Artículo de reflexión

https://doi.org/10.56085/isss.573

Reflexiones alrededor de las políticas públicas

Reflections around public policy

Reflexões em torno de políticas públicas

Ángela Andrea Portela-Dussán[1]

Resumen

Objetivo: reflexionar acerca de algunos de los vicios o fallas que existen en los procesos abocados a las políticas públicas en el Distrito Capital. ***Fechas y lugares de la experiencia:*** según el trabajo de asesoría y asistencia técnica realizado desde la Dirección de Planeación Sectorial de la Secretaría Distrital de Salud (SDS) de 2013 a 2019. ***Método:*** confrontación entre la perspectiva idealizada y abstracta de las políticas públicas en relación con el ejercicio práctico de estas, con base en la gestión y resultados obtenidos en el proceso de acompañamiento para el análisis, implementación y actualización de políticas públicas de la SDS. ***Resultados:*** los hallazgos se relacionan con la identificación conceptual alrededor de las políticas, que determina las formas y maneras en los instrumentos producidos; las dinámicas relacionales de poder, influencia, comunicación y empatía, que afectan el posicionamiento, la coordinación, la continuidad y los contextos organizacionales y políticos, que aseguran o no la estructura y recursos para actuar. ***Conclusiones:*** lo aprendido muestra que el andamiaje para las políticas públicas aún está en construcción y es necesario fortalecerse desde la innovación, la mejora continua, la investigación, la creación y la gestión de conocimiento.

Palabras clave: política pública, administración pública, participación de la comunidad.

Abstract

Objective: To reflect on some of the vices or flaws that exist in the public policy processes in the Capital District. ***Dates and places of the experience:*** According to the advisory and technical assistance work carried out by the Sectoral Planning Department of the District Health Secretariat (SDS, for the Spanish original) from 2013 to 2019. ***Method:*** Confrontation between the idealized and abstract perspective of public policies in relation to their practical exercise, based on the management and results obtained in the accompaniment process for the analysis, implementation, and updating of the SDS public policies. ***Results:*** The findings are related to the conceptual identification around policies, which determines the forms and ways in which instruments are produced; the relational dynamics of power, influence, communication, and empathy, which affect positioning, coordination, and continuity; and the organizational and political contexts, which may or may not ensure the structure and resources

1. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Bogotá (Colombia).

to act. ***Conclusions:*** The lessons learned show that the scaffolding for public policies is still under construction and needs to be strengthened through innovation, continuous improvement, research, creation, and knowledge management.

Keywords: Public policy, public administration, community participation.

Resumo

Objetivo: refletir sobre alguns dos vícios ou falhas existentes nos processos dedicados às políticas públicas no Distrito Capital. ***Datas e locais da experiência:*** de acordo com o trabalho de assessoria e assistência técnica realizado pela Direção Setorial de Planejamento da Secretaria Distrital de Saúde (SDS) de 2013 a 2019. ***Método:*** confronto entre a perspectiva idealizada e abstrata das políticas públicas em relação ao exercício prático destas, com base na gestão e resultados obtidos no processo de acompanhamento para análise, implementação e atualização das políticas públicas da SDS. ***Resultados:*** os achados referem-se à identificação conceitual em torno das políticas, que determina as formas e modos nos instrumentos produzidos; as dinâmicas relacionais de poder, influência, comunicação e empatia, que afetam o posicionamento, a coordenação, a continuidade e os contextos organizacionais e políticos, que garantem ou não estrutura e recursos para agir. ***Conclusões:*** o que foi aprendido mostra que a estrutura para as políticas públicas ainda está em construção e é necessário fortalecê-la a partir da inovação, melhoria contínua, pesquisa, criação e gestão do conhecimento.

Palavras chave: política pública, administração pública, participação comunitária.

Introducción

La administración distrital, a través del sector Planeación, ha desarrollado el concepto de política pública para aplicar en la ciudad, de manera que todos los sectores se acojan a este. Así las cosas, se trata de "un proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial y co-creación, en el que participa la administración distrital, la ciudadanía, la sociedad civil, los gremios, la academia, etc." (1). No se trata, por tanto, de normas y acciones ni de instrumentos de otro alcance, como planes y programas, pues estos son mecanismos a través de los cuales se operativiza la política pública.

La política pública, "establece las prioridades, los objetos de acción, los roles y responsabilidades de los actores, los alcances y mecanismos que se desplegarán durante la implementación" (2). Su formulación parte de la identificación de la situación social o ambiental que se constituye en un "problema público", es decir, que tiene relevancia social y cuya solución corresponde a las autoridades.

Como herramienta para entender la realidad de las políticas públicas, se cuenta con el modelo de ciclo, el cual ha sido adoptado por Planeación Distrital teniendo en cuenta una fase preparatoria como ejercicio inicial, y una fase de evaluación y retroalimentación que puede llevar de nuevo a la fase de inicio. El uso de este modelo no implica el desconocimiento acerca del atributo iterativo de las políticas públicas, que se traduce en la propensión de repetir "fases" o elementos de esas fases, con lo que se elimina el aspecto lineal y acartonado que puede sugerir la forma de este modelo.

