias inequidades entre las regiones del país, iniciando con la política de distribución de tierras como botín de guerra tras la consecución de la Independencia, así como a través de la visión que desde el inicio de la República privilegiara a los centros urbanos, lo que condujo incluso a menospreciar el trabajo que pudiera prevenir del campo (Tirado, 2007). Las reformas agrarias de Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen son prueba de ello, además de la tendencia a privilegiar el crecimiento económico y los mercados internacionales (Ocampo, 2007), políticas que paulatinamente han incrementado la brecha entre las regiones más productivas de país (Bogotá, Medellín, Cali y, anteriormente, Barranquilla; nótese que son centros urbanos) y aquellas con mayores necesidades sociales.

definición de las agendas en la fase de formación de las políticas públicas (Berger y Luckmann, 1984).

En el mismo sentido, Alberto Maldonado afirma: “La existencia de pequeños municipios es un resultado de procesos históricos específicos y de circunstancias concretas de cada país. A pesar de la tendencia a la urbanización y concentración de la población y la actividad económica en pocos y grandes centros urbanos, la realidad muestra la persistencia de numerosos municipios pequeños” (2003, 234-235). En este orden de ideas, Maldonado pretende señalar la responsabilidad que han tenido los procesos de descentralización, así como rescatar el valor histórico y cultural de los municipios pequeños, los cuales han sido vistos de manera ligera como menos desarrollados o incluso más pobres.

Vale la pena recurrir aquí a la noción de *referencial*, la cual parte de la aproximación cultural a las políticas públicas: las representaciones de la realidad que tienen tanto quien diseña o ejecuta una política pública como quien es su beneficiario, serán un determinante fundamental en el momento de designar una serie de programas, objetivos, criterios de evaluación, etcétera. Tales representaciones partirán también del enfoque o énfasis que se haga frente a un tema particular, una situación problemática, o la defensa de un interés común que ha logrado movilizar a la ciudadanía.

En tal sentido, Pierre Muller afirma: “El referencia sectorial es una representación de un sector, de una disciplina, de un campo de acción o de una profesión. Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector, su configuración y su lugar en la sociedad, en la medida en que estos elementos son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre el control de la agenda política” (2009: 386).

Por tanto, a partir de la noción de *referencial* y de *referencial sectorial*, la aproximación cultural a las políticas públicas promueve un reconocimiento no solo de las realidades y capacidades regionales, sino de las aspiraciones, valores y subjetividades propias de los ciudadanos, en lo que se constituye como una garantía de defensa de sus intereses en el Estado, y una defensa de la democracia.

Ahora bien, desde una aproximación comunitarista a la ciudadanía, es el auto-reconocimiento el elemento fundante de la autonomía de los ciudadanos, es así como Chales Taylor hace especial hincapié en las subjetividades y en el reconocimiento como parte de la constitución de la identidad: “[...] nuestra identidad está parcialmente moldeada por el reconocimiento o por su ausencia; con frecuencia por el *mal* reconocimiento [*misrecognition*] por parte de otros, de modo que una persona o un grupo de gente pueden sufrir un daño real, una distorsión real, si la



gente o la sociedad que los rodea les devuelve, como reflejo, una imagen restrictiva, degradante o despreciable de sí mismos” (1997: 293)

92 Darle significado a esta aproximación se desprende de una de las ideas iniciales que señalan cómo la forma en que se configuró la ocupación del territorio nacional ha conducido al desaprovechamiento de algunas de las zonas que bien podrían ser las más prósperas del país, al estigmatizar como pobres, inexploradas e inexplorables, regiones ricas en biodiversidad como la orinoquia y la amazonia o el Chocó. Así, a partir del referencial equivocado, el mensaje que se transmite a sus habitantes es de desesperanza, abandono y resignación, muy lejos de lo que podría alcanzarse con un referencial construido desde lo local y desde el reconocimiento de su propia valía y potencialidades, siendo precisamente esta concepción la que origina un diálogo aún pendiente, una deuda con lo territorial y con el ejercicio de la ciudadanía (Garay, 2005).

