

LA POLITICA PUBLICA COMO HECHO INSTITUCIONAL

PRESENTADO POR:

ESPERANZA CIFUENTES ARCILA

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS REGIONALES
TRABAJO DE GRADO
MAESTRIA EN PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL
BOGOTA D.E. FEBRERO DE 2002

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.....	4
LOS MODELOS TRADICIONALES EN EL ANALISIS DE LA POLITICA PUBLICA	4
1.1. El Modelo de la racionalidad económica	5
1.2. El modelo de la racionalidad omnicomprehensiva.....	7
1.3. El Modelo Incrementalista	8
1.4. El Modelo Burocrático.....	9
CAPITULO II.....	12
LA TEORÍA DE LOS HECHOS INSTITUCIONALES.....	12
2.1. Características generales de la estructura de los Hechos Institucionales	12
2.1.1 Sistema de reglas constitutivas	12
2.1.2 Asignación de Función	13
2.1.2.1 La creación de los hechos institucionales por medio de la asignación función	13
2.1.2.2 La asignación de función como asignación de poderes deónticos	15
2.1.2.2.1 La resignificación o el Poder Simbólico de los Hechos Institucionales:	15
2.1.2.2.2 El procedimiento o el poder procedimental de los Hechos Institucionales:.....	15
2.1.3 Intencionalidad Colectiva	16
2.2.. Acción y hecho institucional (la función para hacer).....	17
CAPITULO III.....	19
LA POLÍTICA PÚBLICA COMO HECHO INSTITUCIONAL O EL SISTEMA CONSTITUTIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	19
3.1. La distinción entre acuerdo colectivo e intencionalidad colectiva	19
3.2. La Política Pública entendida como acción pública.....	21
3.2.1 El agente principal de la Política Pública, el Gobierno:	21
3.2.2 La distribución de poder o la función deóntica de la Política Pública	22
3.2.3 La restricción de la autonomía como característica principal para la distribución de poder	22
3.2.4 La argumentación del gobierno como acto lingüístico de creación y producción de política pública	25
CAPITULO IV	29
EL PROGRAMA DE PAVIMENTOS LOCALES DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ.....	29
4.1 Presentación General del Programa.....	30
4.1.1 Antecedentes del Programa Pavimentos Locales: El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el Programa de Desmarginalización	30
4.1.2). El Programa de Pavimentos Locales	31
4.2. Análisis del Programa de Pavimentos Locales	35
4.2.1 Los acuerdos Colectivos y sus procesos de significación.....	36
4.2.1.1	36
El primer acuerdo colectivo, el Plan de Gobierno:	36

4.2.1.2 Segundo Acuerdo Colectivo (o el no acuerdo):	37
4.2.1.3. Tercer acuerdo colectivo. La validación ciudadana del Plan de Desarrollo	38
4.2.1.4 Cuarto acuerdo colectivo: El Plan de Desarrollo	38
- 4.2.1.4.1 El compromiso de la inclusión social una labor compartida	38
- 4.2.1.4.2 Compromiso de la transparencia y la información	39
4.2.1.4.3	40
Compromiso de la participación	40
4.2.2). La distribución de poder en el Programa de Pavimentos Locales:	40
4.2.2.1 La mediación	40
4.2.2.2 La redistribución de poder	40
4.2.3 Conclusiones generales del análisis	43
CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFIA.....	48
TABLA DE CONTENIDO	50

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es desarrollar una aplicación fructífera de la teoría de los hechos institucionales de John Searle al tema del estudio de la Política Pública, en particular, sugerir, a partir de esta teoría nuevas categorías de análisis para este tipo de estudio.

En este trabajo se expondrá en primer orden, una presentación general de los modelos tradicionales de la Política Pública, en segundo lugar una presentación de la teoría de los Hechos Institucionales, posteriormente se presentará una propuesta de análisis de Política Pública basada en dicha teoría, para finalmente realizar el análisis de una Política Pública a la luz de esta nueva propuesta.

La teoría de los hechos institucionales de John Searle es de gran utilidad para indagar sobre un asunto que me ha intrigado tanto en mi vida académica, como laboral, ¿la Política Pública es productora de sentido?, y si es así ¿cómo concentrar un esfuerzo para el análisis del sentido de la Política Pública?.

El origen de la palabra gobierno deriva de la raíz griega Kubernao que significa dirigir con el timón. De allí se deriva una caracterización tradicional del Gobierno “timonel de la nave” “comandante del barco”. Siguiendo con la cuestión que me ocupa, me pregunto ¿Cómo hace el timonel (gobernante) para dirigir la nave?. Me atreveré inicialmente a sugerir que él sólo puede dirigir esta nave porque existe un sentido colectivo que hace que todos los miembros de la tripulación se comporten de una forma cooperativa.

Ahora bien, siguiendo con la metáfora del navío tenemos que el Capitán de la nave lleva una bitácora. La bitácora es un instrumento donde se consignan todo lo relacionado con el viaje y está conformada por varios componentes como son: (i) un propósito claro que orienta el rumbo de la nave, un objetivo, (ii) da cuenta del estado de la nave, sus pérdidas y ganancias, un diagnóstico, (iii) adicionalmente, allí se consignan los eventos del día a día, las acciones. Por todo lo anterior, la bitácora es un instrumento que no se define únicamente a priori, sino que se construye también en el día a día, frente a las necesidades y eventos que se presentan. Pues bien, la política pública es la bitácora de un gobierno, en ella éste consigna los objetivos y diagnósticos, las decisiones, pero también las acciones que se desarrollan para llevar a cabo estas decisiones.

Hasta ahora, he planteado dos categorías que pueden ayudar a estructurar una propuesta del análisis o estudio de la Política Pública, la primera es el sentido colectivo sobre la cual opera la Política Pública y la segunda es la acción, en la cual este sentido se expresa.

Dos argumentos justifican la utilización de la teoría de los hechos Institucionales de John Searle, para el estudio del sentido de la Política Pública. El primero, tiene

que ver con la noción de intencionalidad colectiva propuesta por John Searle. La intencionalidad colectiva es un estado de las sociedades humanas en donde se comparten deseos, creencias e intenciones en una conducta cooperativa, por ello una sentencia que representa la intencionalidad colectiva es la siguiente: “hago algo sólo en tanto que es parte de nuestro hacer algo”.

El segundo argumento que justifica la utilización de la teoría de los hechos institucionales, tiene que ver con la idea que los Hechos Institucionales son creados o constituidos por esta intencionalidad colectiva para “hacer” y que la Política Pública es ante todo una acción, que tiene como característica particular la intervención sobre asuntos colectivos o públicos y por ello la mejor forma de categorizarla es como una acción pública.

En el primer capítulo, de este trabajo presentaré una porción razonable de los modelos de análisis de Política Pública, igualmente propondré una clasificación de los mismos con el fin que sus formulaciones fundamentales queden claramente identificadas. No obstante, es necesario aclarar que no pretendo abarcar en mi presentación el universo completo de los modelos de análisis de Política Pública existentes en la actualidad. El interés general de este primer capítulo es exponer como las categorías de análisis de los modelos tradicionales de estudios o análisis de la Política Pública, no permiten dar cuenta del sentido de la Política Pública

En el Capítulo II realizaré una presentación de la Teoría de los Hechos Institucionales de John Searle. Es de señalar aquí, que John Searle es ampliamente conocido como un filósofo del lenguaje o de la mente, pero en los últimos años y explícitamente en el libro titulado la “Construcción de la Realidad Social” (SEARLE, 1997), este autor ha desarrollado un gran aporte, como lo indica Antoni Doménech (SEARLE, 1997), a la filosofía de las ciencias sociales y más aun a la filosofía de la sociología.

El objetivo del libro antes citado, consiste en comprender los fenómenos de la actividad humana denominados hechos institucionales, los cuales son diferenciados por el autor de los hechos brutos. Los hechos brutos son aquellos hechos cuya existencia no depende del acuerdo humano y los hechos institucionales son aquellos que para existir requieren que exista previamente un acuerdo humano, que el autor denomina una intencionalidad colectiva.

Como he planteado a lo largo de esta introducción la teoría de los hechos Institucionales es de gran utilidad para indagar por el sentido de la Política Pública, fundamentalmente porque esta teoría involucra nuevas categorías como lo son las siguientes:

1). Los hechos institucionales son valores y propósitos que mantienen coherencias funcionales y sistematizaciones formales y que Searle denomina Instituciones o reglas constitutivas. Estas reglas constitutivas vienen en sistemas o por separado y tienen la forma X cuenta como Y. La locución “cuenta como”,

nombra un status que le es asignado a X y que trae consigo la imposición de una función para hacer algo,

2). La imposición de esta función implica siempre la imposición de una capacidad para hacer, que se representa con la sentencia X hace Y.

3). La función asignada al hecho X, no tiene que ver con las condiciones físicas de X, sino con unas cualidades que le son asignadas o impuestas por alguien. En conclusión, para que un hecho institucional exista es necesario que un conjunto de personas crean y se comporten de tal forma que lo hagan existir.

Si se considera la Política Pública como un hecho institucional, se requiere tener en cuenta que para que ella exista, es necesario contar con la siguiente estructura: (i) un sistema de reglas en el cual ella se estructure, (ii) que le sea asignada una función para hacer cosas y (iii) que esta asignación sea otorgada por la intencionalidad colectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del capítulo tres (III) es proponer una metodología que permita indagar por el trasfondo de intencionalidad colectiva que produce la Política Pública. Para estos efectos en este capítulo, se define el sistema de reglas constitutivo de la política pública, así como las funciones que le han sido asignadas para finalmente explicar que todo esto sólo es posible porque existe una intencionalidad colectiva que lo posibilita.

Seguidamente, en este capítulo se presenta la distinción entre acuerdo colectivo e intencionalidad colectiva y las categorías que conforman el sistema de la Política Pública en tanto que acción pública: (i) El agente principal de la Política Pública, el Gobierno (ii) La distribución de poder o la función deóntica de la Política Pública (iii) La restricción de la autonomía como característica principal para la distribución de poder (iv) La argumentación del gobierno como acto lingüístico de creación y producción de política pública

El paso de un orden a otro se da a través de la asignación de una nueva función a un sujeto, objeto o acontecimiento y con esta función un nuevo poder para hacer cosas.

Igualmente en este capítulo se explica cómo el análisis de estas cuatro categorías permite realizar una lectura del sentido de la Política Pública.

Finalmente y con el objeto de llevar a cabo un análisis desde el enfoque propuesto en este trabajo, en el Capítulo IV se analizará el Programa de Pavimentos Locales a la luz de las cuatro (4) categorías constitutivas de Política Pública propuestas.

CAPITULO I.

LOS MODELOS TRADICIONALES EN EL ANALISIS DE LA POLITICA PUBLICA

Son múltiples los modelos de análisis de política pública, igual que múltiples las agrupaciones que se pueden realizar de los mismos. Sin embargo, en este trabajo realizaré una agrupación de cuatro modelos que recogen cuatro de los criterios que con mayor relevancia se utilizan en el análisis de política pública. Cada uno de ellos permiten entender aspectos de la política pública, pero como veremos más adelante, no permiten entender algunos aspectos de la política, en la medida en que conciben ésta como el producto de una acción bajo un contenido intencional individual y como expliqué en la introducción y se detallará en el capítulo tres, una forma para comprender el sentido de la política pública es entendiéndola como una acción pública que tiene un contenido de intencionalidad colectiva.

Los cuatro modelos a los que nos hemos referido son los siguientes:

1). El modelo de la racionalidad económica

Este modelo es también denominado por Majone como el “decisionismo” (MAJONE, 1997), pero teniendo en cuenta que el propósito de este trabajo es evidenciar los criterios reguladores del modelo, para efectos del presente documento se ha renombrado como el modelo de la **racionalidad económica**. El legado intelectual del cual se deriva este modelo es la economía, que como señala Foucault, se constituye como orientadora de la acción de gobierno desde el siglo XVIII y que se mantiene, aunque con variaciones, hasta nuestros días.

2). Racional omnicompreensivo

Charles Lindblom (LINDBLOM, 1992) bautizó de diferentes formas este modelo: (i) “racional omnicompreensivo”, o (ii) “el método de ir a la raíz”, o (iii) “racional exhaustivo”. Este modelo surge de los aportes del análisis de sistemas al estudio de las políticas públicas a mediados del siglo XX.

3). El incrementalismo

Propuesto por Charles Lindblom quien utilizó diferentes formas para referirse al mismo, como lo fueron: (i) método de las comparaciones sucesivas limitadas, (ii) de ir por las ramas y que se ha denominado en general como el (iii) incrementalismo. Surge a mediados del siglo XX,

4). El modelo burocrático

Conocido en la literatura de las políticas públicas bajo dos denominaciones implementación de política pública o administración pública. Se estructura sobre los aportes propuestos a finales del siglo por Max Weber y de los aportes de Wilson y Taylor en la estructuración del fundamento teórico de la Administración Pública.

Estos cuatro modelos definen formas de actuación existentes o deseadas de los diseñadores y ejecutores de la política, como se describirá a continuación.

1.1. El Modelo de la racionalidad económica

La economía tiene tres supuestos fundamentales, el primero es que los individuos para acceder a los recursos deben elegir, el segundo consiste en comprender que está elección es producto de una escasez relativa de bienes y servicios y el tercero tiene que ver con el comportamiento de los individuos (consumidores) frente a esta escasez; los individuos frente a la escasez se comportan racionalmente, y comportarse racionalmente implica que en su elección maximizan sus beneficios y minimizan los costos.

Estos supuestos de la teoría económica orientan un enfoque de análisis de las políticas públicas llamado por Majone el decisionismo y que para este trabajo se denominará el modelo racional económico.

Desde, este modelo los actores de la política pública se ven enfrentados a la escasez (recursos asignados), pero existen múltiples problemas, la tarea entonces de estos actores es elegir u optar o decidir cuál de esas alternativas es la mejor esto se hace teniendo en cuenta que “la proporción entre los valores que alcanzan las políticas que sacrifican, debe ser positiva y mayor con respecto a otra política”. (ARIAS, 1996 PP. 102)

Así pues, la política es entendida como “aquel proceso público de adopción de decisiones que, basadas en razonamientos económicos, se disponen en torno a una lógica política y están sujetos a un amplio conjunto de restricciones” (ARIAS, 1996, PP. 24 y 25). La política consiste en “el uso interrumpido, por parte de los poderes públicos, de un mecanismo de asignación de recursos”. Pero este mecanismo de asignación exige la adopción de decisiones y su potencial ejecución, lo que obliga a la priorización entre los valores a los que apuntan.