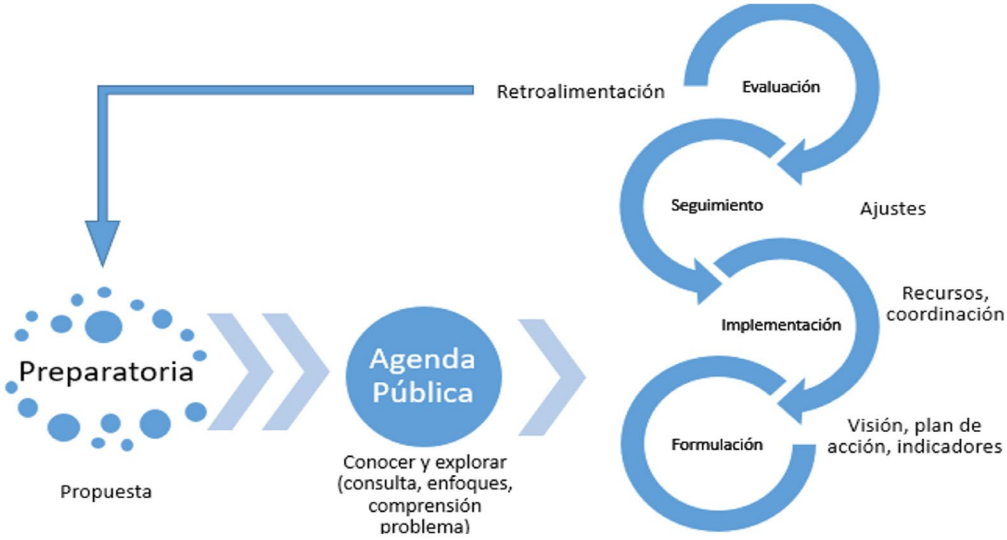


Figura 1. Ciclo de las políticas públicas.

Fuente: adaptado de la "Guía de formulación e implementación de políticas públicas en el Distrito Capital". Secretaría Distrital de Planeación (1).

En Bogotá, se han formulado políticas públicas desde el año 2002, con abordajes particulares dependiendo del sector y la temática objeto de la política, algunas por recomendación del Concejo de Bogotá, otras por decisión del sector líder en razón a asuntos de interés para este, según análisis situacionales propios. En vista de este panorama, en 2011, el Decreto Distrital 689 adopta la "Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales", con el objeto de estandarizar el proceso y asegurar su calidad y buen desempeño. Por otra parte, en el 2013 se emite el Decreto 171 para estandarizar definiciones y unificar plazos en relación con formulación y seguimiento a los planes de acción de las políticas públicas poblacionales y los planes de acciones afirmativas. Posteriormente, en 2017 se expide el Decreto 668 que pone en funcionamiento el Conpes distrital y establece su procedimiento con un marco de transición actualizado por el Decreto 703 de 2018. Igualmente, en 2017, la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) emite la Resolución 2045 a partir de la cual se adopta la nueva "Guía para la formulación e implementación de las políticas públicas del Distrito Capital", y en 2018, la Resolución 1809 de esta misma entidad adopta la

"Guía para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Distrito Capital".

En la actualidad, el Distrito Capital cuenta con un aproximado de 48 políticas públicas, de las cuales el sector Salud se involucra como actor en 25, ejerce secretaría técnica en 2 y lidera 4, para un total de participación del sector en 31 políticas públicas distritales (ver tabla 1) y una nacional. Para cada una de ellas, la SDS dispone de un referente, y en algunos casos, de grupos funcionales integrados por representantes de dependencias misionales y estratégicas, según las acciones previstas.

Tabla 1. Políticas Públicas en las que se involucra la SDS.

Política	Sector	Entidad líder
Política de Humedales del Distrito Capital 2007 – 2024	Ambiente	Secretaría Distrital de Ambiente
Política Pública Distrital de Educación Ambiental 2019 – 2030	Ambiente	Secretaría Distrital de Ambien
Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital 2007 – 2027	Ambiente	Secretaría Distrital de Ambiente
Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal 2015 - 2038	Ambiente	Secretaría Distrital de Ambiente
Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá, D.C. 2019 - 2028	Gestión Pública	Secretaría General
Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá 2018 - 2028	Gestión Pública	Secretaría General
Política Pública de la Bicicleta para el Distrito Capital 2021 - 2039	Movilidad	Secretaría Distrital de Movilidad
Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital 2020 - 2030	Mujeres	Secretaría Distrital de la Mujer
Política Distrital de Actividades Sexuales Pagadas de Bogotá, D.C. 2020 - 2029	Mujeres	Secretaría Distrital de la Mujer
Política Pública de Prevención y Atención del Consumo y la Prevención de la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá, D.C. 2011 - 2021	Seguridad	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional – Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019 - 2031	Desarrollo Económico	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación 2019 – 2038	Desarrollo Económico	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
Política Distrital de Salud Mental 2015 - 2025	Salud	Secretaría Distrital de Salud
Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá, D.C., 2011 - 2023	Salud	Secretaría Distrital de Salud
Política Pública de Salud Oral de Bogotá, D.C., con Participación Social para el Decenio 2011 - 2021	Salud	Secretaría Distrital de Salud
Política de Salud y Calidad de Vida de los Trabajadores y Trabajadoras de Bogotá, 2006	Salud	Secretaría Distrital de Salud
Política Pública de Libertades Fundamentales de Religión, Culto y Conciencia 2018 – 2028	Gobierno	Secretaría Distrital de Gobierno
Política Pública Integral de Derechos Humanos 2019 - 2034	Gobierno	Secretaría Distrital de Gobierno
Política Pública de Cultura Ciudadana 2019 - 2038	Cultura	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
Lineamientos de la Política Pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas -LGBT- y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones	Planeación	Secretaría Distrital de Planeación
Política Pública para los Pueblos Indígenas de Bogotá, D.C., 2011 - 2020	Gobierno	Secretaría Distrital de Gobierno
Política Pública Distrital para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes 2011 – 2020	Gobierno	Secretaría Distrital de Gobierno
Política Pública Distrital para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural, Garantía, Protección y el Restablecimiento de los Derechos de la Población Raizal en Bogotá, 2011 - 2020	Gobierno	Secretaría Distrital de Gobierno
Política Pública Distrital para el Grupo Étnico Rom o Gitano en el Distrito Capital 2011 - 2020	Gobierno	Secretaría Distrital de Gobierno
Política Pública de Juventud para Bogotá, D.C., 2018 - 2030	Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social
Política Pública para las Familias de Bogotá, D.C., 2011 - 2025	Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social
Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el D.C. 2010 – 2025	Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social
Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital 2007 – 2020	Educación	Secretaría de Educación del Distrito
Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle 2015 - 2025	Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social
Política Pública para la Adultez en el D.C., 2011 - 2044	Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social
Política de Atención a Víctimas del Conflicto Armado - Ley 1448 de 2011	Presidencia	Departamento para la Prosperidad Social / Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, Bogotá, D.C.