Es decir, si en lugar de llegar a estas regiones con medidas derrotistas planteadas desde los organismos de planificación centrales, se promovieran estrategias que posibilitaran la inserción de estos territorios en el contexto nacional y global a partir de sus propias particularidades, estaríamos en efecto logrando una aplicación horizontal de las políticas públicas con miras al ejercicio de una gobernanza y, por supuesto, al ejercicio activo de una verdadera ciudadanía.

Como bien lo señala Boisier (1994), la racionalidad regional se encuentra en constante cambio a causa de la revolución tecnológica y de la globalización. De esta forma, en la actualidad la importancia de una región no se encuentra determinada por su tamaño sino por el hecho de que sea económicamente viable y por su capacidad para interactuar con el resto del mundo; así, identidad, cultura y territorio se constituyen como elementos fundamentales y diferenciadores de las regiones en su camino hacia la competitividad regional.

Por otra parte, los espacios de participación ciudadana requeridos por las normas o que autónomamente pueden ejercer las comunidades, los denominados *presupuestos participativos* y el control que puede asumir la ciudadanía sobre los asuntos y las políticas públicas se convierten en mecanismos que buscan instituir una participación organizada y efectiva; la garantía de su calidad depende de las competencias que hayan formado las comunidades, de la apertura que registren las burocracias en la democratización de los asuntos y del nivel de descentralización real que se haya alcanzado en el país.

Siguiendo los planteamientos de Ortegón (2008), la ciudadanía se presenta en diversos niveles de intensidad, lo mismo que la participación, lo cual puede verse como una participación no institucional o manipulada, una participación

nula de indiferencia o apatía, una participación simbólica meramente de consulta o cumplimiento normativo y una participación con verdadero poder ciudadano con efectivo control, empoderamiento y toma de decisiones.

Las nuevas formas institucionales de gobierno participativo han llevado al planteamiento original de los presupuestos participativos. Los presupuestos de Porto Alegre en Brasil (Baiocchi, 2003) demuestran las utopías posibles que llevan la vinculación de la ciudadanía de un mero formalismo legal a un mecanismo que brinda legitimidad a un sistema de autoridad; las comunidades que se vinculan de una manera racional a la programación y ejecución de recursos, ven benéfica una atención más adecuada a las situaciones que las aquejan, sumado a una menor pérdida de recursos por fenómenos de corrupción y de despilfarro en asuntos no vitales.

En tal sentido, las burocracias pueden constituirse como salvaguardas contra la posibilidad de que las políticas públicas perpetúen los roles de subordinación de determinados grupos de ciudadanos. De la misma manera, las relaciones de la comunidad con otras instituciones como las académicas, deben buscar la horizontalidad, propiciando verdaderos espacios de interacción, tal como lo señalan Albán y Rendón (2008).

El ejercicio ciudadano, por tanto, ha de constituirse en una actuación responsable del contrato social en tanto balance entre derechos y deberes. Este contrato, susceptible de modificación en la medida en que los ciudadanos se hacen partícipes de las políticas que en relación o no con su territorio están modificando los parámetros de convivencia de su sociedad, así como en la medida en que la articulación entre los distintos actores de las políticas públicas, incluida la burocracia, sea eficiente y tienda a la generación de sinergias, estas propiciarán una serie de beneficios indispensables para el ejercicio real de la ciudadanía.

"En tal sentido, las burocracias pueden constituirse como salvaguardas contra la posibilidad de que las políticas públicas perpetúen los roles de subordinación de determinados grupos de ciudadanos".

## Conclusión

La aproximación cultural a las políticas públicas se constituye como un enfoque que requiere articulaciones entre los niveles central y local, de manera que

se potencien las capacidades y requerimientos de los ejecutores de las políticas públicas. De igual manera, permite la integración de actores como el Estado, la burocracia y la ciudadanía, lo cual permite una mayor efectividad y proximidad a las expectativas y particularidades de los beneficiarios.

94 Así, se requiere de la interacción cotidiana y armoniosa del Estado como principal ente e institución planificadora y reguladora de la vida social, con la burocracia como ejecutora de la política y el eslabón entre la idea concebida en una política pública para dar solución a una problemática concreta y los beneficiarios, y, finalmente, es necesaria la buena relación del Estado con la ciudadanía, entendida esta última como la agrupación de habitantes empoderados con derechos y obligaciones en el marco de un contrato social, bajo la conciencia absoluta de su papel en la configuración, implementación y éxito o fracaso de las políticas públicas, así como de su propia realidad.