Se considera que los agentes que deciden o decisores actúan o deben actuar racionalmente, es decir bajo una relación costo-utilidad en donde siempre tenderán a maximizar el beneficio. El corolario de este modelo como señala Allison, es que sucesos de política importantes tienen causas importantes, porque son productos de una elección racional.

Este modelo resulta de gran utilidad para la “formulación de diversos problemas fácticos: si se debe utilizar cierta vacuna para contener una epidemia, dónde se debe construir una presa o cómo se puede agilizar el trabajo de los bomberos en

una ciudad grande. No es sorprendente que estos ejemplos, u otros similares sean los más socorridos en los libros de textos convencionales”.(MAJONE, 1997, PP. 48).

Y es de gran utilidad para la definición de este tipo de problemas por que este modelo, ante todo, se sustenta en una intervención de los agentes públicos de manera focalizada.

Para ejemplificar, cómo se comporta un analista de política pública desde este modelo racional económico, se expondrá el Caso de los Misiles Cubanos, presentado por Allison.

En octubre de 1962 la Unión Soviética asignó grandes cantidades de dinero para establecer un sistema de misiles antibalístico en Cuba, esto sucedió justo como lo señaló en 1967 el presidente Johnson “cuando existe abundante evidencia de que comienza a ceder el antagonismo recíproco” (ALLISON, 1992, 125). Lo anterior generó una crisis política en los Estados Unidos que reunió a grandes analistas para estudiar qué hacer frente a la situación.

Desde el modelo racional, Sovietólogos de RAND, ... concluyeron que ‘la introducción de misiles estratégicos en Cuba fue motivada principalmente por el deseo soviético de reducir... el gran margen de superioridad estratégica de los Estados Unidos.’ (Horelick y Rush, citados por ALLISON, 1992, 154). Llegaron a esta conclusión porque “....Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar como una nación pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba. Por ejemplo examinar que planteaba la instalación soviética de misiles en Cuba, los analistas de modelos políticos racionales tratan de demostrar por qué éste era una acto racional desde el punto de vista de la unión Soviética...” (ALLISON, 1992, 119)

“Para cada uno, la explicación consiste en mostrar el objetivo que perseguía el gobierno al ponerse en acción y cómo su acción era una opción razonable, dados los objetivos de la nación. Este conjunto de premisas es característico del modelo de política racional.” (ALLISON, 1992, 128-129)

En conclusión, el punto de vista racionalista-decisionista comprende la política como un proceso de decisión racional en donde concurren “... un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas” (SHKLAR, citada por MAJONE, 1997. PP 46). Se comprende desde este modelo que los agentes son capaces de definir el problema y la mejor alternativa, porque bajo el principio de obtener información transparente y suficiente pueden igualmente elegir la mejor alternativa. De esta forma, el objetivo del modelo de análisis es ayudar a tomar o interpretar estas decisiones buscando siempre que el actor político sea racional y que busque la maximización de los valores y que su actuar político esté dado por un *continuum* decisional entre una opción X y una opción Y.

1.2. El modelo de la racionalidad omnicomprensiva

Después de la segunda guerra mundial, surge como herramienta de análisis de las políticas públicas el modelo de racionalidad omnicomprensiva. Fue la Corporación Rand, en Estados Unidos, la que impulsó este modelo que se basa principalmente en los aportes del análisis de sistemas que a su vez incorpora aportes de la logística, táctica y operación militar; los nuevos modelos matemáticos y la investigación de operaciones.

Este modelo consiste principalmente en comprender que es posible resolver los problemas públicos a través de la aplicación de un método científico. “ En efecto, las situaciones analizadas por los investigadores de operaciones durante la guerra encajaban bien en el paradigma de las ciencias naturales. Las operaciones militares eran consideradas como muestra de una clase de situaciones repetitivas donde los modelos diseñados en respuesta a ejemplos anteriores podían ponerse a prueba en relación con ejemplos posteriores, registrando los resultados obtenidos mientras se ponía en práctica las propuestas sugeridas para el mejoramiento de las acciones y utilizando tales resultados para detectar la declinación de la validez a medida que cambia la situación”(MAJONE, 1997,48-49). Desde esta perspectiva era posible implementar un modelo que tuviera como característica “...la claridad en el objetivo y su valoración explícita, la amplitud de la visión y si, es posible, la cuantificación de valores para facilitar el análisis matemático” (LINDBLOM, en AGUILAR, 1992, pp 204)

Los tomadores de decisiones, se entiende desde este modelo, son pequeños grupos y por tanto los analistas de políticas se dirigen a entender y apoyar estos pequeños grupos. Esta idea se deriva de los aportes de la estrategia militar y corporativa en donde “A causa del secreto militar o industrial, el análisis se hacía primordial o incluso exclusivamente para oficiales militares o administradores de alto nivel. El analista no tenía que dirigirse a ningún auditorio fuera de aquella persona o pequeño grupo de personas, que encargadas de tomar las decisiones, hubiesen ordenado el estudio. Podía suponerse sin dificultad que los problemas de comunicación y aplicación corresponden a una autoridad jerárquica bien definida, la cual aseguraría la legitimidad y proveería los criterios de calidad y eficacia”.(MAJONE, 1997, 49)

Desde esta perspectiva se construyó el modelo de análisis de políticas públicas que Lindblom describe como el “método de ir a la raíz” o “método omnicomprensivo” y tiene como criterios para el análisis de la política pública, los siguientes:

“1ª Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.

2ª La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.

La prueba de una 'buena' política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados

3ª El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante

5ª Usualmente se basa en una teoría" (LINDBLOM, en AGUILAR, 1992, Pp 206)

Con base en estos elementos se construyó el modelo como "un enfoque sistemático que ayuda al decisor a escoger un curso de acción mediante la investigación integral de un problema, la invención de sus objetivos y opciones de acción, la contrastación de las opciones a la luz de sus consecuencias, el uso de un marco de referencia posiblemente analítico para aplicar intuición y juicio calificado al programa en cuestión" (QUADE y BOUCHER.. Citados por AGUILAR. 1992, Pp. 44). Según el propio Quade, el análisis de políticas puede entenderse como un análisis de sistemas inclusivo y comprehensivo, pero con el añadido de que se interesa por los impactos distributivos de la política..." (QUADE y BOUCHER.. Citados por AGUILAR. 1992, Pp. 43).

En conclusión, este modelo está centrado, ante todo, en la rigurosidad de los procedimientos que permiten llegar a una conclusión acertada. Majone describe con precisión el análisis de política pública desde una perspectiva racional omnicomprehensiva, cuando señala que los analistas de políticas " examinan los problemas de las políticas públicas como si fuesen rompecabezas para los que siempre existen soluciones correctas si hay metas claras e información suficiente, y tales soluciones pueden encontrarse mediante ciertos cálculos antes que por el ejercicio de la capacidad política ... según esta concepción, la acción racional hace siempre dos cosas: elaborar un plan de acción y ponerlo en práctica..." (MAJONE, 1997, PP 55)

Finalmente, este método, señala Lindblom no es muy utilizado en la práctica del análisis de la política pública, más si en la literatura referida a las políticas públicas. Debido a que "para problemas complejos, (este enfoque) ...resulta imposible. Se le puede describir, pero no se le puede utilizar más que para problemas relativamente simples y aun así sólo en forma modificada.

1.3. El Modelo Incrementalista

Ante la rigurosidad y sistematicidad del modelo omnicomprehensivo, Charles Lindblom describe el modelo que, él ha denominado, es la forma más utilizada por los tomadores de decisión en la producción de políticas públicas, el modelo incrementalista.

Este modelo define la política pública como un proceso denominado el *policy making* en donde "la política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar. La producción de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones... Un *policimaker* sabio, espera, por consiguiente, que sus políticas logren solo en parte lo que espera y que, al mismo tiempo produzcan

consecuencias imprevistas e indeseadas...” (LINDBLOM, en AGUILAR, 1992, PP 219-220) .

El análisis de política desde el incrementalismo busca reconstruir los procesos de actuación de los poderes públicos para lo cual debe “examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto del análisis y las vías y formas de representación establecidas”. La política pública es concebida como “proceso, ‘decisiones’, ‘resultados’... pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos, pues, ante un panorama lleno de ‘poderes’ en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos” (Surge en Estados Unidos fruto de su no Estado Centralizado).

A diferencia del modelo racional omnicomprensivo, en el cual se definen valores, fines y medios con anterioridad. En el incrementalismo, la búsqueda es una constante, cada decisión a la que se enfrenta una política es orientada incluso por valores distintos y define distintos medios, “Los administradores públicos y los analistas de políticas limitan su análisis en gran medida a las diferencias marginales o incrementales de las políticas, las que a su vez difieren sólo incrementalmente” (LINDBLOM, en AGUILAR, 1992, PP 219-220).

1.4. El Modelo Burocrático

Según Roberth D. Behn el paradigma de la administración pública surge a partir de los escritos y declaraciones de tres autores distintos. El primero Max Weber el teórico de la burocracia., el segundo Frederick Winslow Taylor y el tercero un político Presidente de los EEUU Woodrow Wilson¹.

El modelo burocrático ante todo se sustenta en la separación entre política e implementación. Wilson fue el primer autor en proponer dicha distinción en 1887 su ensayo “The study of Administration”. Para Wilson, la implementación era la ejecución detallada y sistemática de la ley pública que debería estar alejada de las dinámicas propias de la política, porque “la administración se mueve por fuera de la esfera propia de la política y las preguntas de la administración no son las preguntas de la política” (Wilson, citado por BEHN, 1998. PP. 135). Por lo anterior, Wilson dedicó especial interés en introducir los conceptos y prácticas de la ciencia a los procesos de la implementación de la política.

¹ Roberth Behn retoma des estos autores los aportes que cada uno ha consignado en sus escritos. De Woodrow Wilson el texto publicado en 1887 “The Study of Administration”, de Taylor cita el libro publicado en 1911 The Principles of Scientific Management, y de el tradicional Max Weber, el libro publicado en ingles en 1947: The Theory of Social and Economic Organization.

La implementación de las políticas debería ser dejada en manos de un grupo u organización particular que debería ante todo propender por que las decisiones de políticas se realizaran de la manera más eficiente.

La eficiencia es la categoría fundamental de análisis de este modelo. Wilson definió que la ejecución de una política debía ser eficiente y que la forma de lograrlo era a través de la separación de la ésta de la definición de la política. Posteriormente Taylor, tratando de entender los procesos industriales planteo que “entre los diferentes métodos y herramientas usadas en cada elemento y cada operación industrial siempre existe un método y una herramienta que es más rápida y mejor que cualquiera de los otros” (TAYLOR, Citado por BEHN, 1998, PP 134) Y finalmente Weber propone que la forma más eficiente es la organización burocrática.

Este paradigma de la administración pública incide de tal forma en el análisis de las políticas pública, que en la actualidad existe una clara fisura entre política y administración como lo plantea Aguilar “ Uno de los rasgos comunes de las administraciones públicas, ha sido la inclinación a monopolizar el cumplimiento de las funciones públicas del Estado y a afirmarse como un cuerpo de expertos en asuntos públicos, que sabe tomar prudentemente distancia y mantener un cuidadoso escepticismo profesional frente a las variadas demandas, quejas y reclamaciones de los grupos sociales” (AGUILAR, en MAJONE, 1997. PP. 13). En resumen, “la doble distinción que bien o mal se pretende establecer entre política y administración, entre democracia y burocracia, quiere llamar la atención sobre el hecho de que la administración pública, en tanto que administración, obedece a reglas propias: a la racionalidad técnica, que es la condición de eficacia de las acciones de gobierno y de factibilidad de los propósitos” (REIN y FRANCINE, 1993, Pp 148 y 149)

Después de esta breve revisión de los modelos me pregunto nuevamente ¿cuál es el sentido de una política pública?, y si utilizando los modelos tradicionales, podemos responder a esta pregunta. Me pregunto si, es posible indagar por el sentido de la política pública desde la comprensión de la misma como: (i) Un proceso de elección racional, donde lo importante es que los agentes maximicen los beneficios de una política sobre otra. (ii) O bien, en la estructuración de un método de elección que logre incorporar la mayor cantidad de variables que permitan una mejor definición del problema y la mejor alternativa de solución. (iii) O mejor aún, está en las múltiples variables a las que se ven enfrentados los agentes de la política, en las cuales los objetivos y decisiones son acumulativos y variantes. (iv) O finalmente, si está en la forma de ejecución de la misma.

El análisis del sentido de la política pública desde estos modelos tradicionales de política, es restringido, ya que no se encuentran algunas herramientas de análisis que permitan indagar por dicho sentido, principalmente porque estos modelos se ocupan de establecer como las acciones de gobierno son producto de decisiones racionales, si son eficientes técnica y económicamente, es decir por explicar la relación fines–medios o medios-fines de la política pública. Pero la existencia de

la política pública, también tiene que ver con la intencionalidad colectiva, es decir con un sentido particular del hacer: la cooperación, en la medida en que “(...) el elemento crucial de la intencionalidad colectiva es un sentido del hacer (desear, creer, etc.) algo juntos, y la intencionalidad individual que cada una de las personas tiene deriva de la intencionalidad colectiva que todos comparten “ (SEARLE, 1997, PP. 42).

Explicar que la Política Pública es producto de la intencionalidad colectiva y como comprender la política pública desde esta categoría de análisis puede aportar nuevas herramientas en el análisis de la misma, este es el objetivo del siguiente capítulo.

CAPITULO II

LA TEORÍA DE LOS HECHOS INSTITUCIONALES

El objetivo de este capítulo es realizar una presentación de la Teoría de los Hechos Institucionales de John Searle desarrollada en su libro titulado la Construcción de la Realidad Social.

Esta teoría es útil para indagar por el sentido de la Política Pública, por dos categorías que estructuran el contenido de la teoría y que son objeto de explicación de este capítulo: la intencionalidad colectiva y la acción.