Fuente: adaptado del Inventario Distrital de Políticas Públicas, Secretaría Distrital de Planeación (3).

A pesar de los avances normativos, aún persisten algunos de los vicios que acompañaban la formulación e implementación de políticas públicas en Bogotá. Este artículo presenta reflexiones generadas a partir del acompañamiento a los procesos de política pública en los que participa la SDS, desde la perspectiva como referente de políticas públicas en la Dirección de Planeación Sectorial de la SDS, en ejercicio de su función de asesorar y dar asistencia técnica para el fortalecimiento de esta gestión.

La palabra "política", usos, entenderes y manifestaciones

La palabra "política" a la que se refiere este artículo, alude al vocablo inglés policy, que hace referencia a "plan o curso de acción". Sin embargo, esta breve definición genera ambigüedad, en tanto puede aplicarse a cualquier elemento, lo que no permite su estandarización y claridad, de modo que ha llegado a convertirse en una palabra comodín, que, según la explicación de Cassany, consiste en "aquel nombre, verbo o adjetivo, de sentido bastante genérico, que utilizamos cuando no se nos ocurre otra palabra más específica. Son palabras comodín las que sirven para todo, que se pueden utilizar siempre, pero que precisan poco o nada el significado de la frase. Si se abusa de ellas, empobrecen la prosa y la vacían de contenido" (4).

Dentro de las opciones de uso más comunes de la palabra política se encuentran: a) declaraciones sobre los valores y principios estratégicos que deberían orientar acciones posteriores; b) cursos de acción sobre temas específicos, y c) decisiones y medidas a implementar. En este sentido, puede verse en ámbitos como la institucionalidad, pública y privada, la ética personal, las relaciones comerciales, los programas de gobierno, las directrices y mandatos, entre otros. Esta falta de especificidad ha llevado a obviar los contextos en donde se presenta y a asumir como marco referencial lo que cada quien interpreta, sin apropiar el significado particular y tampoco su manifestación en acto, acorde con las necesidades que presentan las circunstancias asociadas.

En lo que atañe concretamente a políticas públicas, esta situación se complejiza, más aún al tratarse de un concepto compuesto, para el cual es necesario hacer claridad en cada una de las palabras que lo componen, así como aquellas que se le asocian, o con las que la confunden sin serlo, como por ejemplo gobernanza, gobernabilidad, planeación, sistema, sinergia, incidencia. De manera que, asimilar una noción con tantos factores subyacentes, se torna en un reto para los planeadores, ejecutores y evaluadores.

Esto ha derivado en respuestas equivocadas a solicitudes de actores sociales, de control y regulación, institucionales y de la administración distrital, en tanto se pretenden imputar, por ejemplo, requisitos distritales de política pública a políticas organizacionales o al revés. Así mismo, esta confusión ha llevado a que las personas crean que no hay manera de abordar una temática si esta no se convierte en política pública, desconociendo que es un instrumento más de planeación y que, de acuerdo con el alcance del estado futuro deseado y el análisis de factores condicionantes y causales, se escoge el instrumento más adecuado para intervenir.

A pesar de la predilección por las políticas públicas como instrumento, los conflictos de lenguaje y conocimiento que se tejen a su alrededor han llevado a desarrollos prematuros, que en muchas ocasiones no se pueden defender o traducir en la práctica. Cobra entonces sentido la apreciación de Cassany (4) respecto a la relación abuso-empobrecimiento o vacío de contenido, cuando se pierden las intenciones iniciales de la política pública y se reemplazan por unas pocas acciones incorporadas en proyectos de inversión, muchas veces como actividad o parte de ella, no como meta.

Por esta misma vía, se observan políticas públicas escritas, pero no divulgadas, ni acordadas, ni aterrizadas para su puesta en marcha; con solo una persona o un grupo pequeño de personas que las impulsan, como un equipo élite sin posición, porque no tienen visibilidad en otros espacios más allá del propio, si aplica, de lo contrario se limita a los escritorios de los dolientes. Se les dice dolientes porque son a quienes les duele, los que ven la importancia de la política pública, los que se apasionan al trabajar por ella, así nadie más le de valor.

Quizá, esta fue una de las razones por las cuales desde el 2011, la administración distrital consideró la validez de la "divulgación" e "instrumentalización" para la adopción de políticas públicas. Desde esa fecha se ha exigido la expedición de un acto administrativo y un plan de acción que indique específicamente lo que se ha priorizado para desarrollar, más allá de la retórica. Pero esto no solo llegó tarde (ya la mayoría de las políticas que existen hoy en día en Bogotá se habían formulado), sino que además no contó con la aceptación de los

formuladores, quienes, una vez más, tenían una acepción distinta del concepto de política pública, en el cual no se involucraban estos dos mecanismos. Fue necesario reforzar la idea con un componente asimilado de la Nación, el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (Conpes D.C.), que los incorpora con una nueva imagen. Aunque debe reconocerse el aporte de esta apuesta a la organización de los asuntos de política pública, el interés que ha generado en alinear nociones y acomodarse a requisitos estandarizados, aún se perciben inconvenientes para adaptar lo complejo a lo simple, y es que no basta con un acto administrativo y un plan de acción para pasar del comportamiento escrito al actuado; no basta con dilucidar los objetivos, resultados, productos e indicadores para entender cómo deben abordarse para garantizar el éxito y resolver el problema público.

