

Modelo para la Gestión de Políticas Públicas Sociales en Bucaramanga

John Carlos Pabón Mantilla

Trabajo de Grado para Optar al Título de Magister en Gestión y Políticas Públicas

Director

Rafael Alcides Téllez Sánchez

Magister en planeación y administración del desarrollo regional

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía y Administración

Maestría en Gestión y Políticas Públicas

Bucaramanga

2022

Dedicatoria

A quienes defienden la vida, aunque no esté de moda, a quienes luchan por los derechos, a mi hijo Tomás y a Laura mi prometida.

Agradecimientos

Agradezco a los miles de ciudadanos libres que permitieron la llegada de proyectos alternativos al poder local para transformar las realidades sociales y políticas de nuestra amada Bucaramanga, esto permitió que este trabajo de aplicación no se quedara en reflexiones académicas sino hiciera parte de la praxis administrativa durante el gobierno del alcalde Juan Carlos Cárdenas Rey, a quien también agradezco la oportunidad de haber trabajado como asesor de políticas públicas y posteriormente como Secretario de Desarrollo Social de la Alcaldía de Bucaramanga durante su gobierno.

Agradezco a cada una de las personas que trabajan en los programas de la Secretaría de Desarrollo Social por su compromiso con la implementación de las políticas públicas bajo el principio de la empatía. Agradezco a Tatiana Cortez, encargada de la formulación de cada una de las políticas públicas que sirvieron para considerar un nuevo modelo de gestión. Al abogado Jorge Neira por su gran compromiso a la hora de garantizar los derechos.

Finalmente le agradezco a mi hermano, Gustavo Pabón, encargado como siempre de corregir lo que escribo con entusiasmo, pero con poco estilo.

Tabla de Contenido

	Pág.
Introducción	11
1. Consideraciones Iniciales para el Abordaje de Políticas Públicas	15
1.1 Concepto de Política Pública	18
1.2 Particularidades de la Política Pública en Clave Territorial	22
1.2.1 <i>Antecedentes Bogotá, Medellín y Cali</i>	27
1.3 El Lugar de las Políticas Públicas en la Planeación	30
2. Implementación de Políticas Públicas en Bucaramanga	35
2.1 Políticas Públicas y Actos Administrativos en Bucaramanga	37
3. El Ciclo de las Políticas Públicas	52
3.1 Problemas Públicos y Agenda	55
3.2 Formulación de Soluciones	57
3.3 La Implementación	60
3.4 Evaluación de Políticas	63
4. La Participación como Garantía de Implementación de Políticas Públicas en Bucaramanga ..	69
4.1 Seguimiento a las Políticas Públicas Locales	72
4.2 Participación y políticas públicas	77
4.3 Pilares de la Gestión de Políticas Públicas en Bucaramanga	82
4.4 Lineamientos y Modelo para la Gestión de Políticas Públicas en Bucaramanga	84
4.4.1 <i>Fases políticas públicas</i>	85
4.4.2 <i>Marco Normativo de las Políticas Públicas</i>	87
4.4.3 <i>Bases Conceptuales</i>	88

4.4.4 <i>Contexto de la Política</i>	89
4.4.5 <i>Estructura de la Política</i>	90
4.4.6 <i>Ejes de la Política</i>	91
4.4.7 <i>Plan de Implementación</i>	93
4.5 <i>Presentación y Sanción de Políticas Públicas en Bucaramanga</i>	94
4.6 <i>Decretos de Reglamentación de Espacios de Participación para la Gestión de las Políticas Públicas en Bucaramanga</i>	95
4.6.1 <i>Comité Municipal de Personas Mayores</i>	97
4.6.2 <i>Mesa Municipal de Articulación Interinstitucional y Transectorial para el Bienestar e Inclusión Social de la Ciudadanía en Habitabilidad en Calle</i>	99
4.6.3 <i>Consejo Consultivo de Mujeres y Equidad de Géneros</i>	101
4.6.4 <i>Comité Municipal de la Población con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas</i>	102
5. <i>Conclusiones</i>	103
<i>Bibliografía</i>	105

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1 Políticas Públicas Secretaría de Desarrollo Social.	37
Tabla 2 Política Pública INDERBU.	38
Tabla 3 Políticas Públicas IMCT.	38
Tabla 4 Política Pública IMEBU.	38
Tabla 5 Política Pública INVISBU.	39
Tabla 6 Políticas Públicas Secretaría de Planeación.	39
Tabla 7 Políticas Públicas Secretaría del Interior.	39
Tabla 8 Política Pública Secretaría de Salud.	40
Tabla 9 Política Pública Secretaría de Infraestructura.	40
Tabla 10 Política Pública Secretaría de Educación.	40
Tabla 11 Ciclo de Jones.	52
Tabla 12 Bases conceptuales de las cuatro políticas públicas.	88
Tabla 13 Ejes políticas públicas.	91

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1 <i>Fases Política Pública</i>	86
Figura 2 <i>Plan de implementación de la política pública</i>	93

Lista de Apéndices

Los apéndices están adjuntos puede visualizarlos en la base de datos de la biblioteca UIS

Apéndice A. Política pública para el disfrute del envejecimiento humano y la vejez en Bucaramanga 2020-2030

Apéndice B. Política pública para el bienestar e inclusión social de la ciudadanía en habitabilidad en calle en Bucaramanga 2021-2031

Apéndice C. Política pública para el disfrute de ciudad, derecho a una vida libre de violencias e igualdad de oportunidades para las mujeres en Bucaramanga 2021-2031

Apéndice D. Política pública para la reivindicación, reconocimiento, respeto e inclusión social de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas 2022-2032

Apéndice E. Decreto 0130 de 2021

Apéndice F. Decreto 0407 de 2020

Apéndice G. Decreto 0057 de 2020

Apéndice H. Decreto 0384 de 2020

Resumen

Título: Modelo para la Gestión de Políticas Públicas Sociales en Bucaramanga*

Autor: John Carlos Pabón Mantilla**

Palabras Clave: Políticas Públicas Sociales, Participación Ciudadana, Modelo de Gestión, Bucaramanga.

Descripción:

En el presente trabajo de aplicación se realiza un análisis de los actos administrativos que permitieron materializar un ejercicio de formulación y aplicación de políticas públicas en el municipio de Bucaramanga, como referente factico del diseño de un Modelo de Gestión de Políticas Públicas (MGPP), fundamentado en dos componentes: el primero tiene que ver con la concreción técnica de estos instrumentos de planeación al interior de la administración municipal y el segundo, con la creación y fortalecimiento de espacios de participación que permitan el acompañamiento, diseño, gestión y control de las políticas públicas concertadas con la ciudadanía. Es decir, garantizar la participación de los grupos sociales, actores beneficiarios e interesados, para que accedan en las distintas etapas de agendamiento, formulación, implementación y evaluación de las políticas y no solamente hagan parte de la construcción de la agenda pública. En este sentido, la participación ciudadana se configura como el elemento clave para dar continuidad a las políticas públicas aprobadas bajo este modelo en el municipio de Bucaramanga.

* Trabajo de Grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía. Maestría en Gestión y Políticas Públicas. Director: Rafael Alcides Téllez Sánchez. Magister en Planeación y Administración del Desarrollo Regional.

Abstract

Title: Model for the Management of Social Public Policies in Bucaramanga*

Author: John Carlos Pabón Mantilla**

Key Words: Social Public Policies, Citizen Participation, Management Model, Bucaramanga.

Description:

This application work performs an analysis of the administrative acts that materialize an exercise of formulation and implementation of public policies in the municipality of Bucaramanga, as a factual reference for the design of a Public Policy Management Model (MGPP), based on two components: on one hand, the technical implementation of these planning instruments within the municipal administration and, on the other hand, the creation and strengthening of spaces for participation that accompany the design, management and control of public policies agreed upon with the citizens, that is, guaranteeing the participation of social groups, beneficiary and interested actors so that they have access to the different stages of planning, formulation, implementation and evaluation and not just of the construction of the public agenda. Thus, citizen participation is configured as the key element to give continuity to the public policies approved under this model in the municipality of Bucaramanga.

* Degree Work

** Faculty of Human Sciences. School of Economics. Master in Management and Public Policies. Manager: Rafael Alcides Téllez Sánchez. Master in Planning and Administration of Regional Development.

Introducción

Desde la década de los años 80, el desenvolvimiento de la crisis generalizada y prolongada del sistema capitalista ha llevado centrar las preocupaciones por entender los quiebres y continuidades del orden social. Este es un común objeto de estudio en las distintas escuelas del pensamiento que abarcan también el debate alrededor de la naturaleza de la crisis y, sus determinantes. Al respecto, el Siglo XXI ha sido particularmente un periodo de profundas tensiones económicas, sociales y políticas que pueden sintetizarse en un cambio cultural, expresado en un generalizado cuestionamiento social de las instituciones y una resignificación política de éstas.

Las ciencias sociales se han visto abocadas al desafío de promover la interdisciplinariedad para estudiar y comprender la complejidad de esta crisis^{††}, en especial, su temporalidad y espacialidad. En este sentido, el tema de las políticas públicas asociadas a la reestructuración del Estado, se ocupa de instrumentalizar el papel y lugar de éste, en cuanto a las condiciones materiales de una parte de la sociedad, de garantizar el orden social en función de condiciones sociopolíticas para el funcionamiento del sistema. Desde disciplinas como la ciencia política con las nociones estado – régimen político y desde la economía con el neoinstitucionalismo, se dirigido el esfuerzo de la reestructuración, el cual ha recibido la denominación de “modernización” de la administración pública y, en particular uno de sus instrumentos como lo es, las políticas públicas. Las cuales se han centrado en dos estrategias: de una parte, la legitimidad del estado y sus instituciones y, de otra parte, el orden social en función de las condiciones materiales de la población.

^{††} Entendida como un proceso no acabado de profundas transformaciones.

En el caso de Colombia, las políticas públicas sociales se diferencian de otras políticas cuyo ámbito de intervención es la economía y, como pasa en América latina, dichas políticas cada vez más han estado asociadas a afinar el papel del Estado relacionado con la atención a sectores sociales y de población. Por lo tanto, “el papel que juega la política pública al interior de la sociedad implica legitimar al Estado (...); son apuestas para resolver problemas públicos concretos” (Torres-Melo & Santander, 2013, p.15). Para ello, la necesidad de adecuación continua de la administración pública, para por una modernización tecnológico-racional de las políticas públicas, que fue lo ocurrido en todo el mundo con ocasión de los dos años de la pandemia COVID-19 y, particularmente, en la administración de Bucaramanga.

El análisis de las políticas públicas ha permitido develar uno de los síntomas de la crisis del Estado moderno, la desilusión por parte de la sociedad como consecuencia de no encontrar soluciones a sus problemáticas, lo cual ha generado como consecuencia la disminución de la credibilidad en las instituciones que le representan. “Esta crisis se puede ver en la ineficiencia del Estado en América Latina y su reiterada corrupción, la caricatura de democracia, la violencia, las desigualdades económicas, las exigencias actuales de reconocimiento y redistribución, y en la hegemonía de las élites políticas con posición privilegiada, que monopolizan las altas jerarquías” (Ortega, 2015, p.106). Un problema neurálgico de la actual crisis del Estado es la desconfianza institucional, entendida como el rechazo por las instituciones, además de la poca fe en la administración de justicia.

En este marco, la encuesta Pulso País que realizó Datexco (DATEXCO, 2021) en el año 2021 revela elementos de esta crisis al presentar la imagen de lo que piesen los colombianos de las instituciones. Por ejemplo, en lo que respecta al Congreso de la República la desaprobación llegó a sus máximos históricos al ubicarse en un 86% y sólo contar con un 10% de aprobación, esta

misma situación se evidencia en la imagen de los partidos políticos, los cuales alcanzaron una desaprobación del 84%. En lo que respecta a la justicia la encuesta evidencia que la Corte Constitucional cuenta con una desaprobación del 61%, por su parte el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia cuentan con una desaprobación del 67% y el 68% respectivamente. En este punto cabe señalar que estos problemas suelen exceder la capacidad institucional del Estado de dar soluciones efectivas, sin embargo, también es necesario tener en cuenta que existen compromisos adquiridos por parte del Estado que se desdibujan en las dinámicas propias de su funcionamiento.

A nivel Municipal, la Alcaldía de Bucaramanga tiene entre los compromisos suscritos con la sociedad más de 30 actos administrativos catalogados como políticas públicas. Algunos de estos, con incipiente o nula implementación a causa del bajo nivel de importancia que tienen dichos actos administrativos para la administración municipal, así como un insuficiente seguimiento a los procesos de ejecución.

Para transformar el proceso de implementación de las políticas públicas a través de la Alcaldía de Bucaramanga se propuso diseñar un Modelo de Gestión de Políticas Públicas (MGPP), fundamentado en dos componentes: la concreción técnica de las políticas públicas constituidas en un horizonte de largo plazo, a través de la formulación responsable de planes de acción que permitan ir superando las problemáticas sociales. El segundo componente tiene que ver con la creación y fortalecimiento de espacios de participación que acompañen el diseño, gestión y control de las políticas públicas concertadas entre la administración municipal y la ciudadanía que, permita garantizar la participación de los grupos sociales, los actores beneficiarios y los interesados en cada una de las políticas puedan acompañar todas las etapas y no solamente en la construcción de la agenda pública.

Este documento se divide en cinco capítulos. El primero, refiere al concepto de política pública, su vínculo con teorías y el lugar estratégico en el contexto del proceso de planificación. El segundo capítulo analiza la implementación de dichas políticas en Bucaramanga y su aprobación mediante acuerdos municipales.

El tercer capítulo describe el ciclo de Jones, revisando sus implicaciones tanto pedagógicas como prácticas. El cuarto capítulo se ocupa de una reflexión sobre la importancia de la participación como elemento clave en el seguimiento y en función del éxito de implementación, describe los pilares sobre los cuales se desarrolló el modelo de gestión de este trabajo y la metodología de presentación de cuatro políticas públicas que fueron orientadas a través de este; así mismo se presentan la normativa mediante los cuales se materializaron los espacios de participación ciudadana. Finalmente, en el capítulo cinco se presentan las conclusiones.

Se espera que la concreción de este modelo contribuya al fortalecimiento de la gestión de las políticas públicas de la administración municipal de Bucaramanga, por medio del robustecimiento de la democracia participativa y la legitimidad social del conjunto de políticas públicas territoriales y sectoriales. Así mismo, busca elevar la eficiencia y eficacia de estos instrumentos de planeación para el cumplimiento de los objetivos de los planes de desarrollo en el mediano y largo plazo, haciendo énfasis en acortar la distancia entre la administración municipal y los ciudadanos.

1. Consideraciones Iniciales para el Abordaje de Políticas Públicas

¿Cuál es la importancia de analizar las políticas públicas y crear mecanismos que permitan un mejor desarrollo de estas? Esta interpelación por la relación eficiencia-eficacia como nodo crítico en los procesos de modernización con la incorporación de las Tecnologías de la Comunicación y la Información (TIC), con plataformas digitales y el dominio popular de las redes sociales digitales, por lo que este modelo pretende transformar y bajar intensidad a la conflictividad Estado- Sociedad Civil.

En este sentido, el debate en torno a las políticas públicas ha cobrado importancia tanto en el mundo académico como en las esferas de gobierno, llevándolo, más allá de la academia y la gobernabilidad del Estado. En efecto, las políticas públicas son un instrumento clave para sustentar la relación entre sociedad - Estado, constituyéndose de este modo como un componente clave en los procesos de planificación participativa donde se posicionan las agendas y perspectivas de los problemas sociales más acuciantes de un territorio.

Las organizaciones sociales han encontrado en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas la posibilidad de entablar una discusión sobre la democracia – participativa, es decir, sobre la legitimidad del Estado al momento de realizar intervenciones que permitan la superación de las problemáticas que se viven en los territorios, así mismo, este debate ha servido a través del tiempo para responder la pregunta ¿cuándo, cómo y hasta dónde debe intervenir el Estado?

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede señalar que la participación ciudadana y comunitaria en el proceso de formulación ejecución y evaluación de políticas públicas por parte

de diferentes actores sociales es necesaria como eje central de la gobernanza democrática. En este punto se debe tener en cuenta que existen diferentes modos de participación:

La participación social supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos. *La participación comunitaria* se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal. En cambio, la noción de *participación ciudadana* se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal (Ziccardi, 1998, p.29).

La participación ciudadana siguiendo lo señalado por Ziccardi, hace referencia a la intervención de individuos y grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses. Desde este punto de vista la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma, “la primera es la que está contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad” (Villareal, 2009, p.33). Por consiguiente, la participación ciudadana institucionalizada es la que se encuentra relacionada con las políticas públicas, esto en razón a que cumple tres funciones principalmente: “otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficientes la decisión y gestión pública” (Ziccardi, 2004, p.250).

Por otra parte, la participación ciudadana institucionalizada se encuentra consagrada en la Constitución Política de 1991 en los artículos primero (1) y segundo (2) los cuales señalan que: “Colombia es un Estado social de derecho (...) democrática, participativa y pluralista” (Const. 1991, Art.1) y que “Son fines sociales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Const.1991, Art.2). Así mismo, la Carta Magna señala en el Artículo cuarenta (40) que:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. (Const.1991, Art.40).

Para dar cumplimiento a estos artículos de la Constitución Política de Colombia el Congreso de la República desarrolló una serie de mecanismos y herramientas que permiten ejercer el derecho a la participación ciudadana, dando como resultado la Ley 1757 del 2015, la cual en su Artículo veinte (20), señala como mecanismos de participación ciudadana los siguientes: “la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto” (Ley 1757, 2015, Art. 20).

La participación ciudadana a través de estos mecanismos institucionalizados por la Ley 1757 de 2015 “pueden constituirse en formas de control ciudadano sobre la administración pública” (Grau, 2007, p.452). Puesto que la realización de control y monitoreo a la implementación de las políticas públicas permite diseñar mecanismos de participación ciudadana de carácter vinculante para orientar decisiones, la gestión directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales, las veedurías ciudadanas para vigilar el uso de los recursos públicos, los consejos de carácter consultivo o resolutivo que participan en la formulación y diseño de las políticas.

Este último elemento es fundamental, dado que las políticas públicas devienen del modo en que los ciudadanos participan en las diferentes fases que comprende la formulación,

implementación y evaluación de estas. Por lo tanto, las políticas públicas “deben constituirse e implementarse con la activa participación de diferentes grupos sociales que intervienen, se benefician, se afectan o les interesa la realidad a intervenir” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p.6). En otras palabras, es una cuestión fundamental para las políticas públicas el institucionalizar mecanismos que otorguen igualdad de oportunidades para participar en los procesos, así como garantizar que la participación de la ciudadanía no se concentre únicamente en la etapa de agenda pública, sino que se garantice durante todo el ciclo de la política pública.

Antes de seguir profundizando en el vínculo de las políticas públicas con la democracia y la participación ciudadana es necesario realizar un acercamiento al concepto, con la finalidad de definir lo que significa -para este trabajo- “*política pública*”; en segundo lugar, se realizará una aproximación a groso modo al territorio objeto de estudio, a través de un recorrido por la historia y el desarrollo académico de las políticas públicas. Finalmente se señalarán las dificultades que presenta el desarrollo de estas, en relación con el funcionamiento de la administración pública y su cotidianidad.

1.1 Concepto de Política Pública

Existe cierto consenso académico de que las políticas públicas son aquellas decisiones que adopta el Estado (Cf. Wilson, 2018, p.32) (Cf. Hernández, 2019, 87) como consecuencia de situaciones problemáticas que afectan a buena parte de la ciudadanía y, por ende, demandan una solución. A pesar de este consenso, aún existen ciertas confusiones a la hora de definirla, esto se debe a que se trata de un concepto que permite ser utilizado en diferentes contextos. En consecuencia, definir las políticas públicas implica revisar detenidamente el alcance etimológico de los vocablos que conforman dicho término, así mismo es importante tener en cuenta que el concepto de política pública tiene su raíces en el idioma inglés:

Dicho término se deriva etimológicamente de la palabra griega *polis*, que pasa al latín como *política* y al inglés medieval como *policie* y luego al moderno como *policy* para referirse a la administración gubernamental o a la conducción de los asuntos públicos (Pablos, 2013, p.57).

Cabe resaltar que el término *policy* tiene dificultades para ser traducido, comprendido y adaptado a idiomas diferentes del inglés y por culturas diferentes a la anglosajona, esto en razón a que en “otras lenguas su traducción como “política pública” o simplemente como “política” representa un neologismo, estrictamente académico que frecuentemente se presta para confusiones con otros significados de la palabra “política” (Pablos, 2013, p.58). Al respecto señala Roth:

Primero, la *política* es concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo la *política* es la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la *política* es designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. (Roth, 2017, p.35).

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, el propósito del presente trabajo se encuentra vinculado a la última definición presentada, en la cual el término política pública hace referencia a las acciones desplegadas desde las instituciones públicas. Sin embargo, no toda acción de gobierno constituye una política pública. En virtud de que, como demuestra el mismo Roth, existen dos elementos adicionales que permiten identificar una política pública del resto de acciones institucionales. La primera es que se genera a partir de situaciones percibidas como problemáticas y la segunda es que tiene claros sus propósitos y objetivos:

Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio (Roth, 2017, p.37).