A continuación se realiza una explicación de la categoría intencionalidad colectiva como creadora de los hechos institucionales a partir de sus características generales, esto se desarrollará en el literal A del presente capítulo. Seguidamente en el literal (B) se desarrolla la categoría de la acción de los hechos institucionales.

2.1. Características generales de la estructura de los Hechos Institucionales

Los hechos institucionales son “porciones del mundo real, hechos objetivos del mundo, que son hechos sólo merced al acuerdo humano. En un sentido, hay cosas que existen sólo porque creemos que existen...” (SEARLE, 1997. PP. 21) y su existencia está parcialmente constituida por la actitud que los sujetos adopten respecto de ellos². Necesitan ser creídos, vistos y usados como tal. (SEARLE, 1997, PP 51)

Para explicar este tipo de hechos, inicialmente es necesario aclarar tres características generales de la estructura de los hechos institucionales: el sistema de reglas constitutivas, la asignación de función y la intencionalidad colectiva.

2.1.1 Sistema de reglas constitutivas

El sistema de reglas constitutivas está conformado por unos contenidos de valor, propósitos y funciones que no se ven siempre de manera consciente aunque si posean coherencias funcionales y sistematizaciones formales y que Searle denomina Instituciones.

² Esto es posible por un criterio teórico y ontológico que introduce el autor sobre la realidad social: ésta "(...) es creada por nosotros para nuestros propósitos y nos parece tan prestamente intelegibles como nuestros propósitos." Para el análisis de los hechos institucionales, esto implica que no es posible apoyarse " ni en el punto de vista fenomenológico interno, ni en el punto de vista conductista externo (...)". Por lo que el autor introduce la categoría intencional. Es decir, que el acuerdo colectivo con el cual producimos los hechos institucionales tiene un componente intencional colectivo. (SEARLE, 1997. PP 24 y 25)

Las instituciones son reglas constitutivas que “no sólo regulan, sino que crean la posibilidad misma de ciertas actividades”. Por ejemplo, en juegos como el ajedrez, observa Searle “(...) las reglas (...) crean la posibilidad misma de jugar ajedrez, (...) en el sentido de que lo que sea jugar ajedrez queda en parte constituido por la actuación según esas reglas”. (SEARLE, 1997, PP 45)

Por ejemplo, cuando se dice “esto es dinero”, se está reconociendo un objeto, pero también una serie de características (reglas) que hacen que “eso” sea dinero. Para ser dinero es necesario ser papel moneda, emitido por un banco, tener unos sellos particulares y vigencia específica, circular en territorios específicos, entre otras características; además ser dinero sólo es posible si existe un sistema de intercambio.

Las reglas constitutivas vienen en sistemas o por separado y tienen la forma

“X cuenta como Y” o “X cuenta como Y en C”

Así, un billete (X) cuenta como Dinero (Y) en Colombia (C) o en el caso del ajedrez, mover al alfil de determinada forma (X) cuenta como jaque mate (Y). Y es por medio de la regla constitutiva que se crean hechos institucionales. Por ejemplo, por medio de la institución como el Dinero, un pedazo de papel con unas características propias, emitido por el Banco de la república, cuenta como Dinero en un país como Colombia o por medio de las reglas del ajedrez es que mover determinada jugada en una situación particular es hacer jaque mate.

2.1.2 Asignación de Función

2.1.2.1 La creación de los hechos institucionales por medio de la asignación función

La locución “cuenta como”, de la regla constitutiva nombra un nuevo status que le es asignado a X y que trae consigo la imposición de una función para hacer algo, por ejemplo en el caso del dinero se asigna un status a X (pedazo de papel) que antes no tenía y que le permite servir o funcionar como Y (dinero). Así la fórmula se representa como:

“X hace Y”

Por esta imposición de función es que se puede argumentar que los hechos institucionales son creados para hacer cosas, son como los señala Searle una “posibilidad continua de actividad”.

Todos las funciones que se otorgan a hechos institucionales de manera intencional (sean conscientes o inconscientes) son lo que Searle denomina funciones agentivas

Las funciones agentivas pueden ser impuestas a un hecho de forma consciente cuando el carácter es enteramente práctico como por ejemplo el caso de las herramientas; un martillo es creado para clavar, un hacha para partir madera, entre otros, la función que desempeñan es enteramente consciente para el usuario.

También pueden ser impuestas de manera inconsciente, es decir que las personas no tengan consciencia sobre la función que se impone y ésta se va constituyendo por el uso continuado de la misma, por ello algunas funciones de los hechos institucionales resultan “invisibles”. Por ejemplo, es posible que el surgimiento del gobierno se de, porque originalmente dos sujetos deciden darle a un tercero la *función* de regular algún tipo de transacción entre los dos. Posteriormente ya no son sólo dos personas, sino que un grupo decide asignarle a un tercero funciones que sólo puede tener en la medida en que le han sido asignadas por éste grupo (colectivamente). Todo esto sin que ellos hayan sido conscientes de que estaban constituyendo una institución como el gobierno.

No obstante, el carácter inconsciente de algunas funciones agentivas, éstas deben ser reconocidas, mínimamente, por personas que entienda cual es su uso, si no fuera así no se podría asignar la función. Por ejemplo, al menos algunos de los participantes en un sistema político deben entender consciente o inconscientemente, que los gobiernos regulan en parte la vida de los particulares, para generar bienestar y acuerdos colectivos. Y para que estas funciones agentivas se mantengan necesitan de un concurso continuado de intencionalidad por parte de los usuarios. Por ejemplo, para que “el gobierno” siga funcionando como tal, la gente se debe seguir creyendo en él.

La función indica un nuevo status que se le asigna al hecho, si recordamos la fórmula “X cuenta como Y”, la locución “cuenta como” indica un nuevo status para X que antes no tenía y “este es el punto de partida de todas las formas institucionales de la cultura humana (...) el elemento clave en el trance que va de la intencionalidad colectiva de función a la creación de hechos institucionales es la imposición de *status*, colectivamente reconocido, al que se vincula una función” (SEARLE, 1997, PP. 58).

La producción de los hechos institucionales tiene que ver con la imposición de *status* y, con él, de una función a algún organismo. Pero en general la imposición de una función de *status* consiste en asignar un poder nuevo. Por ello los tipos de hechos institucionales tienen que ver con las clases de poder que son posibles por intencionalidad colectiva (SEARLE, 1997). Y los asuntos de poder tienen que ver con el poder que es concedido o asignado, porque ningún objeto, acontecimiento o persona detenta poder “institucional” sino es asignado por otros. Por lo tanto en los hechos institucionales los poderes no son constitutivos del objeto, acontecimiento o persona, sino que los poderes surgen y se mantienen mientras existan personas que así lo dispongan, crean y mantienen.

2.1.2.2 La asignación de función como asignación de **poderes deónticos**

Lo anterior, explica Searle, indica que los poderes convencionales son **poderes deónticos** y “tener **poderes deónticos** sirve para regular las relaciones entre la gente. En esta categoría, imponemos derechos, responsabilidades, obligaciones, deberes, privilegios, habilitaciones, castigos, autorizaciones, permisos y otros fenómenos deónticos por el estilo” (SEARLE, 1997, PP. 112). Estos **fenómenos deónticos** son positivos o negativos; positivos cuando “el agente es dotado con algún poder, certificado, autorización, derecho, permiso o cualificación nuevos que le capacitan para hacer algo que no podría hacer de otro modo” (SEARLE, 1997 p. 112). Y negativos “cuando el agente es o está requerido, obligado o ligado por el deber, castigado, prescrito o forzado de algún otro modo a hacer algo que de otro modo no sería factible” (SEARLE, 1997, PP. 112)

Los poderes deónticos en general son consecuenciales, es decir son creados para generar una posibilidad de nuevas actividades. Según Searle estos poderes pueden ser simbólicos o procedimentales.

2.1.2.2.1 La resignificación o el Poder Simbólico de los Hechos Institucionales:

Los poderes simbólicos de los hechos institucionales tienen que ver con la creación de significado: “Tener poderes simbólicos nos capacita para representar la realidad de uno o más modos ilocucionarios³ posibles. Imponemos intencionalidad a entidades que no son intrínsecamente intencionales. Y hacerlo es crear lenguaje y sentido en todas sus formas” (SEARLE, 1997, PP. 112)

Esta imposición de función tiene la fórmula “X representa a Y”. “En tal caso la función agentiva asignada (...) es la de ‘representar’ o ‘valer por’; pero, puesto que ‘representar’ o ‘valer por’ no son sino otros nombres de la intencionalidad, en este caso tendremos intencionalidad impuesta conscientemente sobre objetos y estados de cosas que nos son intrínsecamente intencionales. Por ejemplo una cruz es un objeto de madera en el cual los romanos clavaban las personas consideradas delincuentes o aquellas que atentaban contra el imperio, la cruz como símbolo de la religión cristiana, sólo es posible porque un grupo de personas le imponen conscientemente, a la cruz una intencionalidad, la de representar su fe es decir un conjunto de creencias y valores, que no son objeto de este trabajo, de esta forma un objeto de madera se convirtió en el símbolo de la religión cristiana. Hay palabras castellanas que expresan el resultado de este tipo de imposición de función: ‘significado’ o ‘simbolismo” (SEARLE, 1997, PP. 39) Y estos hechos tienen significado por que se valen o representan cosas o estados independientes de ellas.

2.1.2.2.2 El procedimiento o el poder procedimental de los Hechos Institucionales:

³ Lingüísticos

Los poderes procedimentales que son asignados a hechos institucionales implican que usar este hecho institucional es sólo un paso para el logro de una posterior actividad general. Así el poder procedimental establece derechos y obligaciones condicionales. “En estos casos, las funciones de *status* procedimentales son funciones deónticas condicionales, y cuando es satisfecho el antecedente del condicional, el resultado es un paso adelante en la jerarquía iterada de la realidad institucional” Su fuerza radica en que cumpliendo con los pasos se logra un status deóntico nuevo. Por ejemplo “ en el caso del sufragio, aunque uno tenga derecho a votar, la emisión real del voto no crea por sí mismo derechos y responsabilidades nuevos. Sólo un conjunto acumulado de votos sirve para establecer un ganador con la mayoría necesaria y, por lo tanto, con nuevos derechos y responsabilidades” (SEARLE, 1997, PP. 114)

2.1.3 Intencionalidad Colectiva

La función asignada al hecho X, no tiene que ver con las condiciones físicas de X sino con unas cualidades que le son asignadas o impuestas por un agente, porque “las funciones nunca son intrínsecas a la física de ningún fenómeno, sino que son externamente asignadas por observadores y usuarios conscientes. En una palabra: las funciones nunca son intrínsecas sino relativas al observador” (SEARLE, 1997, PP. 33).

Las teorías sobre las funciones intrínsecas, explica Searle, sugieren que si la función de X es Z, esto significa que:

X existe porque existe Z

Z es una consecuencia (o un resultado) de la existencia de X

parte de existencia de X es que cause F (SEARLE, 1997, PP. 35),

sin embargo señala el autor, esta explicación de función es incapaz de “captar ciertos rasgos esenciales de la noción ordinaria de función “ (SEARLE, 1997, PP. 35), porque:

requieren de una teoría histórico causal que explique porque la función de X es hacer Y y

desconocen el componente normativo de las funciones.

Cuando se hace referencia a las funciones relativas al observador nos estamos refiriendo a la idea de función que propone Searle; en donde, la función de

X es hacer Y

y esto implica que:

“X e Y son partes de un mismo sistema... definido por propósitos, objetivos y valores

X tiene la función de hacer Y aun en los casos en los que X fracasa siempre o casi siempre en la producción de Y. (SEARLE, 1997, PP. 37).

Finalmente, el objetivo de este literal es trazar la distinción entre lo intrínseco (lo físico) y lo relativo al observador (lo social) porque esta distinción está dada por la intencionalidad colectiva. El corrimiento básico que existe entre las funciones intrínsecas y las funciones relativas al observador está relacionado con la imposición intencional y colectiva de función a entidades que no pueden cumplir esta función sin esa imposición. Y es este “movimiento radical –el- que nos lleva de –los- hechos sociales simples, como que estamos sentados juntos en un banqueta, o inmersos en un combate de boxeo, hasta hechos institucionales, como el dinero, la propiedad y el matrimonio” (SEARLE, 1997, PP. 58)

La fórmula de representación es:

Nosotros acordamos “X tiene la función de Y” Nosotros acordamos “X cuenta como Y “ Nosotros acordamos “X hace Y”
--

En resumen, la creación de los hechos institucionales se da de la siguiente forma “En primer lugar; tenemos la institución⁴ que permite la creación de hechos institucionales (...). Estas instituciones consisten siempre en reglas constitutivas (prácticas, procedimientos) que tienen la forma ‘X cuenta como Y en el contexto C’” (SEARLE, 1997, PP 126). A partir de esta regla constitutiva se asigna la función de Y a X lo que capacita a X para hacer lo que hace Y. Finalmente, esta imposición de función es posible gracias a la intencionalidad colectiva es decir a que los seres humanos vean, creen y usen los hechos institucionales como tales.

2.2.. Acción y hecho institucional (la función para hacer)

La noción de hechos institucionales con las características presentadas en el título (2.1) tiene una gran importancia para entender la Política Pública, porque desde esta perspectiva no existe referencia a un objeto sino a un hecho. Searle hace hincapié en esta distinción: “(...)Resulta tentador decir que un gobierno, o un billete de dólar, o un contrato es un objeto o una entidad en el sentido en que lo son una molécula de ADN, una placa tectónica y un planeta⁵. Pero lo que se entiende por objetos sociales (...) son de hecho meras reservas de plaza para ubicar patrones de actividades. Espero que resulte claro que la entera operación de las funciones

⁴ Sistema de reglas constitutivas

⁵ “Llegados a este punto, es importante recordar que las funciones nunca son intrínsecas a la física de ningún fenómeno, sino que son externamente asignadas por observadores y usuarios consientes. En una palabra: las funciones nunca son intrínsecas sino relativas al observador.” (SEARLE. 1997. PP. 54)

agentivas y de la intencionalidad colectiva es un asunto de actividad en curso y de creación de la posibilidad de más actividades en curso” (SEARLE, 1997, PP 73). Es decir, de hechos institucionales.

Así pues, estudiar los hechos institucionales implica estudiar su función y su hacer, todo esto enmarcado en las tres características generales: 1). La intencionalidad colectiva que 2). Asigna funciones a hechos, 3). que se constituyen en sistemas de reglas.