Una aproximación a la solución, entonces, sería seguir desenmarañando el concepto de política pública para disipar las zonas grises, a partir de la disposición de procesos de gestión del conocimiento metacognitivos, de forma que se siga perfilando con los saberes de cada una de las personas que de una u otra manera han estado involucradas en la materia, ya sea desde lo teórico o lo experiencial, y así encontrar puntos en común que constructivamente permitan generar una necesaria conciencia colectiva que se traduzca en nuevas prácticas compartidas.

Los actores y los actos

Las políticas públicas se sostienen desde el campo relacional, en el que tienen especial cabida el poder, la influencia, la comunicación y la empatía. A menudo, el obstáculo más grande se sustenta en estas piezas. Como ejemplo se encuentra el hecho de no identificar los responsables (personas, entidades o dependencias) de la gerencia de la política pública, cuyo rol es el de movilizar todo lo que a ella se refiere, así como tampoco se identifica la corresponsabilidad para involucrarse en cada una de las fases del ciclo de esta, de acuerdo con una actuación impulsada por los intereses y competencias particulares, desde una perspectiva de interés común.

En referencia al poder, conforme a la postura de Foucault (5), este designa los 'relacionamientos entre compañeros' en un entramado de acciones que inducen a otras acciones y que se concatenan entre sí, tanto si consisten en "tareas obligatorias, en gestos impuestos por tradición o por aprendizaje, en subdivisiones y en la distribución más o menos obligatoria del trabajo", como si radican en la jerarquía de las tareas con miras a producir un cierto número de efectos. En otras palabras, el poder, como terminología, nos transporta al actuar, y son estos actos los que llaman a otros actos, deseados o previstos, para modificar situaciones y comportamientos, a favor o en contra de; todo dentro de un sistema regulado o consensuado, tácita o expresamente, pues a través del poder se guía y se ordena. Aun así, es la regulación la que en ocasiones limita la asunción de responsabilidades en torno a las necesidades de las políticas públicas desde la perspectiva de la gestión pública, puesto que las competencias de cada sector, en cada nivel y figura, son establecidas por norma y es mandatorio "ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo" (6).

Esto último, en la práctica es preeminente en relación con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, cuyo efecto vinculante no es suficiente para derivar en acciones conjuntas con resultados visibles. Se vuelve necesario crear normas complementarias que establezcan los roles, pero paradójicamente, en tanto no se naturalicen las conductas, el problema persiste.

Entra entonces en juego la influencia, que se remite a la posibilidad de cambiar la opinión, actitudes, sentimientos o acciones de otros sobre algo en particular, o, al contrario, de mantenerlas, y que, además, cualquiera de estas dos opciones pueda permanecer, si se quiere, en el tiempo. Kelman (7) plantea tres procesos de influencia: aquellos dados por cumplimiento, a partir de los cuales se acepta la influencia por aprobación social y no por creer en ella; aquellos dados por identificación, que ocurren cuando existe la necesidad de consolidar una relación satisfactoria mediante el despliegue de respuestas deseadas, a modo de reciprocidad, pero sin que interese su trasfondo; por último, aquellos dados por internalización, en las cuales los comportamientos inducidos se aceptan porque son congruentes con el sistema de valores propio y se consideran adecuados para la solución de un problema (lo que importa aquí es el contenido). Independientemente del nivel, se deben combinar tres factores para conseguir influenciar a los demás: 1) la anticipación del efecto, 2) el poder del agente influenciador (medios de control, atracción o credibilidad) y 3) la potencia de la respuesta inducida. La manera como se den uno y otro, determina el proceso de influencia a desarrollar.

Cuando se trata de los dos primeros procesos de influencia, lo más probable es que las acciones no perduren y se olviden con los cambios en los modelos de gerencia o administración, los intereses de los supervisores o en las características de la relación creada con otros. Es mejor apuntar al tercer proceso, de modo que, aunque los tratantes sean personas, la asociación con los sistemas de valores de las entidades que representan y sus objetivos, permita que, a pesar de la ausencia de estas, los compromisos persistan, mientras sigan siendo relevantes en relación con el problema a resolver. En el ámbito de la articulación intersectorial, el proceso de influencia aplicado se refleja en el grado de intensidad que se logre (figura 2). Lo que se espera es llegar al nivel de "consolidación", en el que se adopte una identidad común a partir de la legitimación de las ideas y comportamientos influenciados, de modo que ya no sean opcionales sino inexcusables (8).