Es aquí en donde resultan útiles para el análisis los términos *gobernabilidad* y *gobernanza*, toda vez que de la participación de los distintos actores, en particular de la ciudadanía, en el diseño de las políticas públicas, depende de la existencia de un cooperativismo propicio para la generación de sinergias en la relación Estado-burocracia-ciudadanía.

Por otra parte, deben conjugarse dos niveles en los que los tres actores anteriormente enunciados interactúan: el central o nacional, y el contextual o local. Así, la territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas se constituyen como elementos sine qua non en el diseño e implementación de políticas coherentes con la realidad de los beneficiarios, hecho mediado por una concepción del territorio como socialmente construido, no como un espacio físico, sino como un espacio vital moldeado constantemente por las fuerzas y fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales.

Nuevamente cobra vigencia el concepto de *gobernabilidad*, ahora acompañado del de *gobernanza*, toda vez que del reconocimiento de las particularidades de las regiones humanas y vivas depende la aproximación que sus ciudadanos puedan tener frente a un Estado, así como la posibilidad de que este lleve a cabo acciones cooperativas con la comunidad. La gobernanza, por su parte, nos permite una aproximación integral a las políticas públicas, incluyendo elementos tanto de participación de los distintos actores, como de las particularidades propias de lo local.

La burocracia, al mismo tiempo, se constituye como un eslabón poco valorado y en muchas ocasiones ignorado en las interacciones entre Estado y ciudadanía, toda vez que es esta la que lleva a cabo e incluso a su manera, las acciones diseñadas en una política pública, al tiempo que por su capacidad, constituye el canal

apropiado para elevar las demandas de la ciudadanía de manera técnica a las instancias pertinentes del Estado.

Solo unas burocracias permeadas por esquemas de gobernancia posibilitan la conformación de un Estado más inclusivo, que desde el enfoque cultural de las políticas públicas, logre integrar las diferencias e identidades de las regiones y comunidades, exigencia que a su vez está condicionada por una comprensión y conjugación entre las culturas de las burocracias nacionales y territoriales.

La descentralización es un buen ejemplo de esto, especialmente si se considera, como se argumenta en este artículo, que es un proceso inacabado, lo que al mismo tiempo la constituye también como un escenario de oportunidad para la adecuación debida de las realidades territoriales y las particularidades culturales de los ciudadanos de distintas regiones a un proceso que debe ser impulsado y coordinado, pero no impuesto desde las viejas estructuras políticas centralistas.

Para finalizar, el verdadero ejercicio de la ciudadanía no depende exclusivamente del Estado, sino que fundamentalmente está determinado por los propios ciudadanos, con lo cual cabría indagar por su capacidad en las regiones para alcanzar una gobernancia que les permita participar en el diseño de las políticas públicas, en especial aquellas orientadas al desarrollo económico y social, de manera que se propicie la inclusión de sus propios referenciales, así como la modificación positiva y autónoma de estos, con miras a una mayor equidad y libertad en la búsqueda del ejercicio ciudadano ❧

## Bibliografía

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Albán, Á. y Rendón, J. (2008). Estado del arte de la investigación universitaria del desarrollo económico local en Colombia. *Revista Equidad & Desarrollo*, 9, enero-junio, Universidad de La Salle, Bogotá.
- Baiocchi, G., (2003). Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre. En: R. Abers et ál. *Democracia en profundidad. Nuevas formas de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina una perspectiva institucional*. Washington: BID.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Washington, D. C., Estados Unidos de América.
- Banco Mundial (2003). *Colombia, fundamentos económicos de la paz*. Bogotá: Alfaomega.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1984). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global*. Madrid: Taurus.
- Boisier, S. (1994). Regiones pivotaes y regiones virtuales: postmodernismo territorial y globalización. *Revista Foro*, 25, 16-27, diciembre, Bogotá.
- Bourdin, A. (2000). *La question locale*. París: Presses Universitaires de France.
- Calame, P. (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia* (2ª ed.). Santiago de Chile: LOM.
- Copleston, F. (2004). *Historia de la filosofía*. T. V y VI. Barcelona: Ariel.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Gente Nueva.
- Fals, O. (2000). El territorio como construcción social. *Revista Foro. Descentralización y Ordenamiento Territorial. Una Agenda por Avanzar*, 38, 45-51, mayo, Bogotá.
- Faure, A. (2009). Territorios/territorialización. En: *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado.
- Garay, L. (2005). *Colombia: diálogo pendiente*. Bogotá: Anthropos.
- Goodin, R. (1996). *Teoría del diseño organizacional*. Barcelona: Gedisa.
- Jolly, J. (2002). Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el Fenómeno Administrativo Público, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 18 y 19 de julio. Recuperado el 15 de junio de 2009 en: <http://www.grupochoylavi.org/gobernanzaambiental/Documentos/Lopublicoylocal.pdf>.