Ahora bien, ¿cuál es el aporte que se podría realizar desde esta teoría de los hechos institucionales al análisis del sentido de la Política Pública?. Propongo dos formas, primero entender la Política Pública bajo la categoría de acción es ante todo entender que ella es un hecho que posibilita una serie de acciones, es decir, constituye una posibilidad continuada para hacer nuevas cosas. Por ejemplo, como señala Dawey, lo más importante de la votación popular y la regla de la mayoría no es el resultado efectivo de la elección del votante, sino el hecho de que el proceso electoral impone la utilización previa de los métodos de discusión, consulta y persuasión, así como la modificación consiguiente de las opiniones para conciliar el punto de vista de la minoría.” (MAJONE, 1997, 54) Segundo, lo importante de la política no está en una serie de productos finales, o de referentes a priori, sino en el hecho de que ella tiene una serie de funciones que la hacen existir y que posibilitan una serie de acciones nuevas y con ellas su propia existencia. Y fundamentalmente, que estas funciones sólo pueden ser cumplidas porque existe una intencionalidad colectiva, un comportamiento cooperativo de un colectivo humano que hace posible que ella cumpla estas funciones impuestas.

Este comportamiento cooperativo sólo es posible porque existe un sistema de reglas constitutivo de políticas públicas que las hace existir. La explicación de este sistema constitutivo de Política Pública es el objetivo del Capítulo III.

CAPITULO III

LA POLÍTICA PÚBLICA COMO HECHO INSTITUCIONAL O EL SISTEMA CONSTITUTIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

En el curso de este trabajo se ha presentado una estructura conceptual, desde la cual se ha explicado que algunos hechos existen sólo porque son producto de un trasfondo de intencionalidad colectiva. La noción de intencionalidad colectiva con la que he trabajado, se sustenta en la propuesta teórica que Searle propone en donde se considera que los hechos institucionales y las acciones (humanas) que se derivan de ellos son posibles gracias a este trasfondo de intencionalidad colectiva.

Estructurar una metodología para entender cuál es el trasfondo de intencionalidad colectiva que provoca una acción particular como es el caso de la acción pública o de la Política Pública es el objetivo de este trabajo. Pero antes de adentrarme en esta explicación, debo realizar primero, una distinción entre la noción de acuerdo colectivo y la de intencionalidad colectiva y seguidamente explicaré como se entiende la política pública como una acción pública.

3.1. La distinción entre acuerdo colectivo e intencionalidad colectiva

La intencionalidad colectiva sobre la cual se estructura cualquier política pública tiene que ver con el Gobierno y las funciones que le han sido asignadas por esta vía.

El escenario en el cual surge el gobierno “moderno”, tiene como característica que por medio de intencionalidad colectiva, el pueblo ha depositado en éste la autoridad de gobernar como expone Hoobes, “los individuos deben transferir voluntariamente su derecho de autogobernarse a una autoridad” (HELD, 1997, PP. 61). De esta forma, los gobiernos se vuelven representativos de la voluntad del pueblo.

Posteriormente, la intencionalidad colectiva cualifica la idea de la transferencia de autoridad por parte del pueblo hacia el gobierno, como señala Locke “el poder supremo era un derecho inalienable del pueblo; que la supremacía delegada sobre la base de la confianza; que el gobierno gozaba de plena autoridad política siempre y cuando mantuviera está confianza; y que la legitimidad del gobierno o el derecho de gobernar podía caducar si el pueblo lo juzgaba necesario o apropiado, esto es, si los derechos de los individuos y los ‘fines de la sociedad’ eran sistemáticamente ofendidos”(HELD, 1997, PP. 67)

De esta forma, por medio de intencionalidad colectiva se ha asignado la función a un grupo de personas (gobierno) para gobernar, es decir la ciudadanía ha conferido un nuevo status al gobierno, otorgándole el poder para resolver los problemas colectivos. Esta actuación del gobierno se orienta siempre bajo la intencionalidad colectiva que se resume en la frase “hago sólo en función de nuestro hacer algo” (SEARLE). Así, el gobierno actúa en representación de la ciudadanía, y su hacer es posible en virtud de este acuerdo colectivo.

Con el nuevo poder otorgado, el gobierno es capacitado para resignificar el problema colectivo. El producto de la resignificación del problema es la asignación de un nuevo status que transforma un problema colectivo en un problema público. La forma en la cual los gobiernos estructuran los problemas públicos es a través de acuerdos colectivos por medio de los cuales van a diagnosticar situaciones sobre las cuales desplegarán su acción.

El “acuerdo colectivo” es una categoría de análisis diferente de la categoría de intencionalidad colectiva, principalmente porque el acuerdo colectivo es producto de un proceso mediante el cual los agentes conscientemente acuerdan un tipo de acción frente a sus intereses manifiestos. Es posible para un analista de Política Pública establecer cuales son los intereses declarados a los que responde un acuerdo colectivo, pero el asunto de la intencionalidad colectiva es un poco más complejo, porque la declaración de intereses de los agentes en la estructuración de los acuerdos colectivos no son referentes confiables de la intencionalidad colectiva. En primero lugar, que un agente manifieste una interés no es un indicador confiable de la intención individual de éste, mucho menos de la intencionalidad colectiva sobre la cual opera su actuar. En la manifestación de intereses los agentes pueden esconder su intención individual y manifestar otros intereses particulares que motivaron dichos acuerdos, es el caso de los agentes corruptos de la Política, un agente que está interesado en satisfacer una necesidad personal con la implementación de una Política Pública, no manifestará dicha intención en los acuerdos colectivos. Así pues, dar cuenta de las intencionalidades individuales que podríamos definir como intereses o deseos de los agentes como individuos, es complejo, sin embargo, existe el contenido de intencionalidad colectiva que es aún más complejo de evidenciar.

En conclusión, los acuerdos Colectivos no necesariamente representan la intencionalidad colectiva, pero la intencionalidad colectiva incide altísimamente, en las acciones de la política pública, en la medida en que la intencionalidad colectiva llevará a los agentes a establecer acuerdos colectivos. Para explicar esta relación de correspondencia entre la intencionalidad colectiva y la motivación de los agentes para entrar en acuerdos colectivos, primero debo explicar como opera la acción pública, es decir la acción de una política pública. Y es por eso es que la actividad pública tiene el carácter argumental. Los agentes al desplegar su acción-para intervenir sobre un problema público entrarán en procesos de confrontación con otros poderes para lo cual recurrirán a un proceso de argumentación y

significación de su acción y cuando nos referimos a este proceso de argumentación no estamos señalando es el proceso de entrega evidencias objetivas que justifican una meta o una acción ejecutada, sino a un proceso en el cual los agentes de la Política Pública coordinan argumentos que doten las acciones de coherencia entre el acuerdo colectivo y la intencionalidad colectiva. Este proceso argumental es el que produce la Política Pública y es lo que Majone (MAJONE 1997) denomina la deliberación pública.

Este proceso argumental de la Política genera un dominio de realizaciones a través de las interacciones de los agentes de la Política, cuyo propósito fundamental es asignar y reasignar significado al acuerdo colectivo y dotar de coherencia las acciones. Por ello el dominio de realizaciones de la Política Pública, produce un proceso de resignificación de las acciones de los agentes y con esta resignificación se redistribuye o dota a otros agentes de poder.

Para explicar como se desarrolla este proceso de significación y resignificación de las acciones de Política Pública debo realizar unas precisiones sobre la acción de la Política Pública.

3.2. La Política Pública entendida como acción pública

Para entender la Política pública, desde la propuesta que he pretendido desarrollar en este trabajo, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos: (i) el agente principal de la política pública es el gobierno, (ii) la acción de gobierno es siempre un proceso de distribución de poder a través de la resignificación o significación de los acuerdos colectivos, (iii) en este proceso de redistribución de poder el gobierno o su mediador pone en juego su autonomía, (iv) la construcción de política pública se da mediante un proceso de argumentación en el cual el gobierno justifica sus acciones.

3.2.1 El agente principal de la Política Pública, el Gobierno:

Como se señaló en el numeral (3.1), El gobierno ha sido dotado, por medio de intencionalidad colectiva, del poder para gobernar. Es decir, que éste se constituye en el agente principal de la política pública en la medida en que es él quien va a definir el problema público y adicionalmente celebrará los acuerdos colectivos con los grupos de interés para poder actuar sobre dicho problema.

El gobierno puede desplegar su acción por si mismo o puede delegar esta capacidad en un agente, que en adelante se denominará el mediador entre el Gobierno y los demás sistemas con los cuales interacciona éste.

3.2.2 La distribución de poder o la función deóntica de la Política Pública

Los agentes de la Política Pública, ya sea el Gobierno o sus mediadores, tienen poderes deónticos, es decir que por medio de sus acciones pueden regular las relaciones entre la gente. A través de esta función deóntica el gobierno y sus mediadores, pueden dotar a los sistemas con los cuales interactúan con algún poder o cualificación nueva que los capacitará para hacer algo que no podría hacer de otro modo o los requerirá, o les restringirá alguna capacidad o simplemente los obligará a realizar algo que de otro modo no sería factible.

En este proceso de política pública el gobierno entrará a; (i) definir los sujetos particulares o singulares a los cuales se les va a permitir declarar el nuevo sentido de la política, (ii) a quienes se les va a restringir o a quienes se les va a otorgar nuevas capacidades bajo esta nueva resignificación y (iii) además definir las formas o mecanismos por medio de los cuales se va a lograr esta nueva resignificación.

La acción de la política pública tiene que ver indisociablemente con este proceso de otorgamiento o restricción de poder. Y este proceso tiene que ver con la capacidad que adquieren éstas, para crear nuevos significados, para generar nuevas representaciones sobre los problemas y para imponer una nueva intencionalidad (postura interesada frente al mundo) a los mismos. Es decir los procesos por medio de los cuales el gobierno otorga o restringe poder son procesos igualmente en los cuales éste entra en un proceso de argumentación y resignificación del porque otorga o restringe poder.

Este proceso de argumentación de la acción pública es el que produce la Política Pública como tal, pero antes de entrar en detalle en este asunto debo aclarar el asunto de la acción pública.

3.2.3 La restricción de la autonomía como característica principal para la distribución de poder

Las acciones son el dominio de realizaciones de la Política Pública. Es el orden en que se ponen en juego las condiciones de la acción misma (autonomía: entendida como la extensión de la acción de este agente o el dominio de realizaciones del mismo).

Cuando el gobierno, un agente principal de las políticas públicas, despliega su acción (su capacidad para distribuir el poder) en el medio, se enfrenta a otros sistemas que restringen su autonomía y con ésta su dominio de realizaciones.

Es necesario precisar que cuando nos referimos a la acción de gobierno o la acción pública estamos refiriéndonos a una actuación ajustada a una reglas constitutivas (intencionalidad colectiva), las reglas son constitutivas del sistema política pública en el sentido de que lo que sea “ser” política pública queda

constituido por la actuación ajustada a éstas. Si no se sigue, al menos parte de esas reglas no se está constituyendo el sistema. (SEARLE, 1997, PP. 45).

Este sistema constitutivo de reglas de Política Pública tiene coincidencias con los la teoría de los sistemas definida por Maturana, según este autor, existen sistemas “organizacionalmente cerrados (su organización no es programada desde fuera, sino es producto del propio sistema) e informacionalmente abiertos (reciben y producen continuamente información” (IBÁÑEZ, 1994. XV). La organización es entendida como el conjunto de las relaciones esenciales entre los componentes del sistema” (IBÁÑEZ. 1994. XVI). Estos sistemas al igual que el sistema constitutivo de las Políticas Públicas es el tipo de sistemas cuyo producto es sí mismo. Por lo anterior, es posible concluir que al igual que los sistemas definidos por Maturana, el sistema de reglas constitutivas tiene como finalidad y capacidad: la producción de sí mismo.

Este sistema de reglas constitutivas de políticas públicas es una red de componentes interactuantes: acuerdos colectivos, gobierno, acción de gobierno. En este proceso de interacción, los componentes de este sistema constitutivo de Política Públicas generan un dominio de realizaciones a través de sus interacciones, cuyo propósito fundamental es asignar y reasignar significado a los acuerdos colectivos, produciendo de esta forma una recomposición del sistema constitutivo de las Política Públicas por sí mismo, o sea un proceso de resignificación de las acciones de redistribución de poder.

Ahora bien, cuando el gobierno o su agente mediador despliega su acción y enfrenta su poder a otros sistemas o poder se comporta como un sistema autoorganizador. Estos sistemas según Von Foester son aquellos que consumen energía y orden de su ambiente y de esta forma aumenta la entropía (la cantidad de información) y un “sistema que crece incorporando nuevos elementos incrementará su entropía máxima y dado que esto satisface el criterio para que un sistema sea autoorganizador (ecuación 7) debemos, con toda justicia, reconocer a este sistema como un miembro de la distinguida familia de los sistemas autoorganizadores” (VON FOESTER, 1991. 49).

En conclusión un sistema autoorganizador es aquel que al enfrentarse a otros sistemas se modifica a sí mismo, es decir restringe su autonomía a través de la incorporación de información de estos. Para el sistema de Política Pública esto se puede expresar de la siguiente forma, la política pública es un sistema que se ve enfrentado a otros poderes, en esta confrontación tiene dos opciones o se mantiene como tal (no se modifica) y trata de imponerse al otro poder, o lo incorpora dentro de su sistema, en está incorporación debe ceder parte de su poder a este nuevo poder con el cual se ha confrontado.

El gobierno despliega su acción (su autonomía) y enfrenta su poder a otros poderes, cuanto mayor sea la capacidad de el gobierno para incorporar estos nuevos poderes al sistema de Política Pública, mayor será la capacidad de supervivencia de esta. De esta forma, el Gobierno debe someter su autonomía

para incorporar nuevos poderes, y esto lo hace a través de la resignificación de su acción. En este proceso el Gobierno perderá autonomía a cambio de una resignificación de la acción. Cuando un gobierno maximiza su autonomía pierde capacidad para la resignificación y renuncia a la redistribución del poder. Pero si, por el contrario restringe su autonomía maximiza su capacidad de resignificación.