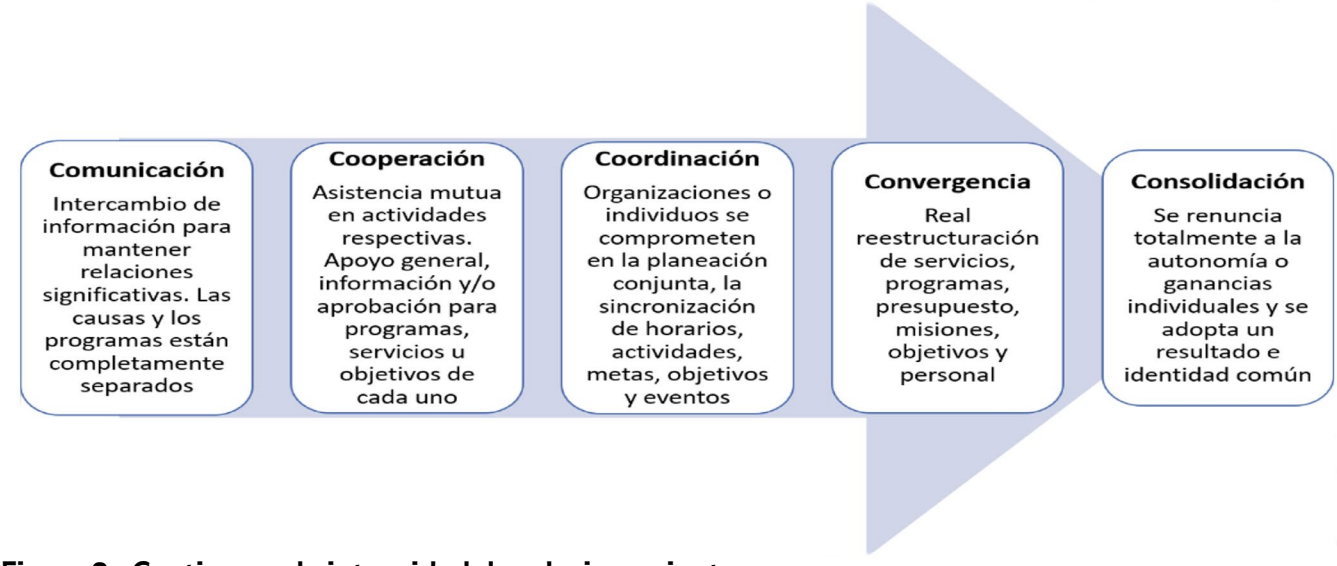


Figura 2. Continuum de intensidad de relacionamiento.

Fuente: elaboración propia basada en Corbett y Noyes (9) para el documento "Propuesta de lineamiento de articulación intersectorial para la resolución de asuntos problemáticos de ciudad", Secretaría Distrital de Salud (10).

Al lado de la influencia, surge la comunicación, que es siempre una cierta forma de actuar sobre otra persona o personas. Los sujetos construyen, intercambian, expresan e infieren concepciones de diversa índole, configuran relaciones o producen ciertas condiciones, se ubican en un campo determinado y toman o no ciertos acuerdos (11). Con esto como premisa, es preciso hacer uso de la comunicación en las políticas públicas no solo para construir acuerdos y nociones, sino también para asegurar que la información que se quiere generalizar supere los límites burocráticos, geográficos y demás. Esto implica hacer uso de diversas herramientas como la tecnología digital, medios masivos, diseño gráfico, así como "procedimientos administrativos y jurídicos" (12), pero también volver a lo básico, es decir, apostarle a la interlocución directa, a la escucha activa y la realimentación asertiva. A veces, los actores se convierten en sepultureros de las políticas públicas, al asumir una postura pasiva, según la cual se olvida generar conversación alrededor del asunto e informar sobre los avances y necesidades que se tienen al respecto.

Se incorpora entonces como ficha maestra la empatía, la cual parte del "reconocimiento del otro como similar" (13), para así tener la capacidad de comprender sus emociones, sentimientos y puntos de vista. Esta característica que tanto falta en lo cotidiano, se ve entorpecida además por los egos, y es que frecuentemente sucede que solo se ve sabiduría en el discurso propio, y se observa al ajeno como detractor de verdades inamovibles. Es así como, ordinariamente se hace imposible entender la trascendencia de los temas que abordan las políticas públicas que otros ponen sobre la mesa, y de igual manera, en el otro caso, descifrar la entrada más certera y cercana al "corazón" de aquellos imprescindibles compañeros de lucha con los que se esperaría hacer realidad los objetivos propuestos.

La dinámica de estos cuatro aspectos repercute en cada uno de los estadios de estructuración de las políticas públicas (macro, meso y micro), en tanto no solo se refleja en instancias de coordinación nacionales, distritales y locales, sino también al interior de las instituciones y dependencias. Ni qué decir de la relación entre lo

privado, lo comunitario y lo público, o más bien la falta de relación entre ellos, ya que, si se logra participación de algunas entidades públicas, no se consigue la participación de organizaciones sociales y comunitarias y de las empresas; al menos no con una contribución claramente definida. Esto deriva, entre otras cosas, en la falta de reconocimiento y posicionamiento de las políticas públicas, con lo que en consecuencia se afecta su ejecución, continuidad y afianzamiento.

Lo metodológico, lo institucional y lo político

Parte del andamiaje de las políticas públicas lo forman también elementos del contexto institucional y político, que van desde la estandarización metodológica, hasta el apoyo organizacional y la voluntad política.

En lo que se refiere a lo metodológico, se constituyen como ventaja, la apropiación del proceso por parte de la SDP, la emisión de sus guías y las jornadas de capacitación realizadas en torno a ellas. Esto ha permitido dar mayor organización a una cuestión antes dispersa, y aunque la complejidad de las políticas púbicas hace difícil incorporar todas las aristas que las conforman en una matriz, ficha o documento, la obligatoriedad para hacerlo ha coadyuvado para que se concreten las ideas y se identifiquen los límites, pasando de lo etéreo a lo tangible. La esperanza es poder pasar de logros que se intuyen a resultados que se miden, de forma tal que se pueda mejorar a medida que se avanza, al encontrar con mayor convencimiento lo que se puede potenciar y lo que se debe eliminar definitivamente.