- Jolly, J. (2005). Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Revista Desafíos*, 12, 52-84, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Jolly, J. (2007). Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En: *Ensayos sobre políticas públicas* (289-349). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jolly, J. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Losada, Carlos. (1999). *¿De burócratas a gerentes?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maldonado, A. (2003). ¿Tenemos información adecuada para formular una política sobre municipios pequeños? En: Seminario Problemática de los Municipios Pequeños en Colombia. *Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?* (234-235). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, octubre, Caracas.
- Medellín, P. (2003). *Políticas públicas en países de baja institucionalidad. El caso de las políticas públicas en Colombia*. Tesis de Doctorado de Ciencia Política no publicada. Universidad de París III-La Sorbonne Nouvelle.
- Medellín, P. (2006). La política y las políticas públicas en regímenes de “obediencia endeble”. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina. En: Naciones Unidas. *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Buenos Aires: Naciones Unidas/Flacso.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1997). *Estatuto orgánico del presupuesto general de la nación*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Mouzelis, N. (1991). *Organización y burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*. Barcelona: Península.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2009). Referencial. En: *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado.

- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. s. d.
- Ocampo, J. A. (Comp.). (2007). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Planeta/Fedesarrollo.
- 98 Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello/Colciencias/Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá.
- Peters, G. (1999a). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, G. (1999b). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pfeffer, J. (1993). *El poder en las organizaciones: política e influencia en una empresa*. Madrid: McGraw-Hill.
- Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República de Colombia (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Ramírez, L. F. y Bernal, M. (2009). Justificación económica de la descentralización: un análisis desde las finanzas regionales. *Revista Equidad & Desarrollo*, 12, julio-diciembre, Bogotá, Universidad de La Salle.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2002a). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
- Rawls, J. (2002b). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, D. (2006). Arte, parte y comparte: notas sobre el proceso de descentralización colombiano (161-183). En: *Políticas Públicas para Colombia*, Bogotá: Gente Nueva.
- Roth, A.-N. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sassen, S. (2001). *La ciudad global. The Global City, New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press. Recuperado en: [http://books.google.com/books?id=PTAiHWK2BYIC&printsec=frontcover&dq=sassen&hl=es&ei=wsOLTdiUGuyD0QG52c22Cw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&esnum=2&ved=0CDEQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=PTAiHWK2BYIC&printsec=frontcover&dq=sassen&hl=es&ei=wsOLTdiUGuyD0QG52c22Cw&sa=X&oi=book_result&ct=result&esnum=2&ved=0CDEQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false).

- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- Taylor, Ch. (1997). *Argumentos filosóficos*. Barcelona: Paidós.
- Terribilini, S. (2001) *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*. París: L'Harmattan.
- Tirado, Á. (2007). *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá: Panamericana/El Áncora.
- Tomassini, L. (1992). Estado, gobernabilidad y desarrollo. *Revista de Ciencia Política*, 141, Universidad Católica de Chile. Recuperado en: <http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev141/ar2.pdf>.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almuneda.
- Vela, B. (2005). *El declive de los fundamentos económicos de la paz*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Velázquez, E. (2008). *Gobernabilidad territorial en las ciudades andinas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Weber, M. (1997). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2005). *¿Qué es la burocracia?* México: Coyoacán.