De esta manera, las políticas públicas se conforman por uno o varios objetivos considerados necesario y deseables a alcanzar mediante la implementación de acciones que fundamentalmente son coordinadas por una institución pública, pero que también, como se verá más adelante,

merecen articulación de varias entidades que aunando esfuerzos pueden contribuir a la solución del problema considerado.

Otro aspecto importante en el propósito de definir lo que significa una política pública es que éstas son comúnmente confundidas con otros elementos desplegados por la administración pública, especialmente con lo que corresponder a los programas y proyectos. En otros términos, una política pública se constituye a nivel de emanar orientaciones rectoras sobre un problema concreto, un programa se constituye bajo una serie de operaciones para lograr un propósito, y finalmente un proyecto es la parte más concreta de acciones, tiene un principio y un fin, un límite temporal pero también un alcance, “mientras política se asocia con orientaciones o directrices y programa a una serie ordenada de operaciones, los términos de plan y proyecto están más asociados a la ejecución” (Roth, 2017, p.41). La política pública, entonces es entendida como las orientaciones generales que desembocan en acciones concretas que se desarrollan mediante programas y proyectos.

El lenguaje común tiende a calificar la mayoría de acciones por parte de las instituciones como política pública, entre ellas se cuentan los programas y proyectos. Sin embargo, no es del todo una calificación errónea, debido a que su diferencia no radica en la naturaleza del dispositivo administrativo sino en su alcance y jerarquía. Según Roth (2017):

Una política particular o sectorial que se inscribe en una política general, a la manera de las famosas muñecas rusas que encajan una dentro de la otra. Podemos en forma convencional, llamar a la muñeca más grande “política”, a la subsiguiente “programa” y la última “proyecto” y cada una de las muñecas pueden ser consideradas como una política en tanto que acción de mayor o menor alcance de una autoridad (p.40).

Hasta ahora, se abordaron los límites sobre los cuales se define el concepto de política pública que transversaliza este trabajo, en primer lugar, se trata de un instrumento desplegado desde la institucionalidad con el propósito de superar una problemática de carácter social, en

segundo lugar, este debe estar provisto de claridad sobre los objetivos y en tercer lugar, se presenta su grado y jerarquía en relación con otros mecanismos de intervención como lo son los programas y proyectos, no obstante es necesario abordar el alcance de este instrumento.

La política pública se entiende como un proceso e instrumento de planeación suscrito en el largo plazo. Es decir, que se encuentra ubicado sobre varios periodos de gobierno, los cuales, para el caso colombiano, tanto en los niveles nacional, departamental y local tienen una duración de cuatro años.

Dicho instrumento debe contar con respaldo interinstitucional, entendiendo la complejidad misma del problema como una necesidad de ser abordado desde múltiples competencias. Las políticas públicas deben ser por consiguiente un instrumento con una amplia participación, por una parte se deben sincronizar las acciones que realiza la administración pública y por otro, se debe coordinar al sector privado mediante mecanismos de gobernanza institucional. Esto quiere decir que, los problemas que abordan las políticas públicas requieren de la participación del sector privado, razón por la cual, es necesario un reconocimiento por parte de los gobiernos en sus limitaciones para destinar los recursos suficientes que permitan la superación del problema.

Así mismo, la participación ciudadana debe fungir como garante de su implementación. Si bien es cierto, las políticas públicas deben constituir mecanismos institucionales para realizar los procesos administrativos de seguimiento y evaluación determinados por competencias, la participación de los ciudadanos es fundamental para garantizar su continuidad en el tiempo, a través del control político de la función pública, así como la revisión de sus enfoques.

Para finalizar, las políticas públicas deben fundamentarse bajo el enfoque de derechos humanos, de género, diferenciales, poblacionales y territoriales, que permitan el diálogo y la revisión de sus contenidos, así como la actualización de los debates, puesto que como se señaló

anteriormente, la complejidad de los asuntos tratados en dichos instrumentos de planeación requieren del permanente cuestionamiento de sus principios y de los mecanismos de intervención, todo ello sustentado en indicadores que permitan la medición de sus resultados.

1.2 Particularidades de la Política Pública en Clave Territorial

En este trabajo de aplicación se propone la creación de un modelo que permita mejorar la gestión de las políticas públicas sociales en Bucaramanga, para ello, se requiere la caracterización de la forma en que se han configurado las políticas públicas en Latinoamérica, en el país y la ciudad de estudio. Esta descripción será muy precisa, puesto que la historia de las políticas públicas es un asunto que excede el propósito del presente trabajo.

El interés en las políticas públicas no se dio de forma homogénea en los Estados, mientras que en los Estados Unidos de Norte América se despertó dicho interés en la mitad del siglo XX, en Europa se dio entre las décadas del 70 y 80, y en Latinoamericana la última década del siglo anterior.

El Consenso de Washington permitió las reformas en el Estado vinculadas al discurso que, ya era parte de la tradición en otras partes del mundo “Se trataba de dar un giro a las concepciones relativas del papel del Estado, de los sectores públicos, privados y de sus relaciones con la ciudadanía a partir de la perspectiva neoinstitucionalista” (Roth, 2017, p.63). En este sentido, el concepto de las políticas públicas se introdujo en América Latina con el advenimiento de la modernización del Estado bajo las dimensiones de evaluación y la “nueva gerencia pública”, puesto que estas transformaciones permitían el uso de los recursos de forma más eficiente y racional. Por lo anterior Roth (2017) sostiene:

La introducción del análisis de la política se hizo a través de dos fuentes principales: las agencias internacionales públicas como el Fondo Monetario Internacional, el Banco

Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, de un lado, y la cooperación internacional privada y pública, del otro (p.64).

Otro elemento que ha diferenciado el avance en las políticas públicas ha sido la forma en la que la cultura y tradición de la administración pública ha permitido el funcionamiento de estas. Por un lado, la tradición anglosajona se encuentra vinculada a la formulación e implementación de “*programs*” compuestos de cuatro elementos: objetivos definidos y cuantificables, duración establecida -la cual en algunos casos excede la duración de los gobiernos-, recursos aprobados para su implementación y, finalmente, ejercicios claros de evaluación, lo que facilita la continuidad, transformación y/o terminación de estos.

Por otro lado, la tradición Latinoamericana y particularmente la colombiana se encuentra vinculada a la formulación de Planes de Desarrollo -tanto en el nivel local, regional y nacional-, ruta mediante la cual, los gobiernos implementan programas que permiten el cumplimiento de metas anualizadas con sus respectivas vigencias presupuestales, en los que se pone mayor interés que en los impactos de su ejecución. Esta característica propia de la cultura en la administración pública colombiana es uno de los elementos que ha obstaculizado el desarrollo de las políticas públicas, como se evidenciará en este capítulo.

Es importante considerar que el análisis de políticas públicas en América Latina posee dificultades de carácter estructural debido al poco desarrollo tanto en el ámbito académico como en la experiencia gubernamental asociada a la gobernabilidad. “aparte de México y Brasil, y en menor medida Argentina y Colombia, no hay una comunidad epistémica donde se pueda encontrar aportes sustantivos ni lineamientos teóricos de análisis de políticas” (Fontaine, 2015, p.7). Mientras que la administración pública anglosajona se ha alimentado por más de cinco décadas del estudio y análisis de políticas públicas, en América Latina los aportes de la academia son bastante recientes, al respecto señala Guillaume Fontaine (2015):

Para dar una idea de la situación de la disciplina o del campo de estudios en la actualidad, en los Estados Unidos se ofertan más de cincuenta doctorados afines, entre administración pública, asuntos públicos y gobierno, mientras el conjunto de los países de América Latina y el Caribe, apenas hay unas veinte formaciones de este nivel, la gran mayoría de las cuales se concentran en México (pág. 7).

Otro indicador que permite evidenciar el bajo nivel de aportes realizados desde la academia latinoamericana al desarrollo de las políticas públicas es la producción de investigaciones y la publicación de libros y artículos:

Una revisión del catálogo de la biblioteca de Harvard, que es el más completo del mundo en esta materia, deja ver que entre 2000 y 2014 se han publicado al menos 17.000 libros sobre políticas públicas o administración públicas, entre los cuales apenas 400 en español. Las principales editoriales latinoamericanas especializadas tampoco ofrecen mucho material actualizado, pues en sus catálogos predominan las traducciones textos de clase, veinte o treinta años después de su primera publicación en inglés (Fontaine, 2015, p.7).

Así mismo, la existencia de programas en las instituciones de educación superior que permitieron la formación de profesionales para mejorar las capacidades de los gobiernos locales y las administraciones sobre la formulación e implementación de políticas públicas.

En la esfera nacional sólo hasta después de la mitad de la década de los noventa, las instituciones de educación superior crearon programas de ciencias políticas, gobierno o afines. Las primeras universidades que establecieron dicha formación fueron la Escuela Superior de Administración Pública (Bogotá); la Universidad del Cauca (Popayán); la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá); la Universidad Externado de Colombia (Bogotá) y la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá).

En lo que corresponde al objeto de estudio, el desarrollo de programas académicos en las universidades del Área Metropolitana de Bucaramanga pudo haber incidido en la formulación de ejercicios etiquetados como políticas públicas^{‡‡}.

Por otra parte, mientras la modernización del Estado a finales de la década de 1990 conllevó al fortalecimiento del Departamento de Planeación Nacional en componentes de evaluación de políticas públicas como SINERGIA y las universidades del orden nacional avanzaron en la concreción de programas que permitieron el despliegue institucional de las políticas públicas, en Bucaramanga sólo hasta el 2012, se creó el primer programa de postgrado que hacía referencia al fortalecimiento de la gestión pública.

En efecto, en la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander (UIS) (la Resolución 1857 del 24 de febrero de 2012) creó la Especialización en Gestión Pública que tenía como objetivo fundamental:

La formación de profesionales críticos, con conocimiento de los fundamentos de la teoría política y social, dominio metodológico en el campo de la formulación de proyectos y políticas públicas para incidir en el mejoramiento de la calidad de la gestión pública (Resolución 1857, 2012).

Posteriormente, esta entidad oferta la Maestría de Gestión y Políticas Públicas (Resolución 13544 del 21 de agosto de 2014) y que tiene como propósito:

Incidir en el mejoramiento de la calidad de la gestión pública a través de la cualificación de personal capaz de diseñar de manera eficiente políticas públicas que aporten soluciones a las necesidades de la región y el país además de propender por el mejoramiento de la calidad del servicio público en busca de la eficacia, eficiencia y transparencia (Resolución 13544, 2014).

^{‡‡} Como veremos en el segundo capítulo, los documentos y actos administrativos proferidos y etiquetados como políticas públicas -tanto en el Concejo Municipal como en la Alcaldía- carecen de elementos básicos para que estos puedan ser considerados como tales.

Podría afirmarse que el programa de maestría de la UIS ha contribuido a mejorar la formulación de las políticas públicas en la administración municipal de Bucaramanga, puesto que dos de las políticas formuladas y presentadas a finales del año 2019 en el Concejo Municipal de Bucaramanga y sancionadas por el alcalde, fueron a su vez trabajos de aplicación presentados para obtener el título de la maestría mencionada. El primero de ellos es la Política Pública para las Familias de Bucaramanga 2019-2029 y el segundo es la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia y Fortalecimiento Familiar.

Posteriormente la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ofreció dos maestrías en modalidad presencial y otra a en modalidad distancia; en el 2018 la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB) y la Universidad de Santander (UNDESUR) crearon la Maestría en Ciencia Política y la Maestría en Gestión Pública y Gobierno, las dos en modalidad presencial.

En la misma dirección, en el año 2020 la UNAB abrió la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo, programa orientado al diseño, gestión y evaluación de políticas públicas, enfocada en impactar el desarrollo y el bienestar social, formando profesionales con capacidad de formular alianzas público-privadas en respuesta a los problemas sociales. Finalmente, en el 2021 la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB) empezó a ofertar la Especialización en Políticas Públicas y Gobernanza Territorial, la cual busca atender los problemas públicos del orden territorial mediante la formulación de políticas públicas con enfoque de gobernanza territorial.

Como se observa, las universidades del Área Metropolitana de Bucaramanga sólo a partir del año 2012 empezaron a implementar programas de postgrado para la formulación e implementación de políticas públicas. La Universidad Industrial de Santander cuyo propósito se encuentra vinculado a la necesidad de fortalecer la industria y el desarrollo regional, fue a su vez la primera universidad en avanzar en dichos estudios.

1.2.1 Antecedentes Bogotá, Medellín y Cali

Lo relacionado con los cambios de los modelos de las políticas públicas en Colombia, la literatura al respecto ha documentado los principales marcos que han orientado la formulación, implementación y evaluación de estos documentos y que, como se mencionó en la sección anterior han generado cambios en la manera de entender y de implementar las políticas.

En este sentido, en esta sección se realizó el análisis de la gestión de políticas públicas en tres ciudades del país, a saber, Bogotá, Medellín y Cali; para este se tomó como referencia las guías para la formulación e implementación de políticas públicas con las que cuentan estos municipios.

Durante los últimos años estas ciudades han trabajado en la construcción y fortalecimiento de las acciones públicas a través de la formulación y articulación de políticas públicas, para este propósito han diseñado guías y modelos que facilitan, por una parte, los procesos técnicos a los funcionarios y contratistas de esas administraciones municipales y por otra, mejoran las instancias de participación ciudadana.

Estas guías constituyen “instrucciones básicas y metodológicas para las fases de agenda pública, formulación e implementación. Su objetivo es fortalecer las capacidades de las entidades en la estructuración de políticas públicas como instrumentos de planeación de largo plazo” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p.2). Adicionalmente se encuentran diseñadas en clave territorial al respecto el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali señala:

Contar con una metodología propia que atienda las especificidades de la administración de Santiago de Cali se justifica en la necesidad de tomar decisiones informadas (...). Esto lo lleva a convertirse en un instrumento útil y necesario para quienes en su quehacer se encuentran involucrados en cualquier política pública en Santiago de Cali, disminuyendo los reprocesos y logrando una mejor inversión de los recursos. (Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali, 2018, p.3).

En este mismo sentido se encuentra diseñada la guía para Medellín^{§§}: “la formulación desde una perspectiva territorial, implica la identificación, clasificación, análisis y priorización de una serie de situaciones problemáticas que se presentan a nivel local (Observatorio de Producción Normativa, 2018, p.9).

Estas guías tienen como finalidad brindar un paso a paso para la formulación de las políticas públicas, a través de la cualificación de los conocimientos, técnicas y procesos empleados en la formulación e implementación de las políticas públicas, cabe aclarar que cada una de estas aunque presentan aspectos específicos y métodos particulares realizan un énfasis en dos (2) elementos:

- Enfoques en las políticas públicas.
- Ciclo de las políticas públicas.

Encuanto a los enfoques de análisis para abordar etapas o fases concretas de las políticas públicas se encontró que estas guías coinciden en los siguientes:

- Derechos Humanos.
- Género.
- Poblacional diferencial.
- Territorial.
- Ambiental.

Estos enfoques tienen el propósito de funcionar como ejes para direccionar las acciones de la política pública, en otras palabras, “los enfoques se entienden como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p.7). Además, los enfoques tienen un papel preponderante en los procesos de formación de las políticas públicas, porque permiten

^{§§} Esta guía presenta una particularidad y es que no sólo contempla a Medellín sino al Departamento de Antioquía.

comprender cómo se configuran las dinámicas de interacción entre el gobierno y los actores sociales. Tal y como lo señala Aguilar (2007):

Las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta – interacción – interdependencia – coproducción – corresponsabilidad - asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (p.7).

Respecto al Ciclo de las políticas públicas se encontró que para la guía de Medellín este aunque se encuentra presente en la estructura del documento, pues trata cada uno de las fases de la política, no se hace de forma explícita. Por el contrario, las guías de Bogotá y Cali los presentan de manera explícita como capítulos de sus guías las cuales contienen las fases de: Formulación, implementación, seguimiento y evaluación; adicionalmente la guía de Bogotá incluye las fases preparatorias y de agenda pública. Cabe recordar que el Ciclo de las políticas públicas “es el conjunto de fases o etapas que permiten la identificación del problema, el análisis de actores y la participación, la determinación de los factores estratégicos de la política, la construcción del plan de acción y la implementación del mismo, así como el seguimiento y la evaluación de todo el ejercicio (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p.27)

Un elemento que diferencia la gestión de las políticas públicas en estas ciudades tiene que ver con el componente de la participación ciudadana, la cual para las ciudades de Medellín y Cali en sus guías tiene un papel preponderante en la fase de formulación, pues, es el elemento central para determinar el problema y las alternativas de solución, pero en las demás fases no se contemplan escenarios de participación por lo cual se encuentra limitada la forma en que los ciudadanos pueden hacer parte de las políticas públicas. Por su parte, la guía de Bogotá contempla el componente de la participación ciudadana durante todas las fases y señala que: “Las políticas públicas deben construirse e implementarse con la activa participación de diferentes grupos

sociales que intervienen, se benefician, se afectan o les interesa la realidad a intervenir.” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p.6).

Aunque en Bogotá se contempla que las políticas públicas se construyan, se implementen y evalúen con la activa participación ciudadana, la guía no plantea un instrumento o mecanismo concreto para la realización de este proceso. Adicionalmente, la guía plantea unas limitantes al desarrollo de la participación ciudadana al señalar que los alcances de esta pueden ser determinados por el personal encargado de la estructuración del proceso: “Los hacedores de política pública, de acuerdo con la propia naturaleza de la política, tienen autonomía para decidir el alcance de la participación ciudadana en cada fase de la política” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p.9).

Finalmente, es importante señalar que estos documentos permiten tener un acceso al proceso de gestión de las políticas públicas en estos municipios, así como permitir comprender grosso modo las fortalezas y debilidades en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

1.3 El Lugar de las Políticas Públicas en la Planeación

En la sección anterior se hizo una breve descripción de la forma en que las políticas públicas se incluyeron en la agenda de la administración y la academia. Ahora se abordará otro elemento de gran importancia al momento de pensar en modelos de gestión que logren potenciar las políticas públicas como elementos claves de la planeación, sobre todo, en lo que respecta a la resolución de conflictos sociedad - Estado.

El análisis del lugar de las políticas públicas entre los diferentes instrumentos de planeación, aborda las complicaciones que se han encontrado en el desarrollo propio las funciones, competencias y retos de la administración, advirtiendo que la profundización de este tema se

realizará en el segundo capítulo, a través del análisis de los documentos administrativos aprobados y “etiquetados” como políticas públicas en el Municipio de Bucaramanga, tratando de crear un puente entre el análisis técnico y empírico de los estado de dichos documentos.

En Colombia, a partir de la Constitución política de 1991 y en particular, con la Ley 152 de 1994, los Planes de Desarrollo se constituyen tanto a nivel nacional como territorial en “el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión” (DNP, 2021). Es el Plan de Desarrollo, el documento encargado de señalar los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas a cumplir dentro en un periodo de gobierno, las prioridades de la acción del Estado durante dicho periodo de gobierno. Además, el Plan de Desarrollo contiene el Plan Plurianual de Inversiones y los presupuestos aprobados para la ejecución, así como sus fuentes de financiación.

El marco legal que rige el PND está consignado dentro de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ésta incluye, entre otros, los principios generales de la planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación y ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2021).

La importancia que se le confiere a los planes de desarrollo como el principal componente de la planeación de un gobierno, ha dificultado la posibilidad de implementación de las políticas públicas, o por lo menos la continuidad de estas. Inicialmente se consideró que su implementación correspondía a un tema poco relevante en la administración pública. Es decir, se consideraba que no existía una brecha entre la decisión y la materialización de las políticas públicas. No obstante, la falta de seguimiento y control político de estas decisiones no sólo han formado una brecha entre la toma de decisiones y la ejecución de estas, sino que ha fortaleciendo la desconexión entre los gobiernos impidiendo su continuidad a largo plazo.

Como se mencionó anteriormente, los problemas abordados por las políticas públicas tienen como factor común un alto grado de complejidad, de lo contrario, no sería necesaria su

formulación, sino la concreción de un programa o proyecto que brindará una solución en el corto plazo. Por tal razón, las políticas públicas se configuran como un reconocimiento por parte de un gobierno de la existencia de problemáticas que no pueden ser resueltas por su periodo de mandato, es por ello la necesidad de hablar de vocación de permanencia en su la implementación:

Para hablar de una política pública con vocación de permanencia y continuidad, sobre la base de las coaliciones establecidas en torno a ello, generalmente son superiores a una década y doce años, lo que en Colombia equivaldría al menos a tres gobiernos, bien sea del nivel nacional o del nivel territorial (Cuervo Restrepo, 2014, p.143).

La lógica de la planeación para el caso colombiano impone un primer reto, por un lado, la formulación de las políticas públicas en clave del largo plazo – mínimo diez años de implementación – y por el otro lado las orientaciones nacionales (constitucionales y ley 152 de 1994) de un gobierno en términos políticos es el Plan de Desarrollo formulado con un periodo de duración de cuatro años.

Para un alcalde y su gabinete el documento que guía sus acciones es el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), por tres razones fundamentales, la primera de ellas es que el PMD se formula con base en el “Programa de Gobierno” (Art. 259 C.P. 1991 y Art. 39 y 40 Ley 152 de 1994), el cual, es su carta de presentación antes de ser elegidos democráticamente mediante el voto popular, el cual se encuentra vinculado al voto programático como señala la Carta Magna “quienes elijan Gobernadores y Alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presento al inscribirse como candidato. La ley reglamentara el ejercicio del voto programático” (Const. 1991, Art.259). Este artículo de la Constitución se encuentra reglamentado y desarrollado en profundidad por la Ley 152 de 1994 en sus artículos 39 y 40:

Artículo 39.-Elaboración: Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo, deberá tenerse principalmente en cuenta lo siguiente: 1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los Planes de

Desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

Artículo 40.-Aprobación: Los planes serán sometidos a consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación la Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlo mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiera lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o alcalde, según sea el caso (Ley 152, 1994, Art. 39 y 40).

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en el caso de no ser satisfactorio el desempeño del gobernante electo con relación a su programa de gobierno, se brinda la posibilidad a los ciudadanos de removerlos del cargo a través de la realización de un proceso de votación que se denomina revocatoria del mandato y que esta consignado en la Ley 134 de 1994, la cual en el Artículo seis (6) señala que: “es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o un alcalde” (Ley 134, 1994, Art.6).

La segunda razón es que los instrumentos de evaluación y seguimiento a su desempeño como gobernante se encuentran vinculados al nivel de cumplimiento de metas consignadas en el Plan de Desarrollo y la ejecución de presupuesto.

Una tercera razón– y quizá la más importante bajo la perspectiva de este trabajo – es el control político realizado para el caso de los municipios en el órgano colegiado del Concejo Municipal, el cual se realiza bajo la figura de informes de gestión, que se traduce nuevamente en la ejecución presupuestal y cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo, relacionada con la “rendición de cuentas” (Ley 1757 de 2015). En este sentido señala Cuervo Restrepo (2014): “En Colombia se suele confundir implementación con ejecución de presupuesto. La ejecución de

presupuesto obedece a un cumplimiento de metas a corto plazo, sin estar atado a objetivos estratégicos de mediano plazo que trascienda gobiernos” (p.151).

Estos tres elementos permiten evidenciar la priorización del Plan de Desarrollo sobre las políticas públicas, lo cual se refuerza por el sistema de presupuesto el cual se ejecuta a través de la implementación de programas y proyectos, en el entendido de que los proyectos de inversión se encuentran a su vez relacionados con las vigencias fiscales anualizadas, es decir, escenarios plenamente ubicados en el corto plazo “En Colombia no se ha podido definir una interface, un vínculo claro entre los Planes de desarrollo, los proyectos de inversión y las políticas públicas” (Cuervo Restrepo, 2014, p.144).

Finalmente, los gobiernos democráticos son resultado de la organización y lucha por el control del poder a través de elecciones, es decir, por la *política*, en este caso *politics*, lo que limita la continuidad de algunas políticas públicas aprobadas por gobiernos en los que se contraponen los intereses políticos y/o las visiones y perspectivas sobre los problemas que determinan la sociedad. Se supone, que las políticas públicas se modifican a la luz del seguimiento y la evaluación. Es decir, la técnica sobrepuesta a las visiones ideológicas sobre los problemas, no obstante, lo que ocurre en términos prácticos es que los gobiernos transforman las políticas alrededor de su agenda.

Por lo anterior, este trabajo se propone analizar la necesidad de la participación ciudadana como un garante de la implementación de las políticas públicas, ofreciendo espacios relevantes para la ciudadanía en el que el control y seguimiento a los planes estratégicos de implementación, así como mejorar el control y la gestión de dichas políticas al interior de los procedimientos institucionales y administrativos como son el COMPOS (Consejo Municipal de Política Social) y la Secretaría de Planeación. Con relación a que un mayor control y seguimiento por parte de los ciudadanos, produce un mayor nivel de gobernabilidad en la administración municipal.

2. Implementación de Políticas Públicas en Bucaramanga

Una de las etapas poco consideradas en el análisis de las políticas públicas tiene que ver con su implementación, puesto que esta se entiende como un proceso de carácter administrativo que depende de la voluntad del gobernante. Sin embargo, éste es el elemento central del presente trabajo, puesto que se pretende la vinculación directa entre la implementación de las políticas públicas y la legitimidad del Estado. En palabras de Roth, los bajos niveles de implementación de las políticas públicas generan una pérdida de legitimidad en el Estado:

Frente a los déficits de implementación, lo que está en juego es la legitimidad misma del Estado como una instancia capaz de regular la sociedad para que haya un mayor bienestar colectivo e individual. En América Latina, este déficit es sin duda una de las causas de la baja confianza existente en las instituciones políticas por parte de la ciudadanía (en Colombia la confianza en la administración pública es del 20% en 2000). Sin duda, estos déficits alimentan la brecha entre Estado formal y Estado real; disminuye también la confianza de la ciudadanía en la política, es la creencia misma en los valores democráticos que está peligrando (Roth, 2014, p.38).

Al final del capítulo anterior se pusieron en evidencia las dificultades que enfrentan las políticas públicas para construir un diálogo con los demás instrumentos de planeación, esta desarticulación entre políticas públicas y los planes de desarrollo se correlaciona con la baja implementación de las primeras, socavando la legitimidad de las instituciones para abordar los problemas complejos de la sociedad, que difícilmente pueden ser resueltos en el corto plazo:

La incapacidad del Estado de compenetrarse realmente con la sociedad, o por lo menos con parte de ésta, como la de ejecutar eficazmente sus políticas, socava su legitimidad y lo aleja de la sociedad que pretende regular. Prueba de ello, es la poca confianza que expresa la ciudadanía latinoamericana en sus instituciones públicas, en particular hacia el personal político, las instituciones representativas, la administración pública y las instituciones democráticas en general (Rojas, 2010; Zavotta, s.f. citado en Roth, 2017; p.27).

La preocupación por la implementación de las políticas públicas llevó a que en el año 2013 el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), unidad especial de carácter académico de

la Procuraduría General de la Nación, publicara un documento que buscaba fortalecer dicho proceso en el país. No obstante, el público al que se dirigió dicho esfuerzo, se estableció por encima de los funcionarios públicos, orientado dicha labor pedagógica a los ciudadanos y ciudadanas interesados en el desarrollo de este mecanismo del Estado.

Bajo el título de *“Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía”* el documento de la Procuraduría define las políticas públicas de la siguiente manera:

Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá, son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía (Torres-Melo & Santander, 2013, p.15).

Como se observa, la entidad encargada de representar a los ciudadanos ante el Estado y máximo organismo del Ministerio Público señala el papel de las políticas públicas como un elemento clave en la materialización de las acciones realizadas por Estado y en la relación entre las entidades gubernamentales y la ciudadanía. En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo realizar una descripción de los documentos que han sido aprobados por el Municipio de Bucaramanga bajo la “etiqueta” de políticas públicas, entendiendo la responsabilidad que tienen dichos actos administrativos en la gestión de los problemas del territorio.

Con el propósito de mostrar la baja implementación de cada uno de estos actos administrativos, así como su baja calidad técnica para ser denominadas políticas públicas, se hace necesario presentar la revisión de la implementación y la articulación que han tenido estos instrumentos con los planes de desarrollo municipal.

2.1 Políticas Públicas y Actos Administrativos en Bucaramanga

Se observa un avance de las políticas públicas al interior de la alcaldía de Bucaramanga, en términos de codificación de documentos y acciones con “la etiqueta” de política pública, no solo mejoró la presentación de documentos que contengan la solidez para ser denominados como tal, sino que a su vez impulsó e incorporó un proceso de sistematización, seguimiento y revisión por parte de la Secretaría de Planeación Municipal, razón por la cual para el año 2020 se inició la revisión de todos los actos administrativos que hacían referencia a “*política pública*” o que se encontraban catalogados como tal. El propósito de esta revisión documental es parte del despliegue en la administración de este trabajo de aplicación.

Como resultado de esta revisión se encontró que la Alcaldía de Bucaramanga tenía 29 actos administrativos catalogados como “*políticas públicas*”, incluyendo las que se encontraban en formulación por parte del gobierno, distribuidas de la siguiente manera:

- Dos políticas públicas adoptadas del nivel nacional:
 1. La ley de víctimas del conflicto armado
 2. Política pública nacional para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.
- Seis (6) de la Secretaría de Desarrollo Social.

Tabla 1

Políticas Públicas Secretaría de Desarrollo Social

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
1	Desarrollo Social	PP. Para el disfrute de ciudad, derecho a una vida libre de violencias e igualdad de oportunidades para las mujeres en Bucaramanga 2021-2031.	Implementación
2	Desarrollo Social	PP. Para el reconocimiento e inclusión social de la población OSIGD.	Presentación al Concejo Municipal
3	Desarrollo Social	PP. Para el bienestar ciudadanía en habitabilidad en calle.	Implementación

4	Desarrollo Social	PP. Primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar 2019-2029.	Implementación
5	Desarrollo Social	PP. Para las familias de Bucaramanga.	Implementación
6	Desarrollo Social	PP. Para el disfrute del envejecimiento y vejez en Bucaramanga.	Implementación

Nota: Esta tabla muestra las políticas públicas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

- Una (1) política por parte del Instituto de la juventud, la recreación y el deporte de Bucaramanga (INDERBU).

Tabla 2

Política Pública INDERBU

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
7	INDERBU	Política Pública de Juventud.	Formulación

Nota: Esta tabla muestra la política pública a cargo del INDERBU.

- Dos (2) políticas en Instituto Municipal de Cultura y Turismo (IMCT).

Tabla 3

Políticas Públicas IMCT

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
8	IMCT	Política Pública de Turismo.	Implementación
9	IMCT	Política Pública de investigación de la historia cultural y etnográfica en procura de rescatar la historia del ente territorial, sus barrios, comunas, veredas y corregimientos como riqueza cultural del Municipio de Bucaramanga.	Implementación

Nota: Esta tabla muestra las políticas públicas a cargo del IMCT.

- Una (1) política en el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga (IMEBU).

Tabla 4

Política Pública IMEBU

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
10	IMEBU	Política Pública de Trabajo.	Formulación

Nota: Esta tabla muestra la política pública a cargo del IMEBU.

- Una (1) política en el Instituto de Vivienda y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (INVISBU).

Tabla 5

Política Pública INVISBU

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
11	INVISBU	Política pública de Vivienda y Hábitat de Bucaramanga.	Implementación

Nota: Esta tabla muestra la política pública a cargo del INVISBU.

- Cinco (5) políticas en la Secretaría de Planeación.

Tabla 6

Políticas Públicas Secretaría de Planeación

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
12	Planeación	PP. Legalización de asentamientos humanos.	Implementación
13	Planeación	PP. Presupuestos participativos.	Implementación
14	Planeación	PP. Participación democrática.	Formulación
15	Planeación	Plan Integral Zonal del Norte.	Implementación
16	Planeación	Implementación del observatorio como política pública para el análisis y estudio del Distrito Metropolitano de Bucaramanga.	Pendiente

Nota: Esta tabla muestra las políticas públicas a cargo de la Secretaría de Planeación.

- Cinco (5) políticas en la Secretaría de Interior.

Tabla 7

Políticas Públicas Secretaría del Interior

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
17	Interior	Política Pública de Discapacidad.	Reformulación
18	Interior	Política Pública Integral de libertad religiosa y de cultos para el municipio de Bucaramanga.	Implementación
19	Interior	"Política Pública de seguridad y convivencia ciudadana" Es un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana-PISCC.	Implementación

20	Interior	Política pública de prevención y atención del delito de trata de personas y atención de las víctimas.	Formulada
21	Interior	Política Pública de Protección y Bienestar Animal.	Implementación

Nota: Esta tabla muestra las políticas públicas a cargo de la Secretaría del Interior.

Una (1) política en la Secretaría de Salud.

Tabla 8

Política Pública Secretaría de Salud

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
22	Salud	Política Pública para el control y prevención de la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta.	Implementación

Nota: Esta tabla muestra la política pública a cargo de la Secretaría de Salud.

- Una (1) política en la Secretaría de Infraestructura.

Tabla 9

Política Pública Secretaría de Infraestructura

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
23	Infraestructura	Institucionalización de la Política Pública de sostenibilidad de parques y zonas verdes.	Implementación

Nota: Esta tabla muestra la política pública a cargo de la Secretaría de Infraestructura.

- Una (1) política en la Secretaría de Educación.

Tabla 10

Política Pública Secretaría de Educación

PP	Secretaría	Nombre de la Política Pública	Estado
24	Educación	Institucionalización del programa social de la Universidad del Pueblo como una política pública	Pendiente

Nota: Esta tabla muestra la política pública a cargo de la secretaría de Educación.

Cuando se realizó la aprobación de la política pública para las mujeres y equidad de géneros, tres políticas públicas fueron derogadas por el Concejo Municipal de Bucaramanga en el

año 2021: Política pública para la protección y atención a mujeres víctimas de la violencia; Política pública de mujeres cabeza de familia; Política pública de mujer y equidad de género. Lo anterior se realizó por medio del artículo 21 del Acuerdo Municipal 037 el cual dispone: “El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarías” (Acuerdo 037, 2021. Art 21).

El primer acto administrativo “etiquetado” como política pública en el municipio de Bucaramanga es la de infancia y adolescencia aprobada mediante el Acuerdo 022 del 18 de noviembre del 2008, el cual se encuentra fundamentado en la Ley 1098 del 2006, la cual señala la obligación de diseñar e implementar dicha política a nivel departamental y municipal, mediante la puesta en marcha del Consejo Municipal de Política Social (CONPOS).

No obstante, la revisión de este acto administrativo da cuenta de los bajos niveles de participación para el diseño y formulación de las políticas públicas. Lo anterior en razón a que dicho documento no posee un diagnóstico y en su Artículo tercero (3) plantea como uno de sus objetivos: "Diagnosticar, focalizar y analizar la situación actual de los niños, niñas y adolescentes en el Municipio de Bucaramanga mediante la actualización permanente de la línea base del estado de la infancia y la adolescencia" (Acuerdo Municipal 022, 2008, Art.3) es decir, la implementación de la política tiene como primera tarea la elaboración de la línea base y su espacio de brindar informe de seguimiento y evaluación es una comisión creada desde el CONPOS.

La política pública en mención, es adicionada por el Acuerdo 051 del 2013, el cual agrega cinco numerales más al articulado con el fin de garantizar la gestión y rutas para el restablecimiento de derechos, la orientación de recursos para lograr la generación de oportunidades, mantener los sistemas actualizados, la inclusión de la población vulnerable y el fortalecimiento de la articulación interinstitucional.

En el año 2019 la política pública de infancia y adolescencia cumplió su etapa de implementación, se había establecido por diez años, razón por lo cual, el Concejo Municipal aprueba el Acuerdo 036 del 2019, el cual actualiza la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar del municipio de Bucaramanga para el decenio 2019-2029.

Esta política en sus lineamientos de formulación se fortaleció a través de la puesta en práctica del Ciclo de Jones, posee un espacio de participación bajo los parámetros de gobernanza, es decir, vinculando al sector privado al cumplimiento de las acciones, otra característica destacable de la nueva política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar es el plan estratégico de implementación, el cual por una parte constituye una batería de indicadores y por otra parte compromete las acciones durante una vigencia de diez años del Acuerdo Municipal adoptado en el 2019.

La actualización de esta política a su vez permitió un fortalecimiento del CONPOS (Consejo Municipal de Política Social), puesto que dicho cuerpo colegiado de participación ciudadana fue actualizado durante el periodo de gobierno comprendido entre los años 2016-2019, a través del Decreto 0168 de 2018. Es necesario señalar que está ha sido la instancia de participación y seguimiento más importante en materia de políticas públicas del municipio de Bucaramanga, por cuanto ha garantizado la implementación de la política en mención y el desarrollo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).

Además, la implementación de esta política constituye una posibilidad de articulación entre Planes de Desarrollo Municipales, pues cada gobierno posterior a la aprobación tiene la obligación de presentar durante los primeros cuatro meses de su gestión el plan de acción de la política pública durante los cuatro años del mandato.

Para el año 2009 se aprobaron en el municipio dos políticas públicas; la Política Pública para la protección y atención a mujeres víctimas de la violencia en el municipio de Bucaramanga mediante el Acuerdo 054 del 2009 y la Política Pública de juventud en el municipio de Bucaramanga por intermedio del Acuerdo 093 del 15 de diciembre 2009. La primera fue derogada por la recientemente aprobada “Política pública para el disfrute de la ciudad, derecho a una vida libre de violencias e igualdad de oportunidades para las mujeres en Bucaramanga 2021-2031” y la segunda se encuentra surtiendo un proceso de actualización por parte del INDERBU (Instituto de la Recreación y el Deporte del Municipio de Bucaramanga), dependencia de la administración municipal encargada de la implementación de dicha política. Es necesario advertir que esta actualización debe ser presentada ante el CONPOS y el Concejo Municipal para su posterior aprobación y sanción.

Respecto al Acuerdo 054 del 2009, se observa que este tiene como propósito la adopción de la Ley 1257 del 2008 y en este sentido, el acuerdo no cuenta con un escenario de participación que permita y garantizar la apropiación ciudadana de dicha política; igualmente este acuerdo no posee un diagnóstico que permita entender el problema y la contextualización de las violencias basadas en género en el municipio, como consecuencia de ello, el Artículo cuarto (4) señala que: "Diagnosticar, focalizar y analizar la situación actual de las mujeres víctimas de la violencia en el Municipio de Bucaramanga" (Acuerdo Municipal 054, 2009, Art. 4). Aunque este artículo buscaba que se realizaré el diagnóstico, con la revisión bibliográfica se corrobora que este no fue realizado, lo cual, muestra la profunda deficiencia para la identificación de las violencias basadas en género en el municipio, elemento que repercute directamente en la formulación de acciones por parte de la administración municipal para la prevención dichas violencias.

El Acuerdo 093 del 2009 , mediante el cual se aprobó la Política Pública de Juventud, no contenía un diagnóstico que facilitará un acercamiento a las realidades de los jóvenes que habitan el municipio, instrumento que permitiría a la administración municipal en la cual se aprobó y a los gobiernos posteriores la configuración de acciones administrativas encaminadas a la atención de dicha población, razón por la cual, el documento presenta como parte de sus objetivos: “ a. Facilitar la articulación de las acciones que la Administración Municipal presta a la juventud. [...] c. Promover acciones que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de la juventud del Municipio (Acuerdo 093, 2009, Art.1).

Adicionalmente, este Acuerdo propone la creación de un sistema interinstitucional y plantea la vinculación del sector privado a través de la creación de la Red de Concertación de Políticas de Juventud como instancia de participación, no obstante, no existe en los archivos de la Alcaldía un acuerdo o resolución por medio de la cual se desarrollara esta iniciativa.

Desde la creación del Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga (INDERBU) en 1995 (Acuerdo 104 de 1995), la competencia en materia de atención a los jóvenes ha quedado concentrada en una entidad descentralizada que tiene como misión: “Liderar, facilitar y ejecutar, el derecho a la práctica del deporte, la recreación, la educación física y el aprovechamiento del tiempo libre, además genera procesos de desarrollo Integral juvenil en el Municipio de Bucaramanga” (Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga, 2021), es decir, que esta entidad tiene a su cargo la administración de escenarios deportivos y el derecho a la práctica del deporte para toda la población bumanguesa, lo que ocupa mayoritariamente los esfuerzos administrativos y los recursos con los que funciona la entidad.

Ahora bien, la Política Pública de juventud se encuentra en formulación y actualización por parte del gobierno del alcalde Juan Carlos Cárdenas Rey (2020-2023) bajo los enfoques de

garantía de derechos humanos, equidad de género, intersectorialidad y generación de oportunidades, atendiendo a los recientes debates sociales sobre la juventud, los compromisos adquiridos durante el desarrollo de las protestas juveniles del 2021 derivadas de la crisis social y profundizada por la pandemia del COVID-19, la elección democrática de los Consejeros Municipales de Juventud (CMJ) y en el marco del proceso de modernización administrativa de la Alcaldía de Bucaramanga y sus institutos descentralizados.

Para el año 2010 se aprobaron por la Alcaldía de Bucaramanga y el Concejo cuatro Acuerdos Municipales, etiquetados como políticas públicas, el primero de ellos es el Acuerdo 017 del 15 de julio del 2010 “Por medio del cual se adopta una política pública para la prevención y atención a las víctimas de la trata de personas y que crea el comité municipal contra la trata de personas en el municipio de Bucaramanga”. Este Acuerdo es un marco local para la adopción de la Ley 800 del 2003 del Congreso de la República y la conformación del comité municipal de seguimiento a dicha política.