De igual manera, es de esperar que el direccionamiento de Planeación Distrital pueda facilitar la articulación de las políticas públicas con otros instrumentos y modelos de planeación, de modo que sean complementarios antes que contrarios o excluyentes, según sus plazos y alcances. Esto, que ya se contempla de manera generalizada en la "Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito", ha de materializarse con la orientación en tiempo real de la mencionada Secretaría, a fin de evitar la libre interpretación que conlleve defectos de procedimiento.

En relación con el aspecto institucional, hace falta mayor involucramiento del grupo directivo de cada una de las entidades de los sectores de la administración, descentralizadas y desconcentradas, puesto que, sin su compromiso, los técnicos no pueden pasar más allá de su buena disposición y generación de opiniones y propuestas que se enlistan de manera interminable sin que lleguen a ver la luz. De igual manera, los lineamientos deben compartirse en dirección horizontal y vertical, de modo que se impliquen todos los actores esenciales. Suele ocurrir que, dentro de un mismo sector, no se conoce la política o políticas públicas que este lidera y menos aquellas en las que participa. Los objetivos de política pública deben cumplirse, empezando por la institución desde donde se impulsa su formulación.

Del mismo modo, se deben fortalecer los equipos técnicos responsables de las políticas públicas al interior de las entidades, y de las dependencias, ya que a la fecha las personas asignadas poseen diferentes ocupaciones, dentro de las cuales la política pública es una más, lo que no permite ejercer los desarrollos imperiosos para lograr una política eficiente y eficaz y del mismo modo, para generar desarrollos metodológicos, técnicos y teóricos necesarios para la gestión del conocimiento inherente al asunto.

También se debe hacer un esfuerzo por desarrollar plataformas de información que articulen la data generada por los diferentes actores involucrados en una política pública o en varias de ellas, como canales adicionales que soporten el proceder en un esquema de redes de políticas, pero que además faciliten hacer acciones de optimización y ajuste, en la medida en que el monitoreo y el seguimiento tengan la posibilidad de hacer análisis en ambas vías, por el todo y por las partes.

En lo que respecta a la Secretaría Distrital de Salud, se debe revisar y ajustar el Decreto Distrital 507 de 2013, "Por el cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C", en el que se contemplan funciones de política para todas las dependencias, con tres claras falencias: a) nuevamente el inconveniente de la política como palabra comodín, que llama a la espontánea deducción del lector, pero no define lo que se espera; b) se determina específicamente la "política" que se debe construir, es decir, el tema a abordar, con lo que se elimina el ejercicio de análisis de la situación problemática y definición de las intervenciones más apropiadas, y c) no se asigna el rol de coordinación, orientación y liderazgo a ninguna dependencia en particular, con lo que persiste el problema de muchas voces y ninguna dirección.

Por último, históricamente, para poner en funcionamiento cualquiera de las iniciativas de

política pública, ha sido imperativo que estas estén alineadas con las prioridades del gobierno en curso, a fin de comprometer recursos financieros, técnicos y humanos, es decir, contar con la voluntad política requerida (14). Ahora bien, teniendo esto en cuenta, es forzoso motivar esta voluntad a fin de garantizar la continuidad y cumplimiento teleológico de lo previsto. Es así como ha de apelarse a la organización de la ciudadanía para defender estos intereses y convertirlos en demandas. Para ello, se requiere fortalecer los mecanismos de participación para que dichas demandas sean escuchadas y tenidas en cuenta, es decir, que realmente se trate de una participación incidente. Para lograrlo se debe continuar robusteciendo las instancias de participación actuales y disponer aparatos de transparencia y rendición de cuentas que mantengan informada a la comunidad (15). "Lo esencial es asegurar que el interés público se respete y no sufra deformaciones basadas en provechos particulares" (16).

Discusión

En su disertación sobre la investigación en políticas públicas, Roth (17) describe los criterios más importantes destacados por Lasswell en este asunto, los cuales son aplicables al trabajo en esta área en general: "la racionalidad y la eficiencia". A lo largo de este escrito, es posible apreciar cómo esto cobra razón, pues se ha hablado de factores como modelo, herramientas, normativa y capacidad instalada; sin embargo, es posible inferir que estos criterios no solo deben emplearse en las políticas públicas, sino en todo el fenómeno de planeación e intervención pública. En otras palabras, se requiere expandir los escenarios de aprendizaje, construcción, retroalimentación y comprensión hacia instrumentos alternativos, de manera que se empodere a los hacedores de política para un abordaje y toma de decisiones más consciente en procura del bienestar público.

Esta conciencia permitiría superar las limitaciones que el actual esquema de planeación ha implicado para la gestión pública y la resolución de los problemas sociales y ambientales que se siguen afianzando en la capital del país, dado que en la actualidad, el análisis de las situaciones es de corto alcance y suele derivar en la replicación de programas, proyectos y acciones con modificaciones mínimas, como por ejemplo el ajuste del nombre, de forma tal que concuerde con el discurso del plan de desarrollo. En cuanto a las políticas públicas, a pesar de los innegables esfuerzos, los indicadores son generalmente desfavorables en términos de los resultados alcanzados en su progreso, en cuanto a sus objetivos y su horizonte de sentido. Las pocas que han sido evaluadas han mostrado una ruptura en el proceso de la cadena de valor, en el cual se llega solo al desarrollo de actividades pero no a la generación de productos, bienes, resultados e impactos; por tanto, el trabajo se limita a gestión, ordinariamente asociada a capacitación del recurso humano, pero no a cambiar lo que originó la política ni a beneficiar directamente a la población. Esto implica un desgaste administrativo creciente, pues las políticas públicas no tienen un fin, a pesar del plazo temporal planteado, sino que se busca su perpetuidad sin un ejercicio de reconfiguración en consonancia con los cambios del contexto distrital, nacional y mundial.