Veamos cuales son los niveles de autonomía que puede asumir un gobierno:

- 1). En un primer nivel, el gobierno mantiene su máxima autonomía declara únicamente sus objetivos –nivel de interacción mínimo.
- 2). En un segundo nivel, después de la inter-acción, mantiene sus objetivos y su autonomía, pero reconoce los objetivos de los poderes a los cuales se ha enfrentado.
- 3). En un tercer nivel, el gobierno es capaz de resignificar sus objetivos a través de la incorporación de los objetivos de los nuevos poderes. Sus objetivos han sido resignificados, pero también ha minimizado su autonomía.

En el primero y segundo nivel el Gobierno mantiene su autonomía para mantener su supervivencia en tanto que elemento pero no mantiene la supervivencia del sistema de Política Pública. La máxima y media autonomía es una protección para el elemento, más no para el sistema. Estos dos niveles se dan por medio de una inter-acción jerárquica de las relaciones del gobierno con otros elementos de otros sistemas. Es decir, una forma de acción autoritaria o impositiva. En donde, el gobierno somete los poderes de los demás elementos a su poder. No incorpora los poderes que encuentra, los niega, o los señala, pero no los incorpora.

Cuales es la razón por la cual un gobierno mantendría su autonomía y se negaría a redistribuir poder y asignar nuevos significados. Son dos las razones: La primera bajo un criterio egoísta y eficientista “yo soy” y el segundo bajo un criterio de dominio de conocimiento, “yo se”. Como señala Ibáñez, hay sistemas dinámicos o continuos, en los que sólo hay intercambio de energía y sistemas lingüísticos discretos en los que también hay intercambio de información...” (IBÁÑEZ, 1983, PP 189). El gobierno al mantenerse en el nivel de autonomía egoísta o de dominio de conocimiento restringe su interacción a un “intercambio de energía”. Cuando se ubican en un nivel de autonomía restringida, incrementa su nivel de interacción, intercambiando información. Lo que implica que recompone el sistema de política pública como tal y lo enriquece.

En el tercer nivel, el Gobierno se juega la autonomía como elemento, para garantizar la supervivencia del Sistema Constitutivo de la Política Pública. La inter-acción es consensuada, el gobierno incorpora los nuevos poderes. La primera persona desaparece, se retoma la intencionalidad colectiva como pieza angular de la acción de gobierno, “hago sólo en la medida en que hacemos”

3.2.4 La argumentación del gobierno como acto lingüístico de creación y producción de política pública

“Como lo saben muy bien los políticos – y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia- , la política pública está hecha de palabras”. (MAJONE, 1997, PP 35).

Aquí, retomaré un asunto que deje pendiente anteriormente, la argumentación como proceso por medio del cual los gobiernos resignifican su acción. La actuación de los gobiernos hemos visto es posible primero porque existe una intencionalidad colectiva que induce a la acción y segundo porque dicha acción del gobierno entrará ante todo en un proceso de distribución de poder., porque el sistema de Política se ve enfrentado a otros poderes. Este proceso de asignación de poder se da a través de los acuerdos colectivos. Por medio de los acuerdos colectivos los gobiernos asignan nuevos poderes y por tanto restringen su autonomía. Por ello, allí mismo en este proceso de asignación, redistribución de poder y restricción de autonomía; los gobiernos entran en un proceso de argumentación por medio del cual dotarán de coherencia entre la intencionalidad colectiva y los acuerdos colectivos a su actuación.

Este proceso de argumentación para la coordinación entre la intencionalidad colectiva y los acuerdos colectivos es un proceso de interacción, cuyo propósito fundamental es asignar y reasignar significado al acuerdo colectivo, produciendo un proceso de resignificación de las acciones y con esta resignificación se redistribuye o dota a otros agentes de poder.

El sentido de la Política Pública es posible de entender cuando se comprenden las interacciones que se generan entre los diferentes ordenes de la misma, y los referente de argumentación con los cuales los agentes mantienen una coordinación entre la intencionalidad colectiva y los acuerdos colectivos.

Los gobiernos entrarán en un proceso de argumentación de su acción, en este proceso siempre estarán presentes dos referentes de significación: la intencionalidad colectiva y los acuerdos colectivos.

El proceso de argumentación por medio del cual se apela a la intencionalidad colectiva, lo denominaremos la transparentación de las reglas constitutivas de la política pública o la legitimación de la acción de gobierno. La segunda forma, tiene que ver con los acuerdo colectivos que como dijimos anteriormente, son procesos en los cuales los diferentes agentes ponen en evidencia sus intereses y por medio de estos acuerdan un interés colectivo, distinto de la intencionalidad colectiva.

Por medio del proceso argumental el Gobierno realiza una distinción con éxito de las dimensiones básicas de la Política Pública: intencionalidad colectiva y acuerdo colectivo, en el sentido de un espacio de compromisos sociales generados en y a

través de actos unos actos ilocucionarios o actos lingüísticos por medio de los cuales, los gobiernos dan cuenta de una realidad específica, a través de un compromiso con la misma. (FLORES, 1991, 25)

Searle ha definido cinco actos ilocucionarios: asertivos o afirmativos, directivos, comisivos, declarativos y expresivos. Los cinco son utilizados en Política Pública, pero el acto ilocucionario por medio del cual el gobierno genera y presenta una coordinación de coherencia entre los acuerdos colectivos y la intencionalidad colectiva y que resulta por esta razón ser el principal acto lingüístico de los gobiernos y por ello de creación y producción de política pública es la declaración.

Los actos declarativos tienen como característica fundamental que al realizarlos inauguran una nueva realidad “ocasionan un cambio tal en el ámbito donde se desarrollan estos actos ilocucionarios, que en un estado de hechos en el mundo corresponde al que es representado por la expresión” (FLORES, 1991. PP. 28)

A través de las declaraciones, el Gobierno crea nuevas funciones o modifica otras. Pero, ante todo, la declaración, le permite crear un nuevo status institucional por la vía de representarlo como si existiera, la capacidad para vincular un sentido, una función simbólica, es la condición previa no sólo del lenguaje, sino de toda realidad institucional.

Es decir, que a través de la declaración el Gobierno comunica los nuevos significados de la política o la resignificación que él ha realizado. Y este nuevo orden simbólico refiere a un plano contextual, en la medida en que debe configurarse públicamente. Y esta configuración se realiza por medio de quien aquí se ha denominado el agente declarador.

Existen otros actos ilocucionarios que pueden orientar el análisis del proceso argumental de la Política Pública, como son los asertivos o afirmativos, directivos, comisivos, y expresivos.

Asertivos: El hablante se compromete a la credibilidad (o incredulidad) de que lo que expresa es justificable “Todos los miembros de la clase asertiva son evaluables en la dimensión de las evaluaciones que incluye verdadero y falso” (SEARLE, 1997, PP. 26). Estos actos ilocucionarios pueden ser de tres tipos: garantías, afirmaciones y testimonios “porque todos ellos involucran implícitamente compromisos con el hecho del que se puede dar evidencias o razones que justificarían creer en lo que se asegura, afirma o atestigua”. Cuando un gobernante dice “en mi gobierno no hay corrupción” está comprometiéndose con una futura evaluación en la cual se puede verificar la verdad o falsedad de la afirmación.

Directivos: “son intentos del hablante para conseguir que el auditor realice alguna acción futura... Al expresar un acto de esta naturaleza, un hablante serio está también expresando el deseo de que la acción sea ejecutada” (FLORES, 1991.

PP. 27) Ejemplos de estos actos son: solicitudes, peticiones, órdenes, consejos y mandos.

Comisivo: “Searle usa el término ‘comisivo’ para designar aquella clase de acto ilocucionario en que el hablante se compromete a la ejecución de una acción futura” (FLORES, 1991. PP. 27). Al igual que los directivos, estos actos representan un momento actual con un interés en una acción futura. Como ejemplos de los actos comisivos tenemos los juramentos, compromiso, declaraciones enfáticas, promesas.

Expresivos: “En la ejecución de un acto expresivo (...) el hablante se compromete a que se le especifique el estado de ánimo por la condición de sinceridad asociada con el estado de los hechos representados por el contenido proposicional de la expresión” (FLORES, 1991. PP. 29)

Finalmente, el objetivo de la tipificación de los actos ilocucionarios para este documento es señalar como el hacer del gobierno está contenido por estos actos ilocucionarios, es decir, que como respuesta a la pregunta ¿qué hacen los gobiernos? debemos responder comprometernos.

Estos compromisos del Gobierno implican, adicionalmente un proceso de resignificación de la acción misma del gobierno y la imposición o revelación de las funciones agentivas que imponen el Gobierno. Cuando es un acto directivo está requiriendo a determinados actores para que hagan o dejen de hacer algo, cuando es un acto afirmativo está otorgando un significado de verdad a una situación, cuando es un acto comisivo está redistribuyendo el poder al comprometerse con acciones futuras, cuando es declarativo inaugura nuevas realidades a través del otorgamiento de nuevos poderes a actores, acontecimientos u objetos.

Finalmente, es necesario explicar que la respuesta a que hacen los gobiernos “difiere del tipo de situación en que se encuentre el gobierno, pero cada respuesta por la que puede dar evidencia aceptable es verdadera... Sobre la base de estas consideraciones, parece equivocado decir (...) que existe una ‘intención de acción’ individual del gobierno, ya que no parece tomar en cuenta toda la dimensión de la pregunta que provoca su respuesta”. Existen diferentes intencionalidades de acción que se revelan en el momento en que se transparenta la intencionalidad

En conclusión y bajo esta propuesta de modelo de análisis, el primer nivel de análisis de una Política Pública debe ser la identificación de los acuerdos colectivos sobre los cuales ésta se estructura. Estos acuerdos casi siempre se ven reflejados en lo que tradicionalmente se conoce como la opinión de las mayorías y que en los sistemas políticos modernos se presentan en los procesos de votación popular como son: Las elecciones, los referendos y/o plebiscitos.

El segundo nivel de análisis tiene que ver con la primera declaración del gobierno en donde, manifiesta sus intereses y presenta una primera coordinación argumental entre la intencionalidad colectiva y el acuerdo colectivo. Esta primera coordinación se ve representada en los Planes de Gobierno, que estructuran los gobernantes.

Seguidamente, es necesario estudiar los ordenes de significación de la Política o momentos en los cuales el gobierno distribución y redistribuye el poder. Entendiendo que los ordenes de significación son procesos entreverados en los cuales el gobierno asigna y reasigna (es decir redistribuye) el poder que le ha sido asignado y cada uno de estos poderes lo que permite es el despliegue de la acción del gobierno para llevar a cabo una política pública.

El despliegue de la acción de gobierno tiene como característica que, en cada situación a la cual se ve abocado el gobierno o su mediador para realizar una política ve enfrentada su autonomía y para lograr desplegar completamente su acción el gobierno o su mediador deben restringir su autonomía con el fin de garantizar el sistema de política pública y con el preservar la ejecución de la misma. Allí está el sentido colectivo de la política pública. Los actores no pueden concentrarse en intencionalidades individuales sin afectar el sistema como tal, deben garantizar que sus actuaciones apelen a criterios colectivos, para ello deben conceder parte del poder que se les ha concedido. Ese es el sentido de la política, generar procesos de resignificación de los acuerdos colectivos, procesos que deben garantizar la incursión de nuevos poderes al sistema mismo de la política pública.

Con el fin de mostrar la propuesta de análisis de política pública presentada en este trabajo en el Capítulo IV desarrollaré un análisis del proceso de diseño e implementación del programa de Pavimentos Locales desarrollado por el IDU en la segunda administración Mockus.

CAPITULO IV

EL PROGRAMA DE PAVIMENTOS LOCALES DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ

A lo largo de este trabajo he tratado de proponer una forma particular de analizar la política pública, desde la cual me aparto de la tradicional forma de entenderla, para comprenderla como una acción pública que encarna una intencionalidad colectiva.

Como se presentó en el capítulo anterior, la política pública es posible porque existe una intencionalidad colectiva y el análisis de ésta permite identificar el sentido de la política pública. Igualmente, se ha señalado que el agente principal de la política pública es el gobierno, quien en la interacción con otros poderes pone en juego su autonomía, es decir su poder o capacidad para hacer y se ve enfrentado a conservar o restringir dicha autonomía.

Antes de iniciar con este proceso de análisis del Programa de Pavimentos Locales debo dejar en claro el concepto de Política Pública. Usualmente, en cuadernillos de Planificación o de Política Pública existe la siguiente jerarquización de la estructuración de los referentes de acción de los gobiernos: Planes, Programas y proyectos, todos responde a una Política Pública, lo que indica que la Política Pública esta en el nivel superior de esta jerarquización. Aquí debo señalar que la Política Pública como hecho Institucional, no hace referencia a un documento en el cual se consignan objetivos prioridades, recursos directrices y demás contenidos de los documentos conocidos como Planes, Programas y Proyectos. Hasta ahora hemos referido que la Política Pública es ante todo una acción o una posibilidad continuada de actividad. El trabajo que pretendo desarrollar en este documento es develar la Política Pública que se expresa en una forma de actuación particular que es posible de identificar en el Programa de Pavimentos Locales, el programa expresa una Política Pública y por ello ésta existe a través del programa y el programa es la expresión de ésta, la cual se evidencia o existe a través del programa.

Ahora bien, el objetivo del presente capítulo es analizar el Programa de Pavimentos Locales a la luz de la metodología propuesta en el capítulo III. Para lo cual inicialmente se presentarán las generalidades del Programa de Pavimentos Locales para posteriormente desarrollar el análisis señalado.

4.1 Presentación General del Programa

4.1.1 Antecedentes del Programa Pavimentos Locales: El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el Programa de Desmarginalización

El Instituto de desarrollo fue creado mediante Decreto Distrital No 0255 del 1 de marzo de 1972. Le fueron asignadas como funciones específicas la ejecución de un conjunto de obras de servicio público y actividades inherentes a las mismas, de las cuales podemos concretar: (i) diseño y ejecución de la infraestructura vial, como apertura, ampliación, rectificación y pavimentación de las vías públicas, construcción de puentes, plazas cívicas, plazoletas y obras complementarias, (ii) el mantenimiento de las obras, monumentos y espacio público (iii) ejecución de programas de renovación urbana (habilitación, conservación y redesarrollo), para reestructurar, densificar y mejorar el uso de las áreas deterioradas o mal utilizadas, con miras a un mejor aprovechamiento social de la tierra urbana, (iv) promoción y desarrollo de sistemas adecuados de transporte masivo; (v) adquisición, administración, venta de bienes inmuebles y constitución de gravámenes sobre los mismos; (vi) realizar operaciones administrativas de cálculo, liquidación, distribución, asignación y cobro de la contribución de valorización; cobro por vía coactiva de las contribuciones dejadas de pagar, y otras más de carácter secundario.” (MEMORIA INSTITUCIONAL DEL IDU, pg 3).