La segunda política aprobada durante la vigencia del año 2010 fue la institucionalización del programa social denominado “Universidad del Pueblo” como una política pública para la inclusión y la aplicación por todos los alcaldes en el marco del Plan de Desarrollo, esta acción se realizó mediante Acuerdo Municipal 052 del 17 de noviembre del 2010.

El tercer acto administrativo del Concejo Municipal fue la adopción de la Política Pública de Mujer cabeza de familia en el Municipio de Bucaramanga, de conformidad con la Ley 1232 de 2008, este documento contiene algunas acciones como apoyo y material educativo para los hijos de las mujeres cabeza de familia, denominación utilizada en ese momento para los hogares de jefatura femenina, así como la inclusión en programas de fomento empresarial e incentivos para el sector privado, con el objetivo de brindar oportunidades económicas para las mujeres. Sin

embargo, las acciones no comprenden un plan de acción concreto fundamentado en datos o indicadores, y los incentivos para generar un modelo de gobernanza con el sector privado no derivaron en condiciones reales de intervención.

El último Acuerdo Municipal adoptado como política pública para esta vigencia fue el Acuerdo 053 del 10 de diciembre del 2010, por medio del cual se aprobó la Política Pública de Discapacidad, este acuerdo posteriormente fue modificado por la aprobación del Acuerdo 039 del 29 de diciembre del 2011, el cual realizó la reestructuración de cuatro (4) artículos, esto obedece principalmente a que el Ministerio de Protección Social realizó la evaluación del acuerdo y formulo unas consideraciones y correcciones a la política aprobada en el año 2010.

El primer acuerdo para atender y brindar garantía de derechos a las personas con discapacidad solo contenía un objetivo de promoción como se puede observar en el artículo primero (1) “El municipio de Bucaramanga promoverá la organización y la operación de procesos, pluralistas, abiertos, flexibles, incluyentes, con enfoque social de carácter social” (Acuerdo 053, 2010, Art. 1), este artículo se modifica posteriormente por lo propuesto por el Ministerio incluyendo unos principios orientadores:

- a. El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar decisiones y la independencia de las personas.
- b. La no discriminación.
- c. La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.
- d. El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana.
- e. La igualdad de oportunidades.
- f. La Accesibilidad.
- g. La igualdad entre el hombre y la mujer.
- h. El respeto a la evolución de las facultades de los niños, las niñas con discapacidad y su derecho a preservar la identidad.

i. La transversalidad. (Acuerdo 039, 2011, Art.1).

Así mismo las definiciones conceptuales y las líneas estratégicas presentadas en el primer documento también se vieron modificadas por el artículo segundo (2) y tercero (3) respectivamente del Acuerdo 039 de 2011. En lo que respecta al mecanismo de participación denominado Comité Municipal de Discapacidad el Ministerio en sus recomendaciones propuso como objetivo del mismo: “Reorganizar, replantear y reorientar los componentes y líneas de acción de la Política Pública de Discapacidad del municipio, dando así respuesta a la comunidad y a los nuevos lineamientos del Ministerio en cuanto a la formulación de la Política Pública de Discapacidad” (Acuerdo 039, 2011). Otro de los considerandos del Acuerdo de modificación a la política pública de discapacidad es el siguiente:

Que una vez acatadas las sugerencias del Ministerio de la Protección Social, se realizaron mesas temáticas que fueron lideradas armónicamente por la Secretaría Técnica del Comité de Discapacidad los respectivos titulares de las Secretarías de Despacho, la Red Santandereana por la Inclusión de las Personas en Condición de Discapacidad y representantes de la Universidad de Santander UDES a través de las cuales se definieron las líneas de acción de la Política Pública de Discapacidad y sus respectivas actividades las cuales requieren ser visibilizadas e incluidas como parte integral y sustancial de la Política Pública de Discapacidad toda vez los mismos están definidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y protocolo Facultativo de las Naciones Unidas adoptada y ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de Julio 2009 (Acuerdo 039, 2011).

El Acuerdo 039 de 2011 realiza modificaciones pertinentes a la política pública aprobada por el Concejo Municipal en el 2010, puesto que con este nuevo documento se cuenta con principios y líneas de acción definidas; articulación de acciones con entidades públicas y privadas; espacio de participación para la población y procesos de seguimiento y evaluación garantizados, elementos que no se encontraban presentes.

Para el año 2011, se aprobaron dos políticas públicas en el Concejo Municipal, la primera el 28 de febrero del 2011 por la cual se adopta la política pública de mujer y equidad de género,

derogada como se señaló anteriormente por la política aprobada en el año 2021, este documento no cumplió las dos acciones principales que se propuso llevar a cabo, la primera era la creación de la oficina de mujer y equidad de géneros y la segunda la formulación del plan de igualdad de oportunidades, en lo que concierne a la oficina de mujer y equidad de géneros el Concejo Municipal facultó al alcalde Fernando Vargas Mendoza (2008 – 2011) durante 90 días para la creación de esta, igualmente para presentar al Concejo Municipal el plan de acción de implementación se facultó al alcalde por 60 días para su presentación.

El otro acto administrativo no constituye una política pública Acuerdo 018 del 15 de mayo del 2011 del Concejo Municipal de Bucaramanga, puesto que su única acción es la concreción de convenios con universidades públicas y privadas, así como con centros de investigación con el propósito de generar investigaciones de historia cultural y etnográfica en procura de rescatar la historia del ente territorial, sus barrios, comunas, veredas y corregimientos.

Para el año 2012 se aprobaron tres políticas públicas mediante los acuerdos 020, 021 y 036, la primera es la de prevención de la obesidad, sin embargo no plantea un diagnóstico, y se concentra en las acciones que las secretarías de gobierno de la Alcaldía de Bucaramanga deben establecer para prevenir la obesidad en los ciudadanos, la segunda tiene que ver con la creación de un comité para seguimiento de la política nacional para la libertad religiosa y de cultos y la tercera es la de presupuestos participativos, que enmarca su labor en la concreción y adaptación en el territorio de la ley nacional de participación.

Durante el año 2013 se realizó la aprobación por parte del Concejo Municipal de dos políticas públicas, la primera es la actualización de la política pública de infancia y adolescencia y la segunda es la institucionalización de sostenibilidad de parques y zonas verdes, mediante el Acuerdo Municipal 044 del 26 de noviembre, no obstante, al igual que el Acuerdo Municipal 052

de 2010 “Universidad del pueblo” se trata de un programa que permite la articulación entre las dependencias de la administración.

En la vigencia 2014 fue aprobado un observatorio como política pública para el análisis y estudio del distrito metropolitano de Bucaramanga, mediante el Acuerdo 008 del 06 de mayo del 2014, el Concejo aprobó dicho acuerdo, que tiene como objetivo: “ la articulación entre entidades públicas y privadas para crear un centro de pensamiento que permita avanzar en la toma de decisiones y en el establecimiento de una hoja de ruta para la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga (Acuerdo 008, 2014. Art 4). No obstante, este Acuerdo no evidencia la implementación del Observatorio por los gobiernos posteriores a su aprobación.

Para el año 2015 -último año del gobierno de Luis Francisco Bohórquez-, se llevaron al Concejo de Bucaramanga dos políticas públicas para su aprobación éstas muestran diferencias técnicas profundas en su formulación y adicionalmente evidencian la falta de complementariedad de con la cual fueron estructuradas.

El Acuerdo 048 del 9 de enero del 2015 “Por medio del cual se adopta la política pública de legalización de asentamientos humanos en el municipio de Bucaramanga” y el Acuerdo 005 del 28 de abril del 2015 “Por medio del cual se adopta la política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga, para superar el riesgo y construir una ciudad sostenible”. Estos dos acuerdos ponen en evidencia grandes diferencias técnicas, el primero no cuenta con una diagnóstico claro al respecto de la situación de los asentamientos informales en el municipio, en tanto que el Acuerdo 005 cuenta con un diagnóstico profundo y claro que permite comprender el contexto de la vivienda en el municipio, así mismo, elementos como las estrategias para su implementación y los objetivos de la misma muestra una distancia técnica en su construcción. Dos elementos importantes marcan un hito en el municipio: el Acuerdo 005, instrumentos para la ejecución seguimiento y monitoreo,

los cuales buscaban incluir a la ciudadanía en este proceso y por otra parte el plan de acción el cual cuanta con una línea base, la programación de las metas para la vigencia de la política 2015-2031 y el valor aproximado para su cumplimiento.

Pero más allá de las diferencias técnicas que existen en el proceso de formulación de cada uno de estos documentos, es importante señalar que éstas no se encuentran articuladas, es decir, no plantean acciones conjuntas para superar el problema de la informalidad de la vivienda y construir una ciudad sostenible. La desarticulación de los instrumentos se evidencia en lo que respecta al plan de acción, pues al no contener este elemento el Acuerdo 048, deja sin una ruta clara de acción las metas orientadas al mejoramiento integral de barrios planteadas en el Acuerdo 005. Cabe aclarar que el Acuerdo 005 integra de manera efectiva los elementos planteados por el Acuerdo 048 en lo que respecta a sus objetivos:

Adóptese en el Municipio de Bucaramanga la Política Pública de Legalización de Barrios, cuyo propósito esencial es asegurar un mejor ordenamiento urbano del municipio y garantizarles una vivienda digna a las familias más pobres que residen en condiciones de informalidad, con lo que mejorará la calidad de vida de las personas, aumentarán indicadores de desarrollo humano y podrá fortalecerse la competitividad local, promoviendo la sostenibilidad del municipio (Acuerdo 048, 2014. Art 1).

En este mismo sentido apunta el objetivo del Acuerdo 005:

Contribuir en la reducción del déficit habitacional de Bucaramanga, garantizando el acceso y construcción de vivienda urbana, rural y su hábitat; fomentando los demás atributos urbanos con una perspectiva de derechos humanos, calidad de vida y desarrollo ambientalmente sostenible del territorio; promoviendo el incremento de programas de compra y mejoramiento de vivienda digna con adecuados y suficientes equipamientos; la reubicación de asentamientos humanos y mejoramiento de barrios; desarrollando el acceso a financiación de vivienda, que permita un desarrollo económico, social y cultural en coordinación con el sector público y privado (Acuerdo 005, 2015, Art.5).

Luego del avance de Bucaramanga en la formulación de políticas públicas con la política pública de vivienda, asesorada por ONU-Hábitat, el Concejo de Bucaramanga aprobó el Acuerdo 017 del 11 de noviembre del 2016, durante el primer año de gobierno de Rodolfo Hernández

Suárez (2016-2019), mediante dicho acuerdo se adopta la política pública de turismo para el municipio de Bucaramanga. La participación se limitó a la vinculación de algunas empresas particulares del sector turismo, mediante la puesta en marcha de un modelo de gobernanza, el cual no cuenta con un diagnóstico del sector, e intenta como propósito fundamental la sanción de un espacio en el cual se puedan construir acuerdos entre el sector público y el sector privado.

Metodológicamente, el documento posee conceptos claros, objetivos, principios y líneas estratégicas, así mismo plantea como escenario de participación la aglomeración de organizaciones de transparencia, fortalecimiento de redes sociales, organizaciones culturales, gremiales, de mujeres y seguimiento por parte del Concejo Municipal, lo que garantizaría la implementación luego de la sanción del alcalde. No obstante, el Concejo Municipal realizó una modificación mediante el Acuerdo 025 del 14 de agosto del 2017, el Concejo añadió una modificación al Artículo Décimo Quinto, limitando el tiempo para la reglamentación.

Finalmente, para el año 2019 se formularon dos políticas públicas que fueron llevadas al Concejo de Bucaramanga, la primera es la actualización de la Política de primera infancia, infancia y adolescencia 2019-2029 y la Política para las familias del municipio de Bucaramanga 2019-2029, estas muestran la mejoría que viene presentando la presentación, formulación y participación en las políticas públicas de la ciudad.

La política pública aprobada mediante el Acuerdo 034 del año 2019, contiene un escenario de participación con entidades públicas y privadas, posee una batería de indicadores en el plan estratégico. La implementación de esta se encuentra planteada en una duración de diez años y se encuentra aprobada por el CONPOS. Se estableció dos instancias de seguimiento importantes, a saber, el CONPOS y la Mesa Municipal de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar. Para cada cierre de gobierno, este debe presentar un informe que contenga

el consolidado de las actividades implementadas durante el cuatrienio y la articulación con los planes de desarrollo de los gobiernos posteriores, garantizando la continuidad de la misma por el periodo propuesto.

En este capítulo se realizó una revisión de los actos administrativos catalogados como políticas públicas y un análisis de aquellos actos que han contribuido al fortalecimiento y desarrollo histórico a lo largo de catorce años desde que se aprobó la primera política pública en el municipio de Bucaramanga. En el siguiente capítulo se abordará el Ciclo de Jones, la necesidad de incorporar la participación ciudadana a lo largo de los procesos de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política, este elemento se desarrollara a través de la experiencia en la formulación de cuatro políticas públicas bajo el paradigma de procesos participativos como nuevo modelo, el análisis de estas durante el último gobierno, y los mecanismos de participación con los que estás cuentan.

3. El Ciclo de las Políticas Públicas

Las políticas públicas entendidas como un proceso contienen etapas o fases que caracterizan su desarrollo, no obstante, este se desarrolla con claridad a partir de las contribuciones realizadas por Jones en los años 70. A este ciclo que caracterizó el desarrollo de las políticas públicas se le conoce como “El ciclo de Jones” y se puede resumir de la siguiente manera:

Tabla 11

Ciclo de Jones

Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase V
--------	---------	----------	---------	--------

Identificación de un problema.	Formulación de soluciones o acciones.	Toma de decisión.	de Implementación.	Evaluación.
-Apreciación de los acontecimientos.	-Elaboración de respuestas.	-Creación de una coalición.	-Ejecución	-Reacciones a la acción.
-Definición de un problema.	-Estudio de soluciones.	-Legitimación de la política elegida.	-Gestión y administración.	-Juicio sobre los efectos.
-Agregado de intereses.	-Adecuación a los criterios.		-Producción de efectos.	-Expresión.
-Organización de las demandas				
Representación y acceso ante las autoridades públicas.				
Demanda de la acción pública.	Propuesta de una respuesta.	Política efectiva de acción.	Impacto sobre el terreno.	Acción política o reajuste.

Nota: Tomado de Roth (2017), Elaboración propia.

La primera fase es la identificación del problema, derivado de una situación percibida como problemática que requiere de la acción pública. La segunda fase, luego de inscribirse la agenda pública, se formulan las posibles soluciones. En la tercera fase se toman las decisiones de intervención. En la cuarta fase se implementan las soluciones desde la administración pública y, por último, se analizan los impactos causados mediante procesos de seguimiento y/o evaluación, generando posteriormente el reinicio del ciclo.

No obstante, la crítica al ciclo de Jones considera que las políticas públicas no mantienen un proceso lineal sobre su desarrollo, este puede iniciar desde cualquiera de los puntos e incluso obviar una de las fases. A su vez, la separación en fases se distancia de la forma en que los gobiernos actúan mediante políticas públicas sobre los problemas de carácter social. Al respecto Roth (2017) advierte que:

Es evidente, para cualquier observador de la vida política, que en la realidad las cosas no funcionan según este esquema lineal. Ahí reside todo el interés por la herramienta: Jones considera su modelo como un tipo ideal. De hecho, el proceso de una política pública puede perfectamente iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra fase o invertir las etapas (p.87).

En efecto, la separación de las fases resulta ser un elemento complejo en la implementación de las políticas, esto en razón a que las intervenciones diseñadas en las políticas públicas poseen un carácter técnico. Otro punto a tener en cuenta es el carácter político de las políticas públicas, puesto al considerarse como una solución a una problemática particular que se elevó al nivel de problema social, este corresponde a la toma de posición en términos políticos. Un elemento a resaltar en este sentido es que los problemas los resuelven los actores sociales mediante la implementación de estrategias, la gestión de sus conflictos y procesos de aprendizaje.

Las políticas públicas construyen un marco, un espacio que da sentido, en el cual los actores van a redefinir sus problemas y experimentar soluciones; Por lo tanto, hacer una política pública, no es resolver un problema, sino construir una representación de los problemas que instaura condiciones sociopolíticas para el tratamiento de éstos por la sociedad y, a la vez, estructura la acción del Estado” (Roth, 2017, p.54)

Desde esta perspectiva nos alejamos de la identificación “objetiva” que proponen las ciencias sociales desde el siglo XIX. Cuya tradición se encuentra anclada al positivismo en el que dichos problemas permiten realizar medición científica, descubrir sus causas y plantear las mejores soluciones con el conocimiento del fenómeno.

El enfoque positivista propone poner sobre la mesa dos dimensiones, la primera de carácter subjetivo, vinculada a la forma individualizada de percibir la problemática, y un enfoque objetivo de la situación que se descubre a medida que avanza el método. No obstante, la realidad de carácter

social es entendida como el resultado de la misma construcción social y no del descubrimiento de hechos de carácter objetivo:

Los problemas no existen objetivamente, sino que son una construcción, emergen de un trabajo de objetivación de una fabricación o de una representación arbitraria. La realidad es un constructo social. De modo que, en esta perspectiva, la emergencia de problemas sociales solo descansaría en “condiciones supuestas” [...] o “condiciones -categóricas” propias del lenguaje de los expertos”. Es decir, los expertos constituyen los problemas sociales gracias a su capacidad de dar nombre a situaciones (Roth, 2014, p.120).

En ese sentido, los problemas públicos tienen a ser promovidos por quienes tienen acceso a la participación y a la información, sientan posturas de carácter político en la mayoría de ellos. Un claro ejemplo es el problema del consumo problemático de sustancias psicoactivas, por un lado, puede ser abordado como un problema de seguridad, entendiendo al sujeto como un delincuente, y por ende la solución a dicho problema viene configurado por la triada prohibición-persecución-cárcel; otra perspectiva política de atender dicho problema es entender el mismo como una problemática de salud pública, en este caso el consumir es concebido como un enfermo, y se brinda soluciones vinculadas a tratamientos de salud.

3.1 Problemas Públicos y Agenda

Luego de que un problema es entendido como público, se presenta en segundo lugar la inclusión dentro de la agenda de gobierno. Los asuntos públicos, a través de diferentes estrategias desarrolladas por sus promotores, buscan abrirse camino hacia la agenda gubernamental; “el objetivo es recibir una atención por parte de las instituciones estatales, ya que no todos los asuntos públicos pueden ser tratados por estas” (Roth, 2017, p.122).

Los múltiples problemas que intentan ser tenidos en cuenta para la configuración de la agenda compiten entre ellos, a su vez, un problema que toma importancia durante un momento puede perderlo en otro momento, sin que este sea resuelto, en otras palabras, un problema puede

ser desplazado por otro. Factores como la posición social y política de quienes promueven la agenda o el contexto y disposición institucional, juegan un papel fundamental durante este proceso.

Según Cobb Elder, existen tres condiciones para poder suscribir la agenda pública, la primera es que sea competencia de la autoridad pública, la segunda es que la diferencia entre el *ser* y el *deber* sea acentuada desde la acción política y la tercera es que debe presentarse en un lenguaje adecuado, es decir, suscribirse en términos en los que la autoridad pública pueda entenderlo.

Por otro lado, Chavallier habla acerca de tres formas en los que la agenda se puede constituir como tal, por demanda, desde fuera del Estado por grupos sociales y ciudadanos, actores políticos, gremios y grupos de presión. Desde dentro del Estado (oferta), es decir, aquellos funcionarios públicos que se sienten comprometidos con un agenda particular debido a su labor y finalmente de los mediadores sociales con legitimidad: “Se puede pensar en el papel de los intelectuales o los grandes científicos que logran influir sobre los contenidos de los debates y se interponen como mediadores privilegiados o exclusivos como autoridad “legítima”” (Roth, 2017, p.127)

En 1990 Philippe Garraud en su texto “*Politiques nationales: élaboration de l’agenda*” propuso cinco modelos de inscripción de la agenda, el primer modelo es el de movilización, que como se señaló anteriormente es impulsada desde la demanda social, existe bajo condiciones de conflictos entre la autoridad y los grupos organizados en torno de un problema-solución. Se proyecta en la agenda mediante los medios de comunicación (alternativos y/o tradicionales), huelgas, marchas, plantones, e incluso hechos violentos.

El segundo método es la oferta política, este proviene más desde la agenda de organizaciones de carácter político, y buscan no solo el posicionamiento de la agenda sobre un

problema particular sino la traducción en votos. Como describe Garraud citado por Roth (2007) “para los partidos políticos esta es una estrategia clásica de los partidos de oposición, buscan temas relevantes que les permitan conquistar electores intentando entrar en conflicto con el gobierno y pretendiendo que este haga cambios en su agenda” (p.130).

En tercer lugar, se encuentra el método de la mediatización, este consiste en posicionar un problema desde los medios de comunicación sin que exista una demanda social inicial:

Los medios masivos de comunicación, a través de la presentación selectiva de informaciones (o su ocultamiento), se repetición, la construcción dramatizada de la noticia, etc., logran condicionar y presionar al Gobierno para que se ocupe de tal o cual problema [...] Los estrechos lazos existentes entre prensa, radio y televisión, organizaciones políticas y grupos económicos explican el carácter muchas veces parcial y construido (o manipulado) de la información (Roth, 2017, p.130).

Sin embargo, el anterior método requiere que se active la agenda de movilización ciudadana (o política) que haga que el Gobierno preste atención a las demandas, por el contrario, estos “problemas” tienen a ser efímeros, puesto que cambian cuando cae el rating.

El cuarto modelo es por anticipación. Se puede catalogar como el contrario a la movilización, puesto que la previene y mitiga los problemas antes de que el mismo se desarrolle. Finalmente, el modelo de acción corporativista, que es el que menos se nota, puesto que su propósito es justamente pasar desapercibido mientras se implementa la solución al problema. Pertenece a grupos de acción privilegiados, sobre todo de los sectores económicos: “estos grupos no buscan la publicidad de sus “problemas” justamente para evitar controversia y debate. La discreción aparece como condición de éxito” (Roth, 2017, p.131).

3.2 Formulación de Soluciones

Cuando el problema logra ingresar en la agenda pública de un gobierno, sin importar cual sea su vehículo de entrada, el Estado está en la obligación de desarrollar procesos que permitan

tomar decisiones para realizar la intervención del problema. Este proceso tiene dos componentes, el primero es la formulación técnica y factible de las soluciones y el segundo es la legitimación de las mismas; de tal modo la agenda pública y sus empresarios políticos, a la vez que presentan y promueven una problemática se encuentran potencialmente comprometidos con una forma de solución, que puede o no coincidir con la decisión que toma el gobierno.

En segundo lugar, y como parte de la legitimación de la toma de decisiones, existen actos simbólicos como la firma de un decreto, un acto administrativo o sanción por parte del tomar de decisiones, en este caso de estudio, se analizan las políticas públicas de Bucaramanga, dicha sanción por parte de la figura de alcalde de la ciudad se da luego de una discusión presentada y la aprobación por parte del Concejo de los Acuerdo Municipales.

Los componentes técnicos de la toma de decisiones por parte de los gobiernos se fundamentan en la racionalización de la misma, con el propósito de no caer en el empirismo o el subjetivismo, puesto que cada solución debe ser parte de la estructura técnica de la administración pública, el Estado se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y de decisión. Se busca el perfeccionamiento de las herramientas de análisis y de elaboración de decisiones para ayudar en la toma de decisión con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de éstas (Roth, 2017, p.145).

Entre los mecanismos para la toma de decisiones se encuentra una gran variedad de metodologías, desde las más comunes y sencillas hasta las más complejas: análisis de costo-beneficios, sistema de planeación, programación y presupuesto, indicadores de seguimiento, nueva gerencia pública, etc. No obstante, cada una de estas metodologías debe estar acompañada de un componente robusto de participación, es decir, los aspectos técnicos de la toma de decisiones deben completar los aspectos de legitimación de la toma de decisiones.

La participación ciudadana cada día se convierte en un elemento con mayor relevancia para la puesta en marcha de las políticas públicas, ya que en ella radica la legitimidad de la acción del Estado. Por consiguiente, la tradición democrática traducida en la elección de los representantes ya no es suficientemente, y difícilmente puede capturar la diversidad y la amplitud del concepto de ciudadanía.

La democracia participativa en el proceso de las políticas públicas es concebida como un complemento importante que permite dar legitimidad y aprehensión de las acciones desplegadas por el gobierno, presentándose como una coproducción entre los políticos (empresarios políticos), la administración pública (burocracia) y los ciudadanos:

En otras palabras, el fin del monopolio de las legitimidades política y científica de la toma de decisión que se encarnaban en el sistema político representativo para la primera, y en la experticia burocrática para la segunda, obliga hoy a ampliar la deliberación pública a otros espacios y con otros actores o públicos (Roth, 2017, p.177).

El resultado debe ser una mejora de la calidad de la deliberación pública con argumentos e ideas nuevas, portadas por ciudadanos generalmente ausentes de los procesos tradicionales de decisión. Esto debería permitir, formular políticas públicas más legítimas, y tal vez más respetuosas de los derechos de las minorías. En todo caso, los esfuerzos tienden a buscar “mecanismos para introducir la voz de ciudadanos “comunes y corrientes” en los procesos de decisión mediante la creación de espacios de deliberación pública diferentes al escenario parlamentario o a los foros de expertos, profesionales y grupos de interés” (Roth, 2017, p.181).

En relación con lo anterior, las nuevas tecnologías, las redes sociales y la informática, permiten un mayor grado de participación ciudadana, propiciando la creación de nuevos canales de comunicación entre el Estado y la ciudadanía, buscando no solo la legitimidad sino también la eficiencia de sus procesos. La participación se ha convertido en un punto clave en el ámbito de la

vida institucional para garantizar la implementación de las políticas públicas, además de constituirse como un elemento de validez jurídica y administrativa.

3.3 La Implementación

En el segundo capítulo se presentó el proceso de implementación de políticas públicas en Bucaramanga, a través de la descripción de cómo se han implementado (o no) los actos administrativos denominados políticas públicas en el municipio. En este acápite se realizará una descripción del Ciclo de Jones en el proceso de implementación, además de sus formas, según la técnica del análisis de las políticas públicas, y finalmente se abordaran los fallos se presentan en esta etapa.

La implementación vista desde una perspectiva técnica obedece a un problema de carácter técnico, puesto que se trata de la ejecución de unas tareas consignadas en el documento aprobado luego de la toma de decisiones y la formulación, es decir, es la materialización de las acciones de la política pública. Se puede definir como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény y Thoenig, 1992, s.f. citado en Roth, 2017; p.187).

Existen dos grandes enfoques en los que se puede clasificar la implementación de políticas públicas, el primero es el *top-down*, en el que el trabajo administrativo se desarrolla de arriba hacia abajo, bajo los postulados jerárquicos de autoridad, distinguiendo entre el universo de la política y el administrativo, guiado por el principio de la eficiencia. Este enfoque considera la implementación como un proceso entre la formulación y los resultados y en este sentido entiende la implementación como un hecho operativo en el cual en la fase de formulación se estructuran los objetivos de la política y en la implementación se ejecutan las acciones orientadas al cumplimiento

de estos. Este enfoque generalmente es criticado como señala Ojeda por: “tener una mirada centralista que descuida las acciones y agendas de otros actores que hacen parte de la política (Ojeda, 2017, p.7).

El segundo gran enfoque es el *bottom-up*, en el que la implementación se orienta de abajo hacia arriba, o desde la periferia al centro, confiando en mecanismos informales de autoridad. Este enfoque se caracteriza por dar preponderancia al papel que desarrollan los actores en la configuración del proceso de análisis y de construcción de las variables de la política e incluye a los actores en este proceso, en este sentido se “fortalece a las organizaciones como parte fundamental para el análisis de la implementación y se enfoca en la relación que existe entre los burócratas y los receptores de la política (Ojeda, 2017, p.9)

Otro gran enfoque, que surge justamente como una crítica al binomio anterior es el enfoque de la gobernanza, este se distancia de la comprensión de la administración pública como un elemento racional, como una autoridad definida con reglas estrictas, advirtiendo que la administración pública, es decir, los gobiernos tanto locales como nacionales no son los únicos responsables de la implementación de las políticas públicas.

Este nuevo enfoque permitió la superación de la discusión entre *top-down* y *bottom-up*, es decir, entre el carácter público o privado sobre la responsabilidad de las políticas públicas, bajo el supuesto de que tanto el gobierno como el mercado habían fracasado por separado en este propósito. Desde la gobernanza se piensa en un modelo mixto de implementación que sea capaz de unificar criterios y avanzar hacia la complementariedad sistémica.

En este contexto, se debe tener en cuenta que proceso de la globalización trajo como consecuencia que los gobiernos perdieran capacidad de gestión y de brindar soluciones a las problemáticas sociales; las reformas del Estado y la emergencia de nuevas formas de

relacionamiento con la sociedad han producido cambios en la naturaleza del poder público, es decir, la acción pública se ha reconfigurado para poder incidir en la sociedad:

El gobierno ya no posee, o ya no con la magnitud requerida, los recursos clave del crecimiento económico de su sociedad (en condiciones de competitividad mundial), tales como los recursos financieros, los de información y conocimiento científico-tecnológico, los de comercialización y gerencia productiva, para estar en grado de degenerar sostenidamente por sí solo, a partir de sus propias decisiones y acciones, la productividad y las ventajas competitivas, que hoy constituyen la base del desarrollo y la fuente del empleo, las oportunidades de ingreso sostenido, la universalización progresiva del bienestar y la seguridad social (Aguilar, 2007, p.12).

La gobernanza describe así el hecho de que el proceso y, en particular, la implementación de las políticas ya no está bajo el control y el direccionamiento exclusivo de las instituciones gubernamentales entendidas como el Gobierno y la administración pública, sino que participan tanto organizaciones privadas como asociativas (Roth, 2017, p.214). Las nuevas tendencias en la sociedad moderna considerando la complejidad, el dinamismo y la diversidad permiten la aprensión de la gobernanza a partir de la delgada línea que separa el poder social del político “Sin embargo, las nuevas formas de gobierno fundamentadas en dinámicas del pluralismo y participación no necesariamente son incompatibles con los principios democráticos, sino que, por el contrario, pueden complementarlos” (Montúfar, 2018, p.39).

La implementación de políticas públicas fundamentadas bajo el paradigma de la gobernanza también parte del reconocimiento de las capacidades del Estado para enfrentar los problemas sociales contemporáneos, además de la necesidad de desplegar procesos legítimos mediante las redes que la sociedad ya mantiene para disminuir los costos de implementación. Esto significa que el Estado ya no se juzga por su capacidad para gobernar sino por su capacidad de liderazgo sobre los actores de la sociedad y la legitimización de sus acciones.

En las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario en la dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para definir por sí

mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos, dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee (Aguilar, 2007, p.34).

Un ejemplo práctico de esta forma de operar es la estrategia del gobierno nacional para prevenir la violencia física o acoso contra las mujeres al interior de bares y discotecas denominada: “Pregunta por Ángela”. Esta consiste en una alerta que cualquier trabajador de un bar o una discoteca puede activar cuando una de sus clientes pregunte por Ángela, dichos trabajadores son capacitados para articular acciones con el gobierno local y la policía para atender la situación de emergencia (Alcaldía de Bucaramanga, 2022). Esta estrategia se desarrolla para la prevención de la violencia basada en género que inician en los establecimientos públicos en los que se expende licor, puesto que son de difícil acceso y monitoreo para las autoridades públicas, por tanto es necesaria la participación directa de los privados en el compromiso por establecer espacios seguros para el disfrute de ciudad.

3.4 Evaluación de Políticas

El Ciclo de Jones culmina en el punto de partida del mismo, es decir que teóricamente la evaluación contiene los resultados con los que se reformulará la política pública, esta es la forma en que se completa el ciclo. La evaluación se configura como la forma en que el análisis de políticas públicas se acerca al proceso para intentar determinar los efectos de la implementación de una política: “La evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas” (Roth, 2017, p.225).

Los gobiernos y el Estado se interesan en la evaluación de políticas públicas inmediatamente después que estas fueran motivadas bajo el paradigma de la eficiencia y eficacia.

La inversión pública al definirse en la configuración de las inversiones privadas, deben rendir cuentas, fundamentándose en que toda acción pública debe tener relevancia en la presentación de sus resultados. De este modo los procesos de evaluación se motivan por un grado de responsabilidad al momento de tomar decisiones de intervención social: “Un Gobierno responsable no puede tomar decisiones sin tener un mínimo de interés por las consecuencias que éstas conllevan más allá del corto plazo” (Roth, 2017, p.227).

Existen cinco elementos claves para comprender los procesos de evaluación. El primero es el principio de estimar mediante métodos cualitativos o cuantitativos los resultados de las intervenciones del Estado. El segundo es la consideración de evaluar el proceso mismo de la implementación de la política pública. El tercero es el cálculo de sus efectos, algunos considerados desde el interés, otros como efectos indirectos o COLATERALES. El cuarto son los estándares implícitos de la política, es decir, méritos de un programa en relación con las expectativas bajo las que fue implementado. Y finalmente, pretende generar información pertinente para mejorar la eficacia y la eficiencia del mismo.

La evaluación de las políticas públicas configura una triada de elementos fundamentales en los gobiernos contemporáneos, la comprensión de los procesos inducidos por la acción gubernamental, la comunicación de esta intervención, relevantes para legitimar las acciones encaminadas a transformar la realidad inicial, además de fungir como un elemento validador de la toma de decisiones que en el proceso de buscar la alternativa más factible y el control de dichas intervenciones.

En Colombia la evaluación de políticas públicas se establece mediante el marco constitucional de 1991, los artículos 343 y 344 derivados del segundo capítulo dedicado a los

planes de desarrollo, que como se ha señalado anteriormente es el instrumento principal de la planeación e intervención del Estado, señala lo siguiente:

Artículo 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

Artículo 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. (Const.1991, Art.343 y 344).

La Constitución de 1991 orientó la implementación de un sistema de evaluación para medir los resultados de las acciones de los gobiernos. Bajo dos intereses, el primero de ellos es la modernización del Estado y el segundo garantizar el uso eficiente de los recursos públicos. Además, también permitió la incursión del paradigma de visión gerencial sobre la inversión pública y el fortalecimiento de la transparencia mediante los procesos enfocados en la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Sin embargo, quien ha avanzado con mayor firmeza en la implementación de procesos de evaluación de políticas públicas ha sido el Departamento Nacional de Planeación (DNP) mediante la creación del Sistema de Seguimiento de Metas del Gobierno (Sinergia), creado con el propósito de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), afianzando la cultura de la gestión pública orientada a la consecución de resultados, no solo como un paradigma para Colombia sino para toda América Latina (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Cabe resaltar que los procesos de evaluación de políticas públicas han resultado insipientes a lo largo y ancho del país, sobre todo en las entidades territoriales, algunas instituciones como la Personería y la Defensoría del Pueblo han generado ejercicios de seguimiento a las políticas

públicas que se han probado en dichas instancias del poder territorial, a su vez, las contralorías territoriales ejercen el control fiscal de los recursos públicos y las formas de ejecución.

La evaluación de políticas públicas, tanto a nivel nacional como local poseen, por lo menos teóricamente, una fuerte de motivación por realizar correcciones en el marco de su implementación, así como el de dar continuidad, mediante el análisis técnico, de un programa, como institucionalizarlo si los resultados de la evaluación resultan ser positivos. Un ejemplo claro de ello es el programa Más Familias en Acción, dicha política de transferencia monetaria condicionada ha sido evaluada varias veces por SINERGIA, y aunque se han configurado acciones correctivas a la misma, los datos han demostrado que componentes como el Bienestar Comunitario han contribuido a la reducción de la deserción escolar de los niños y niñas (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Otro incentivo para la realización de evaluaciones dentro de las políticas públicas es la posibilidad de crear pilotos que permitan a la administración medir los resultados (o impactos) de la implementación de un programa o una política pública, así como poder realizar comparación entre alternativas. En Bucaramanga, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023: “Bucaramanga una ciudad de oportunidades”, contiene meta de producto que señala: Construir y/o adecuar 4 Centros de Desarrollo Infantil - CDI o Espacios para la Primera Infancia.

La anterior meta se cumplirá con la adecuación y dotación de tres (3) CDI (Centros de Desarrollo Infantil) y la creación del proyecto “Casa Búho” un espacio en el que los niños y niñas con mayor potencial de trabajo infantil o maltrato estarán al cuidado del municipio de Bucaramanga en un hogar que prestará sus servicios 24 horas. Es un piloto que pone a prueba las capacidades del Municipio para el cuidado de los niños y niñas vulnerables, cabe señalar que este piloto se encuentra en desarrollando por medio de un convenio interadministrativo con el ICBF

(Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), el cual se evaluará al final de su ejecución y con los resultados obtenidos en la medición propuesta por la Secretaría de Desarrollo Social esta entidad tomará la determinación de dar continuidad o no al proyecto.

Finalmente, existen varios tipos y diferentes niveles de evaluación de políticas públicas, entre los tipos se encuentran las que se realiza *ex ante* esta corresponde a un ejercicio de análisis tripartito entre la pertinencia, la coherencia y la factibilidad. Tiene como propósito perfeccionar el diseño de la política antes de llevarse a cabo la aprobación o implementación. Esta evaluación según Bertranou se puede realizar a dos tipos de situaciones:

Por un lado, es un tipo de evaluación que se practica para ajustar un proceso de formulación de *una* alternativa única, para corroborar si cumple con las condiciones requeridas para su implementación o para ajustar su diseño para facilitar esta ejecución. Por otro lado, es un ejercicio que también puede aplicarse para establecer valoraciones entre *más de una* opción de intervención. (Bertranou, 2019, p.175).

Este tipo de evaluación permite al tomador de decisiones poseer la información suficiente antes de realizar las intervenciones, tratando de seleccionar entre las opciones la más eficiente, a través de la aplicación de dos herramientas, la primera es el Análisis Costo Beneficio (ACB) en la que se analizan los costos versus los productos obtenidos, además de los resultados esperados. La segunda herramienta es el Análisis Costo Efectividad (ACE), en el que se comparan los costos monetarios de la intervención en cada uno de los escenarios posibles.

El segundo tipo de evaluación es la concomitante, la cual se realiza durante la implementación de la política pública. Esta tiene como propósito realizar el control de los procedimientos y acciones durante la etapa de implementación para el cumplimiento de los objetivos trazados realizando ajustes a los problemas identificados.

El tercer tipo es la evaluación *ex post*, la cual realiza análisis a los efectos causados después de implementarse la política pública, el objetivo es adquirir enseñanzas que permitan tomar

mejores decisiones futuras, es decir, aprendizajes que permitan realizar acciones de mejora a las políticas implementadas:

Para lograr que las evaluaciones signifiquen una mejora real de las políticas o programas públicos, es necesario que las recomendaciones resultantes de la evaluación sean consideradas y se concreten en acciones. De esta manera, la finalización de una evaluación debe ser el punto de partida de la mejora de su desempeño o del sistema público global en la toma de decisiones presupuestadas, la rendición de cuentas, y la formulación o mejoramiento de programas o políticas. (Arenas, 2021, p.55).

En cuanto a los niveles de evaluación, el más elemental es la evaluación de medios, que corresponde a la verificación de los recursos humanos, espacios y recursos presupuestales puestos a disposición para la implementación de la política. El segundo nivel es la evaluación de resultados, esta tiene como propósito estimar el grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos de la implementación, así como evaluar la calidad de los productos, la existencia de efectos no previstos, el grado de verosimilitud y la pertinencia de los arreglos institucionales.

La evaluación a *nivel de los resultados* mide los efectos inmediatos alcanzados por la entidad de ejecución a través de indicadores generalmente cuantitativos que dan cuenta de su actividad “productiva” (¿Cuántas personas capacitadas?, ¿Cuántas intervenciones quirúrgicas?, ¿Cuántos expedientes tratados?). La evaluación a nivel de resultados es la base de los informes de actividades. En muchos casos se complementa con una evaluación de impactos. (Roth, 2017, p.253).

El tercer nivel es la evaluación de eficiencia, esta busca que los efectos obtenidos por los medios utilizados puedan determinar el grado de eficiencia alcanzado. La eficiencia es definida por el Departamento Nacional de Planeación como: “la máxima cantidad de un producto específico que un nivel dado de costo en insumos puede generar, o alternativamente, es el mínimo costo en insumos que se requiere para generar una cantidad dada de un producto específico” (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p.50). Los modelos más comunes para realizar evaluaciones de eficiencia para las políticas públicas son el *costo-eficiencia* y *costo – beneficio*, en un contexto de evaluación *ex post*.

El siguiente nivel de evaluación es de impacto, tiene como finalidad realizar un análisis cuantitativo sobre los efectos de la implementación de la política “este tipo de evaluación que se lleva a cabo frecuentemente a través de técnicas formalizadas como *Delphi* o el *Análisis multicriterio* tiende a crear un consenso artificial entre los actores alrededor de un instrumento de edición” (Roth, 2017, p.253). Cabe señalar que este tipo de evaluación requiere de unas condiciones que permitan la interacción de la evaluación *ex ante* y *ex post*. Finalmente, el nivel de evaluación de satisfacción tiene que ver con los efectos del programa desde la perspectiva de la población a impactar con la ejecución de la política.

El Ciclo de Jones es un andamiaje teórico que permite entender las políticas públicas como una práctica de la administración pública que deviene en un proceso que se retroalimenta constantemente, sin embargo, las críticas a la concepción lineal del ciclo y a la rigidez de la que no se puede escapar al momento de abordar el proceso de esta manera, se ha acompañado de un descontento generalizado en la implementación de las políticas públicas, puesto que no se cumplen las expectativas o, como ocurre en Bucaramanga, se quedan como parte del archivo de los actos administrativos que no enfrentan la etapa de implementación.

4. La Participación como Garantía de Implementación de Políticas Públicas en Bucaramanga

Hasta este punto, hemos considerado la definición de política pública o como se entiende este término al interior de la estructura propuesta en este trabajo, seguido de las particularidades que tuvo el desarrollo de este concepto en clave de territorio, con un esbozo de la incursión del

discurso de las políticas públicas en Latinoamérica a través del Consenso de Washington y su posterior implementación en la administración pública en Colombia, así como su vinculación con el mundo académico.

También se abordó la incidencia de las universidades locales en el sector público, en la administración municipal y los aportes que está ha realizado a la administración pública especialmente en la concreción de proyectos orientados a la solución de problemas públicos de largo plazo. A su vez, se realizó una comparación entre los instrumentos de planeación y la dificultad que han tenido en la práctica pública al articularse con las políticas públicas, requieren implementación y que exceden la duración de los periodos de gobierno.

El segundo capítulo abordó el análisis de los actos administrativos etiquetados como políticas públicas, la revisión documental sobre los acuerdos municipales aprobados por el Concejo de Bucaramanga muestra que la primera política pública fue aprobada en el año 2008, no obstante, posteriormente a la expedición de este acto administrativo en la Alcaldía se han sancionado documentos catalogados como políticas públicas de diversa índole y con múltiples propósitos, algunos de estos no cumplen en definitiva con los niveles técnicos mínimos para ser catalogados como políticas públicas, otros no fueron implementados, casi ninguno tiene evidencias que respalden la realización de seguimientos o informes de implementación, exceptuando aquellas políticas públicas con un organismo de participación robusto y dinámicos como la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia cuyo órgano de control y seguimiento es el CONPOS debido a que este órgano aloja al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y a la política pública dirigida a las personas con discapacidad que mantienen de forma activa el comité de discapacidad del municipio.

¿A qué se debe entonces la baja implementación de las políticas públicas? Uno de los ejercicios mejor valorados metodológicamente fue el realizado por la administración municipal de Bucaramanga y el INVISBU en el año 2015, durante este año se presentó al Concejo de Bucaramanga la aprobación de la Política Pública de Vivienda y Habitación de Bucaramanga (Acuerdo 005, 2015), la formulación de esta política tuvo acompañamiento metodológico del PNUD, posee un diagnóstico profundo con datos demográficos, medición sobre el déficit de vivienda, la precariedad y los usos del suelo distribuidos territorialmente, mantiene coherentemente un enfoque, plantea con claridad sus objetivos, así mismo presenta el desarrollo de tres líneas estratégicas con componentes como: inclusión, fortalecimiento institucional, género y vivienda, subsidios, reducción del déficit cuantitativo, componentes rurales, prevención y mitigación del riesgo de desastres.

Esta política pública también cuenta con seis instrumentos para garantizar su ejecución, seguimiento y monitoreo, y un componente de inversión para la garantía de recursos en la implementación, además de ello un completo ejercicio de participación, sin embargo, la política en el cambio de gobierno (2016) fue archivada como uno documento más, el cambio de gobierno a su vez representó el cambio de paradigma, un cambio en sus prioridades y la política pasó a ser parte de los anaqueles, ahora virtuales, de los actos administrativos denominados “políticas públicas”.

El capítulo anterior explicó a través de sus cuatro secciones el Ciclo de las Políticas Públicas, desde la perspectiva de Jones, que ha sido un referente tanto para la enseñanza de las políticas públicas, como para su análisis e implementación. Este último capítulo tiene como objetivo explicar los elementos administrativos adicionales que se están implementando en la Alcaldía de Bucaramanga en el marco de la aprobación e implementación de las políticas públicas

en el gobierno del alcalde Juan Carlos Cárdenas Rey (2020-2023), cuáles son los principios que rigen la formulación y como se establecen los espacios de participación ciudadana como garantía de continuidad.

4.1 Seguimiento a las Políticas Públicas Locales

Durante este trabajo se realizó un análisis de las políticas públicas y su importancia para la democracia, entendidas como uno de los sustentos de la legitimidad del Estado y de los diferentes gobiernos. Sin embargo, al momento de trasladar este análisis al territorio, tratando de ubicar el lugar de las políticas públicas entre los instrumentos de planeación, se encontró que varios de los actos administrativos etiquetados como políticas públicas han tenido una baja o nula implementación.

¿Qué hace que en Bucaramanga no se implementen las políticas públicas de forma adecuada? Una de las causas que se encontró es la falta de experiencia de los funcionarios públicos, de la estructura administrativa oficial, para atender la necesidad de continuidad de los procesos de implementación.

Lo anterior en relación con la falta de oferta en postgrados en las universidades públicas y privadas de la región en aspectos vinculados al análisis de políticas públicas. Sólo hasta que las universidades y en particular la Universidad Industrial de Santander, empezó a egresar profesionales capacitados en políticas públicas, dichos actos administrativos no mejoraron tanto sus niveles de formulación como sus espacios de seguimiento a la implementación. No obstante, mejorar los procesos de implementación de las políticas públicas no responde únicamente un problema de carácter técnico asociado a los recursos humanos, tecnológicos e institucionales de

las entidades públicas, también merece revisar el pluralismo social con que se acompaña todo el proceso de las políticas públicas (Cuervo Restrepo, 2014, p.155).

El ciclo de Jones muestra que el principal papel de las fuerzas sociales que se interesan en los problemas más acuciantes de la sociedad tiene un papel protagónico en las dos primeras etapas del mismo, es decir, en la construcción o el aporte a la agenda de gobierno y posteriormente en ejercicios de participación para la formulación de la política. Para el resto del proceso, toma de decisiones, implementación de las acciones y la evaluación, corresponde principalmente a la estructura de la administración pública o en el mejor de los casos a la voluntad política del gobierno de turno.

Como se mencionó anteriormente, la tradición de la administración pública en Colombia, se encuentra orientada al seguimiento de los Planes de Desarrollo, tanto a nivel nacional como local. Los reportes que se emiten al gobierno nacional, específicamente al Departamento de Planeación Nacional (DNP), corresponden al nivel alcanzado en el cumplimiento de metas registradas en dicho instrumento el cual se aprueba en los primeros seis meses de gobiernos elegidos para un cuatrienio.

Estos reportes en la Alcaldía de Bucaramanga son presentados, a nombre del mandatario a través de un proceso manejado por la Secretaría de Planeación. Adicionalmente, estos deben ser entregados por las demás secretarías de gobierno a la dependencia de Control Interno de Gestión, y deben contener la ejecución de recursos, planes de mejora y cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Es decir, la cultura de seguimiento a los Planes de Desarrollo y a la ejecución presupuestal, son los que permiten medir el nivel de eficiencia y eficacia de un gobierno.

Existen otras instancias a nivel municipal que realizan control de las acciones de gobierno, una de estas es el Concejo Municipal, órgano colegiado de elección popular que tiene como función realizar control político y seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal aprobado por esta corporación. La mayoría de las sesiones del Concejo Municipal de Bucaramanga se dedican a la presentación de los informes de gestión por dependencia^{***}, cada año se deben presentar al Concejo Municipal cuatro informes, es decir, uno por cada trimestre, en estos informes se incluye fundamentalmente la presentación de la ejecución presupuestal y el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo.

También se cuenta con un Consejo Municipal de Política Social (CONPOS) que se define como la máxima instancia de operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF en adelante) en el ámbito territorial, como una instancia mixta que cuenta con participación entre el sector público y privado, más las organizaciones sociales y comunitarias con el propósito de orientar la gestión de gobierno bajo el modelo integral de las políticas sociales. Tiene como misión la responsabilidad de articular las entidades nacionales y territoriales al SNBF incorporando la sociedad civil organizada (Decreto 0168, 2008).

El CONPOS tiene definidas algunas funciones que lo vinculan como un órgano colegiado para la gestión de las políticas públicas municipales, entre otras, el Artículo 7 del Decreto 0168 del 2008 las siguientes:

- Decidir, orientar y evaluar los planes, programas y proyectos que se desarrollen en materia de políticas sociales en el municipio de Bucaramanga.

^{***} Los informes de gestión de cada una de las dependencias se encuentran ubicados en el portal de transparencia de la alcaldía de Bucaramanga para que los ciudadanos también puedan conocer el desarrollo e implementación de las acciones del municipio. Ver: <https://www.bucaramanga.gov.co/transparencia/informes-de-gestion/>

- Propender por el mejoramiento de la gestión de gobierno bajo el modelo de gestión integral de las políticas sociales, la definición de estrategias y líneas de acción concertadas y articuladas.
- Planificar, coordinar, analizar, investigar, asesorar, conceptuar y apoyar los procesos de construcción, formulación, implementación y seguimiento de las políticas sociales del municipio para la garantía y restablecimiento de los derechos fundamentales individuales y colectivos.
- Hacer seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos que se desarrollen en materia de políticas públicas sociales en el municipio de Bucaramanga.
- Aprobar, evaluar y hacer seguimiento y evaluar las políticas públicas de infancia y adolescencia, fortalecimiento familiar y demás políticas públicas sociales que se formulen e implementen en el municipio de Bucaramanga (Decreto 0168, 2008, Art.7)

Como podemos observar, de las dieciocho (18) funciones descritas en el Decreto, cinco (5) de ellas hacen referencia directa a la gestión de políticas públicas sociales del municipio de Bucaramanga, para ello debe realizar a lo largo del año un mínimo cuatro (4) sesiones, invitando a sus cincuenta (50) miembros, y con un quórum válido para la sesión de la mitad de sus integrantes.

La composición del CONPOS es bastante amplia, en primer lugar está presidido por el alcalde y es indelegable la asistencia, todo el gabinete junto con los directores de institutos descentralizados y empresas del municipio, la dirección del Área Metropolitana de Bucaramanga, las coordinaciones del ICBF en el territorio, el comandante de la policía nacional, las comisarías de familias, representantes de las universidades privadas y públicas locales, representantes de las ONGs, directivos de las cajas de compensación, representantes de comunicaciones, periodistas, representantes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), el representante de la plataforma de

juventud, un representante de los subcomités del CONPOS, directivos de Prosperidad Social, entre otros.

Esta instancia es fundamental para la continuidad y el seguimiento de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia, puesto que está directamente vinculado al SNBF, esa es la función que cumple a cabalidad al revisar las actas suscritas por la Secretaría de Desarrollo Social desde la modificación del Decreto realizada en el 2018. Como se describió en los capítulos anteriores, esta política pública fue parte de un trabajo de grado presentado para optar al título de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad Industrial de Santander, y es de interés del ICBF que dicha política se implemente de forma adecuada, algunos de los espacios trimestrales que el CONPOS (Consejo Municipal de Política Social) realiza, se dedican a hacer seguimiento a los indicadores de gestión de la política. A diferencia de está el resto de políticas públicas aprobadas como actos administrativos no son del interés de dicho Consejo, por lo que podemos afirmar que, aunque las políticas públicas como parte de su proceso de aprobación pasan por él, no se le realiza un riguroso seguimiento a su implementación como a la política pública destinada a la atención de la primera infancia, infancia y a adolescencia.

En definitiva, después de un estudio descriptivo de cada uno de las dependencias y órganos colegiados de participación, se puede afirmar que no existe una instancia que permita hacer seguimiento a la implementación de las políticas públicas aprobadas como actos administrativos, es decir, como documentos formales con los que el Municipio se comprometió a realizar acciones para transformar las realidades. Este tipo de problemas de la administración pública afecta directamente la legitimidad de las políticas públicas, de los diferentes gobiernos y del mismo Estado.

4.2 Participación y políticas públicas

El análisis del ciclo de políticas públicas y su relación con la implementación de las políticas aprobadas en los anteriores gobiernos^{†††}. Con anterioridad se describió la búsqueda y el diagnóstico que se realizó junto al equipo técnico de la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Desarrollo Social, este trabajo de revisión llevó a la conclusión del bajo nivel de implementación y monitoreo de las políticas públicas aprobadas como actos administrativos.

Este mismo análisis determinó que el nivel de implementación más avanzado corresponde a la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia, y se debe entre otras razones, a que dicha política posee un nivel de articulación avanzado en comparación al resto, esto en razón a que esta mantiene los roles y responsabilidades bien definidos, su formulación es adecuada, pero sobre todo a que cuenta con un espacio de seguimiento a la implementación.

Las instancias de participación en Bucaramanga antes de las transformaciones que se llevaron a cabo en la gestión de políticas públicas, era consideradas únicamente en la primera etapa del proceso, es decir, en la construcción de la agenda y la formulación, luego de estos ejercicios de validación de los documentos los espacios de participación social y políticos eran dejados a un lado para pasar a la implementación desde la visión de la administración pública.

^{†††} Este trabajo surge a partir del año 2020 con la llegada del gobierno del alcalde Juan Carlos Cárdenas Rey. En el primer año de gobierno empezamos a desarrollar desde el cargo de asesor de políticas públicas para el despacho las transformaciones que se describen en este documento, fueron posteriormente profundizadas en el año 2021 cuando se asumió el cargo de Secretario de Desarrollo Social, dependencia en la que se encuentran alojadas la mayoría de políticas públicas que hoy se encuentran en implementación.

Una de las condiciones descritas por Roth (2017) para garantizar la implementación de políticas públicas, es el apoyo político y social, así como espacios que permitan desarrollar controles externos a la administración que permitan presionar políticamente la implementación:

Es necesario facilitar el control externo por medio de veedurías ciudadanas, establecer evaluaciones y controles periódicos por expertos e independientes de gran prestigio o, incluso, crear legalmente comités de supervisión [...] La existencia de esos grupos de apoyo es indispensable para las políticas públicas que requieren varios años en su implementación (Roth, 2017, pp.195-196).

Los gobiernos contemporáneos deben tener en cuenta la posibilidad de implementar políticas públicas acompañadas de principio a fin por componentes de participación, la ascendente exigencia de actores políticos y sociales niegan la posibilidad de gobernar legítimamente desde una posición exclusiva de expertos implementadores. El primer indicador de la crisis de legitimidad en la acción estatal son los bajos niveles de participación ciudadana en las elecciones, los ciudadanos exigen con prontitud el diseño de un Estado que permita la cabida de su voz en democracia más allá de la representatividad.

Teorías sociológicas contemporáneas, como la teoría de las redes y la gobernanza reflejan este proceso de “horizontalización” de la posición del Estado frente a otros sistemas o actores sociales. Para unos, el Estado ya no intenta *obligar*, sino *incitar* y *coordinar* las acciones. Si el Estado moderno aún no ha muerto, por lo menos se encuentra seriamente afectado en su salud (Roth, 2017, p.266).

Las instituciones estatales han perdido su capacidad de control sobre los procesos sociales-políticos, esto como consecuencia de la lógica de desregularización y privatización de las empresas públicas lo cual sirvió para que la sociedad percibiera la insuficiencia del Estado en la solución de sus problemáticas, derivado de ello, la sociedad empieza a exigir participación directa y no mediada a través de técnicos.

Esta situación obliga al Estado, como lo muestra el análisis de varias políticas públicas, a “cogestionar” gran parte de sus políticas públicas mediante redes, comunidades y de política o

advocacy coalitions. Las presiones ejercidas por estos grupos obligan al Estado a desarrollar nuevos mecanismos y lugares de participación política que significan menos gobierno y más gobernanza. Por ende, el modelo de gestión de políticas públicas en propuesto para Bucaramanga busca mejorar los niveles de implementación de las políticas públicas al promover, por una parte, la estructura técnica del Ciclo de Jones y por otra, integrar participación ciudadana en todas las fases (agendamiento, formulación, implementación y evaluación), esto con un doble propósito, diseñar políticas públicas con legitimidad social y garantizar la implementación de las mismas.

En consecuencia, las políticas públicas deben fundarse sobre la base de una activa participación de los diferentes actores sociales que intervienen directamente o indirectamente, así como la de los que se sienten interesados por los temas sectoriales. Logrando con ellos acuerdos en la comprensión de los problemas y los compromisos establecidos con la administración municipal para avanzar en su solución. Pues, la participación debe avanzar con mucho más esfuerzo que lo que se encuentra normado en la Ley de participación ciudadana (Ley 489 de 1998), a través del desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos de intervenir de manera directa en los asuntos públicos.

Ahora bien, en la Alcaldía de Bucaramanga, y particularmente en la Secretaría de Desarrollo Social, encargada de la gestión e implementación de la mayoría de políticas públicas sociales, se crearon programas que permitieran operar las políticas públicas aprobadas, por medio de la conformación de quipos en su mayoría eran integrados por líderes y líderes sociales que impulsaban la agenda desde la sociedad civil, permitiéndoles reconocer el estado y sus posibilidades, potenciando la implementación factible de dichas políticas.

Este mecanismo permite una comunicación directa con las organizaciones sociales sin utilizar mecanismos de cooptación, es decir, sin desactivar el activismo social al vincularse a la

administración pública sino potenciarlo, asignarle recursos, cogestionar las políticas, programas y proyectos. Esta forma de implementación práctica de las políticas públicas se distancia de la forma tradicional del Estado moderno, que nace precisamente de la separación del resto de la sociedad. Esta forma de concebir el Estado, como un elemento de articulación, rompe la separación entre Estado y sociedad, es decir, rompe con el Estado moderno.

El concepto de Estado postmoderno nace en los años 1960 con la emergencia de la llamada “sociedad civil organizada” como actor sociopolítico autónomo que aspira al autogobierno. Esta pretensión de autogobierno pone en jaque las ideologías de la representación política. Los movimientos sociales (indígenas, homosexuales, feministas, ecologistas, etc.) se niegan a ser representados por los partidos políticos, tanto de derecha como de izquierda. Pretenden actuar de forma directa, sin intermediación política (Roth, 2017, p.269).

La Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. en el año 2017 publicó un documento titulado “*Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*”, en este documento resaltan 10 aportes significativos que los procesos de participación en la gestión de políticas públicas:

- Amplias opciones de desarrollo económico y social.
- Establece agendas de compromiso, pactos sociales y otros mecanismos para implementar proyectos colectivos.
- Conlleva un proceso de aprendizaje colectivo a través de la auto reflexión social.
- Conformar redes de conocimiento e introduce herramientas que elevan las capacidades de liderazgo de la ciudadanía, de los técnicos y de las instituciones.
- Permite una mejor comprensión de la realidad que se quiere intervenir al tomar en cuenta la experiencia de la población que se ve directamente afectada o beneficiada.
- Favorece el empoderamiento de la ciudadanía en la medida en que promueve el protagonismo incidente de la población.
- Se comporta como un mecanismo de control al transversalizar su influencia en todas las fases del ciclo de la política.
- Contribuye a cerrar la atención sobre los factores estratégicos de la política.
- Es generadora de espacios de diálogo y construcción de acuerdos.

- Aporta al reconocimiento y restablecimiento de derechos individuales y colectivos, y facilita el acceso y oportunidades y al desarrollo de las libertades. (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p.6).

Otra forma de operar las políticas públicas en Bucaramanga, se buscó mediante la instalación de consejos consultivos, comités municipales y mesas de articulación que permitan la operación y garantía de implementación de las políticas públicas, lo que se traduce en un fortalecimiento a los procesos de participación ciudadana. Como se describió anteriormente, la política con mayor grado de implementación es la política de primera infancia, infancia y adolescencia, esto se debe fundamentalmente a que esta cuenta con un componente importante de seguimiento, que actúa como una instancia de participación y control sobre la administración municipal.

Varias de estas instancias de participación y seguimiento han sido instaladas dando prioridad a la participación de las organizaciones sociales, las cuales desempeñan un papel importante en el desarrollo del seguimiento a las políticas, esto en el entendido que dicho elemento forma parte esencial del interés político de dichas organizaciones:

Como ya se anotó, si la sociedad, a través de sus organizaciones, aspira a la autorrepresentación y al autogobierno, entonces el papel del “Estado” se reduce a ser un instrumento de coordinación y no de coacción. La función misma del Estado desaparece para dejar y no de coacción. La función misma del Estado desaparece para dejar emerger formas radicalmente nuevas de organización tendiente a la autogestión o el autogobierno y la autonomía de los actores sociales (Roth, 2017, p.269).

Este tipo de avances en la gestión de políticas públicas en Bucaramanga ha llevado a que cada documento aprobado contiene un grado de legitimidad para su implementación, a su vez el alcance y la apropiación de cada política hace que se generen cualidades que permitan la garantía de implementación a largo plazo. Lo contrario genera costos políticos a los gobiernos siguientes.

4.3 Pilares de la Gestión de Políticas Públicas en Bucaramanga

Este trabajo de aplicación se propuso fortalecer la gestión de las políticas públicas en Bucaramanga durante el mandato del alcalde Juan Carlos Cárdenas Rey (2020-2023), tratando de consolidarlas como un instrumento de planeación que permita la implementación en el largo plazo y la continuidad de las acciones por sobre los mandatos constitucionales de los distintos gobiernos. En principio se desarrolló de forma transversal, desde el despacho del alcalde bajo la figura de la asesoría de políticas públicas, después desde la cartera de la Secretaría de Desarrollo Social, espacio administrativo donde se concentra la responsabilidad de las políticas públicas sociales y los órganos de seguimiento de las mismas.

La gestión de las políticas públicas en Bucaramanga se fundamenta en cuatro pilares, a saber: primero, la gestión en el largo plazo, todas las políticas aprobadas con este modelo de gestión durante el gobierno del alcalde Juan Carlos Cárdenas Rey se pensaron con un horizonte de implementación de diez años, lo que comprometía dos gobiernos más posteriormente a su aprobación. Para dar cumplimiento a esta intención del gobierno, cada una de las políticas en su plan de acción distribuye durante una década los compromisos adquiridos por el gobierno, a su vez el ejercicio debía contener el análisis financiero para cumplir las expectativas de cada una de las políticas aprobadas.

Segundo, la articulación institucional e interinstitucional. La mayoría de las políticas aprobadas en Bucaramanga no cuentan con una articulación entre las dependencias mismas de la alcaldía, sino que cada una de ellas plantea acciones por separado. La nueva modalidad de gestión de políticas públicas tiene como objetivo la atención de la población con la que se comprometen las acciones, distribuir según competencia las acciones, entendiendo la necesidad pertinente de interseccionalidad e integridad. A su vez, el modelo plantea la necesidad de salir de las

competencias de la alcaldía y sus institutos descentralizados, con el propósito de lograr mayor alcance.

La gobernanza es el tercer pilar sobre el que se sostiene la acción de las políticas públicas bajo el paradigma implementado. Como mencionamos en el párrafo anterior, la necesidad constante de ir más allá de los compromisos adquiridos por el gobierno, es decir, al momento de gestionar la política pública el gobierno debe apoyarse en una estructura de implementación más amplia, que permita lograr el cumplimiento de los objetivos (algunos ubicados por fuera de sus posibilidades y margen de acción). Podríamos definir la gobernanza como:

En esta circunstancia social contemporánea, se denomina gobernanza en sentido estricto o gobernanza "moderna", "nueva", al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales. (Aguilar, 2007, p.21).

Finalmente, el cuarto pilar es la participación, este pilar es más importante para la gestión de políticas públicas dentro del modelo propuesto. El análisis realizado a los actos administrativos que figuran como políticas públicas en la Alcaldía de Bucaramanga da cuenta de que no existe un mecanismo que garantice la implementación. La participación como elemento formal en la gestión de las políticas públicas cumple con tres propósitos: primero, ser garante de la implementación de las acciones y compromisos del gobierno, segundo, lograr articulación de los planes de acción de las políticas con los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) aprobados en cada cuatrienio, con el fin de garantizar la continuidad en la implementación, y tercero, mantener el diálogo y la comunicación entre la administración pública y los agentes sociales promotores de la política.

4.4 Lineamientos y Modelo para la Gestión de Políticas Públicas en Bucaramanga

El propósito de este trabajo de aplicación busca la concreción de un modelo que le permita a la administración municipal la formulación participativa de políticas públicas, así como mejorar los procesos de seguimiento de estas. El Plan de Desarrollo Municipal “Bucaramanga, una ciudad de oportunidades para todos 2020-2023” contempla entre las metas adscritas a la Secretaría de Desarrollo Social la formulación y aprobación de cuatro (4) políticas públicas^{†††} lo que permitió la puesta en práctica de este modelo.

Ahora bien, las cuatro políticas públicas formuladas durante los años 2020 y 2021 y con las cuales se cumplió lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal se formularon siguiendo lo establecido por el modelo son las siguientes:

- Política pública para el disfrute del envejecimiento humano y la vejez en Bucaramanga 2020-2030
- Política pública para el bienestar e inclusión social de la ciudadanía en habitabilidad en calle en Bucaramanga 2021-2031.
- Política pública para el disfrute de ciudad, derecho a una vida libre de violencias e igualdad de oportunidades para las mujeres en Bucaramanga 2021-2031.
- Política pública para la reivindicación, reconocimiento, respeto e inclusión social de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas 2022-2032.

La construcción de cada una de estas políticas se fortaleció con la inclusión de cuatro (4) pilares:

- Intervención en largo plazo (diez años).
- Articulación inter e institucional.
- Gobernanza de la política.
- Participación ciudadana para la implementación.

^{†††} Véase Apéndices A, B, C y D.

La sanción de estas políticas se realizó a través de Acuerdos Municipales y cada una de estas políticas cuenta con un comité o espacio de participación establecido por medio de la sanción de un Decreto Municipal, como garantía de participación ciudadana en todo el proceso de gestión de la política

Cada uno de los actos administrativos aprobados como política pública cuenta con seis (6) componentes que garantizan el ejercicio técnico, un diagnóstico claro, composición normativa, la definición de sus bases conceptuales, la estructura de visión, misión, valores, principios, los ejes programáticos y el plan de acción. Con estos mínimos cada uno de los documentos pueda sostenerse como en la implementación de las acciones propuestas, cabe resaltar que cada tres años la política pública plantea ejercicios de revisión, espacios en los que se pueden realizar modificaciones por parte de los comités de participación.

4.4.1 Fases políticas públicas

La gestión de las políticas públicas a lo largo del tiempo ha cambiado para poder resolver nuevas dinámicas y problemáticas, así como para responder a los actores sociales que surgen con estas. En este sentido, la administración del municipio de Bucaramanga ha notado un incremento en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, representados estos en el ejercicio de las políticas públicas. El actual modelo de gestión inspirado en la gobernanza y la participación ciudadana ha marcado una tendencia en las relaciones entre la administración municipal y los ciudadanos. En este sentido, las políticas públicas se convierten en herramientas que permiten la interrelación entre los diferentes actores (la ciudadanía, el sector privado y público).

En cada fase de la política pública los diferentes actores participan mediante formas y con funciones distintas. Para la primera fase que es la identificación del problema y su ingreso a la

agenda pública; se debe tener en cuenta que la iniciativa de formular una política pública puede ser de un actor social, una entidad pública, por territorialización de una política nacional, por iniciativa del Concejo Municipal, entre otras.

Ahora bien, es necesario que exista un actor que lidere e impulse la formulación, en el caso de las políticas públicas sociales de Bucaramanga esta tarea fue liderada por la Secretaría de Desarrollo Social, junto con los equipos técnicos de cada uno de los temas. En esta fase se debe contextualizar la problemática, a través de la revisión de antecedentes técnicos y normativos, con el propósito de precisar el problema que se atenderá con la política. Como producto de esta fase se entrega un documento de diagnóstico, el cual es elaborado con el uso de técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas; este documento tiene como objetivo presentar una descripción detallada de la situación problemática.

En la fase de formulación definen los objetivos de la política, la estructura y el plan de acción. Como producto de esta fase se cuenta con el documento de la política pública, el cual se somete al proceso de validación de los actores sociales y al trámite administrativo de aprobación del Concejo Municipal y posterior sanción del alcalde. Una vez sea aprobado y sancionado se inicia la fase de implementación de la política que permitirá dar cumplimiento al plan de acción propuesto. Finalmente se realiza la fase de evaluación con la cual se busca conocer los resultados de la política pública

Figura 1

Fases Política Pública



Nota: Esta figura muestra las fases para la gestión de las políticas públicas en Bucaramanga.

A continuación, se presentarán cada uno de los componentes que integran las políticas públicas aprobadas por el Concejo Municipal y el Alcalde de la ciudad como resultado de este trabajo. Posteriormente se realizará la presentación de los Decretos que reglamentan cada uno de los espacios de participación encargados de la gestión de las políticas públicas, de las acciones y de la implementación de estas.

4.4.2 Marco Normativo de las Políticas Públicas

Esta parte aborda la revisión documental de todas las normas que plantean y regulan las acciones afirmativas para favorecer los distintos grupos poblacionales, partiendo de las normas internacionales como La Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos y convenciones suscritas por el Estado Colombiano. Posteriormente se analiza la normatividad nacional, derivada de la Constitución Política de Colombia, analizamos cada una de las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia y finalmente a la revisión de las ordenanzas departamentales, acuerdos y decretos municipales. Este componente es transversal en cada una de las políticas aprobadas.

4.4.3 Bases Conceptuales

Cada una de las políticas públicas cuenta de forma endógena con una definición de sus principales conceptos, necesario para que el abordaje se realice con un nivel de comprensión elevado y un lenguaje común. Las cuatro políticas definieron tales conceptos de la siguiente manera:

Tabla 12

Bases conceptuales de las cuatro políticas públicas

Bases conceptuales de las cuatro políticas públicas			
Política pública para el disfrute del envejecimiento humano y la vejez en Bucaramanga.	Política pública para el bienestar e inclusión social de la ciudadanía en habitabilidad en calle en Bucaramanga.	Política pública para el disfrute de ciudad, derecho a una vida libre de violencias e igualdad de oportunidades para las mujeres en Bucaramanga.	Política pública para la reivindicación, reconocimiento, respeto e inclusión social de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
Persona Mayor Envejecimiento Vejez Envejecimiento activo Equiparación de oportunidades Relaciones Intergeneracionales Disminución de las habilidades motoras por envejecimiento Dependencia funcional Ayuda técnica Cuidador (a) Accesibilidad	Habitabilidad en calle Ciudadanía Ciudadanía en habitabilidad en calle Niños, niñas y adolescentes con permanencia en calle Población en riesgo de habitar en calle Habitabilidad en calle por tiempos de permanencia Atención integral Transectorialidad Interinstitucionalidad Inclusión social	Políticas públicas de género Igualdad de género Equidad de género Brechas de género Plan de igualdad de oportunidades Autonomía Autonomía económica Autonomía física Autonomía en la toma de decisiones Derecho a una vida libre de violencias Disfrute de ciudad	Sexo Sexo asignado al nacer Género Identidad de género Roles de género Estereotipos de género Expresión de género Orientación sexual Acrónimo LGBTIQ OSIGD Lesbiana Gay Bisexual Queer Transgénero Travesti

Acciones, estrategias, servicios y programas de inclusión social	Transexual
Superación de habitabilidad en calle	Tránsito de género
Atención diferencial	Ciudad libre de violencias
Restablecimiento de derechos	Familia homoparental
Factores protectores	LGTBIQ fobia
Servicio extramural	Reivindicación
Servicio intramural	Inclusión Social
Listado Censal de habitantes de calle	Reconocimiento
Animales de compañía	Prejuicio
	Violencia por
	perjuicio
	Crímenes por
	prejuicio
	Transfeminicidio
	Estigmatización
	Discriminación
	Endodiscriminación

* Tomado de los documentos formulados y aprobados de las políticas públicas, elaboración propia.

4.4.4 Contexto de la Política

En esta parte se incluyen los resultados del diagnóstico de la revisión realizada a las políticas públicas, este ejercicio está conformado por dos etapas, la primera es el análisis de datos secundarios, por ejemplo, para la construcción del contexto de la política pública de ciudadanía en habitabilidad en calle^{§§§}, se contaba con un censo realizado por el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020), con la base de datos del SISBEN y bases de datos de la administración municipal que permitían realizar esta revisión a través de grupos poblacionales, esto facilitó el desarrollo del diagnóstico poblacional de la habitabilidad en calle en el municipio.

§§§ Véase Apéndice B.

La segunda etapa se subdivide a su vez en dos partes, en primer lugar, se realizan encuestas a la población objeto de la política y en segundo lugar, se llevan a cabo encuentros participativos con el fin de obtener percepciones de quienes están interesados como promotores o sujetos de la política. Para el caso específico la de la Política Pública para el Envejecimiento Humano y Vejez de Bucaramanga****, se realizaron acercamientos a las dinámicas de la población, a través de ejercicios participativos para las personas mayores los cuales fueron realizados en los Centro Vida públicos y en los Centros de Bienestar, estos permitieron conocer más acerca de las condiciones de vida y los derechos de cada uno de los grupos poblacionales

4.4.5 Estructura de la Política

En esta parte de la política pública se decanta el ejercicio fundamental de la formulación, contiene la visión, la misión, el objetivo general y los objetivos específicos que busca la implementación de la política. A su vez, encontramos los principios, los valores y los enfoques de la política. Es importante señalar que las políticas públicas en Bucaramanga, a partir del año 2020, tienen en cuenta varios enfoques en los ejercicios de formulación.

El abordaje de los enfoques es una oportunidad para el fortalecimiento de la gestión pública, en la que se amplían los grados de flexibilidad y niveles de apertura y adaptación a cambios y nuevas realidades. Permite la re-significación de los procesos propios de la gestión institucional para que la toma de decisiones tenga una mirada integral y sistémica de la realidad (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p.7).

Los enfoques a su vez permiten tener en cuenta la diversidad de sujetos al interior de las poblaciones objetivo de la política, así como también sus potenciales y múltiples vulneraciones, la integralidad de una política también tiene que ver con la forma en la que se entiende el sujeto

**** Véase Apéndice A.

objeto de la misma. En consideración a lo anterior, el Modelo de Gestión propuesto para el municipio de Bucaramanga definió como enfoques los siguientes: curso de vida, derechos humanos, territorial, diferencial, género, interseccional y poblacional. Con estos se busca visibilizar situaciones y/o condiciones de exclusión y vulnerabilidad social y formular acciones concretas orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes de la ciudad.

4.4.6 Ejes de la Política

En este punto es importante recordar que los ejes de las políticas son un conjunto de decisiones y acciones que buscan transformar una realidad social que ha sido determinada como problemática tanto por los ciudadanos como por el Estado. Posteriormente a la definición de la situación problema y de las realidades a transformar con la implementación de la política pública, se integran los ejes que permiten la sinergia entre acciones, es decir, que múltiples acciones contribuyen a un eje de la política, lo que permite segmentar las acciones de la siguiente manera:

- El objetivo de la intervención para la transformación de las realidades negativas y fortaleciendo de acciones para el bienestar (inclusión y calidad de vida).
- La realidad a intervenir: desde las problemáticas, dificultades, acciones positivas y las buenas prácticas priorizadas en la ciudad.
- Las acciones a desarrollar: En los próximos diez años, para la garantía, promoción, protección, restablecimiento y ejercicio pleno de los derechos.
- Los actores encargados de hacer realidad lo propuesto en la hoja de ruta.

Tabla 13

Ejes políticos públicas

PP. Personas	PP. Habitante de	PP. Mujeres y	PP. OSIGD
Mayores	Calle	Equidad de Géneros	

Disfrute y garantía de derechos.	Ejercicio de la ciudadanía: reconocimiento, dignidad y convivencia.	Bienestar integral de las mujeres.	Bucaramanga segura y libre de discriminación.
Protección integral de las personas mayores.	Atención integral y bienestar social.	Fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres.	Acceso, garantía y disfrute de derechos para el desarrollo de la población OSIGD.
Disfrute de un envejecimiento activo.	Fortalecimiento de factores protectores para la inclusión social.	Hábitat y disfrute de ciudad.	Bienestar integral y social.
Participación e incidencia ciudadana.	Acciones para la protección y prevención de la habitabilidad en calle.	Bucaramanga ciudad libre de violencias y discriminación hacia las mujeres.	Participación social, representatividad e incidencia.
Fortalecimiento social e institucional para el disfrute de la vejez y el envejecimiento.	Fortalecimiento institucional para el ejercicio de la ciudadanía en habitabilidad en calle.	Participación social, comunitaria y organizativa de las mujeres.	Fortalecimiento estratégico de La Administración Municipal.
		Mujeres y construcción de paz territorial.	
		Fortalecimiento institucional para el bienestar de las mujeres y la igualdad de géneros.	

Nota: Esta tabla muestra los ejes con los cuales fueron aprobadas las políticas públicas diseñadas bajo este modelo de gestión.

4.4.7 Plan de Implementación

Luego de concretar cada uno de los ejes de las políticas públicas se realiza la estructuración del plan de acción decenal de cada una, este plan debe formularse bajo la estructura de una matriz que contiene el objetivo al que le apunta la acción/estrategia, la meta final, los indicadores, el tiempo de ejecución y la entidad o entidades encargadas de dar cumplimiento. Esta herramienta constituye el elemento más significativo para hacer seguimiento a la política pública.

Figura 2

Plan de implementación de la política pública

PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

EJE 1: BIENESTAR INTEGRAL DE LAS MUJERES

OBJETIVOS:

Garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud, así como el reconocimiento y protección de los derechos sexuales y los derechos reproductivos integrales de las niñas y mujeres Bumanguesas, considerando sus características y necesidades particulares desde enfoques interseccionales, diferenciales y desde la acción humanizada.

Garantizar escenarios de atención que a través de la escucha activa y el acompañamiento para la garantía plena de sus derechos y participación social, encuentre bienestar social.

I. Salud integral para las mujeres						
a. Atención pertinente y adecuada para una mejor salud mental en las mujeres.						
Acciones estratégicas	Meta final	Indicadores	Ejecución			Entidad Líder Entidades y actores corresponsables
			2021- 2023	2024 - 2027	2028 - 2031	
Diseñar e implementar una estrategia intersectorial e interinstitucional de cuidado y promoción de la salud mental dirigida a niñas y adolescentes en edad escolar, desde los enfoques diferencial, interseccional y territorial.	Reducir las cifras de intento de suicidio, enfermedades y afectaciones de la salud mental en mujeres	Número de mujeres con intento de suicidio Número de estrategias diseñadas e implementadas, con el propósito de la promoción de la salud mental integral de las mujeres	Diseño	Implementación	Implementación	Secretarías: de Salud y Ambiente, Desarrollo Social, Educación, Interior y los institutos: ISABU e IMCT.
Diseñar e implementar una estrategia intersectorial e interinstitucional de cuidado y promoción de la salud mental dirigida a mujeres jóvenes desde los enfoques diferencial, interseccional y territorial.	Reducir las cifras de intento de suicidio, enfermedades y afectaciones de la salud mental en mujeres jóvenes	Número de estrategias diseñadas e implementadas para garantizar la salud mental de mujeres jóvenes Número de mujeres jóvenes atendidas desde estrategias territoriales para el	Diseño	Implementación	Implementación	Secretarías: de Salud y Ambiente, Desarrollo Social, y los institutos: ISABU, INDERBU e IMCT.

Nota: Política pública para el disfrute de ciudad, derecho a una vida libre de violencias e igualdad de oportunidades para las mujeres en Bucaramanga 2021-2031.

La imagen anterior muestra la forma en que se vincula los ejes de la política pública al plan de acción, en este caso, de la “Política pública para el disfrute de ciudad, derecho a una vida libre

de violencias e igualdad de oportunidades para las mujeres en Bucaramanga 2021-2031”. Como se observa en esta, un eje contiene varias acciones encaminadas a dar cumplimiento a un sólo objetivo, a su vez, una acción/estrategia puede tener varios componentes y según los niveles de competencia, varias entidades a cargo de la implementación.

4.5 Presentación y Sanción de Políticas Públicas en Bucaramanga

Luego de formulada la política pública, debe surtir unos procesos administrativos que le permitan iniciar su proceso de implementación. En lo que respecta a este punto el elemento central de este modelo es la participación ciudadana, especialmente de los actores sociales que permiten legitimar las acciones de implementación de las políticas públicas, así como realizar el seguimiento al cumplimiento del plan decenal, logrando armonizar la implementación de la política con el Planes de Desarrollo Municipal.

Durante todo el ciclo de la política pública los espacios de participación fueron garantizados con el propósito de generar apropiación por parte de los ciudadanos. Es por eso que el primer acto de presentación del documento final se realiza a los promotores e interesados en la implementación, incluyendo a los representantes de la población beneficiaria, allí se realiza un ejercicio de socialización y ajuste.

La segunda presentación del documento se realiza con las secretarías e institutos descentralizados del gobierno municipal, con el propósito que estas dependencias asuman el compromiso de integrar en sus planes de trabajo el desarrollo y la implementación de la política. Cada una de estas dependencias establece una persona que cumplirá el papel de responsable de la articulación de la política, así como de presentar informes de la implementación ante el órgano creado para el seguimiento.

En tercer lugar, se presenta ante el CONPOS, es importante la aprobación de este órgano de participación, en el entendido que funciona como un órgano colegiado que rige las políticas públicas, sobre todo las que tienen relación con componentes sociales. Como lo explicamos con anterioridad, el CONPOS alberga el SNBF, lo que significa que tiene como prioridad la implementación de las políticas que tienen que ver con la primera infancia, infancia y adolescencia, así como la política pública de familias.

Luego de aprobada por el CONPOS se eleva al Concejo Municipal de Bucaramanga para debate y aprobación. La política pública toma cuerpo de Acuerdo Municipal y es debatido en mínimo dos sesiones del concejo, una de comisión y una de plenaria. Las políticas sociales en el caso de Bucaramanga deben ir a la Comisión Tercera encargada de asuntos administrativos, sociales, ambientales y derechos humanos (Concejo Municipal de Bucaramanga, 2022). Como instancia final, luego de aprobada la política por las mayorías del Concejo -que pueden ser simples- la política se reviste de un formalismo, la sanción por parte del ejecutivo, este acto constituye en sí mismo un acto de poder para consagrar el compromiso del Estado frente a un problema particular:

Finalmente, en un momento dado, cuando ha culminado un cierto procedimiento legal –las reglas de juego–, un actor específico, llámese Parlamento, alcalde, gobernador, ministro o presidente, toma la decisión. Lo hace por medio de un acto ritual como un voto o una firma. Este acto, cargado de simbolismo, constituye un acto de *legitimación* que atribuye a la nueva decisión una fuerza particular [...] El acto de decidir es simbólicamente importante, es el “gesto” más visible del actor que tiene el poder legal y legítimo de definir la ley (Roth, 2017, pp. 144-145).