No obstante lo anterior, este escrito también permite inferir que no solo es necesario trabajar alrededor de la racionalidad y la eficiencia sino además incorporar la razonabilidad, ese juicio que implica una estimación social de aquello que se quiere poner en marcha, de acuerdo con los valores de la sociedad en donde entrará en juego, y así mismo, de los actores que lo ponen a jugar, de forma tal que este conjunto de decisiones y acciones sea aceptable. Este criterio se refleja en la gobernanza, la transparencia, la participación y la apropiación de enfoques como el de derechos y el diferencial, y se articula con un último criterio clave, que es la competencia social, la cual debe ser fortalecida, de modo que sea favorable para ese campo relacional que determina el antes, el durante y el después de las políticas públicas.

Esta apropiación del repertorio de habilidades que hacen parte de la competencia social, se vincula a la misión del servicio público que se asocia con el despliegue de conductas prosociales, lo que necesariamente debe destacarse a la hora de superar la exclusividad de competencias que plantea la norma. En últimas, el objetivo de la gestión pública es la satisfacción y bienestar de la ciudadanía y el camino para lograr una integración intersectorial efectiva es poner esto en primer lugar. Ahora bien, la escasez de recursos para dar cuenta de la visión de los planes de desarrollo y a la vez de aquella estimada en las políticas públicas es un obstáculo importante a superar, pero es posible que al trabajar desde una perspectiva intersectorial se identifiquen acciones duplicadas y no complementarias, que al depurarse facilitarían contar con los recursos precisos para avanzar. Es vital entonces, que los consejos de gobierno y de política social contribuyan a

esta optimización, pues son las instancias estratégicas en donde se analizan las necesidades, articulaciones y soluciones factibles en este sentido.

Las conclusiones estampadas aquí, están puestas desde una de tantas posibles perspectivas. Sería gratificante que sirvieran para convertirse en objeto de estudio de posteriores investigaciones en ciencias sociales que permitan refutarlas o ratificarlas, y si este último fuera el caso, desarrollar técnicas, tecnologías y tendencias, que, con base en estos hallazgos, fortalezcan el campo de las políticas públicas, la planeación y la salud pública en la práctica.

Conclusiones

Frente a lo expuesto, es posible concluir que se cuenta con acciones para la intervención de problemas públicos, pero estas acciones no son políticas y solamente apuntan a un aspecto mínimo de los elementos causales y condicionantes de estos. Las acciones de política pública son válidas y siempre han existido con una presencia preponderante en el quehacer gubernamental, pero esto no equivale a la política pública en sí, ya que, en términos de gobernabilidad, es la suma de acciones y productos lo que lleva a tener efectividad en el resultado de las políticas y el impacto esperado.

La divulgación e instrumentalización que ha impulsado la Secretaría Distrital de Planeación se constituyen en pasos básicos esenciales, pero no suficientes para la apropiación y materialización de las políticas públicas. Siguiendo con la línea planteada en el párrafo anterior, frente a la instrumentalización, el criterio de racionalización de los proyectos de inversión ha llevado a que las políticas públicas (excesivas, además) se circunscriban a una actividad del proyecto, lo cual no es soportado por su plan de acción, que se deja de lado en función del presupuesto avalado. Sumado a esto, los planes de acción se formulan en razón a los recursos actuales y no a las necesidades reales identificadas en el proceso de diagnóstico, de esta forma se mimetizan con aquellas intervenciones que ya se están haciendo, ¿para qué entonces tomarse el trabajo de diseñar una política pública?

En referencia a la divulgación, es necesario que esta asuma los grupos de interés en el universo de la política y plantee su alcance en relación con sus intereses, configuración, formas de operar y roles, en consonancia con la filosofía e instrumentos de operativización de la política pública. Para el caso de la Secretaría Distrital de Salud, usualmente el alcance se limita a las personas del sector, que trabajan a nivel distrital y a veces local, así como en los grupos organizados de participación social que no tienen relevo generacional, pero las conexiones nacionales y territoriales, así como intersectoriales y comunitarias, se pierden y hacen que estas sean políticas de sector que no son legitimadas por su reconocimiento dentro de la sociedad.

Aún es incipiente el desarrollo de la infraestructura política, jurídica, institucional y material que permita implementar lo que el acto administrativo y el plan de acción apuestan, así como determinar los actores a cargo. De igual forma, se hace imperativo crear una cultura de análisis y desarrollo normativo que dé fuerza de ley a lo estipulado en los lineamientos de política y solvente los vacíos que minan su sostenibilidad; así como incentivar la naturalización de las conductas asociadas al conjunto de leyes, decretos, resoluciones y demás herramientas normativas con que cuentan el Distrito y la Nación, de modo que no se configuren en letra muerta.

En consideración a lo metodológico, todavía se percibe aprehensión e incertidumbre frente a lo que debería pasar en relación con las políticas públicas y su ciclo. No ha sido suficiente el desarrollo de una propuesta metodológica, pues esta sigue siendo objeto de ensayo y error y de acomodaciones según conveniencia de las administraciones. Los diferentes niveles y aproximaciones que maneja el talento humano responsable hacen que persistan variaciones a la hora de implementar esta metodología, incluso por parte de quienes se encargan de brindar asesoría y asistencia técnica. Es urgente el uso del análisis de política pública como una herramienta que coadyuve a la corrección de las inconsistencias y errores cotidianos en el ejercicio de estos instrumentos y la detección de elementos que blinden y mejoren su presentación frente a las áreas de desarrollo humano y de ciudad.