Es a partir del año 1998, con la administración Peñalosa, que el Instituto asume un papel protagónico en la ciudad de Bogotá. En esta administración el Alcalde argumentó en su primer informe ante el Concejo, lo siguiente: “No dudo en decir que la supervivencia de esta ciudad está en juego si no tomamos medidas en materia de transporte. Hoy sólo el 30 por ciento de los hogares tiene vehículo particular. Pero, en pocos años, ese porcentaje va a aumentar de manera considerable. La ciudad colapsará si no desestimulamos el uso del transporte privado y organizamos un sistema eficiente de transporte masivo”

Para la administración Peñalosa, el problema del transporte público fue un problema de supervivencia de la ciudad. La supervivencia igualaba el problema público del transporte con la seguridad, la salud y la educación, lo que implicó una mayor concentración de recursos destinados por esta administración para resolver dicho problema. Para cumplir con lo anterior, en el Plan de Desarrollo de la Administración Peñalosa se definieron dos megaproyectos: (i) Sistema integrado de transporte y (ii) Construcción y Mantenimiento de Vías.

El total de inversión proyectada para temas de Tránsito, Transporte y Obras Viales fue, en el Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, de \$3.602.762.000, correspondiente a un 26.6% del presupuesto total de la inversión de la administración central. De este valor total del sector fueron asignados para el Instituto de Desarrollo Urbano \$1.811.788.693 para ejecución específica de obras viales.

De estos recursos asignados al IDU fueron destinados para obras de mantenimiento de la Malla Vial Local \$109.800.021.

La forma de distribución de estos recursos era, en la administración Peñalosa, de directa competencia de la Dirección Técnica de Malla vial y Dirección General del IDU, razón por la cual para la priorización y asignación de los recursos no se contaban con esquemas de participación

Paralelamente a lo anterior, la administración Peñalosa, definió en el Plan de Desarrollo el Programa de Desmarginalización, que tuvo como objetivo “solucionar masivamente los problemas de infraestructura física, del sector social de los habitantes de estratos 1 y 2, mediante un equipo conformado por la comunidad y el Distrito Capital” PLAN DE DESARROLLO POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS. Para dar cumplimiento a lo señalado en el Plan de Desarrollo, el Alcalde Enrique Peñalosa estableció en el Distrito el Programa de Desmarginalización, a través del cual se definieron " zonas que se intervendrían integralmente, solventando sus necesidades en acueducto, alcantarillados sanitarios y pluviales, vías, andenes, sardinales, parques, zonas verdes, colegios, hospitales, hogares de bienestar social, siempre acompañado de programas de participación y fortalecimiento comunitario"(IDU, INFORME FINDETER 2002)

La financiación de este Programa comprendía aportes en dinero por parte del Gobierno Distrital y Local, las comunidades beneficiadas, y el sector privado.

En el Instituto de Desarrollo Urbano el Programa de Desmarginalización estuvo liderado por las gerencias de Zona que estaban encargadas, de concertar con comunidades interesadas en cofinanciar proyectos de Malla Vial Local. Esta forma de cofinanciación se denominó en el Instituto “Gestión Compartida” y correspondía al tipo de proyectos en los cuales la financiación de las obras estaba compartida por el IDU, las Alcaldías Locales y las comunidades beneficiadas.

Este Programa de Desmarginalización es el que dio origen del programa de Pavimentos Locales del IDU, durante la administración Mockus, como se detallará a continuación.

4.1.2. El Programa de Pavimentos Locales

Durante la administración Mockus, el Instituto encontró que existían nueve (9) proyectos de cofinanciación (Gestión Compartida) heredados de la administración Peñalosa. Con base en estos esquemas y teniendo en cuenta que se habían conseguido recursos del Fondo de la Corporación Andina de Fomento, el IDU estableció el proyecto de Pavimentos locales “como mecanismo de apoyo a las comunidades organizadas de los estratos 1, 2 y 3 para la construcción y rehabilitación de la malla vial local, el Programa de Pavimentos Locales”. (IDU, INFORME FINDETER 2002)

Los recursos con los que contaba el Programa eran los otorgados por el Acuerdo 42 de 1999 del Concejo de Bogotá, que en su artículo primero (1) establece la destinación del recaudo de la Sobretasa de la siguiente manera: 50% para el Sistema Integrado de Transporte Masivo, 20% para la Ampliación y Mantenimiento Malla Vial y el 30% restante para el Programa de Acceso a Barrios y Pavimentos locales de los barrios localizados en los estratos 1, 2 y 3. Del 30 % para Pavimentos Locales el 10% le corresponde a los Fondos de Desarrollo Local y el 20% restante se traslada al IDU, siendo estos los recursos del Programa de Pavimentos Locales (IDU, INFORME FINDETER 2002). Para el 2002, los recursos destinados al IDU para pavimentos locales ascendían a \$20.676 millones

Así mismo, el Instituto contaba con los recursos de la Corporación Andina de Fomento que ascendían a \$33.704 millones.

En total los recursos destinados para el 2002, son de: \$ 54.380 millones.

Los recursos de la gasolina no contemplan cofinanciación por parte de las comunidades, los recursos de la CAF, implica que los barrios ubicados en los estratos uno (1) aporten el 5 % del costo total de la obra, los estratos dos (2) el 7% y los estratos tres (3) el 10%.

Teniendo en cuenta los recursos y con el fin de establecer cuál era la necesidad de mantenimiento y rehabilitación de la Malla Vial Local de la Ciudad, el Instituto realizó un Estudio de evaluación de las necesidades en malla vial local de la ciudad encontrando que para arreglar la malla vial local de la ciudad se requieren \$2.2 billones y que el Instituto sólo cuenta con \$54.380 millones para el año 2002. Con base en este estudio y en las necesidades allí definidas, el Instituto concluyó que es necesario distribuir los recursos con criterios de objetividad y transparencia entre las comunidades más necesitadas (IDU, INFORME FINDETER 2002)

Para lograr este proceso de asignación de recursos bajo criterios de transparencia y objetividad el Instituto planteó dos estrategias para la acción que respondían igualmente a las directrices consignadas en el Plan de Desarrollo:

(i) construir un modelo de priorización de barrios para la posterior asignación de los recursos que fuera objetivo, es decir en donde no se involucrará ningún otro tipo de interés que aquel dado por las necesidades de infraestructura física : "para la priorización de los \$54.380 millones, el Instituto desarrolló un Modelo que contempla ocho (8) criterios, los cuales buscan garantizar la objetividad en la distribución de los recursos". (IDU, INFORME FINDETER 2002)

El modelo matemático diseñado para definir cuales son los barrios viables, es construido por expertos en modelación matemática, lo que genera un modelo que tiene un carácter eminentemente técnico, como es posible de verificar si se analiza cada una de las variables del modelo

El Modelo de priorización contempla ocho (8) como los criterios más significativos que deben tenerse en cuenta para la formulación de una política de priorización de recursos: "Estrato, tamaño de la población beneficiaria, número de metros cuadrados de vías solicitadas, inversión que el IDU ha realizado en la localidad en malla vial general y exclusivamente en la malla vial local, inversión que los Fondos de Desarrollo Local han realizado en la malla vial local de sus respectivas localidades, necesidades de la malla vial local y la localización de los barrios dentro de las UPZ". (IDU, INFORME FINDETER 2002)

Con el objeto de abrir un espacio de participación de cada una de las Localidades en la definición del valor de cada criterio dentro del modelo, se realizó la consulta a las Autoridades Locales y a las corporaciones de representación ciudadana señaladas. Esta consulta buscó que, a través del voto, la comunidad calificará cada uno de los criterios del Modelo de acuerdo con las propias necesidades de cada localidad, las cuales son de conocimiento de sus representantes.

La votación se realizó desde octubre de 2001 hasta febrero de 2002. En el proceso se llevó a cabo a través de cuatro foros realizados en el IDU no se tuvo la asistencia esperada de los representantes locales. Por lo anterior, el Instituto no solamente convocó públicamente, sino que mediante visitas realizadas por funcionarios de la entidad, se acercó a cada una de las Localidades, para conseguir la totalidad de los votos. Con este mecanismo se buscaba que cada Localidad tuviera derecho a tres votos, representados éstos, por el voto del Alcalde local, el voto del presidente de Asojuntas y el voto de la JAL; en este proceso se lograron conseguir 51 de los 60 votos posibles en toda la ciudad.

(ii) Involucrar a Juntas de Acción Comunal en el proceso de definición de las necesidades en malla vial local: "el IDU convocó a las comunidades a presentar sus proyectos de pavimentos locales dentro de una convocatoria que se cerró el 31 de diciembre de 2002". (IDU, INFORME FINDETER 2002)

Paralelamente, a este proceso de inscripción el Instituto realizó foros y atención personalizada a la población interesada con el fin de explicar los criterios y requisitos para participar en el programa, así como una presentación del modelo de priorización.

Las Juntas de Acción Comunal radicaron ante el Instituto 616 propuestas de vías para pavimentación Local. En la revisión de estas propuestas por parte del Instituto se estableció que 122 barrios no cumplieron con los requisitos formales por lo cual fueron excluidos del proceso.

"Las 494 solicitudes que cumplieron con los requisitos formales, fueron incluidas en el Modelo de Priorización de Recursos, cuyos resultados fueron dados a conocer en el foro celebrado el pasado 12 de Marzo de 2002 en el teatro de la Universidad Central. De esta manera, el orden en que fueron arrojados los proyectos por el Modelo significa que los primeros representan las solicitudes con

mayores necesidades y por lo tanto deben ser atendidos con los recursos de la "Sobretasa a la Gasolina" (IDU, INFORME FINDETER 2002)

Resultados de la valoración de los criterios:

En el cuadro siguiente se presentan los resultados de la valoración de cada criterio de acuerdo con las votaciones realizadas por las autoridades locales.

ID	CRITERIO	TOTAL SUMATORIA	PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL
1	ESTRATO	586	11.49%
2	POBLACIÓN	433	8.49%
3	METROS CUADRADOS	409	8.02%
4	INVERSION LOCAL	971	19.04%
5	INVERSION IDU MALLA VIAL TOTAL	711	13.94%
6	INVERSION IDU MALLA VIAL LOCAL	688	13.49%
7	NECESIDAD DE PAVIMENTOS LOCALES	807	15.82%
8	UPZ (UNIDADES DE PLANEACION ZONAL)	495	9.71%
TOTALES		5100	100%

El modelo arrojó 31 barrios priorizados con un mínimo de un barrio por localidad y un máximo de 4 por localidad⁶.

Al presentar los resultados a las Juntas de Acción Comunal estas manifestaron inconformidad con el hecho que sólo 31 barrios de 19 localidades fueron beneficiarios de los recursos del Programa (IDU, INFORME FINDETER 2002)

Ante la inconformidad de la población asistente, el IDU abrió un nuevo espacio de participación, para que las comunidades organizadamente presentaran una propuesta de asignación de recursos que ampliará el número de barrios beneficiados por el programa. El plazo para la presentación de esta propuesta fue el día 23 de Abril de 2002 en un nuevo foro que tuvo lugar en el auditorio de la Universidad Central.

⁶ Excepto la localidad de Sumapaz que no se incluyó dentro de este proceso por ser una localidad rural y no contar con pavimentos locales

El día del Foro las Juntas de Acción Comunal de las distintas localidades presentaron algunas propuestas de manera individual. La mayoría coincidieron en que los recursos debían repartirse entre los 494 barrios que se inscribieron en la convocatoria, es decir 110 millones para cada barrio y que las Juntas de Acción Comunal debían contratar directamente.

El Instituto, no encontró en las propuestas presentadas por las comunidades una que recogiera todos los intereses de los habitantes de los barrios participantes en el proceso.

Pero, teniendo en cuenta que el interés general de la comunidad participante en el programa era de aumentar el número de barrios a beneficiarios, el IDU se reunió con anterioridad al foro del 23 de abril con los barrios priorizados, "con el fin de que estos liberaran recursos para poder tener una mayor cobertura del Programa en la ciudad. De esta manera, los barrios priorizados conscientes de las necesidades de sus vecinos y de acuerdo con lo solicitado por los funcionarios del IDU de tratar de liberar recursos firmaron unas nuevas Actas de Descripción de Proyecto relacionando las vías seleccionadas como las más importantes para los barrios". (IDU, INFORME FINDETER 2002)

De esta forma, se liberaron 31.000 millones de pesos aproximadamente y se amplió la cobertura en 55 barrios, entonces se paso de 31 a 86 barrios. Es de anotar que la reasignación de recursos se realizó bajo el criterio de accesibilidad y movilidad en los barrios, es decir priorizaron las vías que cumplían estos requisitos y se eliminaron aquellas que no.

4.2. Análisis del Programa de Pavimentos Locales

Una vez terminada la presentación general del Programa, procederé a desarrollar el análisis del Programa retomando las categorías de análisis propuesta en el Capítulo III, es decir:

- a. Explicar cuáles son los acuerdos colectivos sobre los que se estructura el programa,
- b. Definir las interacciones en las cuales se estructuran estos acuerdos colectivos,
- c. Especificar los niveles de autonomía que adopta el gobierno o su mediador en estas interacciones,
- d. Explicar cuáles son las declaraciones por medio de las cuales el gobierno o su agente mediador dota a los acuerdos colectivos de coherencia, definiendo indicadores de significación de los mismos.

La intencionalidad colectiva sobre la cual se estructura cualquier política pública parte de entender que un gobierno es el depositario de una autoridad otorgada por el ciudadanía para resolver los problemas colectivos. Sobre esta estructura de intencionalidad colectiva los gobiernos entrarán a estructurar su política pública estableciendo coordinaciones argumentales que doten sus acciones de

coherencia entre esta intencionalidad colectiva y los acuerdos colectivos que se asumirán.