4.6 Decretos de Reglamentación de Espacios de Participación para la Gestión de las Políticas Públicas en Bucaramanga

El modelo de gestión de políticas públicas que se pone en marcha durante este periodo de gobierno, tiene como objetivo dar continuidad a las políticas públicas como un proceso

consolidado socialmente, es decir, no se concibe con una responsabilidad de los gobiernos sino como una cogestión al momento de abordar los procesos de implementación. La participación es el elemento clave para dar continuidad a dicho proceso, eso quiere decir, que no corresponde a una parte del ciclo de las políticas públicas sino que esta se configura como un componente transversal.

En la formulación de las políticas públicas mencionadas anteriormente, la participación ciudadana de organizaciones sociales e interlocutores interesados en la promoción de estas, se desarrollaron junto con la administración municipal ejercicios de toma de decisiones, los cuales quedaron consignados como anexos de cada una de las políticas.

Lo que tradicionalmente sucedía con las políticas públicas, en el mejor de los escenarios, era que se brindaban espacios de participación ciudadana en las primeras etapas del ciclo (agenda-formulación), a su vez se contemplaba la participación como una instancia para socializar el proceso. No obstante, al quedar en firme la decisión las políticas pasaban a ser parte de la administración como responsable de implementarla. No existía una instancia que presionara la administración o al gobierno de turno el cumplimiento de dichos compromisos.

Para solucionar el problema y garantizar la continuidad de las políticas públicas, el modelo de gestión implementado en la alcaldía de Bucaramanga (2020-2023) concretó los espacios de participación por medio de la aprobación de Decretos por parte del alcalde. Con los cuales no solo se realizó la aprobación de la política pública sino también la conformación de espacios de participación para realizar el seguimiento.

Estos espacios de participación se constituyen bajo la forma de comités, mesas municipales de articulación y consejos consultivos. En los siguientes acápite describiremos cada uno de estos actos administrativos, sus niveles de competencia, la forma en que opera cada uno de ellos y sus funciones al interior de la gestión de la política pública.

4.6.1 Comité Municipal de Personas Mayores

El Decreto 0407 del 24 de noviembre del 2020^{††††} aprobó la constitución del Comité Municipal de Personas Mayores de Bucaramanga, este comité estará conformado por veinte (20) integrantes, nueve (9) representantes de las personas mayores y once (11) integrantes de las autoridades políticas y administrativas del municipio. El comité tiene como objetivo:

Construir un mecanismo de interlocución, corresponsabilidad y coordinación entre las organizaciones y redes comunitarias de personas mayores, y la administración municipal, que permita el control y seguimiento a la implementación de la política pública, los programas sociales de atención, el control y seguimiento a la implementación de la política pública, los programas sociales de atención, el control social y seguimiento a la destinación de los recursos recaudados en la estampilla para el bienestar de las personas mayores, y el apoyo a los beneficiarios de la subcuenta del fondo de solidaridad pensional (Decreto 0407, 2020, Art.1)

El objetivo del comité es la creación de un mecanismo válido para la interlocución permanente con las organizaciones y redes comunitarias de las personas mayores, otorgándole el poder de realizar seguimiento a la implementación de la política pública. También, se pretende con esta instancia de participación integrar una veeduría ciudadana sobre los programas orientados a la atención de este grupo poblacional etario en la ciudad.

A diferencia de otros programas al interior de la Secretaría de Desarrollo, el programa de atención a las personas mayores del municipio cuenta con recursos de destinación específica aprobados por el Acuerdo Municipal 104 del 2013 el cual señala que “el valor anual a recaudar por la emisión de la estampilla para el bienestar del adulto mayor será el 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones que suscriba el municipio y además por otros hechos generadores” (Acuerdo 104, 2013. Art 5). Al respecto de la ejecución y vigilancia de los recursos el comité tiene

^{††††} Véase Apéndice F.

la autoridad para hacer seguimiento a la forma en que se están invirtiendo estos recursos, tanto en los centros vida y centros de bienestar públicos como en los privados.

Otra de las funciones del comité es la veeduría sobre la subcuenta del fondo de solidaridad pensional que se encarga de la financiación del programa Bono Colombia Mayor entregado a las personas mayores vulnerables económicamente y el programa de subsidio al aporte de pensión (Prosperidad Social, 2022). El comité se encarga de recibir el informe que la Secretaría de Desarrollo social entrega para realizar seguimiento a estos dos programas del gobierno nacional.

En el comité tienen asiento por parte de la administración con el propósito de integrar las acciones dirigidas a la atención de las personas mayores las siguientes dependencias:

- El alcalde o su delegado.
- Un representante del ICBF.
- Secretario (a) de Desarrollo Social.
- Secretario (a) de Planeación.
- Secretario (a) de Hacienda.
- Secretario (a) Interior.
- Secretario (a) Salud y ambiente.
- Secretario (a) Educación.
- Director (a) INDERBU.
- Director (a) IMCT.
- Un representante del Concejo Municipal de Bucaramanga.

Por parte de las personas mayores de las organizaciones y redes comunitarias participaran las siguientes:

- Un representante del Centro Vida Años Maravillosos.
- Un representante del Centro Vida Álvarez.
- Un representante del Centro Vida Norte.

- Un representante de los usuarios de entidades privadas que operan en Bucaramanga, atendiendo a las personas mayores.
- Un representante de los usuarios de las personas mayores que habitan la zona rural de Bucaramanga.
- Tres representantes de los beneficiarios de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.
- Un representante de las organizaciones comunitarias de base de las personas mayores.

Para la elección de los representantes de forma democrática, la secretaría técnica que en este caso la ejerce la Secretaría de Desarrollo Social se encarga de reglamentar la forma en que pueden participar, la duración de dicha elección tiene vigencia por 4 años, estos deben ser dispares con los años de gobierno con el propósito de dar continuidad y velar la inclusión de la política pública en las metas consignadas en cada uno de los Planes de Desarrollo Municipales.

4.6.2 Mesa Municipal de Articulación Interinstitucional y Transectorial para el Bienestar e Inclusión Social de la Ciudadanía en Habitabilidad en Calle

El Acuerdo Municipal 046 del 2013 adoptó “los lineamientos de la política pública social para la protección y atención de los habitantes de calle del municipio de Bucaramanga” y más adelante, el Acuerdo 022 del 2021 “Se adopta la política pública para el bienestar e inclusión social de la ciudadanía en habitabilidad en calle en Bucaramanga 2021-2022” la alcaldía de Bucaramanga asume el compromiso de promover la ciudadanía en habitabilidad en calle a través de la atención integral, la garantía y ejercicios de derechos, la participación e inclusión social (Acuerdo 022, 2021, Art.1).

Posteriormente, se instala “La mesa municipal de articulación interinstitucional y transectorial para el bienestar e inclusión social de la ciudadanía en habitabilidad en calle de

Bucaramanga” mediante el Decreto 0130 del 19 de octubre 2021^{***} como una instancia de coordinación que represente las necesidades e intereses de la ciudadanía en habitabilidad en calle. El objeto fundamental de dicha mesa es el seguimiento de planes, programas y proyectos, así como a la política pública recién sancionada.

La mesa interinstitucional decretada se rige por cinco principios: horizontalidad, concertación, responsabilidad social, equidad y transparencia. Sus funciones están orientadas a la articulación de las acciones orientadas a la inclusión social de la ciudadanía en habitabilidad en calle, velar por la garantía y promoción de los derechos, realizar seguimiento al plan de acción de la política pública, velar por la asignación de recursos destinados para la atención y el reconocimiento de la población.

En la mesa participaran las secretarías de desarrollo social, planeación, interior, salud y educación. La dirección del INDERBU (Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga), IMCT (Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga), IMEBU (Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial del Municipio de Bucaramanga), DADEP (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público), el director (a) regional del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), el gerente del ISABU (Instituto de Salud de Bucaramanga), el registrador (a) municipal y el comandante de la policía. A su vez, esta mesa tendrá un delegado para rendir informes de la política ante el CONPOS (Consejo Municipal de Política Social).

*** Véase Apéndice E.

4.6.3 Consejo Consultivo de Mujeres y Equidad de Géneros

El plan de desarrollo municipal del 2020-2023 se propuso como una de sus metas la actualización y puesta en marcha de la política de mujer y equidad de géneros. Como mostramos con anterioridad, Bucaramanga tenía un acuerdo municipal vigente como política de mujer y equidad de géneros que no fue implementada, es por ello que la aprobación de una nueva política requería a su vez la creación de una instancia de seguimiento y participación ciudadana.

El Decreto 0384 del 5 de octubre del 2020^{§§§§} creó y estructuró el “Consejo consultivo de mujeres y equidad de géneros en el municipio de Bucaramanga” como un mecanismo de interlocución, corresponsabilidad y coordinación entre las organizaciones de mujeres de Bucaramanga y la administración municipal en el marco de la política pública de mujer y equidad de géneros. Su principal fin es realizar el seguimiento y control social sobre la implementación de la política pública.

Este espacio se rige por once principios entre los que se encuentran la igualdad de oportunidades, la justicia redistributiva, el reconocimiento a la diversidad y la construcción de paz. En el mismo participan las secretarías de desarrollo social, interior, salud, educación y planeación, así como los institutos IMCT (Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga), INDERBU (Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga), e IMEBU (Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial del Municipio de Bucaramanga). Por parte de las organizaciones sociales participan la delegada ante el Consejo Territorial de Planeación, una representante de las ONG’s, representantes de jóvenes, mujeres mayores, afrocolombianas, grupos étnicos, discapacidad, víctimas, sector académico, empresarial, campesino, deportistas, artistas, comunales, sindical y diversas.

^{§§§§} Véase Apéndice H.

Este concejo también tendrá participación en el CONPOS, para así rendir cuenta de la implementación de la política pública, sesionará como mínimo cuatro (4) veces al año y será presidido por el alcalde de la ciudad. La secretaría técnica recaerá en la Secretaría de desarrollo social, que a su vez es la secretaría encargada de la rendición de cuentas en el CONPOS.

4.6.4 Comité Municipal de la Población con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas

En el año 2013 la alcaldía de Bucaramanga mediante el Decreto 0152 del 2013 reglamentó el funcionamiento del Comité LGBTI, sin embargo, para el año 2020 el Plan de Desarrollo Municipal “Bucaramanga una ciudad de oportunidades 2020-2023” presentó como una de sus metas la formulación de la política pública dirigida a la atención de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Así mismo, el Decreto 0057**** del 6 de mayo del 2021 realizó la modificación de dicho Comité de participación ciudadana para actualizar la visión que se tiene desde la administración con respecto a la atención de la población.

Dos modificaciones sustanciales presenta el Decreto de la adopción de la política en el año 2021 respecto al acto administrativo sancionado en el año 2013. La primera es la representación de las organizaciones que trabajen con población LGBTI con enfoque en la población portadora de VIH legalmente constituidas como señala el artículo cuarto (Decreto 0152, 2013, Art.4), considerando que tipo de artículos crea estereotipos sobre la población y estigmatiza al asociar a las personas sexualmente diversas del municipio con ser portadoras de VIH. La modificación se realiza permitiendo la elección de representantes por cada una de las siglas que representan la población. La segunda modificación es la inclusión de la letra “Q” dentro de las siglas (LGBTI)

**** Véase Apéndice G.

que representa la población Queer. En consecuencia, con lo anterior, el nuevo Decreto de reglamentación, en su Artículo 6, 7 y 8, realiza la conformación de la siguiente manera: 6 representantes de la población, uno por cada sigla (LGBTIQ) y diez (10) integrantes de las autoridades políticas y administrativas del Municipio, permitiendo que el control y el seguimiento de la política pueda realizarse con las instancias que son encargadas de la implementación.

La secretaría técnica es ejercida por la Secretaría de Desarrollo Social, la vigencia de cada uno de los representantes es de cuatro años y serán elegidos democráticamente por la población. El comité tiene participación en el CONPOS con propósito de articular interinstitucionalmente con el resto de las políticas públicas del municipio.

5. Conclusiones

Los objetivos de este trabajo de aplicación se orientaron a la creación de un modelo que permita mejorar la gestión de las políticas públicas en la Alcaldía de Bucaramanga. Bajo este modelo se realizó la formulación de cuatro (4) políticas públicas^{††††} que se encuentran en proceso de implementación durante los próximos diez años, atendiendo la necesidad de formular y mantener intervenciones de la administración municipal en el largo plazo.

El principal reto para el municipio en este sentido es garantizar la implementación de estas políticas y dar continuidad a la ejecución de las acciones dirigidas al cumplimiento de los objetivos trazados, así mismo es necesario afianzar la participación de los órganos creados mediante

†††† Véanse Apéndices A, B, C y D.

Decretos^{****}, los cuales tienen el propósito de desarrollar acciones de seguimiento a la política pública en sus fases de formulación, implementación y evaluación.

Uno de los logros alcanzados con la aplicación del modelo propuesto en este trabajo es la creación de espacios interinstitucionales al interior de la Alcaldía de Bucaramanga que permiten la articulación de las acciones propuestas, no obstante, la secretaría técnica es ejercida por la Secretaría de Desarrollo Social al ser la dependencia responsable de cada una de estas políticas públicas ante el CONPOS (Consejo Municipal de Política Social), el órgano de participación ciudadana y el Concejo Municipal de Bucaramanga.

Ahora bien, la principal dificultad para la gestión y aplicación del modelo fue el bajo compromiso de las dependencias de la administración municipal para desarrollar las políticas públicas, esto obedece principalmente a la priorización del cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Municipal, puesto que la mayoría de indicadores de gestión se encuentran orientados al seguimiento de dichas metas. Finalmente, y a modo de recomendación, se sugiere que las acciones suscritas en el plan decenal de cada una de las políticas públicas puedan ser integradas como metas en los subsiguientes planes de desarrollo.

**** Véanse Apéndices E, F, G y H.

Bibliografía

Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza.

Revista del CLAD Reforma y Democracia, 5-32.

Alcaldía de Bucaramanga. (2008, 08 Noviembre). Decreto 0168. Bucaramanga.

Alcaldía de Bucaramanga. (28 de Enero de 2022). *Alcaldía de Bucaramanga* . Obtenido de

<https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/pregunta-por-angela-llega-a-bucaramanga-para-prevenir-la-violencia-contras-las-mujeres/>

Alcaldía de Bucaramanga. (24 de noviembre del 2020). *Decreto 0407. Por medio del cual se crea y estructura el comité municipal de personas mayores en el municipio de Bucaramanga.*

Bucaramanga.

Arenas, D. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bertranou, J. (2019). El seguimiento y evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, 151-188.

Cocejo Municipal de Bucaramanga. (2014, 12 de diciembre). *Acuerdo 048. Por medio del cual se adopta la Política Pública de legalización de barrios en el Munciipto de Bucaramanga.*

Bucaramanga.

Concejo de Bucaramanga. (2014, 6 mayo). *Acuerdo 008. Por el cual se imlementa el observatorio como política pública para el análisis y estudio del distrito metropolitno de Bucaramanga.*

Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaraamanga. (23 de 03 de 2022). *Concejo Municipal de Bucaramanga.*

Obtenido

de

<https://www.concejodebucaramanga.gov.co/secciones.php?seccion=NA==&subseccion=MTQ0&subsubseccion=MTE5>

Concejo Municipal de Bucaramanga . (2013, 13 diciembre). *Acuerdo 104. Por medio del cual se adopta y reglamenta la estampilla para el bienestar del adulto mayor de conformidad con a la Ley 1276 de 2009.* Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2008, 18 noviembre). *Acuerdo Municipal 022. Por medio del cual se adopta la política pública de infancia y adolescencia en el municipio de Bucaramanga y se establece otras disposiciones.* Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2009, 15 diciembre). *Acuerdo 093. Por medio del cual se adopta la Política Pública de Juventud en el Municipio de Bucaramanga.* Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2009, 2 agosto). *Acuerdo 054 de 2009. Por el cual se adopta una política pública para la protección y atención a mujeres víctimas de la violencia en el municipio de Bucaramanga".* Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2010, 10 diciembre). *Acuerdo 053. Por medio del cual se establece la Política Pública de Discapacidad en el Municipio de Bucaramanga.* Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2011). *Acuerdo 039 del 29 de diciembre del 2011 Por el cual se modifica parcialmente el acuerdo municipal No. 053 de 2010 que estableció la política de discapacidad en el municipio de Bucaramanga.* Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2011, 29 diciembre). *Acuerdo 093. Por medio del cual se modifica parcialmente el acuerdo municipal No. 053 de 2010 que establecio la política de discapacidad en el Munciipio de Bucaramanga.* Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2015, 28 abril). *Acuerdo 005. Por medio del cual se adopta la política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga, para superar el riesgo y construir una ciudad sostenible.* Bucaramanga.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2021, 11 agosto). *Acuerdo 022. "Por medio del cual se adopta la política pública para el bienestar e inclusión social de la ciudadanía en habitabilidad en calle en Bucaramanga 2021-2031.* Bucaramanga.

Congreso de la República de Colombia. (15 de Julio de 1994, 15 de julio). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.* Bogotá: Gaceta Oficial del Congreso 41.450.

Congreso de la República de Colombia. (31 de Mayo de 1994, 31 de mayo). *Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.* Bogotá: Gaceta Oficial del Congreso 41373.

Congreso de la República de Colombia. (2015, 6 de julio). *Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* Bogotá: Gaceta oficial del Congreso 49565. Obtenido de <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes-de-la-republica>

Consejo Municipal de Bucaramanga. (2021, 2 diciembre). *Acuerdo 037 de 2021. Por medio del cual se adopta la Política Pública para el disfrute de ciudad, derecho a una vida libre de violenciase igualdad de oportunidades para las mujeres en Bucaramanga 2021-2031.* Bucaramanga.

Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander. (2012, 24 de febrero). *Resolución 1857.* Bucaramanga.

Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander. (2014, 21 agosto). *Resolución 13544*. Bucaramanga.

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Colombia: Editorial Legis.

Cuervo Restrepo, J. I. (2014). La implementación de políticas públicas: un problema conceptual y metodológico. En C. J. Holguín, *Políticas Públicas Sociales y Territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso*. Santiago de Cali, Colombia: Universidad Autónoma de Occidente.

DATEXCO. (4 de Junio de 2021). *Datexco Pulso País*. Obtenido de Datexco Pulso País: <https://www.datexco.com/data/pulso-pais-colombia>

Decreto 0152. (2013). *Alcaldía de Bucaramanga*. Por medio del cual se crea y reglamenta el comité LGBTI del Municipio de Bucaramanga y se dictan otras disposiciones.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali. (2018). *Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Santiago de Cali.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Censo habitante de calle 2019*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. Bogotá .

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Evaluación de operaciones del programa "Más Familias en Acción" y de resultados del componente de Bienestar Comunitario*. Bogotá: economíaurbana - Ipsos.

Departamento Nacional de Planeación. (17 de 02 de 2022). *DNP*. Obtenido de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>

- DNP. (1 de Diciembre de 2021). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona: Anthropos.
- Grau, N. C. (2007). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. . En C. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 425-462). Buenos Aires : Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.
- Hernández, G. (2019). El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 80-91.
- Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga. (15 de Noviembre de 2021). *INDERBU*. Obtenido de <https://inderbu.gov.co/quienesomos/>
- Observatorio de Producción Normativa. (2018). *Guía para la formulación de Políticas Públicas Departamentales y Municipales*. Medellín.
- Ojeda, E. A. (2017). *Análisis de las brechas de implementación en la "Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia" (2009-2015) [Tesis de maestría]*. Facultad de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, Quito.
- Ortega, J. A. (2015). Crisis en la legitimidad del Estado, del derecho y de la democracia liberal. *Pensamiento Jurídico* , 105-126.
- Pablos, N. P. (2013). El concepto de política pública. Alcances y limitaciones. En N. P. Pablos, *Modelos para el análisis de Políticas Públicas* (págs. 53-78). Sonora: Colegio de SONora.

- Prosperidad Social. (18 de 03 de 2022). *Bono Colombia Mayor*. Obtenido de <https://prosperidadsocial.gov.co/colombia-mayor/>
- Roth Deubel, A. (2014). El desafío de la implementación: repensar la acción pública en su contexto. En C. J. Holguín, *Políticas Públicas Sociales y Territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso* (págs. 37-53). Santiago de Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Roth, A.-N. (2017). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y Sociedad*. Bogotá D.C.: IEMP Ediciones.
- Villareal, M. T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. En G. Salazar, M. T. Villareal, N. L. Orozco, P. T. Fernández, & R. Ramírez, *Décimo concurso de ensayo político* (págs. 31-48). Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Wilson, J. (2018). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *IN IURE*, 30-41.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la capital*. Ciudad de México : UNAM.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 245-271). Ciudad de México: UNAM.