Es curioso ver cómo después de variadas fallas funcionales, este dispositivo que estuvo tácitamente condenado a la extinción, para dar paso a instrumentos de más fácil manejo, hoy en día vuelve a estar en boga con una renovada dignidad. Es nuestra tarea, por ende, hacer honor a esta restauración con la adopción de prácticas de innovación, de mejora continua, de investigación, de creación y gestión de conocimiento en

las dimensiones organizacionales, políticas, humanas, tecnológicas y conceptuales de este constructo que aún está en formación.

¿Por qué no crear espacios de discusión alrededor de los asuntos que la subyacen? ¿Por qué no atreverse a proponer nuevos caminos, complementarios, más prácticos, más sociales, más científicos? ¿Por qué no expandir los límites actuales? ¿Por qué no retar el statu quo?

En esta materia no hay verdades absolutas, hay aproximaciones, andares y desandares, grandes frustraciones y excelsos descubrimientos. Al fin y al cabo, se trata de un capítulo de las ciencias sociales, tan llenas de matices, en donde las transformaciones se observan con el paso del tiempo y la estabilización del movimiento, ya sea porque llega al reposo, o porque se acompasan los ritmos.

"Se hace camino al andar" (18).

Reconocimiento

Este texto fue construido a partir de la invitación de la Revista de Investigación en Seguridad Social y Salud, para compartir conocimiento adquirido, a partir de mi experiencia de trabajo en políticas públicas.

Agradecimientos

A Solángel y su grupo de investigaciones por su constante esfuerzo en procura de la transferencia de conocimientos y preservación de la memoria institucional. Al equipo Interdependencias de Políticas Públicas de la Secretaría Distrital de Salud, con todos sus miembros pasados y actuales, y los referentes de política, por aceptar abordar los retos que se han presentado a lo largo de estos años de trabajo. A quienes me dieron la oportunidad de desarrollarme en este tema, Azucena, Adriana y Gabriel. A aquellos profesionales de la Secretaría Distrital de Planeación que me han brindado su apoyo ante las dudas, que nunca faltan. A tantos otros que me han enseñado.

Conflicto de intereses: los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Financiación: este estudio no recibió fondos específicos de agencias públicas o privadas u organizaciones sin fines de lucro.

Referencias

1. Secretaría Distrital de Planeación. Guía para la formulación e implementación de políticas públicas en el Distrito. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá; 2017.

2. Secretaría Distrital de Salud. Equipo Interdependencias de Políticas Públicas. Lineamientos de políticas públicas, orientación técnica y metodológica para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y análisis de políticas públicas en la Secretaría Distrital de Salud. [No publicado].

3. Secretaría Distrital de Planeación. Inventario Distrital de Políticas Públicas [Internet]. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/politicas-sectoriales/politicas publicas-sectoriales

4. Cassany D. La cocina de la escritura. Barcelona: Anagrama; 1996.

5. Foucault M. El sujeto y el poder. Bogotá: Carpe Diem Ediciones; 1991.

6. Ley 489 de 1998, diciembre 29. Congreso de Colombia; 1998.

7. Kelman H. Compliance, Identification and internalization, three processes of attitude change. Journal of Conflict Resolution. 1958;2(1):51-60. https://doi.org/10.1177/002200275800200106

8. Kelman HC. Reflections on the social and psychological processes of legitimization and delegitimization. En: Jost JT, Major B, editores. The psychology of legitimacy: Emerging perspectives on ideology, justice, and intergroup relations. Cambridge: Cambridge University Press; 2001. págs. 54-73.

9. Corbett T, Noyes J. Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework. En: Institute for Research on Poverty. Discussion Paper n° 1333-08 [Internet]. University of Wisconsin; 2008. Disponible en: https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp133308.pdf

10. Portela A. Secretaría Distrital de Salud – Dirección de Planeación Sectorial. Propuesta de lineamiento de articulación Intersectorial para la resolución de asuntos problemáticos de ciudad. 2017. [No publicado].

11. Ramírez FM. Agentes, comunicación y narrativas de psicólogas clínicas. México D.F.: Editorial Redactum; 2014.

12. Zavariz A. La comunicación gubernamental en la administración pública municipal. Comunicación política y medios. 2014. Perú. Congreso internacional de ciencias de la gestión [Internet]. Disponible en: http://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/09/GT3-Armando-Zavariz-Vida%C3%B1a.pdf

13. López MB, Arán V, Richaud MC. Empatía: desde percepción automática hasta los procesos controlados. Avances en Psicología Latinoamericana. 2014;32(1):37-51. https://doi.org/10.12804/apl32.1.2014.03

14. Morgan L. La voluntad política y la participación de la comunidad en la atención de la salud primaria en Costa Rica. Revista Centroamericana de Administración Pública. 1990;(19):5-23.

15. Franco R, Lanzaro J. Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. CEPAL - FLACSO México - Miño y Dávila Editoriales [Internet]; 2006. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/1/S301441F825P_es.pdf

16. Secretaría Distrital de Salud. Equipo Interdependencias de Políticas Públicas. Guía para el análisis de la Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá D.C. 2011-2023. [No publicado].

17. Roth A. La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática? Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública [Internet]. 2014;1(1):11-27. Disponible en: https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/1901

18. Machado A. Proverbios y Cantares. Biblioteca Virtual Universal [Internet]. 2003. Disponible en: https://www.biblioteca.org.ar/libros/656506.pdf

Fecha de recepción: 14 de enero de 2020
Aceptado para publicación: 07 de noviembre de 2022

Correspondencia:
Ángela Andrea Portela-Dussán
Correo electrónico: aaportelad@hotmail.com

Bogotá, D.C., Colombia