La intencionalidad colectiva dota al gobernante de poder; pero también puede limitar o condicionar este poder, por ello la relación entre gobierno y ciudadanía es un proceso continuo de interacción, en el sentido en que la ciudadanía pedirá al gobierno que cumpla con la función que le ha otorgado y el gobierno tendrá que rendir cuentas de lo que hace. Por ello, este proceso de interacción Gobierno (o agentes mediadores) - ciudadanía (representada por grupos de interés) se estructura sobre acuerdos colectivos que definen una forma de actuación del gobierno.

Así pues, el Programa de Pavimentos Locales se desarrolla bajo la Administración Mockus quien fue elegido como Alcalde de la Ciudad de Bogotá para el período 2000- 2003. La intencionalidad colectiva ha otorgado un poder al Alcalde Mockus quien asume su papel como representante y depositario de la autoridad del ciudadanía.

A continuación, presentaré un desarrollo explicativo de los acuerdos colectivos que soportan el Programa de Pavimentos Locales.

4.2.1 Los acuerdos Colectivos y sus procesos de significación

Recordemos, que en los acuerdos colectivos el gobierno manifiesta sus intereses a través de declaraciones que son compromisos sobre la acción los cuales van a dotar de coherencia dichos acuerdos.

4.2.1.1 El primer acuerdo colectivo, el Plan de Gobierno:

El Plan de Gobierno es la primera declaración de un gobierno, se realiza antes de la elección del mismo. El Plan de Gobierno se convierte en acuerdo colectivo cuando un grupo de votantes por medio de la elección pública elige un gobernante y con él su Plan de Gobierno.

La elección pública de un Gobernante es un asunto de acuerdo colectivo más no de intencionalidad colectiva, en la medida en que en la elección se expresa el interés de un sector de la población más no de la totalidad. Allí existe un acuerdo colectivo, ya que a través del Plan de Gobierno, éste propone una forma de actuación y la ciudadanía manifiesta su acuerdo sobre esta forma de actuación a través del voto.

Los referentes de significación sobre los cuales se estructuró el Plan de Gobierno y que son de importancia para este trabajo en la medida en que van a orientar la acción del gobierno y de sus mediadores son los siguientes: recursos públicos sagrados (honestidad) validación pública (transparencia) y relaciones sanas en la representación política (no vinculación con las formas tradicionales de ejercer la política).

Es decir, que en el momento en que un sector de la sociedad elige al Alcalde Mockus, está llegando a un acuerdo sobre estos referentes, definiéndolos como orientadores de la acción de los mismos y que para el caso señalado se pueden leer claramente en el discurso de posesión del Alcalde:

“Necesitamos que dentro de tres años el funcionario público de Bogotá sea reconocido como un funcionario honesto, eficiente, un servidor público, tal como lo desea la constitución política. Necesitamos que toda la gente entienda que las instituciones no están ahí para servir de ocasión para favores...La sacralización de lo público ha empezado en Bogotá por varios caminos. Un camino es el de ‘Recursos Públicos, Recursos Sagrados’, el uso absolutamente riguroso de los dineros públicos” (MOCKUS, 2001)

4.2.1.2 Segundo Acuerdo Colectivo (o el no acuerdo):

El Plan de Gobierno del Alcalde Mockus va a ser el insumo principal del Plan de Desarrollo. Este Plan necesita de la aprobación por parte del Concejo, con lo cual se constituye un segundo acuerdo entre el Concejo y el Gobierno. Sin embargo, el Gobierno de Mockus restringió su interacción con el Concejo, como se señala en el diario El Espectador “El Alcalde Antanas Mockus ...afirma que los concejales pueden influir en grandes derroteros de la ciudad, pero no en nombramientos o en cosas pequeñas porque así está dispuesto en la ley... Creo en los argumentos que el Concejo da públicamente. No se pide en privado lo que no se puede pedir en público. Tarde o temprano nos atenderemos a los argumentos explícitos y públicos. Mi meta es que con base en eso la gente adore al Concejo” (EL ESPECTADOR, 2001)

La discrepancia entre el Alcalde y el Concejo provocó la no aprobación por parte de dicho organismo del Plan. Razón por la cual el Plan de Desarrollo fue aprobado por el Decreto 440 de 2001, después de haber vencido los términos para aprobación mediante acuerdo en el Concejo.

Esta situación resulta ser de gran importancia en la directriz que a partir de este momento va a orientar la acción del gobierno de Mockus. Primero y en cumplimiento del acuerdo colectivo inicial (Plan de Gobierno), el Alcalde declara abiertamente, que no entrará en negociación “privada” con el Concejo, rompiendo las formas tradicionales de interacción Alcalde- Concejo, pero apelando argumentalmente y en coherencia con el acuerdo colectivo inicial. Este es el referente que continua orientando la acción pública del gobierno, y que se va a expresar explícitamente en el Plan de Desarrollo.

En esta primera interacción del gobierno, éste se ubica en el primer nivel de autonomía, es decir manteniendo su máxima autonomía, declarando sus objetivos y generando un nivel de interacción mínimo.

4.2.1.3. Tercer acuerdo colectivo. La validación ciudadana del Plan de Desarrollo

Como lo planteé en el capítulo anterior, el gobierno para poder actuar no puede concentrar su poder, por lo tanto si el gobierno mantuvo su autonomía frente al Concejo restringiendo la interacción, es necesario que otorgue poder a otros agentes. Por ello, el gobierno de Mockus, va a abrir un espacio de participación a través de la campaña “Consenso por Bogotá”, la cual consistió en un espacio de participación en donde la Alcaldía dispuso de unos módulos para que la ciudadanía en general votara la importancia que cada una de las metas debería tener en su Plan de Desarrollo. En este nivel de interacción gobierno- ciudadanía el gobierno se ubica en el segundo nivel de autonomía, mantiene sus objetivos y su autonomía, pero reconoce e incorpora como información los objetivos de la ciudadanía y comienza la redistribución del poder.

4.2.1.4 Cuarto acuerdo colectivo: El Plan de Desarrollo

En la medida en que el Plan de Desarrollo es el documento en el cual se definen las acciones específicas que implementará el gobierno, y que éste tiene como referente el Plan de Gobierno utilizado por el Alcalde en su campaña para la elección. En este Plan se consolida el acuerdo colectivo inicial.

A continuación, presentaré, las declaraciones inaugurales de las Política Pública (adicionales a las declaraciones expresadas en las interacciones arriba presentadas) que se encuentran contenidas en el Plan de Desarrollo. Para la explicación de cada una se van a tener en cuenta tres características, primero son un acto de coordinación de coherencia entre la intencionalidad colectiva y el acuerdo colectivo, segundo son un compromiso de actuación y tercero por ser declarativas inauguran una nueva realidad.

A continuación, se describen las declaraciones que el Gobierno de Antanas Mockus plasma en su Plan de desarrollo y que evidencian un compromiso de la acción de gobierno, que posteriormente va también a orientar el programa de Pavimentos Locales

- 4.2.1.4.1 El compromiso de la inclusión social una labor compartida

El objetivo de justicia social se construyó orientado principalmente por el referente de la inclusión social de los sectores vulnerables, como se describe en el objetivo general del Plan de Desarrollo: “busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado” (Plan de Desarrollo Bogotá para vivir Todos del Mismo Lado, 2001 pg. 3).

Esta inclusión, no es sólo tarea del Distrito sino que en ella deben participar también el sector privado y la misma ciudadanía es decir, vinculación en la acción de los actores al sistema de la política. Lo anterior se explica claramente en el objetivo de Justicia Social que se definió como el mejoramiento del "acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad. (Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, 2001 pg. 25)

Este objetivo de Justicia Social es el que da origen como tal al Programa de Pavimentos Locales, ya que es definido explícitamente en uno de los Proyectos prioritarios de dicho objetivo y que se titula "Infraestructura de servicios básicos y vías de acceso". Con este proyecto, el gobierno se compromete a "construir redes de acueducto, alcantarillado y accesos viales en sectores de la ciudad conformados por barrios legalizados en proceso de consolidación, que beneficie a población de estratos I y II, mediante la localización y priorización de 26 UPZ de acuerdo con variables técnicas y sociales" (Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, 2001 pg. 26)

- 4.2.1.4.2 Compromiso de la transparencia y la información

A través del objetivo gestión pública admirable, el gobierno cambia las formas de interacción del sistema de política pública con los otros sistemas, pasando de una mera relación de prestación de servicio y asignación de recursos, a un intercambio de información como se describe en el Plan de Desarrollo "elevar la confianza y el respeto de los habitantes de Bogotá hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y de todas las personas con una gestión efectiva y transparente" (Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, 2001 pg. 41).

El intercambio de información, en el Programa de Pavimentos Locales, se da cuando se solicita a las comunidades la radicación de sus proyectos, lo cual es el primer paso para el otorgamiento de poder al sistema social. Pero en un intercambio restringido se reduce a la solicitud de la información

Esta resignificación de la acción de gobierno está determinada por dos argumentos principalmente:

- (i) las obras de infraestructura física son importantes, pero no son lo más importante para la ciudad,
- (ii) El criterio de eficiencia no es suficiente, no sólo importa hacer las cosas, es necesario hacerlas bien. Y hacerlas bien implica que los procesos sean: transparentes y objetivos⁷

⁷ Entrevista informal realizada al Subdirector General Corporativo IDU

4.2.1.4.3 Compromiso de la participación

El objetivo de Cultura Ciudadana, es un referente del Programa de Pavimentos Locales principalmente en lo referente a la estrategia de cultura democrática que busca la incorporación de los diferentes poderes en el sistema de la política pública.

Una de las estrategias del objetivo de Cultura Ciudadana es propiciar cultura democrática. Y esto se concreta en varios programas, pero que para el objeto del presente trabajo, es importante el programa “Procedimientos para decidir” que busca “Propiciar el uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales. Ampliar y cualificar la discusión pública, haciendo visible su utilidad para aclarar diferencias, dirimir conflictos y celebrar acuerdos”. (Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, 2001 pg. 10). Y que tienen como metas: (i) “el incremento de la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos” y el (ii) “Incremento de la percepción de los derechos como derechos y no como favores y del nivel de confianza en los procedimientos democráticos” (Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, 2001, pg. 10)

En este compromiso, la interacción es de doble vía, de esta forma el Gobierno otorga poder al Sistema Social.

4.2.2. La distribución de poder en el Programa de Pavimentos Locales:

Como se señaló en el capítulo anterior el gobierno va a conferir a los agentes con los cuales interactúa algún poder o cualificación nueva que los capacitará para hacer algo o les restringirá alguna capacidad o simplemente los obligará a realizar algo que de otro modo no sería factible.

En este proceso de distribución de poder el gobierno entrará a definir los agentes mediadores; los agentes a los que les otorgará o les restringirá poder y las formas y mecanismos para la ejecución de la política

4.2.2.1 La mediación

La mediación entre el gobierno y la ciudadanía se da a través del agente mediador que, para el caso del Programa de Pavimentos Locales, es el IDU.

4.2.2.2 La redistribución de poder

Para el caso del Programa de Pavimentos Locales la redistribución del poder se da de la siguiente forma:

(i) Interacción Concejo - IDU

El mediador, siguiendo las directrices propuestas por el Gobierno, principalmente en la modificación en al forma tradicional del ejercicio de la Política, reduce la interacción con el Concejo de Bogotá y con las Juntas Administradoras Locales, en la definición de las necesidades de la Malla Vial Local, y otorga el poder directo a las Juntas de Acción Comunal como interlocutor IDU- Ciudadanía.

En esta interacción el mediador se mantiene en el primer nivel de autonomía, declara únicamente sus objetivos y se ubica en un nivel de interacción mínimo.

(ii) Interacción Juntas de Acción Comunal (JAC) – IDU

Para el desarrollo del Programa de Pavimentos locales, el Gobierno, por medio de su agente mediador, el IDU, otorga el poder a las Juntas de Acción Comunal para manifestar sus necesidades en materia de Malla Vial Local, permitiéndole a las JAC radicar las propuestas con los proyectos de pavimentación de vías locales.

Frente a esta interacción el mediador se mueve hacia un segundo nivel de autonomía, porque incorpora información de las JAC, para con base en ésta realizar la priorización de los recursos.

Igualmente, en este proceso de asignación de poder, el mediador va a ratificar el acuerdo colectivo inicial recursos públicos sagrados (honestidad) validación pública (transparencia) y relaciones sanas en la representación política (no vinculación con las formas tradicionales de ejercer la política, generando unos nuevos referentes de significación que modificarán la forma tradicional de actuación del IDU. Por esta vía de resignificación, el asunto de la priorización de recursos para Malla Vial Local que en la pasada administración, era de discrecionalidad de la Dirección Técnica de Malla Vial, y contaba con la participación de las comunidades sólo cuando se trataba de esquemas de cofinanciación “Gestión Compartida” y se ubica en un esquema de participación que permite a las Juntas de Acción Comunal manifestar sus necesidades en materia de malla vial local a través de la radicación de sus propuestas.

4.2.2.3 formas o mecanismos por medio de los cuales se logra la nueva significación de la actuación del IDU.

La nueva forma de actuación del IDU que responde a los indicadores de significación iniciales: transparencia, honestidad y ruptura con las formas tradicionales de ejercicio de la Política, son las siguientes:

SIGNIFICADO DEL ACUERDO COLECTIVO	AMPLIACION, CONFIGURACION O NUEVO SIGNIFICADO
Transparencia	Se da por medio de la apertura informacional, en la medida en que el IDU permite que las Juntas de Acción Comunal radiquen los proyectos (necesidades) de malla vial local, directamente
Honestidad	A través de la Implementación de un Modelo de priorización objetivo de recursos de Malla Vial Local, en el cual se reduce la posibilidad de decisiones de inversión para favorecer a intereses individuales
Ruptura con los anteriores esquemas de actuación política	Se conforman esquemas de interacción directa entre el IDU y las JAC, desplazando como mediador al Concejo o a las Juntas Administradoras Locales. El IDU entrega información directa a las Juntas de Acción Comunal sobre el cómo radicar, sus proyectos, requerimientos a través de un grupo de Gestores Locales dedicados a la asesoría a las comunidades y la recepción de sus solicitudes.

Esta forma de actuación responde nuevamente a los referentes de significación iniciales. La razón es la siguiente, si nos preguntamos, ¿por qué el Instituto no se concentró en un análisis meramente objetivo de las necesidades de malla vial y bajo criterios eminentemente técnicos definió cuales eran las necesidades de la ciudad en materia de pavimentos locales? o ¿por qué involucró a las comunidades que saben sus necesidades pero que no tienen los suficientes conocimientos técnicos para establecer necesidades “objetivas” en materia de malla vial local a nivel de ciudad?. La respuesta, a mi juicio, es la siguiente: un proceso transparente de actuación necesita indisociablemente la aprobación y participación de aquellos a quienes se dirigía la Política. Por ello y en coherencia con el referente de significación inicial era necesario involucrar a las comunidades en el proceso definición de necesidades de Malla Vial Local para la Ciudad.

Adicionalmente y como he planteado a lo largo de este trabajo, un Gobierno necesita redistribuir su poder para poder desplegar su acción, de esta forma al

restringir el poder del Concejo, el gobierno requería otorgar poder a otros agentes de tal forma que su poder se redistribuyera y de esta forma pudiera el Gobierno actuar.

4.2.3 Conclusiones generales del análisis

En el programa se abrió un espacio para que las comunidades manifestaran sus necesidades en materia de pavimentos locales, estas necesidades se hacían manifiestas a través de la radicación de sus proyectos ante el IDU.

En este proceso, se genera una redistribución del poder en la medida en que se rompe la interacción tradicional con el Sistema Político, el Concejo. El IDU, otorga poder al Sistema Social y restringe el poder que tradicionalmente tenía el Concejo, como mediador entre la asignación de recursos para las comunidades de estos estratos y las mismas comunidades. En el programa de Pavimentos Locales, las comunidades pueden radicar sus proyectos sin intermediación de miembros de dicha corporación.

Sin embargo, esta participación es restringida, los sistemas social y local no tienen injerencia en la definición de los criterios del modelo, más sí en la valoración de dichos criterios.

El segundo nivel de redistribución de poder se hace evidente, en la forma en que se definen los proyectos priorizados. El IDU restringe el poder tanto del Sistema Social como del Sistema Político, al reservarse la capacidad de definir la forma en que se priorizarán los recursos.

De esta forma el IDU despliega su acción desde un segundo nivel de autonomía que se definió en el tercer capítulo de este documento como el criterio de dominio de conocimiento "yo se". El Instituto es el que "sabe" como distribuir los recursos para lo cual construye un modelo de priorización objetivo, resignificando de esta forma su acción. El significado de la acción en este momento es la objetividad y la transparencia

No obstante, el mantenimiento de la autonomía del IDU, el sistema social puso en juego su poder y logró modificar la forma de interacción con el IDU. En el foro del 12 de marzo, en el cual manifestó estar en desacuerdo con la forma en la cual el Instituto había asignado los recursos.

El intercambio informacional se modificó, porque las comunidades no sólo manifestaron sus necesidades, sino que también incidieron en la forma de priorización de dos formas: (i) los barrios ganadores cedieron recursos, (ii) se asignaron recursos a un número mayor de barrios (iii) el modelo de priorización sufrió una modificación, ya no se pavimentarían los barrios en su totalidad, sino aquellos circuitos viales que generan mayor movilidad y accesibilidad.

De esta forma la entidad asumió el reto de ubicarse en el tercer nivel de autonomía, resignificar el modelo incorporando los requerimientos de la comunidad, resignificando su acción y otorgando poder, sacrificó su autonomía para garantizar la supervivencia del Programa de Pavimentos Locales y con el del sistema de Política Pública. Y de esta forma se recupera el acuerdo colectivo "hago sólo en la medida en que hacemos"

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha estado centrado en proponer una nueva forma de entender la Política Pública que no se concentre únicamente en esquemas de racionalidad o interés. El acuerdo colectivo, el poder, la acción y la producción de significado, son partes integrales de la Política Pública. El modelo que se presenta aquí, permite (i) dar cuenta de la política pública como un sistema constitutivo de producción de sentido, no sólo como un “distribuidor” de recursos y (ii) comprender que la Política Pública hace parte de lo que Searle ha denominado los hechos Institucionales y de cómo estos son producto del acuerdo colectivo.

Por lo anterior, lo importante de la política no está en una serie de productos finales, o de referentes a priori, sino en el hecho de que ella tiene una serie de funciones que la hacen existir y que posibilitan una serie de acciones nuevas y con ellas su propia existencia. Y la correspondencia entre la función impuesta y lo que hace la política otorga un sentido práctico a la misma. Por ejemplo, en el Programa de Pavimentos locales lo más importante no es la priorización de los recursos ni el resultado efectivo de la misma, sino el hecho de que el proceso impone la utilización previa de los métodos de discusión, consulta y persuasión entre el Gobierno, su mediador y los agentes con los cuales interactúan: Concejo y JAC, así como define que la modificación consiguiente de las opiniones para conciliar el punto de vista de los participantes, se da a través de procesos de argumentación.

Ahora bien, quisiera dejar claras dos conclusiones que me parecen son las más relevantes del análisis del Programa de Pavimentos Locales, desde esta propuesta de estudio de la Política Pública.

La primera tiene que ver con los referentes de significación que rigen el Programa de Pavimentos Locales, la transparencia, la honestidad y la ruptura con las formas tradicionales de ejercer la Política. En el análisis del Programa, estos referentes de significación resultan ser los argumentos por medio de los cuales el gobierno y sus mediadores dotan de coherencia la acción en la medida en que apelan a los acuerdos colectivos y a la intencionalidad colectiva. Esta coherencia es permanente, teniendo en cuenta que las acción pública que se desarrollaron en la ejecución del Programa de Pavimentos Locales estuvieron orientadas por dichos referentes.

La ciudadanía eligió al Alcalde Antanas Mockus, porque creía que él representaba una nueva forma de actuación en el terreno de la política, esta nueva forma de actuación tenía que ver con un sentido de lo público en el cual, la transparencia de las acciones era lo más importante. Su elección no tenía que ver con ampliar escenarios de participación (aunque como vimos por lo menos con este programa se ampliaron), con el incremento en la inversión social, incluso con la reducción de

los impuestos, tenía que ver con que el Alcalde representaba la transparencia en el manejo de lo público.

En la ejecución del Programa de Pavimentos Locales, el IDU es muy claro en orientar su acción bajo el referente otorgado por el Alcalde. El IDU abre un espacio de participación a las Juntas de Acción Comunal y quiebra de esta forma los procedimientos tradicionales de interacción. Con el Programa de Pavimentos Locales el IDU establece una relación directa con las Juntas de Acción Comunal a través de la asesoría permanente del grupo de profesionales del IDU a las comunidades en la definición de las necesidades en materia de Pavimentos Locales. Así mismo, el Instituto diseña un modelo de priorización, bajo el referente de la objetividad que busca ante todo transmitir como mensaje desde la entidad hacia las comunidades, que el proceso de asignación de recursos es un proceso transparente en el cual la valoración de las necesidades en materia de pavimentos para las localidades se desarrolla bajo parámetros técnicos. La inclusión de la participación de las comunidades en la ejecución del programa es posible ante todo, porque la participación garantiza la transparencia de las acciones del IDU y con éste del gobierno.

La Directora del IDU, los funcionarios ejecutores de la política, los nuevos poderes incorporados (Juntas de Acción Comunal) todos actuaron bajo una intencionalidad colectiva que los hizo comportarse de una forma cooperativa en la cual la transparencia y la asignación de recursos por esta vía resultaban ser un principio regente. Cada uno de ellos comprometió su acción en el cumplimiento de este proceso.

La segunda conclusión tiene que ver con la autonomía del gobierno o sus mediadores en la ejecución del Programa.

En el desarrollo del programa de Pavimentos Locales, el gobierno, a través de sus mediadores, incorpora nuevos poderes que modifican una forma de actuación. El mediador del gobierno otorga poder a las Juntas de Acción Comunal, ampliando de esta forma la capacidad para actuar de éstas, principalmente, en la definición de las necesidades en materia de pavimentos locales. Igualmente en el desarrollo del proceso de priorización, cuando las comunidades manifiestan su inconformidad con la primera priorización, el IDU debe asumir una nueva modificación de su actuación y redefinir el modelo de priorización, pero las Juntas de Acción Comunal también deben ceder algo de su poder, cuando un grupo de barrios traslada parte de sus recursos para que otros barrios sean incluidos como beneficiarios del Programa.

En el programa de Pavimentos Locales, el IDU mantiene como interacción con las Juntas de Acción Comunal la recolección de información de tipo estadística, obtiene una información para incorporar en una base de datos que luego filtradas por un modelo de priorización arroja una información que permite dar cuenta de las necesidades de pavimentos de la ciudad, pero no de las expectativas frente al programa de los ciudadanos que intervinieron, porque para ello, la forma de

recolección de información debe estar acompañada de mecanismos que permitan registrar las expectativas de la comunidad. El programa mantiene una asesoría personalizada a las comunidades y desarrolla foros de discusión, pero por la forma en que se organiza, no permite capturar la información de las expectativas de la comunidad en materia de la distribución de recursos, la interacción IDU-JAC se limita a la radicación de los proyectos de pavimentación local y a la votación de éstas sobre el peso que debe tener cada una de las variables del modelo predefinido para la valoración de las solicitudes de las JAC.

De esta forma, El IDU se ubica en un nivel de autonomía media, bajo el precepto de conocimiento “yo se”. El conocimiento técnico es potestad del IDU por ello la formulación del modelo no cuenta con la participación de las JAC. Sin embargo, en el foro de priorización los intereses del sistema social, impredecibles por el IDU, en la medida en que no había incorporado información adicional a los requerimientos en materia de pavimentación local se hacen manifiestos, obligando al IDU a modificar su actuación ya que tiene que incorporar los requerimientos de la comunidad en materia de las expectativas para la distribución de recursos, las comunidades no estaban interesadas en inversiones concentradas en un solo sector sino en una mayor redistribución de recursos de tal forma que la asignación de recursos cubriera un mayor número de barrios.

Finalmente, y frente a las demandas sociales el IDU restringe su autonomía y modifica la forma de asignación de recursos, genera un nuevo significado de su acción y redistribuye el poder. La manifestación se habría evitado si el IDU, desde la concepción del proyecto hubiese incluido en su forma de actuación un espacio de discusión con las comunidades sobre el modelo de información.

Así pues, desde nuestro modelo de análisis la forma tradicional bajo la cual se impulsa a los gobiernos a mantener su autonomía o a crear estrategias para lograrlo no permite generar procesos de cooperación. La restricción de la autonomía, entendida como el otorgamiento de poder a otros sistemas es un rasgo constitutivo de la Política Pública. Podemos decir, finalmente que el sentido de la actuación pública se expresa, precisamente, en la capacidad que tiene el gobierno y sus mediadores para distribuir el poder que le ha sido otorgado. Y este proceso de redistribución de poder, se expresa en el sistema de política con la incorporación nuevos actores que fortalecen el sistema como tal. Frecuentemente los agentes ejecutores de la política pública se ven enfrentados al dilema de mantener su autonomía o ceder parte de ella a través de un otorgamiento de poder a otros agentes. Creo firmemente, que el sistema de política pública se mantiene y reproduce, si los agentes de la política en el despliegue de su acción son capaces de otorgar nuevos poderes a otros agentes, en el caso del programa de pavimentos locales fueron las Juntas de Acción Comunal, para cualquier otra política existirán actores que hacen parte del sistema como tal. Allí está el reto importante de los gobiernos actuales y de sus mediadores, no perder su capacidad de otorgar poder, no concentrarla sino redistribuirla.

BIBLIOGRAFIA

ALLISON, Graham T. **(1992)** Modelos Conceptuales la Crisis de los Misiles Soviéticos. En AGUILAR, Luis F. **La hechura de las Políticas Públicas**. Miguel Angel Porrúa Editores. México.

ÁGUILAR, Luis F. **(1992)** Estudio Introductorio. En AGUILAR, Luis F. **La hechura de las Políticas Públicas**. Miguel Angel Porrúa Editores. México.

ARIAS, Xose. **(1996)**. La Formación de la Política Económica. Editorial Civitas

BEHN, D. Roberth. **(1998)**. The New Public Management Paradigm and the search for Democratic Accountability. International Public Management Journal. Vol 1. No 2.

FLORES, Fernando, **(1991)**. Inventando la Empresa del Siglo XXI. Ed. Hachette. Chile.

HELD, David, **(1997)** La Democracia y el Orden Global: del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita. Editorial Paidós. Barcelona.

IBAÑEZ. Jesús **(1994)**. El Regreso del Sujeto: La Investigación Social de Segundo Orden. Siglo XXI de España Editores. Madrid, España.

IBAÑEZ, Jesús. **(1983)**. Investigación Social de Segundo Orden. En Abellán, José. Introducción al pensamiento Contemporáneo. Revista Anthropos. España.

IDU, INFORME FINDETER **(2002)** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE BOGOTA.

LINDBLOM, Charles **(1992)** “La ciencia de salir del paso. En AGUILAR, Luis F. **La hechura de las Políticas Públicas**. Miguel Angel Porrúa Editores. México.

MAJONE, Giandomenico. **(1997)** Evidencia, argumentación y persuasión. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

MAJONE, Giandomenico. **(1997)** Programas de Investigación y programas de Acción, o ¿Puede la investigación de Políticas aprender de la Filosofía de la Ciencia?. En Wagner, Peter & otros. “Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias Nacionales e Incidencias Teóricas”, CNCPAP – Fondo de Cultura Económica. México. 1999. PP 358-376

MOCKUS, Antanas, **(2001)**, Inclusión y Justicia Social, Discurso de Posesión para el período 2001-2003.

EL ESPECTADOR, (2001, MAYO 28). "CONCEJO HIZO APORTES GRANDES". PAGINA BOGOTA.

PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PUBLICAS. (2001) Por la Bogotá que Queremos -2001-2004 Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C.

POLANYI, Karl. (1989). La gran transformación. Ed. La piqueta, Madrid,

REIN Martín y FRANCINE f. Rabinovitz. (1993) La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En AGUILAR, Luis F. **La Implementación de las Políticas Públicas.** Miguel Angel Porrua Editores. México.

SEARLE, John R. (1997). La construcción de la Realidad Social. Paidós. Barcelona.

VON FOESTER, Heniz. (1991). Las Semillas de la Cibernética. Editorial Gedisa. Barcelona. España.

INFORME FINDETER. (2002). Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá.