

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA
ORDENANZA 330 DE 5 AGOSTO DE 2011 POR PARTE DE LA SECRETARIA DE
DESARROLLO SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA
PERÍODO 2011-2014**

MARIA DE LOS ÁNGELES ASTORQUIZA ACHURY



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI.**

2016

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA
ORDENANZA 330 DE 5 AGOSTO DE 2011 POR PARTE DE LA SECRETARIA DE
DESARROLLO SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA
PERÍODO 2011-2014**

**TRABAJO FINAL PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR EL TÍTULO
DE MAGISTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Directora: SILVIA CRISTINA CAICEDO, Ph.D



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI.**

2016

CONTENIDO

CONTENIDO	3
Resumen.	5
1. INTRODUCCIÓN.	6
2. ANTECEDENTES	7
3. CONTEXTUALIZACIÓN.	19
3.1 Contexto Regional.	20
3.2 Contexto Nacional.	26
3.3 Contexto Institucional.	29
4. PROBLEMA DE INVESTIGACION.	32
5. JUSTIFICACIÓN.	34
6. OBJETIVOS	36
6.1 Objetivo General.	36
6.2 Objetivos Específicos.	36
7. REFERENTES CONCEPTUALES.....	37
7.1 La Implementación de Políticas Públicas: lo social y la transferibilidad.....	42
7.2 Gestión de la Política Pública Social Sostenible, desde una Nueva Gerencia Pública. .	51
8. METODOLOGÍA.	60
8.1 Método.	60
8.2 Procedimiento Metodológico.	64
8.3 Estrategia de Recolección de Información.	65
8.3.1 Revisión Documental.	65
8.3.2 Entrevistas Semiestructuradas.	66
8.3.3 Estrategia de Análisis de Datos.....	68
9. ANÁLISIS DE LOS DATOS.	69
9.1 Análisis de los principios y proposiciones de la Ordenanza 330 de 2011.	70
9.2 Gestión de la Implementación de la Ordenanza 330 de 2011 en la Gobernación del Valle del Cauca y de instancias departamentales.	80

9.3	La coherencia de la axiología de la política y las condiciones de gestión.	84
9.3.1	Enfoques de las Políticas Públicas Sociales Departamentales.....	86
9.3.2	Criterios que orientan las intervenciones.....	87
9.3.3	Comité de Políticas Sociales (COMPOS).....	88
9.3.4	Comité Técnico de Política Social CDPS.....	90
9.4	Sistema de Gestión Social Integral (SIGESI).	93
10.	RESULTADOS.....	95
10.1	Las Dinámicas de la Dimensión Político Administrativa.	95
10.2	Acciones y Cambios de la Gestión para asegurar la Implementación de la Ordenanza. 98	
10.3	Coordinación Interinstitucional: coherencia entre la acción y los ideales.	105
11.	CONCLUSIONES.	110
	Referencias Bibliográficas.	118
	ANEXOS.....	126

Índice de tablas y figuras

Tabla 1.	La coordinación como proceso político y técnico.	39
Tabla 2.	Lista de participantes en la investigación	67
Tabla 3	Categorías de la investigación	68
Figura 1.	Estrategia de implementación de la Ordenanza 330 de 2011, según SIGESI (2015) ..	81
Figura 2.	Mapa de instancias y herramientas de gestión pública para la coordinación institucional (SIGESI, 2015).	91

Resumen.

Una de las grandes reflexiones que suscita la gestión pública, es el proceso de implementación de políticas públicas, por ser visible y en el que convergen las necesidades de la comunidad, la operación de las actividades planeadas, el seguimiento a los componentes y por supuesto, el involucramiento de los actores sociales con la institucionalidad, materializando una visión particular sobre la realidad.

Desde la Gobernación del Valle del Cauca, se construyó un marco para las Políticas Sociales del departamento, que permitió articular los esfuerzos institucionales hacia la garantía de derechos, la inclusión y la participación política realizando acciones para generar una interdependencia entre los entes que deben desarrollar estrategias del orden administrativo para implementar, impulsar y promover Políticas Públicas Sociales Sostenibles en la región. En consecuencia y con el fin de lograr el propósito de esta investigación se realizó un análisis exploratorio, para elaborar una aproximación interpretativa a una situación determinada de carácter interinstitucional, además, con la metodología escogida se pretendió evidenciar los aspectos organizacionales, institucionales y sociales que interactúan dentro del fenómeno social a explorar, basándose en el paradigma interpretativista y a la investigación cualitativa.

Finalmente, los resultados recogieron una serie de conclusiones que entrelazan los datos, la información de la base teórica y los antecedentes para construir una investigación que responda al análisis sobre la de implementación de la Ordenanza 330 de 2011, período 2011 – 2014.

Palabras Clave: Ordenanza 330 de 2011, Coordinación Interinstitucional, Políticas Públicas Sociales, Gobernación del Valle del Cauca, Nueva Gerencia Pública.

1. INTRODUCCIÓN.

La presente investigación analizó el proceso de implementación de la Ordenanza 330 del 5 de agosto de 2011, tomando como base el proceso interinstitucional de coordinar a los actores de la Gobernación del Valle del Cauca, ya que desde la Secretaría de Desarrollo Social y Participación se han emprendido acciones para territorializar la citada Ordenanza en el departamento, asumiendo la temporalidad desde el año 2011 hasta el 2014, para trazar los avances alcanzados, contribuyendo a la garantía de las políticas públicas sociales, orientadas a generar desarrollo humano sostenible.

En el primer capítulo se presentará una contextualización de la proposición de la Ordenanza, su diseño y los temas que la circundan como la implementación, la inclusión social, desarrollo humano y la garantía de derechos. En los siguientes capítulos se abordarán los objetivos, referentes conceptuales, procedimiento metodológico y recolección de información, insumos necesarios para desarrollar el estudio del presente trabajo. Finalmente, el análisis de los datos, los resultados y las conclusiones; con lo cual, se conforma y se entrega el análisis de la implementación de la Ordenanza 330 del 5 de agosto de 2011.

Es esencial, tener en cuenta los antecedentes administrativos, políticos y sociales que permitieron gestar la Ordenanza 330 de 2011, para lo cual es necesario identificar los elementos: instrumentales, jurídicos, administrativos y los principios, que la fundamentan como herramienta de gestión pública en el departamento. Evidenciando el “deber ser” de los funcionarios públicos de acuerdo a lo que la ley emana, mostrando los elementos fundamentales, que permiten entenderla en un contexto amplio. Igualmente es relevante analizar la coherencia entre los

principios y valores de la Ordenanza 330 de 2011 con los principios y valores con las acciones ejecutadas en el marco de la misma.

Finalmente, este trabajo pretende dar a entender cuál es la ruta de la gestión interinstitucional en la implementación de la Ordenanza 330 y es un esfuerzo para plasmar debilidades de un proceso que tiene una enorme deuda con el departamento en cuanto a su puesta en marcha y su sostenibilidad, por lo que se espera este documento sea un insumo en la aplicación de otras experiencias como estas y aporte en el compartir de aprendizajes, la transformación de interacciones, las formas gestión y producir conocimientos acerca de las buenas prácticas en materia de políticas públicas sociales.

2. ANTECEDENTES

En este capítulo se presentará inicialmente una contextualización de la proposición de la Ordenanza y su diseño. En un segundo momento se expondrán temas relacionados a la implementación, la inclusión social, desarrollo humano y la garantía de derechos.

La Ordenanza 330 de 2011, en el momento en que fue presentada como proyecto a la asamblea departamental del Valle del Cauca; tuvo como uno de sus lineamientos fundamentales mitigar las brechas de desigualdad en el departamento, según el informe del Índice de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2007) donde se dio un diagnóstico de la situación que permitió visibilizar la complejidad de los desafíos de la política social para el departamento, debido a que exige nuevos desarrollos y una

mejor capacidad de análisis para entender los fenómenos multicausales y multifacéticos que afectan el bienestar de los vallecaucanos.

Es por esto que la Ordenanza 330 del 5 de agosto de 2011 pretende avanzar en materia de inclusión social y desarrollo humano; a causa de la situación de pobreza, marginalidad, vulnerabilidad y exclusión persistente en el territorio, haciendo evidente la necesidad de incluir dentro de la agenda pública, una propuesta programática que busque mejorar las condiciones estructurales que impiden el acceso a las oportunidades para las comunidades más empobrecidas del departamento.

Estas circunstancias generan dificultades para el desarrollo humano, debido a que las barreras sociales e institucionales limitan el acceso a oportunidades y al goce de libertades a ciertos sectores de la población. Ocasionando dificultades en la construcción de una ciudadanía empoderada de su realidad, vinculada a una concepción de desarrollo y prosperidad para avanzar en logros fijados por los entes territoriales.

Tomando como base la garantía de derechos, es decir, la concepción que parte de entender al ciudadano como un sujeto de derecho, al cual las instituciones deben protegerlo, siendo su principal garante. Con el concepto anterior, consideramos que son de vital importancia, las herramientas que a través de las políticas sociales sostenibles, hacen posible de manera eficaz, lograr avanzar en inclusión y Desarrollo Humano Sostenible al departamento.

El Valle del Cauca es uno de los departamentos del país de mayor desarrollo económico, aportando cerca del 10% del PIB Nacional, según el (Departamento Administrativo Nacional de Estadística en Colombia [DANE], 2015), contando con ciudades intermedias que poseen grandes estructuras productivas, a su vez, cuenta con el principal puerto del país, por el cual se transportan cerca del 48% del comercio internacional de Colombia. (DANE, 2015). No obstante,

existe una contradicción entre la vocación productiva del departamento y una problemática estructural; la cual consiste en el limitado acceso a las oportunidades por parte de los grupos sociales más vulnerables, es decir, los logros alcanzados en términos económicos no se traducen en logros sociales, hecho que resulta evidente entre los niveles de desarrollo y pobreza, ya que en el caso de Cali, los logros en equipamiento urbano y acceso a servicios públicos alcanzan un alto porcentaje de la población total. Contrastando con los niveles de pobreza, desnutrición y acceso a los bienes del Estado de otros municipios que por sus condiciones estructurales no avanzan al mismo ritmo. (Procuraduría General de la República, 2012).

Otro insumo fundamental y eje central para la construcción de la Ordenanza 330 de 2011 es el Informe de Desarrollo Humano Sostenible (PNUD, 2008), que hizo visibles las problemáticas estructurales que tienen a nivel económico y social, las organizaciones sociales del departamento, que evidenciando flagelos como:

Desigualdades Significativas: que identifica diferencias sustanciales en grupos poblacionales, en los cuales se presentan dinámicas complejas que afectan a poblaciones que habitan en las periferias y las zonas de ladera del departamento.

Conductas discriminatorias: aunque el Valle del Cauca es reconocido por su diversidad étnica y cultural, es esencial recalcar que reiteradamente se acude a una dinámica de exclusión hacia los grupos minoritarios.

La discriminación de la población en situación de discapacidad: el departamento a pesar de tener una Ordenanza, los logros en materia de mejorar la calidad de vida de las personas en condición de discapacidad es muy incipiente.

Distancias profundas entre subregiones y entre municipios en términos de los principales indicadores de Desarrollo: las lógicas y dinámicas inscritas entre las zonas del plano y la ladera, las ciudades intermedias y las más pequeñas, sin incluir a Cali, son supremamente dispares, mostrando un desequilibrio en los niveles de Desarrollo.

Falta de voz, voto y veto: el ejercicio democrático no es efectivo, puesto que muchos de los municipios no cuentan con la capacidad de incidencia necesaria para la elección de gobernantes y obtención de recursos para el Desarrollo.

El Informe denota que la realidad del departamento es compleja, haciendo evidente la necesidad de llevar a cabo un ejercicio que busque incluir en las estructuras del Estado un sistema que de mayor participación efectiva de los ciudadanos en el gobierno, reconociendo los territorios y su singularidad como entidades legítimas y legitimadores de la gestión pública del departamento.

Por ende, es menester de los entes territoriales, llevar a cabo acciones concretas para atenuar los problemas inherentes a las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales de la región, haciendo hincapié en la garantía de derechos como eje central para comenzar a avanzar hacia el Desarrollo Humano: inclusivo, equitativo y sostenible, punto de partida para avanzar en el logro de los objetivos trazados desde las Naciones Unidas como los Objetivos del Milenio, (Naciones Unidas, 2010) punto crucial para entender las lógicas de la Ordenanza 330 de 2011.

De ahí, la importancia de contar con una Política Pública Social, que sea realmente sostenible, no solamente en términos monetarios sino, con permanencia en el tiempo y que así mismo atienda las necesidades particulares de los diferentes grupos poblacionales, para generar un cambio sustancial en la comprensión de una realidad social, dinámica y heterogénea.

También debemos observar que la Ley 1098 de 2006 (Ley de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia), logra incorporarse en las lógicas de la gestión pública, la Garantía de Derechos, como derrotero de políticas públicas orientadas hacia la salvaguarda de los ciudadanos; desde una perspectiva de construcción de sujetos a los cuales el gobierno debe garantizarles de manera integral, los elementos jurídicos- constitucionales consagrados a los ciudadanos en la República de Colombia.

La Ordenanza 330 plantea tener en cuenta, la singularidad de las personas, desde su ontología, su cultura y la comunidad dentro de la cual se inscribe para lograr un enfoque diferencial, pero teniendo en cuenta que como ciudadanos tienen derechos y obligaciones frente a un Estado que los reconoce como sujetos, partes integrales de nuestra sociedad.

En el año 2009, gracias al trabajo de los profesionales técnicos de la Gobernación del Valle del Cauca, se generaron espacios fundamentales para consolidar una propuesta por parte de la Gobernación, que diera cuenta de un marco y un modelo de gestión que busca responder a la necesidad de salvaguardar los derechos de niños, niñas y adolescentes, pero respondiendo a la búsqueda de una estructura legal jurídica, organizacional y técnica que permitiera continuar avanzando en la prevención, garantía y restablecimiento de los derechos consagrados para los grupos poblacionales establecidos no solamente en la 1098 de 2006, sino en la población vulnerable y no vulnerable del departamento (Cutiva & Obando, 2015, p.39).

Los estudios sobre implementación ayudan a comprender como es el ejercicio del gobierno y del poder en la práctica, a través de estos podemos observar que solo con la intervención de muchos órganos, diferentes niveles del Estado, diferentes grupos afectados, la voluntad política y la interacción de todo esto depende el éxito de la puesta en marcha de una

determinada política. Ya que sin el acuerdo y la colaboración de los involucrados no se pueden alcanzar los objetivos adecuadamente.

Por su parte la gestión que se realiza a nivel interinstitucional, responde a la complejidad del Estado contemporáneo, en la medida que para cada asunto público hay una serie de responsables administrativos y varios actores políticos puesto que en los sistemas comprendidos para la acción pública en cualquier ámbito es protagonizada por diferentes niveles y órganos administrativos.

Se considera que un elemento esencial de la política pública es el proceso de negociación o conjunto de estrategias administrativas que guían la gestión para lograr la implementación ya que las mismas, están llenas de complejidades y matices. Por ende se nota la necesidad de mejorar la integración, coherencia y coordinación de las políticas gubernamentales entendidas como un bien público.

A pesar de que el sentido y significado preciso de ‘Coordinación’ varía de un caso a otro, existe un denominador común: la presencia de interdependencias entre las partes componentes de un todo. Por este motivo y adoptando un punto de vista abstracto que sea común a todos los casos- cabe decir que ‘Coordinación’ es el manejo de interdependencias. (Ruiz, 2013, p.10)

En este sentido y dado el propósito del presente trabajo, la expresión coordinación alude al manejo de interdependencias entre los responsables y las instituciones vinculadas ya que alrededor de esto se encuentran múltiples niveles, formas, contextos y circunstancias que en ocasiones no consiguen alinear adecuadamente informaciones, expectativas, objetivos, culturas, creencias, instrumentos, estrategias, decisiones y procedimientos de manera compatible con una coherente integración y gestión de dichas políticas.

De acuerdo a lo anterior, “las decisiones que los referidos agentes públicos adopten y las acciones que las agencias emprendan en nombre del interés colectivo, terminarán por generar resultados inferiores a los que podrían haberse alcanzado mediante un alineamiento de mejor calidad” (Ruiz, 2013, p.13). Debido a que existe una gran variedad de situaciones y casos particulares que no permiten una única solución a las fallas en la coordinación sino una pluralidad de soluciones según sea el contexto, los objetivos y las circunstancias.

El propósito de la coordinación es acercar enfoques, poner un lenguaje común y establecer un espacio colaborativo, para fortalecer las políticas y conciliar ciertos objetivos con la creciente movilidad social. Puesto que “la falta de formas adecuadas de coordinación y benchmarking puede impedir la difusión de buenas prácticas, aumentar el costo de la innovación, llevar a la desaparición de experiencias positivas y al mantenimiento de las negativas, además de obstaculizar las sinergias” (Repetto & Bronzo, 2015, p.130).

Sin embargo, coordinar no es fácil, en general el Estado enfrenta problemas de política pública sumamente complejos, que no deberían ser atendidos por sectores aislados. Tanto los funcionarios como las instituciones enfrentan numerosas dificultades cuando intentan coordinar su gestión atravesando jurisdicciones y fronteras institucionales. De acuerdo con las palabras de Repetto & Bronzo (2015) “una lección aprendida es que la reglamentación y las normativas son necesarias pero no suficientes para que haya coordinación. Para que ellas salgan del papel y se tornen realidad, es necesario sudor e inspiración” (p.272) sin desconocer que algunos de los desafíos más significativos suelen ser objetivos y prioridades competitivos, diferencias culturales, tendencia a la acción aislada y competencia de poder y recursos.

Por otra parte, es importante señalar que uno de los grandes problemas a la hora de establecer los derroteros en términos de la gestión pública, radica en la implementación de las

políticas públicas y el accionar del Estado (Gómez, 2010), haciendo visible problemas que no se tuvieron en cuenta en la formulación, además de problemas que no eran previsibles antes de llevar a cabo la respectiva política pública.

Estudios Realizados.

Son varios los estudios e investigaciones sobre implementación de políticas públicas, pero por afinidad y relación es pertinente tener en cuenta las siguientes:

Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social de Juliana Mejía Jiménez del año 2012. En este documento se plantea que desde un enfoque social la garantía de los derechos prima como una solución a de las problemáticas públicas, en la cual las políticas públicas deben responder a las necesidades de las colectividades y a través de ello superar situaciones de inequidad. Según Jiménez (2012) “Los límites de las políticas dificultan el vencimiento de los problemas del país agudizados en situaciones socialmente problemáticas relacionadas con el crecimiento poblacional, la participación laboral, la educación y la pobreza” (p. 159). De igual forma, en la tesis “Análisis de la implementación de políticas públicas en el deporte en el Valle del Cauca” a partir de la constitución de 1991 al 2011. Trabajo por Juan Pablo Loaiza (2012) quien cita a Parsons, (2007) destaca que “los procesos de implementación de las políticas públicas han tenido relevancia después de 1960, período a partir del cual surgió el interés de examinar la política “post-decisión” y hacia 1970 se evidenció que muchas políticas y programas no habían cumplido con su labor de forma efectiva” (p. 35). Es allí donde los analistas de las políticas públicas trasladan su enfoque a los resultados y los impactos generados. También para concretar la concepción y empoderamiento del término implementación en el campo de las políticas públicas, según Loaiza (2012) este se entiende como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación tienden a la realización concreta

de los objetivos de una política pública” (p. 25), por tanto deja planteado que la implementación “se analizará como la puesta en práctica de la política y no desde la fase de la programación” (Loaiza, 2012, p. 28).

Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social y Participación de la Gobernación del Valle del Cauca en la implementación de la Ordenanza 330 de 5 de Agosto de 2011, recalcó lo importante de los antecedentes administrativos, políticos y sociales del proyecto de Ordenanza 330, para lo cual es necesario identificar los planes y proyectos que se han abordado en el periodo de corte de la presente investigación (2011 – 2014) con el fin de operativizar la Ordenanza. Así mismo es también relevante analizar la coherencia entre los principios y valores de la ordenanza 330 de 2011 con los principios y valores de los Planes y Programas ejecutados en el marco de la misma.

Regresando al aspecto teórico, el texto de Revuelta Vaquero B (2007) La implementación de políticas públicas en Colombia. De la Universidad de la Sabana No16, expone las visiones más importantes acerca de la implementación de las políticas públicas, entre las que se encuentran “los enfoques top down y bottom up, así como las ideas de policy networks y policy outcomes” (Revuelta, 2007, p.65). Después el autor plantea una serie de aspectos y actores que intervienen en la implementación de políticas públicas, tales como lo son los factores burocráticos, recalando que fueron Pressman y Wildavsky quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas en este campo debido a que anteriormente toda la atención se enfocaba en la toma de decisiones.

Son importantes los aportes del libro “Sobre la Implementación de las Políticas de Aguilar Luis Fernando (1993). Quien recalca que en cuanto al estado el arte sobre la implementación, pese a su crítica y decepción gubernamental, reivindicó la naturaleza política de

las políticas, mencionando que además del diseño está la implementación de la decisión. Como también se encuentra la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos. Estas anotaciones son relevantes y decisivas para que el destino de las políticas públicas lleguen a ser efectivamente políticas, componentes de la historia social real y no simplemente discursos de gobierno y escritos de leyes o una simple "colección de palabras", para usar la expresión de Bardach. No deja de sorprender sus juicios tan tajantes como el que toda política, por el hecho de tener que ser implementada, está condenada al fracaso, al incumplimiento.

Continuando con Aguilar, pudieron también haber dado inicio a una moda intelectual que empleó el término implementación como una nueva forma de decir las mismas cosas que desde siempre los estudios tradicionales de administración y organización pública habían usado tan diverso lenguaje. Sin embargo, ello no menoscaba su mérito de haber llamado la atención sobre el problema de la implementación de políticas con “haber reivindicado su especificidad cognoscitiva, haber generado nuevos conceptos y explicaciones de un fenómeno restringidamente entendido y en particular, haber enriquecido el policy analysis” (Aguilar, 1993, p.42).

De la misma manera destacamos el artículo de Guerrero Orozco O (2000) Management Público, un concepto elusivo. En la revista de Administración Pública de México. El autor llama la atención y observa que a partir de la década de los años de 1970 “ha venido ocurriendo un proceso diversificado de la categoría manejo y como consecuencia, ha perdido precisión conceptual y amenazado su utilidad como un medio de construcción del conocimiento”. (Guerrero O, 2000, p.83). En la coyuntura de la década de los años 90’s el empleo de la categoría de Management Público se ha degradado a la condición de concepto elusivo. Este

artículo tiene como objetivo analizar la situación actual del uso idiomático y conceptual de la noción de manejo público, enfatizando cuatro versiones contemporáneas: El manejo como un elemento definitorio de la administración pública; El manejo como nexo entre policy y ejecución; El manejo público como opuesto de la administración pública; y el nuevo manejo público como transdisciplina económica.

También se analizó una traducción donde public management encuentra una afinidad etimológica, una identidad cultural latina y un rigor conceptual razonable, además de estar fundada en las raíces y el desarrollo intelectual de la administración pública como disciplina científica y esa afinidad integral la ofrece el referido término manejo público”. (Guerrero, 2000, p.65) en un artículo sobre el "Management" de la interdependencia global: un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización. De la administración pública al "management" público. El autor hace alusión de la "nueva gestión pública" -new public management- como el término emblemático que identifica tal enfoque sobre la administración pública, la cual luce orgullosa ante esta corriente económica neoliberal. Y “aunque el uso del concepto public management proviene en los Estados Unidos y el Reino Unido, su gravitación terminológica más atrayente procede de la versión económica neoclásica” (Guerrero, 2000, p.87).

Del mismo autor existe otro texto "El 'Management' Público: una Torre de Babel". Guerrero, Omar (1998) Revista de Ciencias Sociales. Año 5, núm. 17. Respecto a la definición semántica del concepto public management en el artículo, el autor prescinde de las viejas disquisiciones semánticas con relación a la traducción del término al español debido a la antigua y aceptada versión como gerencia, hoy en día se está intentando sustituir por la palabra

gestión. Debido a que en épocas pasadas management también se traducía como dirección y como administración, inclusive en algunas ocasiones se deja en inglés.

De igual manera, es importante señalar que el concepto referido tiene antecedentes muy destacados y notables. En donde el significado de manejo es central en el uso del término de administración pública "la Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos" (Guerrero, 1998, p.62).

Sumando a los conceptos expuestos, vale la pena anotar que para una institución educativa de nuestro país como la Escuela de Administración Pública ESAP (1994) "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos" (p. 16). Ante lo cual, se puede señalar que la realidad administrativa no sólo está integrada por las practicas, sino también por los valores, porque una sociedad democrática al tener una administración pública es ineludiblemente responsable ante el pueblo que la emana y por tanto está directamente relacionada con la rendición de cuentas.

Teniendo en cuenta las afirmaciones realizadas por los diferentes autores y estudios, se considera que las políticas públicas sociales son fundamentales y por tanto deben ser tratadas con más atención para contar con una población realmente beneficiada, además con esta investigación entenderemos el proceso interinstitucional de la implementación, que es el paso entre la política escrita en el papel y la materialización de la misma. Por tanto, el conocer el proceso de implementación de la Ordenanza 330, evidenciará la definición de prioridades y la manera en que estas aportan a la gestión del conocimiento y al afianzamiento de la institucionalidad y la sociedad en el departamento del Valle del Cauca.

3. CONTEXTUALIZACIÓN.

El análisis de implementación de las políticas públicas sociales, debe estimar las dinámicas y procesos que se gestan dentro de los niveles locales, regionales, nacionales e internacionales, que configuran las estructuras, conceptos, modelos e ideas que proyectan las políticas que deben asumir los Estados. Partiendo de un proceso que busca “mejorar” una realidad específica, con base en un paradigma que marca los derroteros que desencadenan en acciones concretas por parte de una sociedad, para lograr un objetivo: el Desarrollo.

Dentro de ese en el marco, el cual está basado en un contexto internacional y nacional, se debe tener en cuenta la influencia directa del proceso de globalización y las directrices llevadas a cabo por los organismos internacionales para el Desarrollo (Evans, 2007), entes que tienen una incidencia crucial sobre las políticas de los diferentes Estados; configurando sus acciones, con base en diversos actores que delimitan de manera contundente tanto las agendas políticas, como las políticas de los Estados Nacionales, que incluye a su vez a los niveles locales y regionales (Evans & Davies, 1999).

La política pública, en general, contiene una cantidad de conceptos, ideas y fines que son extraídos del contexto internacional, generando consigo dinámicas de construcción, estructuración y mimetismo institucional (Mény, 2011). Corresponde a las lógicas que trascienden las barreras de lo nacional, ubicándose en una dimensión global, homogenizando los problemas de orden territorial, tanto a nivel social, como económico y jurídico, produciendo dinámicas múltiples dentro de las instituciones.

Es por ello, que para el caso de la Ordenanza 330 de 2011, las políticas públicas sociales sostenibles, parten de una consideración axiológica y epistemológica que debe considerarse, debido a que pone en relieve las capacidades y limitaciones de los gobiernos para formular, planificar, presupuestar e implementar, incluso evaluar sus propias políticas para el Desarrollo, lo cual debe estar anudado con las políticas macroeconómicas y fiscales dirigidas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que establecen:

En este periodo de la historia mundial por vez primera la humanidad está en condiciones económicas y tecnológicas de combatir eficazmente la pobreza con acciones concretas, medibles y monitoreables. De igual modo, los ODM son el primer compromiso mundial suscrito al más alto nivel político por países de desarrollo medio, alto y bajo. Por eso a cada país le corresponde diagnosticar, determinar, planificar y ejecutar las acciones que correspondan para lograr las metas a través de acciones prácticas. Los ODM no son promesas abstractas, y lograrlos requiere de decisión y acción política pero también de participación de la sociedad civil en sus diversas expresiones, del sector privado y empresarial, de los medios de comunicación y la movilización de recursos nacionales y de cooperación técnica para romper las trampas de la pobreza (Plan (PNUD, 2010)

3.1 Contexto Regional.

En el contexto regional, “América Latina y el Caribe han otorgado la mayor importancia a la necesidad de contribuir, desde sus respectivas perspectivas y mandatos, al avance de los países de la región hacia el logro de los ODM para 2015” (PNUD, 2010, p. 10). De esta manera, se pueden establecer datos con el fin de evaluar el progreso de la región en relación con cada una

de las metas establecidas, sobre todo aquellas que están enfocadas hacia la pobreza, la superación de la marginalidad y la inequidad social, surgiendo iniciativas propias de la región, para luchar contra un problema mundial.

Las experiencias de países vecinos, especialmente Brasil, Ecuador y Venezuela, en donde han pensado desde una perspectiva orientada por una tradición política de corte popular y socialista. Acorde a dicho pensamiento, han formulado y aplicado políticas sociales como parte integral del proceso de desarrollo singular de cada uno de los países y sus condiciones, por lo tanto es esencial anotar los siguientes casos:

Cuba: a través de una extensa red pública de cobertura total, es el único o al menos el protagonista hegemónico y decisivo, de estos espacios distributivo, no existen otras alternativas (privadas o extra-estatales en general) para acceder al bien que se distribuye en el espacio de que se trate, o estas no son de acceso general o no pueden competir con la opción estatal (Valdés & Espina, 2010). Tomando el gasto social como expresión concentrada de las estrategias de intervención sobre el cambio social y analizándolo en una perspectiva dinámica, observamos que la política social cubana, desde el inicio de la experiencia socialista en la década de los 60, se caracteriza por una alta prioridad macroeconómica de la esfera social lo que indica la centralidad de la equidad social como eje del Desarrollo.

Brasil: El gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva, desde sus inicios reconoció la gravedad de los problemas sociales enfrentados por la sociedad brasileña, y señaló varias banderas progresistas: la lucha contra el hambre y la miseria; lucha contra el racismo y la desigualdad racial; la profundización de los avances en el área de salud y la asistencia social; el crecimiento de la tasa de cobertura de Bienestar Social; la promoción del desarrollo nacional mediante la integración de las políticas públicas con el mercado de trabajo; la aplicación de

políticas de desarrollo urbano; y la mejora continua de la calidad de la educación (Tavares, 2011) los recursos fiscales han sido utilizados para subvencionar la economía, mientras que los contributivos han sostenido las políticas sociales, incluida la asistencia social y la salud (Valdés & Espina, 2010).

Argentina: había cumplido cierto papel dinamizador y protagónico de procesos masivos de cambios sociales (sobre todo a partir de 1930-1940), signados fundamentalmente por la incorporación de sectores pobres a mejores condiciones de vida y trabajo con protección social y cobertura educativa, pero en los últimos años se enfrentó a la acumulación de sus propias contradicciones, a un proceso de estancamiento y de recesión económica. Los distintos programas implementados y la situación económica nacional dentro del contexto mundial llevaron al Estado no solo a perder dicho papel protagónico sino a constituirse, en muchos aspectos, en un elemento de regresividad (Valdés & Espina, 2010).

Las experiencias de estos países, evidencian que son diferentes las realidades de cada país, cada cultura y cada sociedad, haciendo que las condiciones específicas en cada territorio, a pesar que puedan identificarse rasgos en común, estos no determinan la homogeneidad en las condiciones y medidas que surgen dentro de cada una de los casos; por el contrario, se encuentran fuertes divergencias en cuanto a la normatividad, estrategias y metas, así mismo muestra la imposibilidad de contener una formula preestablecida para el desarrollo.

En el ámbito nacional, el gobierno ha anunciado la implementación de medidas para aminorar los efectos de las crisis social, la inequidad y la prevalencia de sectores vulnerables en el país, que en multiplicidad de espacios han evidenciado la necesidad de luchar contra los problemas propios de cada región, con un enfoque basado en las regiones; en el Desarrollo como

parte del discurso, pero desconociendo las particularidades de cada una de las grandes estructuras sociales que tiene en todo el territorio nacional (DNP, 2007).

Que a causa de la diversidad de condiciones y experiencias, la cultura acentuada de manera diferencial en cada una de las regiones, impone una dura labor para los gobiernos, que deben considerarlas, no solamente desde la toma de decisiones para políticas para el desarrollo sostenible, la inclusión y la protección social, sino que deben partir de la necesidad de generar vías para la consolidación de una visión de país que agrupe la heterogeneidad de las regiones, de hecho, en Colombia el Departamento Nacional de Planeación (DNP) así lo plantea en sus objetivos nacionales:

El principal objetivo de la Política Social de Colombia es lograr que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral -promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento- y a mecanismos de promoción social efectivos. De esta manera, se pretende generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social. En este contexto, la Dirección de Desarrollo Social del DNP contribuye a dar los lineamientos en los temas de su competencia, que oriente las acciones del Gobierno Nacional, hacia la articulación y coordinación de políticas públicas, con una visión de Estado en el largo plazo, encaminada a la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad (DNP, 2012)

Resulta innegable, que uno de los retos para la construcción de una sociedad más equitativa, parte de los fundamentos de las políticas para Desarrollo en Colombia y por consiguiente las políticas públicas sociales, que responden a esa lógica, que son para el caso

nacional, el cimiento que brinda las directrices para la gestión pública en el territorio nacional. Armonizando las estructuras de gobierno de los niveles sub-nacionales hacia la consolidación de un plan macro, que busca el desarrollo en el país.

De ahí, que el enfoque del desarrollo, denota los cimientos bajo los cuales se estructuran y articulan las acciones, que para el caso colombiano están basados en el crecimiento económico y productividad, como estandartes políticos, para la consolidación de una serie de estructuras e instituciones, que toma como base un modelo basado en: indicadores económicos, cifras que en muchos casos desconocen a las personas, sus lógicas y dinámicas, generando problemas sustantivos en el logro de las metas planteadas y generando dinámicas nocivas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011):

El proceso de transformación o el cambio pendular de la política pública desde el Estado de bienestar hacia la mercantilización de los bienes públicos, ha implicado sin duda un cambio en la acción territorial. Los territorios bajo esta lógica dominante, han mercantilizado la provisión de los bienes públicos sociales. Las reformas administrativas y el adelgazamiento organizacional, fruto del excesivo gasto público y la insolvencia de muchas de estas organizaciones territoriales, condujeron a la priorización de políticas públicas tercerizadas, donde los gobiernos locales o las autoridades territoriales departamentales, cumplen la función de provisión de bienes públicos sociales mediante empresas u organizaciones del llamado tercer sector o de la sociedad civil (Varela & Otálvaro, 2013, p. 35)

El caso colombiano, está marcado por iniciativas sujetas a fluctuaciones que oscilan entre dos dinámicas antitéticas, que surgen de manera sintomática en las estructuras gubernamentales, de manera cíclica (Varela & Otálvaro, 2013), hecho que acentúa de manera rotunda una fuerte

descomposición social y un desdoblamiento de las estructuras gubernamentales, democráticas y sociales (Medellín, 1994), hecho es sumamente marcado en la participación política, los tránsitos de renovación institucional y la confianza en las estructuras políticas.

El diseño de las políticas, las herramientas centralizadas en los gobiernos nacionales y la falta de un proceso de renovación institucional, que brinde independencia e interdependencia entre las subregiones, deja de lado la puja entre los niveles sub-nacionales y nacional; en donde se ordena la dirección de los recursos, las políticas, consecuentemente las políticas públicas, fraccionando la gestión estatal, ocasionando una serie de estructuras fractales que trabajan de manera independiente, produciendo un ruido en las intervenciones:

Ese hecho se manifiesta en el inercialismo en la focalización del gasto de todos estos programas de subvención, a través de subsidios condicionados o incondicionados, según la jerga que los sustenta, no resuelve los problemas del desarrollo ni atiende, moralmente hablando, a los valores predominantes de la equidad (Varela & Otálvaro, 2013), generando dinámicas perversas que desincentivan el Desarrollo, ocasionando que una gran parte de la Sociedad reclame por un Estado Asistencialista, por el contrario o como lo evidencia el Maskin: “La población debe tener los medios para ganarse su propio sustento y los programas sociales pueden ayudarles a llegar a ese punto dándoles asistencia, educación y capacitación laboral a corto plazo inmediato y a largo plazo” (Mariluz, 2014, p. 64).

Mostrando en múltiples facetas, un total desconocimiento de las directrices, planteamientos y modelos que se utilizan para realizar las políticas, ubicando lógicas liberales y progresistas (Sen, 2002) como sustentos teóricos para justificar programas asistencialistas que atentan de manera directa con dinámicas antitéticas, que ponen en manifiesto una profunda crisis

tanto axiológica, como instrumental de las estructuras políticas del país, generando fuertes incongruencias.

Mientras los postulados de los autores anteriormente enunciados, están orientados a la potenciación de las capacidades de los ciudadanos, a la construcción de ciudadanía y a la consolidación de una Sociedad equitativa, que propende al Desarrollo desde el Bien Estar (Well Being), las medidas nacionales orientan un asistencialismo sórdido, que consume gran parte de los recursos estatales, en programas que han desdibujado el rol del Estado, ocasionando puntos de quiebre que sumergen en nocivas dimensiones de empobrecimiento de la población más vulnerable (DNP, 2013).

3.2 Contexto Nacional.

Una Sociedad, debe basarse en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, por una interlocución exenta de asimetrías y discrecionalidad de recursos, del poder en manos de los gobiernos, proyectos hegemónicos y una sociedad civil apartada de la función pública (Medellín, 1994). Una configuración histórica de la política pública de protección social en Colombia, marcada por una apatía, descentrada del debate y de la evaluación de políticas, manifiestas en una participación política escasa, además de un seguimiento muy limitado de las acciones públicas.

De acuerdo a lo expuesto, se puede considerar que la complejidad del ámbito burocrático afecta la implementación de una política pública, pero no es el único factor que incide en la configuración de los procesos de implementación de las políticas públicas (Varela & Otálvaro, 2013), ya que en el proceso de formulación y ejecución se ven implicados varios actores y en

muchas ocasiones los funcionarios administrativos tienen un comportamiento que va desagregando su realización en procesos discrecionales alejados de las comunidades. Hasta el punto que muchas de las acciones gubernamentales, no se implementan de acuerdo a las lógicas como se formulan, debido a diferentes obstáculos que en la practican se generan (Kelly, 2003). Las políticas públicas no es solamente la decisión de una persona, puesto que hay que incorporar los distintos actores y sus interacciones, porque la estrategia de una política se basa en la acción colectiva (Olson, 1992), en función de determinados objetivos, que no son tenidos en cuenta, además de los intereses particulares que median.

El contexto institucional de la Gobernación del Valle del Cauca, respecto a la Ordenanza 330 del 5 de agosto de 2011 - El Marco General de Políticas Públicas Sociales Sostenibles - con el que cuenta el departamento, le permite tener directrices y orientaciones para avanzar en la inclusión y desarrollo humano hacia la satisfacción de los derechos políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales de acuerdo con el Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca de ese periodo 2008-2011: “Buen gobierno, con seguridad lo lograremos”. Respaldata por actos administrativos que han sido contruidos conjuntamente entre la institucionalidad y la sociedad civil organizada para generar estrategias y metodologías, que incidan de manera directa en la garantía de los derechos en perspectiva de inclusión, desarrollo humano y ciclo de vida, enfatizando en la necesidad de construir intervenciones que orienten la gestión pública en función de generar capacidades a las comunidades, configurando relaciones de interdependencia entre los gobiernos y las comunidades.

Como principal objetivo, el marco general de las políticas públicas sociales busca generar un enlace entre: la Gobernación del Valle, las administraciones locales y la sociedad civil, al saber que si se cuenta con una mayor información y divulgación de las estrategias

poblacionales-sectoriales que plantean territorializarse en las comunidades. Priorizando aquellas con mayor grado de vulnerabilidad, planteando y desarrollando un trabajo coordinado, articulado con los territorios, en miras de fortalecer el departamento y la región, a través de una gestión pública eficiente.

Es importante mencionar que avances en materia social en el departamento están plasmados y materializados a través de:

- Decreto 1021 de diciembre de 2011 - a través del cual se define la Política Departamental de Infancia y Adolescencia y familia - por lo que es una herramienta importante en la orientación de los planes y programas para el mejoramiento de las condiciones y desarrollo de estos sectores poblacionales, en su condición de sujetos de derechos.
- Ordenanza 286 de Agosto de 2009, por medio de la cual se adopta el Sistema y la Política Departamental de Juventud para impulsar el cumplimiento de los derechos de los jóvenes y una ruta para que la institucionalidad pública garantice un trabajo coordinado, intersectorial e interinstitucional con miras a que los derechos de las juventudes vallecaucanas se cumplan cabalmente.
- Ordenanza 329 del 5 de Agosto de 2005, a través de la cual se establecen los lineamientos de la política pública para el envejecimiento y las personas adultas mayores.

Estas ordenanzas constituyen lineamientos para que el departamento ejecute políticas públicas enfocadas en la sostenibilidad, para garantizar mejores condiciones sociales a los habitantes del Valle del Cauca, que orientan las directrices bajo las cuales se circunscriben, las acciones gubernamentales por parte de los actores institucionales, que de manera coordinada estructuran los planes, programas y proyectos que posteriormente dinamizarán y mitigarán los flagelos sociales.

Para lograr alcanzar los objetivos trazados, no solamente desde los ODM, sino los planes de desarrollo nacionales, departamentales, municipales, agendas programáticas y en general, cualquier iniciativa para el Desarrollo; una política debe recaer no solamente en una adecuada formulación, sino que debe partir de una implementación que se llevará a cabo, ya que esto es el punto real de aquello que se ha escrito y sancionado como ley, decreto u ordenanza, debe contar con una estrategia contundente que la atienda, por lo tanto en la implementación de las políticas públicas cada uno de los distintos actores que existen en la sociedad juegan un papel importante que interpretan la implementación.

Los estudios de la implementación dejan en claro la importancia que la dimensión política y organizativa tienen para que la política logre tener un impacto claro y constructivo en las condiciones reales de vida y no sea sólo una buena intención o un hermoso proyecto de expertos (Aguilar, 2011, p.71).

Es por esto que dentro del contexto económico, social y político, se deben brindar las condiciones respectivas en cada proceso de políticas públicas, para que sean un mecanismo efectivo; pero se requiere además una retroalimentación y una evaluación que determine los impactos entre lo propuesto y los resultados, generando un efecto dinamizador que atienda a las necesidades por parte de los actores sociales e institucionales, logrando generar vías para ese Desarrollo.

3.3 Contexto Institucional.

El punto de partida para entender las dinámicas de transformación institucional, en términos de gestión de las políticas públicas sociales en el departamento del Valle del Cauca es el informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca (PNUD, 2008), el cual brindó un

diagnóstico, que permitió visibilizar los problemas estructurales que aquejan a la región, marcando un punto de partida para proyectar los planes, programas y proyectos sociales en el departamento.

Evidenciando grandes desequilibrios y desafíos, que deben asumir los gobiernos locales, a través de la articulación con la Gobernación del Valle del Cauca, partiendo de una política social en el departamento, que reconozca los territorios, para generar espacios que empoderen a los actores institucionales y sociales, propiciando la articulación y planificación interinstitucional que busque entre otros aspectos, luchar contra los principales causales de distorsión en la gestión pública, según el informe hecho por Roux (2007):

- *Persistencia de niveles importantes de fragmentación sectorial:* que se evidencian en niveles diferenciales tanto en el nivel de calidad de vida, como en la productividad de grandes sectores de la población vallecaucana, marcando desigualdad e inequidad en la Región.
- *Énfasis en programas de carácter asistencialista y paternalista:* especialmente desde el nivel nacional, que cuenta con programas que enfatizan en subsidios condicionados y bienes gratuitos, sin incentivar el desarrollo de capacidades en las comunidades y los ciudadanos.
- *Segmentación excesiva de grupos objetivo:* que no conciben las poblaciones y los grupos vulnerables de manera diferencial, sino que son segmentados con base a criterios más instrumentales, que no permiten intervenciones que logren el impacto, utilizando metodologías de intervención congruentes.
- *Débil coordinación interinstitucional en la gestión:* que se manifiesta en temas presupuestales, poblacionales y de planificación, que impiden que se logren los objetivos, metas e impactos que se buscan, distorsionando sectorialmente las necesidades poblacionales.

- *Escasa participación de las organizaciones sociales:* debido a que las intervenciones en las diferentes etapas de planificación y ejecución de programas y proyectos, carecen de su punto de vista, que por condiciones endógenas como la formación y los espacios, no logran participar de las decisiones.
- *Debilidad de la sociedad civil para exigir:* la cual no cuenta en muchas ocasiones con las competencias, capacidades y espacios para ser coparticipes de los procesos que les atañen, debido a que existe un desconocimiento generalizado sobre los derechos de los cuales son acreedores.
- *Limitada descentralización y ejecución en los municipios:* evidente en los presupuestos municipales y la escasa participación en las mesas de concertación de las intervenciones planificadas, basado en las condiciones de liderazgo, reconocimiento político y particularidad de los municipios.
- *Carencia de un sistema de seguimiento y de evaluación de resultados e impacto:* hecho que genera una amenaza, puesto que se carece tanto de la información, como con la infraestructura que propenda a medir y evaluar las intervenciones, puesto que en muchas ocasiones solamente se miden indicadores de producto (p. 135-136).

En conclusión, desde lo descrito en los contextos regional e institucional, la investigación que se presenta a continuación parte de reconocer que la Ordenanza 330 de 5 de Agosto de 2011 está inmersa en un contexto social y político de transferibilidad de políticas públicas, que devienen de una adhesión del ente territorial departamental del Valle del Cauca, a las perspectivas de desarrollo sostenible propuestas por los Organismos multilaterales y adheridas por la República de Colombia.

4. PROBLEMA DE INVESTIGACION.

Los estudios de implementación de políticas públicas aportan en la comprensión del ejercicio del Gobierno y del poder en la práctica, así como las sociedades visionan a través de sus intervenciones, y las participaciones de los diferentes niveles de Gobierno y grupos afectados, el bienestar. O también, aportan en comprender cómo se gestionan acciones que propendan por resultados caracterizados por la mediación y persuasión de los poderes públicos en cuestiones no jurídicas, los intereses y roles de los actores intervinientes en el proceso, la capacidad de prever la evolución del contexto, la coherencia y formulación de los objetivos, la transmisión suficiente de información y los recursos disponibles (lo técnico, lo político, lo social, y lo financiero), y, la comunicación interorganizativa y la capacidad de control.

Esta investigación se centra en el estudio del proceso de gestión de la implementación de la Ordenanza 330 de 5 de Agosto de 2011, *“Por medio de la cual se establece el marco general de las políticas públicas sociales sostenibles del departamento del Valle del Cauca*, en tanto, nos ocupa observar las actividades, proyectos y espacios de decisión en los cuales se configuraron acciones institucionales para la coordinación interinstitucional.

El estudio de la gestión de la Ordenanza 330 de 5 de Agosto de 2011 se plantea dado que contiene en sus lineamientos, enfoques axiológicos orientados a mitigar y avanzar en la inclusión social y el desarrollo humano abordando las barreras sociales e institucionales que limitan el acceso a oportunidades, capacidades y libertades de la población y la satisfacción plena de sus derechos. Además, la Ordenanza en mención, es relevante en tanto, constituye una política social que se define ontológicamente como sostenible y eficaz; pero sobre todo incluye instrumentos, medios y estrategias para su implementación, tales como el Comité de Políticas Sociales

(COMPOS), a través del que se pueden evidenciar formas de coordinación interinstitucional y la gestión pública entre las diferentes secretarías; así mismo, está ligada a las responsabilidades de la Secretaria de Desarrollo Social y Participación del Valle del Cauca, dependencia adscrita a la Gobernación del Valle del Cauca.

Es decir la pregunta de investigación principal es: ¿Cómo es el proceso de gestión para la implementación interinstitucional de la Ordenanza 330 de 5 de Agosto de 2011 por parte de la Secretaria de Desarrollo Social, 2011-2014? Y las preguntas secundarias que ayudan a responder la principal son: a) ¿Cuáles fueron las características político administrativa de la gestión para la implementación de la Ordenanza 330 de 2011 por parte de la Secretaria de Desarrollo Social del Valle del Cauca; b) ¿cuáles son las estrategias que se han abordado para operativizar la Ordenanza 330 de 2011 por parte de la Secretaria de Desarrollo Social?; y c) ¿Cuál ha sido la coherencia entre los principios y valores de la Ordenanza 330 de 2011 y los principios y valores ejecutados en el marco de la misma desde la dimensión político administrativa del ente territorial departamental del Valle del Cauca. Periodo 2011-2014?

5. JUSTIFICACIÓN.

La presente investigación busca indagar los problemas, las aristas y los fenómenos que revisten la implementación de las Políticas Públicas Sociales en el Valle del Cauca, teniendo como punto de partida, la necesidad de comprenderla desde su marco general de políticas públicas (Ordenanza 330 de 2011) y extrayendo los elementos que permiten entenderla desde el contexto regional e incorporando elementos que orienten los esfuerzos estatales, por construir lo que la Ordenanza reconoce como Desarrollo Humano Sostenible.

Haciendo evidente la necesidad que tienen los investigadores en política pública, de comprender desde los contextos específicos de la gestión pública, los elementos que aportan a construir los modelos, ideas y conceptos, que permiten llevar a cabo la operacionalización de los mismos en la realidad.

Conocer este tipo de ordenanzas es importante para los ciudadanos en tanto que la construcción de una política pública responde a los intereses de los actores involucrados y al ser pública es porque la sociedad participa en su construcción. Es a razón de esto que la agenda pública del departamento del Valle del Cauca, debe incluir el rol de los actores sociales, pero sobre todo, reconocer la influencia que tienen diversos factores en la implementación de la Ordenanza 330 de 2011.

El interés colectivo el cual prima sobre el interés particular (...) en consecuencia el único destino de los bienes y recursos públicos es propiciar el bien de las personas y la realización de sus derechos. Los dineros públicos, que son de todos, son el fundamento para la construcción del bien común y a tal propósito deben ser orientados. La desviación

de los dineros públicos hacia otros propósitos contraviene la ética de lo público, retrasa la construcción del bienestar y perjudica a la sociedad pero especialmente a los más pobres (Gobernación del Valle del Cauca, 2011, p.2).

El advenimiento de las políticas públicas facilita la búsqueda de soluciones ante situaciones socialmente problemáticas y para los funcionarios es importante reconocerlas ya que la dimensión institucional esta mediada por varios aspectos que permiten la motivación, sostenibilidad, apropiación y acompañamiento de las políticas públicas, entre actores técnicos, políticos y sociales con el fin de generar bienestar social en todo el departamento.

En general, la investigación reconoce las dinámicas sociales y políticas de los territorios, como eje fundamental, para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de los vallecaucanos y promover un Desarrollo Humano Sostenible (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2003). Una integralidad y articulación que debe tener la institucionalidad en el departamento del Valle del Cauca, a través de la coordinación y coherencia de los actores sociales e institucionales en la estructuración de las Políticas Públicas Sociales (Cutiva & Obando, 2015).

6. OBJETIVOS

6.1 Objetivo General.

Analizar el proceso de gestión en la implementación interinstitucional de la Ordenanza 330 del 5 de Agosto de 2011 por parte de la secretaria de desarrollo social del Departamento del Valle del Cauca, en el periodo 2011-2014.

6.2 Objetivos Específicos.

- Contextualizar los antecedentes en la dimensión político administrativa de la Ordenanza 330 de 2011 por parte de la Secretaria de Desarrollo Social del Valle del Cauca.
- Identificar las estrategias que se han abordado para operativizar la Ordenanza 330 de 2011 por parte de la Secretaria de Desarrollo Social
- Establecer la coherencia entre los principios y valores de la Ordenanza 330 de 2011 y los principios, valores ejecutados en el marco de la misma desde la dimensión político administrativa del ente territorial departamental del Valle del Cauca. Periodo 2011-2014.

7. REFERENTES CONCEPTUALES.

“La incapacidad del <Estado> tanto para implementarse realmente como para ejecutar eficazmente sus políticas lo que contribuye todavía más a su ilegitimidad y a situarse como exterior –o mejor como intruso- a la sociedad que pretende regular” (Roth, 2002)

En el presente capítulo se exponen los referentes conceptuales usados para la realización de la investigación: política y gestión pública, implementación y transferencia de políticas públicas, nueva gerencia pública y desarrollo humano sostenible. Estos conceptos devienen de los principios de la Ordenanza 330 del 5 de agosto de 2011 y de conceptos que permiten comprender la coordinación interinstitucional en el marco del problema de investigación presentado anteriormente.

Las Políticas Públicas surgen de la comprensión de un modelo de Estado, que configura a través de una estructura institucional, jurídica y social, que permite dar respuesta a los requerimientos de una sociedad organizada, adaptándose a las diferentes dinámicas inherentes a las relaciones que tienen los ciudadanos en los diferentes territorios. Haciendo necesario tener en cuenta el rol holístico que cumplen los entes gubernamentales, en el devenir de las estructuras sociales, que se modifican de manera constante.

El Estado, cumple de manera fundamental desde una dimensión gubernamental, el rol de seleccionar las demandas referidas a los problemas públicos y ofrecer servicios actuando de manera independiente de la sociedad, considerando que son los individuos y los grupos los que dirigen la acción del Estado y quienes determinan las elecciones en materia de políticas públicas.

Considerar los alcances de las políticas públicas y las etapas de su desarrollo constituye un insumo importante para superar la desarticulación en la ruta para el cumplimiento de objetivos. De ahí que cuando en el desarrollo de las políticas públicas existe una ausencia de coordinación, según (Repetto & Fernández, 2012). Se genera al menos dos escenarios negativos:

Desarticulación – fragmentación: cuando se formulan e implementan políticas de forma aislada, sin referencia mutua entre agencias, actores y medidas de intervención, el resultado es un mosaico en el que es prácticamente imposible determinar la relación entre las diferentes partes. Lo preocupante es que las políticas se convierten en compartimentos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios.

Tecnocratización – Despolitización: la coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo. Si se reduce a un asunto técnico, la coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado. (p.41)

La coordinación se hace necesaria porque los actores dado su esquema de trabajo son diferentes, tanto al interior de las instituciones, como entre ellas y su relación con otras organizaciones, por lo que la gestión de la coordinación es un mecanismo para integrar una realidad multidimensional, para evitar o minimizar la duplicación de políticas, reducir las inconsistencias e integrar las decisiones del gobierno para promover resultados de la acción pública.

Para (Repetto & Fernández, 2012) “La coordinación de políticas sociales puede entenderse como un proceso político y técnico, que se orienta a la coherencia y articulación,

tanto horizontal como vertical, de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos”.

(p.45). Entonces, la carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública, conflictos, choques e ineficiencias que desintegran las decisiones y acciones del gobierno.

Tabla 1. La coordinación como proceso político y técnico.

Coordinación Como Proceso Político Y Técnico	
En tanto proceso político, implica enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como con los no gubernamentales.	En tanto proceso técnico, puede ser entendido como un proceso de articulación operativo. Bajo esta óptica, lo fundamental es que las organizaciones cuenten con dispositivos y estructuras que las habiliten a implementar (en forma conjunta, eficiente y eficaz) las políticas, programas o proyectos que se traducen en servicios a los ciudadanos.

Nota: Tabla tomada de Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales (Repetto & Fernández, 2012, p.46)

En el ejercicio de la gestión en la coordinación de políticas es necesario reconocer los intereses particulares de los integrantes, atender las diversas concepciones ideológicas, efectos políticos de las simpatías o antipatías personales, entender las asimetrías de poder y generar la comunicación entre actores para lograr negociaciones y consensos en las decisiones.

La gestión coordinada del Estado es un aspecto clave para la interinstitucionalidad, ya que en definitiva existen ámbitos del quehacer gubernamental en los que no se puede cumplir de manera aislada, como islas, por el contrario el anudar esfuerzos entre los diferentes niveles del gobierno facilitan la integralidad y el cumplimiento estratégico de los procesos en la implementación de políticas públicas.

Ahora el Estado debe propender por el bienestar de la sociedad civil y es mediante mecanismos como las políticas públicas que puede realizar este objetivo (Mejía, 2012).

Generando la necesidad de administrarse, bajo la visión de una gestión pública (public management) que responda a las lógicas democráticas, que se basan en la capacidad de generar interlocución con los ciudadanos, moviéndose en el ámbito de lo conceptual, de las ideas y de las ideas, es decir, a través de los argumentos (Guerrero, 2000), generando dinámicas de responsabilización por parte de los actores públicos frente a la ciudadanía (Roth, 2002) y respondiendo frente a las demandas de los actores que exigen sus derechos (Majone, 1997)

Así mismo, se han empleado estos conocimientos en otras disciplinas relacionadas para explicar la interacción con otros actores de la sociedad como: el mercado, intereses privados, las cooperativas y las organizaciones no lucrativas. El término public management o gerencia pública “proviene de la cultura administrativa anglosajona, en los Estados Unidos y el Reino Unido, así como en Canadá, Australia y Nueva Zelanda, se ha desarrollado el manejo como un concepto específico” (Guerrero, 2000, p.16).

Se asume que la política pública responde a las necesidades y a las problemáticas que se hacen evidentes en los escenarios públicos, puesto que requieren de su visibilidad, para incluirse dentro de la visión política, programática y social: “existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2002, p.13)

Son un conjunto de decisiones orientadoras para la acción adoptadas por un ente gubernamental sobre objetivos, estrategias y acciones dirigidas a atender problemáticas o necesidades manifiestas de la comunidad (BID, 2006). Obedeciendo a una construcción e intervención colectiva, en cuanto precisa de la voluntad política del ente gubernamental, de la

demanda explícita de sectores de la sociedad para su resolución y de otros sectores e instituciones sociales que confluyen en su intervención.

Por su parte, unas características comunes de las políticas públicas son: la estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de implementación y ejecución, orientación hacia el interés colectivo y eficiencia (BID, 2006). Lo que resultan en aspectos comunes que distinguen y determinan que es una política pública y se relacionan a las definiciones de la misma, por tanto, es de resaltar que dependiendo de la perspectiva que se tenga, también así será la definición y el posterior análisis, no contempla una única visión.

Según el código del régimen departamental en su artículo 72 los actos de las Asambleas Departamentales destinados a dictar disposiciones para el arreglo de alguno de los asuntos que son de su incumbencia se denominarán ordenanzas, en el caso de esta investigación es la ordenanza 330 de 2011, que no es una política como tal, sino un marco para las políticas públicas sociales en el departamento, que permite comprender de manera sistemática los esfuerzos que deben realizar los entes institucionales para generar Desarrollo Humano Sostenible.

Elemento jurídico que permite comprender dentro de la aplicación de planes, programas y proyectos en el territorio del Valle del Cauca, las disposiciones que deben tener cada uno de ellos, siendo los proyectos, la herramienta insustituible de la planeación estratégica de todo tipo de organizaciones para territorializar las políticas. El logro de sus objetivos estratégicos depende de qué tan eficientemente se identifican, planifican, ejecuten y evalúen sus proyectos, de ahí, la necesidad de generar dispositivos de seguimiento y control a la gestión pública.

Por lo anterior, en los subcapítulos siguientes se precisan conceptos que enmarcan la investigación:

7.1 La Implementación de Políticas Públicas: lo social y la transferibilidad.

La territorialización y la implementación de políticas públicas, plantea la necesidad de generar pertinencia y coherencia entre los objetivos programáticos existentes en las diferentes procesos que integran el ciclo de vida de las políticas públicas (Kelly, 2003), incorporando la interdependencia entre las necesidades sociales, las soluciones brindadas por parte de los entes gubernamentales, y las actividades planeadas por los tomadores de decisión. Aunque no es el único de los factores que incide, es importante resaltar el rol de la implementación de las políticas públicas, puesto que desde el diseño, se presentan problemáticas con las estructuras Top-Down (Kelly, 2003), que consideran que la adopción de las políticas públicas bajo un concepto gerencialista y burocrático, en un contexto se concentra en el estudio de las decisiones a tomar necesarias para mejorar la calidad del servicio (Varela & Otálvaro, 2013), sin tener en cuenta las dinámicas singulares de las comunidades como punto de partida para las decisiones gubernamentales.

Puesto que en la realidad, se presentan conflictuando constantemente, los intereses particulares y colectivos, de diferentes grupos, lo cual genera una distorsión entre el diseño, implementación de la Política Pública (Pump, 2011), donde entran en juego la cultura y la idiosincrasia de la comunidad, que cuenta con unas estructuras y lógicas que van en contravía de las perseguidas por las respuestas gubernamentales, generando distorsiones o efectos adversos (Hicklin & Godwin, 2009).

Los procesos de toma de decisiones en el sistema gubernamental, que se gestan a través de acciones concretas, convierten a la implementación en uno de los puntos neurálgicos en la comprensión de las políticas públicas, convirtiéndose en las “cajas negras” de las políticas

públicas y de la ciencia de las Políticas (Kelly, 2003, p.55), debido a que en muchas ocasiones, grandes discursos, grandes iniciativas, planes, programas y proyectos terminan convirtiéndose en verdaderos problemas (Sanchez, 2011).

Aunque la implementación comienza con el proceso de discusión y diseño de los programas, planes, proyectos y servicios que materializan los objetivos y acciones planteadas en la fase formulación, en los cuales es necesario abrir espacios de participación social para promover el modelo de gestión pública participativo. La nueva visión, en la política social consiste en incorporar a nuevos agentes, tales como ONG's, organizaciones comunitarias, el sector privado y los grupos de interés que inciden dentro de la política pública, quienes son los encargados de generar acciones concretas que permitan mejorar las condiciones de las comunidades asumiendo el rol de regulador ante las asimetrías existentes entre las comunidades y las externalidades negativas de las decisiones estatales.

La implementación es una fase crucial en todo el flujo de decisión departamental hasta donde va. Por tanto significa la gestión de la decisión que permite materializarla para transformar la situación, condición, problemática o potencialidad considerado como objeto de la política pública (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

A continuación se ilustra la fase acciones estratégicas, que propendan a generar valor para las comunidades, haciendo énfasis en generar cambios estructurales dentro de las mismas. “Para iniciar la ejecución de lo formulado, deben identificarse y activarse los escenarios de coordinación intersectorial que permitirán articular y concertar el desarrollo de esta fase de manera racional y adecuada, en especial, con los actores directamente involucrados” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

En la implementación en las políticas públicas, las acciones que se desarrollan, podríamos decir que según (Subirats, 2008) se definen como “un conjunto de productos finales de los procesos político administrativos, destinados a los grupos objetivo de la política pública”(p.78) Que en el caso de Latinoamérica, evidencia los problemas y desafíos de sostenibilidad que enfrentan los países latinoamericanos y caribeños son inmensos (CEPAL, 2012), requiriendo de acciones concretas que permitan reducir brechas socioeconómicas con base a un desarrollo integral (Quiroga, 2009).

La complejidad generada y ejercida por el sistema dentro del cual se elabora la política, genera grandes limitantes a la hora de operar las políticas públicas que propendan a la unificación de concepciones, además de ello es fundamental tener en cuenta las agencias, organizaciones internacionales que se encargan de generar fuertes conflictos y transferencia a la hora de implementar los Programas (Evans & Davies, 1999), por lo tanto, minimizar el impacto y la complejidad inherente en la construcción de una política pública, debido a que el impacto generado por esa política, debe circunscribirse en un ámbito amplio y complejo que se construye alrededor de su complejidad misma.

Como se evidencia en el proceso de configuración de estructuras institucionales y jurídicas como el Banco de la República, hasta la adopción de los Objetivos del Milenio, evidencian el rol que cumplen programáticamente los organismos multilaterales para el Desarrollo (Evans & Davies, 1999). Incluso hasta el punto de incluir medidas necesarias para hacer parte de organismos como OECD, OEA, entre muchas otras organizaciones que inciden dentro de los territorios, que incluyen procesos que se centran en lo institucional, pero que olvidan el carácter social de los países.

Ese proceso de inclusión de valores y medidas específicas como fórmulas para generar Desarrollo, circunscriben a los territorios en complejos procesos de desarticulación, entre las estructuras de base y las decisiones asumidas por los gobiernos (Mény, 2011); la diferenciación se evidencia en procesos económicos como las crisis económica de cambios estructurales como los tratados de libre comercio, sin generar competitividad local, hasta normas que inciden en las realidades sociales de los habitantes.

Haciendo evidente que las agendas son transformadas de manera crucial, por los acuerdos internacionales y factores exógenos como situaciones de carácter noticioso, que ocasionan cambios en las políticas públicas, hasta el punto que modifican las estructuras sociales (Sanchez, 2011), encontrando casos instrumentales como agencias de prevención del riesgo por crisis climáticas o en el caso de un posible proceso de paz, una agenda de para post-conflicto, que ocupa el interés de todas las instituciones gubernamentales. Debido al carácter público y la necesidad de generar un proceso planificado que acentúe cambios significativos en la Sociedad, es fundamental, tener en cuenta que la fluctuación de ideas, estructuras y agendas, oscilen las medidas, que limitan los impactos en el largo plazo, obstaculizando los procesos de transformación social (Evans, 2007) Generando deficiencias en la implementación de las políticas, haciendo visible una atemporalidad en la planificación y ocasionando un gran rezago en los logros obtenidos, que reduce la confianza social.

Lo anterior hace necesario reflexionar sobre la incidencia y lo que implica la “Transferencia de Políticas Públicas” en especial para políticas sociales y en el caso particular, para la incidencia sobre la Ordenanza 330. En este sentido, reconocer que las políticas públicas resultan del proceso de globalización ha permeado los Estados-nación con una serie de condiciones que han condicionado su proceder, definición y finalidades, generando procesos de

enormes concentraciones de poder (Prince, 2012), que van desde directrices de política pública, hasta medidas que deben asumirse como axiomas para el Desarrollo, ocasionando que dentro de las estructuras de los gobiernos locales, se desarticule el rol de los actores sociales, las prioridades y se generen estructuras e instituciones, obedeciendo a dicha lógica.

Las políticas internacionales, que generan la necesidad de promover coaliciones en pos del desarrollo de las naciones, especialmente aquellas que se encuentran en “vía de desarrollo”, ha promovido grandes retos a para los Estados (Mény, 2011), por lo tanto, es necesario develar o al menos identificar el papel bajo el que se generan las cadenas de poder, la coordinación requerida para llevarla a cabo, el grado de coalición y convergencia, traducido en una necesidad fundamental a la hora de comprender las dinámicas internacionales.

Esas interacciones creadas alrededor de la internacionalización mundial, coincide con necesidades de gestión, que vienen dadas por la optimización de los recursos de capital, información (Marsh & Sharman, 2009), pero a su vez han promovido la existencia de niveles de injerencia, protagonismo, un poder informal que permeabiliza las decisiones y las prioridades de gestión al interior de los Estados nacionales (Mény, 2011), tal es el caso de organizaciones multilaterales que hacen parte de los gobiernos latinoamericanos

De igual manera, en la construcción de las políticas públicas también toman partido una serie de instrumentos que permiten implementar las políticas, que vienen dados por una necesidad fundamental de generar diametralidad con relación al entorno político (Terpstra & Havinga, 2001), es decir, sin la construcción del marco que fundamente las requerimientos por parte de la comunidad en planes y proyectos (Evans & Davies, 1999), pero que están a su vez íntimamente ligadas a necesidades que no pueden pasarse por alto y deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar y formular las políticas públicas .

Los Estados, deben poder brindar respuestas a las necesidades de un mundo cada vez más complejo, pero esa necesidad ha generado una serie de procesos que han configurado de manera puntual el rumbo de las comunidades, que ponen la necesidad comprender los cambios y las lógicas que rigen la construcción de políticas diseñadas para las personas, pero que cuenten con los requerimientos exigidos por un mundo, basado en altos niveles de complejidad, que abordan las problemáticas desde una multiplicidad de retos estructurales.

La complejidad inherente en el proceso de planeación, implementación, control y evaluación, tiene un alto grado de complejidad a la hora de estructurar una Política Pública (Kelly, 2003), adentra al investigador ante un panorama inmenso y vasto, rodeado de muchas variables que hacen una tarea ardua, a la vez que necesita de un marco analítico para comprender los hechos subyacentes en la realización de las acciones gubernamentales, en entornos que no solamente se inscriben en los territorios nacionales, sino que se ven desbordados.

El proceso de modernización de las instituciones políticas, implica reconocer el rol del Estado en ser el generador de políticas que propendan a la estructuración de nuevos procesos (Evans, 2011), marcados por una estructuración institucional de los medios para modernizarlo como es el caso de los “Estados depredadores”, concepto que enmarca una necesidad sentida por parte de los actores gubernamentales de abordar las problemáticas desde lógicas externas, en miras a generar nuevos niveles de gobernabilidad.

La complejidad inherente al proceso de gestión de una política pública está dada por la simultaneidad de necesidades intrínsecas en el proceso de toma de decisión, propendiendo a resolver múltiples problemas con recursos limitados, dar respuesta a necesidades (Pump, 2011), hecho que se vuelve más complejo cuando se tienen en cuenta intereses y conceptos que de

manera externa, cambian la perspectiva de los procesos políticos, sociales e institucionales que deben abordar las instituciones.

La generación del Desarrollo a partir de una inversión de capital, en los países subdesarrollados por parte de los organismos multilaterales, especialmente a través de fondos de inversión en infraestructura institucional (Mény, 2011), ubica a los países del “primer mundo” en un nivel de toma de decisiones, imponiendo transformaciones estructurales que se adecuen a los estándares internacionales, a las demandas de la globalización, que incluye metas, objetivos e indicadores que modifican los Estados nacionales y sub-nacionales (Marsh & Sharman, 2009).

Modificando de manera sustancial el liderazgo por parte del Estado, además de las relaciones con los actores políticos y sociales, que trasforma de manera sustancial los agentes y agencias encargadas de los procesos de Desarrollo (Edwards, 2003), es indispensable entender las dinámicas bajo las que se configuran los diferentes estamentos del poder, la construcción de las Políticas Públicas y el eje bajo el cual se estructuran los parámetros para la acción del Estado en los territorios.

Cambiando a la vez la convergencia entre los sistemas internos y externos que configuran el Estado, permitiendo de manera crucial fijar los derroteros, bajo los que se configuran las estructuras y las redes de poder que posibilitan el desarrollo de un Estado-nación (Mény, 2011), que además de proponer nuevas tendencias y medidas, incluye valores que modifican la realidad política y social, marcada por la singularidad propia de cada comunidad.

Además es fundamental anotar que las definiciones y los paradigmas permiten que formalmente se generen leyes, regulaciones, protocolos o categorías formales de política, son los conceptos e ideales los que configuran el impacto estructural de las instituciones (Terpstra &

Havinga, 2001), que en últimas generan las practicas las cuales adaptan y transforman las Políticas Públicas, promoviendo fuertes luchas por poderes formales e informales, marcados por la existencia de enfoques y marcos metodológicos para abordar los problemas sociales.

La capacidad de agencia por parte de las entidades democráticas, frente a la posibilidad del comportamiento del mandante y el principal, hace que las relaciones se comporten complejas, resultando en grandes riesgos para la predicción de los comportamientos tomados por cada uno de ellos, además de la asimetría de información, resultantes de la complejidad frente a los resultados esperados, que redundan en una lucha por el mejor beneficio entre ambas partes (Gorbaneff, 2003).

En septiembre del año 2000 en el marco del 55to Período de Sesiones de Naciones Unidas se aprobó la Declaración del Milenio, firmada por 189 Estados miembros, donde los países participantes reafirmaron su compromiso en relación al desarrollo y la erradicación de la pobreza y que se tradujo luego en un mapa de ruta estableciendo objetivos a ser alcanzados al 2015. Así, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se constituyen en una expresión del deseo de los países reducir la pobreza y el hambre, disminuir las enfermedades, la inequidad entre los sexos, enfrentar la falta de educación, la falta de acceso a agua y saneamiento y detener la degradación ambiental (Naciones Unidas, 2010).

La política social está constituida por todas aquellas acciones implementadas para mejorar la calidad de vida y resolver o mitigar los efectos de problemas sociales, conflictos y conculcación de derechos que afectan a la población. La implementación de esta política se hace a través de planes, normas, programas y proyectos, los que determinan los procesos a seguir para el objetivo esperado (Martínez & Palma, 2011). Es a través de la gestión social que se operacionalizan estos procesos. “Si la política es la definición, la gestión es la acción; la primera

da el sentido y la segunda diseña e implementa los procesos, no es posible entender una sin la otra” (Martínez & Collinao, 2010, p.19)

Reducir la pobreza y hacer que el crecimiento y el comercio den frutos para todos ha sido un elemento esencial del trabajo del PNUD desde sus comienzos. Esa tarea de largo alcance es aún más difícil en tiempos de crisis cuando, para los países en desarrollo, una caída del 3% en el producto interno bruto lleva a entre 47 y 120 más muertes de niños por mil nacidos vivos. En las recesiones pasadas, los promedios de la esperanza de vida, y de la asistencia y finalización escolares cayeron.

Las Políticas Públicas Sociales Sostenibles del departamento fueron definidas como el conjunto de orientaciones, directrices y lineamientos para avanzar en el departamento del Valle del Cauca en Inclusión y Desarrollo Humano. La inclusión se relaciona con el acceso equitativo a las oportunidades humanas, usufructuar bienes, recursos y servicios que permitan conducir vidas dignas, ejercer el protagonismo que otorga la condición de ciudadano, y disfrutar de los derechos y las libertades (Ordenanza 330, 2011).

Según el diseño establecido por la MERPD, que sigue de cerca el sistema chileno, es indudable que los hogares participantes en la Red tienen un rol activo en el proceso de superación de la pobreza extrema, lo cual indica que la estrategia fue creada para generar los incentivos y las responsabilidades adecuadas sobre cada uno de sus miembros (DNP, 2007). La Red se diseñó para que cada una de las dimensiones (identificación, educación, salud, habitabilidad, nutrición, dinámica familiar, apoyo legal, ingreso y trabajo, y bancarización y ahorro), fracture las trampas de pobreza. Por tanto, la ausencia de cualquiera de estas dimensiones llevará al fracaso de la estrategia. Una sola trampa de pobreza contrarresta los esfuerzos del Estado y la familia por superar la pobreza extrema (DNP, 2007).

7.2 Gestión de la Política Pública Social Sostenible, desde una Nueva Gerencia Pública.

Los Estados se estructuran a partir de un desarrollo histórico-social que configura sus realidades institucionales, sociales, económicas, culturales que permiten explicar teórica y empíricamente sus lógicas (Varela, 2008), por tanto, se puede inferir que detrás de los Estados, gobiernos y estructuras políticas, subsisten diferentes elementos que permiten entenderla desde las estructuras que asumen frente a los problemas sociales, haciendo necesario entender los conceptos de Gestión Pública presentes en la estructura.

La crisis del Estado de bienestar, ha marcado en gran manera el devenir de las estructuras institucionales, que de alguna manera u otra han presentado grandes transformaciones en sus funciones, objetivos y capacidad de acción (Evans, 2007), marcando de una manera fundamental, el rol que ocupa la sociedad civil, el Estado y el tercer sector, que cuentan con una mayor participación en las acciones que emprenden los gobiernos, modificando las relaciones entre los actores que apoyan el Desarrollo.

Encontrando dentro de esos espacios a los actores económicos, civiles y sociales, que legitiman de una manera más dinámica las acciones estatales, enmarcando las necesidades en una globalización generalizada en todos los aspectos de la vida social, transformando las visiones tradicionales que tienen los Estados tradicionales, burocráticos e independientes de las acciones sociales, que cuentan con un mayor despliegue de información y acceso a los servicios del Estado, transformando su arquitectura institucional y organizacional.

Se ha generado un nuevo paradigma con respecto a la concepción del Estado, las ideas, conceptos e institucionalidad frente a los actores sociales, que transforma las dinámicas que se emprenden desde los gobiernos, hacia los ciudadanos (Van der Meer, Raadschelders, & Toonen,

2008), las cuales históricamente han sido el punto de partida para entender, las transformaciones e inflexiones que han tenido las concepciones de Estado, frente al rol de una ciudadanía democrática.

Surgiendo una Nueva Gerencia Pública, que parte de una concepción del Estado menos robusto, que parte de la concepción del ciudadano como cliente, al cual se le deben brindar los servicios que tienen tácitamente (Evans, 2007), iniciada por el “Consenso de Washington” en el caso de las naciones latinoamericanas y una descentralización inerte marcada por las lógicas anglosajonas, específicamente en cuanto al desplome de los sistemas existentes, las necesidades de una nueva estatalidad, constituye un paradigma que se legitima en la incuestionabilidad casi dogmática de la ineficiencia pública.

La crisis de un Estado que de manera furtiva desechó las hegemónicas propuestas elaboradas por parte del Estado de Bienestar, desligando al Estado de los antiguos preceptos, los cuales lejos de ser propiamente “antiguos” (Evans, 2007), configuran una institucionalidad basada en la generación servicios, bienestar y beneficios sociales, a nuevos conceptos de desaprensión de la función pública, la cual utilitariamente toma la forma de una institución que simplemente arbitra, pero sin demasiada fuerza, la pugna por el cumplimiento de los intereses de los ciudadanos locales y las grandes transnacionales.

Un cuestionamiento fundamental a la crisis del Estado podría estar centrado en la desestabilización, deinstitucionalización y desestructuración del modelo de bienestar, el cual tradicionalmente ha estado centrado en la prestación de bienes o servicios de interés públicos, los cuales en países como Chile están totalmente desligados incluso constitucionalmente, dejando al aparato Estatal como un aparato político que por su misma condición, carece de las facultades para brindar a la comunidad de manera eficiente.

Configurando unas nuevas relaciones entre las comunidades, las instituciones y los actores que componen las estructuras de la Sociedad, que se encuentran sujetas a unas lógicas diferenciales frente al rol de la ciudadanía, encontrando nuevos retos para los actores encargados de territorializar las políticas públicas, ubicando nuevas necesidades para lograr generar una gobernabilidad que supere las limitaciones inherentes en un modelo de estatalidad que incluye la globalización, las estructuras complejas y las necesidades sociales (Varela, 2013).

Lo cual para el caso de la Ordenanza 330 del 5 de agosto de 2011, qué pretende desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible.

Es fundamental analizar por qué el concepto sostenible y sustentable es adoptado como parte del título de la Ordenanza 330 para la implementación de políticas públicas, ubicando la necesidad de generar un nuevo modelo de intervención social, que al menos en discurso, tiene en cuenta una temporalidad que supera los años fiscales y los cambios de gobierno, incluyendo dentro de su estructura una lógica que deviene de los Objetivos del Milenio y de las convenciones mundiales por superar los problemas de la modernidad.

Aunque es un concepto que proviene del ámbito ecológico, haciendo visible la necesidad de cuidar los recursos naturales para la posteridad, tiene en cuenta que las personas son una parte esencial del desarrollo. Que las personas, no están ajenos de ningún aspecto institucional o social, por lo tanto, se debe desde las políticas públicas y la gestión pública, incentivar vías que permitan construir una ciudadanía que al igual que el planeta, sea capaz de llevar a cabo acciones para construir un mejor futuro.

Aunque el término sostenibilidad, está incrustado de manera fundamental desde los acuerdos internacionales, teniendo una amplia implicación en las estructuras institucionales y

jurídicas que guían el desarrollo, como por ejemplo la Ley 1530 de 2012 (Por medio de la cual se construyen los marcos para el Sistema General de Regalías) o la Ley 1098 (Ley de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia), que de manera tangencial, buscan generar Desarrollo, teniendo en cuenta al Ser Humano como base fundamental para generarlo.

Debido a que en últimas, el objetivo de la implementación de políticas públicas, consiste en armonizar las realidades complejas de la sociedad, entendiéndola de manera poblacional, sectorial e integralmente, de tal manera que genere transformaciones internas y externas del sistema, buscando generar una transformación social en el mediano y largo plazo:

Una sociedad sostenible es aquella que asegure la salud y la vitalidad de la vida y cultura humanas y del capital natural, para la presente y las futuras generaciones. Tales sociedades deben tener las actividades que sirven para destruir la vida y la cultura humanas y el capital natural, y promocionar aquellas actividades para conservar lo que existe, recuperar lo que fue destruido y prevenir daños futuros (Carvalho, 1994, p.54).

Por tal causa, el desarrollo debe ser entendido en el contexto general de la necesidad de cambiar aspectos que no son deseables de una realidad concreta (Solarte, 2004), introduciendo la capacidad de un agente externo (Estado, Sociedad Civil, Organismos Multilaterales) de producir mediante unas acciones concretas, consolidar un efecto que responda de manera sistemática a abordar el problema específico: pobreza, indigencia, desempleo, entre otras problemáticas específicas de una comunidad (Ortegón, 2008).

Pero gracias a ello, se configuran de manera específica, mediante relaciones, que buscan comprender las dinámicas sociales que suscitan respuestas institucionales a las demandas sociales o a estructuras programáticas (Solarte, 2004), por otra parte, se encuentran las estructuras que buscan generar mediante planes, programas y proyectos, orientar los esfuerzos

que permitan generar los cambios específicos en el interior de las comunidades, entendiendo el carácter social, que cimienta de las acciones a emprender.

Por otra parte, a partir de la declaración de los Objetivos del Milenio, se ubica la necesidad de pensar las acciones gubernamentales, incluyendo la sostenibilidad: un concepto extraído de la biología y la ecología, dentro de las agendas de los gobiernos nacionales de los países, generando una transformación sustancial en la comprensión que tienen los actores sobre las realidades sociales, los problemas a los que deben responder las políticas públicas, pero sobre todo el carácter de largo plazo que deben tener las acciones de los Estados.

Mencionando la sostenibilidad en su aspecto temporal y dinamizador, que sólo puede ser comprendida como la forma en que una sociedad debe garantizar el acceso a la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, pero ubicando unas realidades que deben ser atenuadas en un lapso. Generando grandes derroteros como por ejemplo: compatibilizar la producción y el consumo, utilizando los recursos naturales de tal forma que se posibilite la disponibilidad de los mismos en el futuro, es el gran desafío de la teoría y de las políticas de desarrollo.

Por ello la ordenanza 330 de 2011 al establecer el marco general de las políticas públicas sociales sostenibles del departamento del Valle del Cauca emplea no solo el concepto de sostenibilidad para el avance progresivo hacia el logro de los objetivos con inversiones continuas y con intervenciones basadas en la articulación ordenada, sucesiva y sostenida de esfuerzos que guardan relación entre sí, sino que engloba la necesidad de propiciar cambios sustanciales en un espacio de tiempo, pero procurando generar transformaciones en el largo plazo.

Incluyendo a su vez otras categorías que se relacionan al concepto de sostenibilidad de las políticas públicas: exclusión e inclusión, desarrollo humano. Entendiendo que dentro de las comunidades se gestan relaciones de exclusión íntimamente ligada a la acumulación de desventajas surgidas por falta de equidad en el acceso a oportunidades, ingresos satisfactorios y bienes y servicios de calidad (Gobernación del Valle del Cauca, 2011), que trascienden los aspectos físicos de la carencia, hacia la estructuración de una condición que ubica a los individuos en desventajas sustanciales, teniendo en cuenta que se basa en problemas arraigados a las privaciones sociales, marginamiento, discriminación y participación restringida de las decisiones de la sociedad.

El abandono sistemático a un sector o a una determinada población, la coloca en desventaja frente al resto de la Sociedad, por lo cual a nivel internacional las políticas y lineamientos para combatir las pobreza mundial, uno de los organismos más relevantes en el escenario mundial es la Organización de Naciones Unidas (ONU) según la cual, el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), incluye desde reducir la pobreza extrema hasta frenar la propagación del SIDA y garantizar el acceso a una educación primaria.

Contrastando la realidad con el “deber ser”, que se ubica en el acceso equitativo a oportunidades para desarrollar las capacidades humanas (Sen, 2002), usufructuar bienes recursos y servicios que permitan conducir vidas dignas, ejercer el protagonismo que otorga la condición de ciudadano y disfrutar de los derechos y las libertades (Gobernación del Valle del Cauca, 2011). Avanzar en la inclusión implica superar los obstáculos que restringen la realización de los derechos y de las opciones para participar en la sociedad y para desarrollar las potencialidades humanas.

La innovación y el desarrollo no son procesos estáticos, ni surgen de manera espontánea dentro de los territorios, puesto que son un proceso dinámico de transición entre dos estados estacionarios y los iterados desequilibrios que se presentan entre ambos (Betancourt, 1993), evidenciando que el proceso de generación de desarrollo e innovación es un proceso temporal, que se basa en el ajuste en la cadena de producción, generando paulatinos cambios que se reflejan en cambios sustanciales en la configuración de las estructuras económicas, sociales, institucionales y medio ambientales, que de manera intermitente, comienzan un proceso de repliegue por todo el mercado.

Históricamente se ha evidenciado a través de las revoluciones tecnológicas, que desde la invención de métodos de recolección, sistemas de comunicación, creación de armas, estructuras organizacionales, técnicas de producción (Kranzberg & Pursell, 1981), buscando generar nuevas dinámicas que abordan todo el espectro de la vida en Sociedad, además de ello es fundamental anotar que esas dinámicas transforman las estructuras de manera sistemática, haciendo que las relaciones de dependencia y poder, a través de las prácticas de generación de valor.

Las políticas públicas instrumentalmente buscan generar transformaciones sociales, que generen capacidades en las comunidades (Sen, 2002), buscando reducir brechas sociales en el acceso a bienes y servicios del Estado, promoviendo mejores niveles en la calidad de vida para los ciudadanos, tomando como base la necesidad de atenuar problemas estructurales en la Sociedad, que ocasionan la problemática.

Las acciones propuestas van en línea con el contenido del CONPES Social 91 “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio 2015” y el documento Visión Colombia 2019 (Cap. “Cerrar las Brechas Sociales y Regionales”), documentos técnicos que definen compromisos del país a largo plazo en materia social y que

evidencian la necesidad que los organismos ejecutores establezcan criterios de priorización de las inversiones hacia regiones y grupos específicos.

En Colombia el departamento que tiene el mayor número de población en situación de pobreza es Antioquia, con 1.800.000 pobres. Mucho más que el segundo, siendo este el Valle del Cauca con 1.328.000 personas y casi duplica a Bogotá que tiene mayor población, pero solo 977.000 pobres. Y en el Caribe, de los ocho (8) departamentos, el segundo con más pobres es el más rico: Atlántico, con 886.000.

Esta heterogeneidad social y económica del país debería influir en la toma de decisiones para combatir la pobreza, como también la vulnerabilidad y marginalidad, por lo tanto se requieren de políticas públicas sociales eficaces para superar la pobreza, debido a que las agendas públicas se han centrado en la concentración de inversión en zonas densamente pobladas y con niveles de desarrollo destacados, relegando a muchos municipios y comunidades a grandes asimetrías en el acceso a los bienes del Estado.

La vulnerabilidad no se define únicamente en función de los activos disponibles sino según su relación con el contexto socioeconómico, representado por las estructuras de oportunidades de promover Desarrollo, por tanto la vulnerabilidad se configura con base en la incapacidad de tener acceso a unos bienes básicos como educación, salud, agua potable, conectividad, que permiten a los ciudadanos tener oportunidades:

Probabilidades de acceso a bienes, servicios o actividades que inciden sobre el bienestar del hogar porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes (Kaztman, 2000, p.299)

Por ende, las condiciones de vulnerabilidad se refieren tanto a la disponibilidad de activos como a las probabilidades de acceso que ofrecen el Estado, el mercado y la comunidad e igualmente determinan una condición social, política y económica. Buscando generar vías para superar condiciones que ponen en riesgo a las comunidades e individuos que hacen parte de ella, haciendo énfasis en la vulnerabilidad que tienen poblaciones en condiciones que impiden el acceso a los bienes del Estado.

Sumado a esta situación, muchas veces el descuido por parte del Estado a sectores, donde la población de las clases medias y bajas son las más afectadas por el crecimiento demográfico, reflejándose en la falta de empleo y educación; donde los mecanismos de solidaridad son una ilusión, se presenta así una dinámica específica del deterioro comunitario, añadiendo presión por la debilidad de gestión institucional en cuanto a la capacidad de respuesta donde los más afectados tienen menor calidad de vida, presentando un factor de exclusión de derechos, políticas y beneficios.

Por tanto, se evidencia desde la normatividad, hasta las acciones gubernamentales, en donde el gasto público social, incorporado al presupuesto nacional, por ende la gestión pública, ocupa una gran cantidad de recursos, las acciones no han logrado los efectos necesarios para llevar a cabo acciones estructurales que modifiquen las estructuras sociales. De ahí, la necesidad de generar dinámicas potenciadoras del Desarrollo, que logren consolidar procesos sociales que permitan articular a la Sociedad en ese proceso de transformación social.

8. METODOLOGÍA.

8.1 Método.

La presente investigación, está basada en un análisis exploratorio, el cual es un método de investigación calificativo que permite realizar una aproximación descriptiva o interpretativa de una realidad concreta (Hernández, 2007), por lo tanto se busca básicamente explorar en el entorno interinstitucional de la gobernación del Valle del Cauca, los avances en la implementación de la Ordenanza 330 del 5 de agosto de 2011, en cuanto al cumplimiento y adopción de objetivos programáticos en el periodo comprendido de los años (2011-2014).

El instrumento metodológico se elige a razón de que es el modelo que busca responder a la necesidad del investigador de explorar lógicas aún no abordadas de manera específica por una investigación previa. En el caso del presente documento, buscan generar una nueva visión tanto de las políticas públicas sociales y la implementación de las mismas, teniendo como base el logro de objetivos programáticos, que se han generado al interior de la estructura del Comité como ente articulador de las políticas sociales del departamento.

Tomando como base que en el entorno regional, por sus particularidades, requiere de un abordaje que permita incrementar la comprensión de los fenómenos inscritos en su lógica, debido a que los entes de planificación, en muchas ocasiones no tienen en cuenta los objetivos trazados en los comités. Generando la necesidad de explicar el fenómeno desde sus implicaciones en la generación de impactos de largo plazo que posibiliten cambios consignados en la Ordenanza 330 de 2011.

La metodología tiene por necesidad fundamental, evidenciar los aspectos organizacionales, institucionales y sociales que interactúan dentro del fenómeno social a explorar, y nace de la necesidad de una investigación que se basa en estrategias preferidas que refiere a las preguntas “cómo” y “por qué” son realizadas (Yin, 1994), cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos y cuando el foco está en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto social, tan complejo como lo es el Comité de Políticas Sociales, al cual es difícil acceder.

Se busca mediante la especificidad de lo particular, comprender una realidad que está revestida por una gran complejidad, pero que mediante un método riguroso de indagar acerca de la realidad, comprender las dinámicas que están detrás del fenómeno particular (Yin, 1994), al cual el investigador busca dar cuenta, aunque carece de una base de antecedentes puntuales (Cutiva & Obando, 2015), se cimienta en la exploración de una realidad social compleja, que busca reconstruir y partir de su reconocimiento para proponer.

El estudio está orientado a responder a las necesidades del investigador, de indagar acerca de las dinámicas que permiten interpretar la realidad, basándose metodológicamente en el paradigma interpretativista y a la investigación cualitativa:

Conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo visible. Estas prácticas transforman el mundo, lo convierten en una serie de representaciones, que incluyen las notas de campo, las entrevistas, conversaciones, registros y memorias. En este nivel, la investigación cualitativa implica una aproximación interpretativa y naturalista del mundo “esto significa que los investigadores cualitativos estudian la cosas en su contexto natural, intentando dar sentido o interpretar los fenómenos en función de los significados que las personas le dan. (Rodríguez & Valldeoriola, 2007, p.98)

La investigación se aborda desde lo cualitativo con enfoque interpretativista, debido a que busca mediante el seguimiento riguroso de ideas, conceptos y estructuras abstractas que están detrás del fenómeno institucional; en procura de comprender las lógicas que operan a partir del ejercicio interpretativo intencional y contextual, que oriente a los lectores hacia una aproximación del fenómeno social que busca responder la investigación: la implementación de políticas sociales en el Valle del Cauca, mediadas por el carácter programático del Comité como ente articulador.

Tal proceso supone desarrollar dentro de la inteligibilidad del discurso contenido en las acciones (actas, metas y temas abordados), en gran medida propone traspasar las fronteras contenidas en la superficialidad del discurso, para lograr la captación del sentido de éstas en tanto plasmadas en los documentos, como en los sentidos que tienen en un contexto más amplio, para develar dentro de las estructuras ideológicas que dan cimiento a las acciones. "Romper con elementos simbólicos contenidos en la cultura, romper con las interpretaciones del mundo que hemos construido o heredado" (Martyniuk, 1994, p.69).

Jugando un papel fundamental, la interpretación de un problema, lo cual lleva a la necesidad de explicitar los fundamentos de dicha proposición, mediante el análisis de sus consecuencias en el propio proceso de investigación y en la realidad social; tomando por base la intencionalidad de encontrar los resultados obtenidos desde la estructura institucional, concretadas mediante acciones específicas, es decir, prima la necesidad de recoger desde las visiones de los actores, las razones sustanciales del problema.

No debe conducir a una hegemonía absoluta de la visión del investigador, sino que debe anclarse en una perspectiva dialógica que busca recoger las diversas miradas de los actores sociales para contrastarlas con la propia mirada, no tanto para producir un

consenso sobre la realidad social en cuestión, sino más bien para establecer los campos de sentido que la definen y la tensionan (Alonso, 1998, p.224)

La postura de la investigación, se basa en la interpretación de la realidad del contexto y el proceso de la implementación de la ordenanza 330 de 2011, buscando identificar dentro de una temporalidad específica, los avances, logros y limitantes que han tenido empíricamente los actores institucionales. Mediante un análisis documental de la información recopilada, recurso frecuentemente usado en muchas ciencias sociales, obteniendo un punto de partida para realizar la interpretación de los esfuerzos llevados a cabo.

El análisis de contenido ocupa un lugar significativo dentro de la metodología de los instrumentos de investigación. Ante todo, permite aceptar como datos a comunicaciones simbólicas comparativamente no estructuradas y, en segundo lugar, permite analizar fenómenos no observados directamente por medio de los datos relacionados con ellos, independientemente de que intervenga o no un lenguaje (Martyniuk, 1994, p.45).

Las hipótesis de la investigación son: a) Las políticas públicas sociales que se han propuesto no han sido suficientemente efectivas en el marco de la Ordenanza 330 de 5 de Agosto de 2011 por parte de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación en el periodo 2011-2014; b) Los avances en los logros de los Objetivos del Milenio, evidencian que dentro de la consolidación de un proceso de transformación social, deben incluirse factores que influyan en la garantía de derechos básicos como cimiento para las políticas públicas; y, c) Es necesario desde la gobernación del Valle del Cauca, llevar a cabo acciones para mejorar sus condiciones económicas, educativas, participativas y de salubridad que permitan potenciar el territorio.

8.2 Procedimiento Metodológico.

Se elige como metodología, debido a que brinda la posibilidad de extraer del contexto amplio de la gobernación del Valle del Cauca, un instrumento de gestión pública específico, como lo es el Comité de Políticas Sociales. Para develar las razones que permiten entender el proceso de implementación de una política pública social sostenible, en términos programáticos e instrumentales, debido a que es un órgano articulador, dentro del cual confluyen los intereses e intenciones de los tomadores de decisión de la entidad.

Pero además se entiende desde la visión cualitativa, hermenéutica que posee la presente investigación, que busca desde el discurso, la discusión y la configuración de agendas dentro del Comité de Políticas Sociales, para comprender los avances en la implementación de la Ordenanza. Puesto que es el espacio que está llamado a articular y vincular los principios contenidos en toda la Ordenanza 330.

La hermenéutica también nos sugiere y, sin duda, antes que toda otra consideración, un posicionamiento distinto con respecto a la realidad: aquel de las significaciones latentes. Se trata de adoptar una actitud distinta, de empatía profunda con el texto, con lo que allí se ha expresado a través del lenguaje. No se trata de suprimir o de intentar inhibir su propia subjetividad (con sus implícitos prejuicios), sino de asumirla. En otras palabras, la búsqueda de sentido en los documentos sometidos a análisis se ve afectada por un doble coeficiente de incertidumbre: la interpretación es relativa al investigador, así como al autor de los textos en cuestión (Baeza, 2002, p.76)

En un primer momento, la información fue recolectada mediante revisión documental, ubicando al lector sobre las dinámicas propias tanto de la institucionalidad, como del proceso de

implementación de políticas públicas, las políticas públicas sociales y los espacios que permiten comprender el Comité de Políticas Sociales del Valle del Cauca, sistematizando las actas del Comité, ubicando temas sectoriales, poblacionales, propuestas y metas que se gestaron al interior del espacio interinstitucional.

En un segundo momento, tomando como base la necesidad de indagar con mayor profundidad los móviles que dan cuenta de la racionalidad de la Ordenanza 330, se realizaron entrevistas a funcionarios y actores que permiten comprender la dinámica particular que tienen las políticas públicas sociales en el departamento, mediadas por un objeto de investigación como lo es el Comité de Políticas Sociales, pero sobre todo, lograr llevar a cabo un análisis programático de las acciones emprendidas a partir de ese espacio. Se usó protocolo de confidencialidad, con el cual los participantes aprobaron su participación y uso de la información en la investigación.

8.3 Estrategia de Recolección de Información.

A continuación se describe las estrategias y técnicas usadas para obtener la información necesaria para esta investigación.

8.3.1 Revisión Documental.

Se realizó una recopilación de información secundaria a partir de: revisión bibliográfica e indagación y revisión documental (textos, artículos y documentos relevantes), revisión de archivos, documentos oficiales, de los programas, planes, proyectos, de los instrumentos de las

políticas públicas sostenibles, que se encuentran en los diferentes niveles de la administración pública en el departamento del Valle del Cauca, para comprender los avances en la comprensión de las políticas públicas sociales en el contexto del Comité de Políticas Sociales.

Tomando como referencia a las políticas públicas del orden nacional, expresadas en la normatividad existente, en los planes nacionales de desarrollo, en documentos COMPES, Autos y Sentencias de la Corte Constitucional y en los demás instrumentos del orden general relacionados con políticas sociales y su aplicación en el ámbito territorial, identificando el fenómeno de la transferencia de políticas públicas en los territorios.

Haciendo un énfasis, en los documentos relevantes acerca del análisis, e incidencia de las políticas públicas sociales en el país, logrando extraer de manera fundamental, los elementos que permiten comprender la implementación de las políticas públicas en los territorios, donde se analiza específicamente el proceso interinstitucional de la implementación de la ordenanza 330 de 2011, indagando el contexto en el cual se desarrollan las dinámicas políticas y de gestión pública, en el periodo comprendido entre los años 2011-2014.

8.3.2 Entrevistas Semiestructuradas.

Como el eje fundamental de la presente investigación, busca desde la comprensión de los actores institucionales, identificar los alcances que tiene la Ordenanza 330 de 2011, ubicando los esfuerzos realizados en los últimos tres años, para llevar a cabo la implementación del Marco para las Políticas Públicas Sociales del departamento, haciendo énfasis en los aspectos más importantes que permiten entender las lógicas y dinámicas de las políticas públicas sociales en el departamento.

En esta fase se realizaron siete (7) entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos de la Secretaria de Desarrollo Social y Participación, a diputados que estuvieron en la proposición de la ordenanza y en la implementación, ex secretarios de la Secretaria de Desarrollo Social y a un investigador social, con el fin de evidenciar cómo ha sido el proceso institucional e interinstitucional de implementación desde el punto de vista de los actores (teniendo en cuenta que al ocurrir el cambio de gabinete, por ende cambian los secretarios de la Secretaria de Desarrollo Social). El criterio de selección de los sujetos de estudio se realizó teniendo en cuenta sus cargos, experiencia, capacidades y conocimientos en el desempeño de la Ordenanza 330, debido a que en uno de ellos nace el diagnóstico de las problemáticas sociales del departamento y la idea de diseñarlas, tres personas componen un grupo de funcionarios de la secretaría de desarrollo social, quienes participaron en todo el proceso de la Ordenanza, desde su creación hasta su ejecución y por último un grupo de alto mando referente a los tomadores de decisión y la materialización de la implementación.

Tabla 2. Lista de participantes en la investigación

NOMBRE	SIGNATURA	ROL
Entrevistado 1 Investigador	(ET1.I. 2015)	Generó el diagnóstico sobre el estado de las políticas públicas sociales en el Departamento del Valle del Cauca.
Entrevistado 2 Tomador de decisión	(ET2.TD. 2015)	Tomador de decisión de la dependencia responsable de la gestión en la implementación de la Ordenanza 330
Entrevistado 3 Tomador de decisión	(ET3.TD. 2015)	Tomador de decisión de la dependencia responsable de la gestión en la implementación de la Ordenanza 330
Entrevistado 4 DP	(ET4.DP. 2015)	Ponente de la Ordenanza y actor en el control político
Entrevistado 5 Funcionario	(ET5.F. 2015)	Funcionarios de la Secretaria de Desarrollo Social del Valle del Cauca
Entrevistado 6 Funcionario	(ET6.F. 2015)	
Entrevistado 7 Funcionario	(ET7.F. 2015)	

9. ANÁLISIS DE LOS DATOS.

Como parte de la investigación, uno de las fuentes indagadas fue la estructura orgánica de la Ordenanza 330 de 2011, ésta se analizó identificando los elementos de Coordinación, Coherencia y las Políticas Públicas Sociales Sostenibles que permiten comprender tanto la gestión de la implementación de la Ordenanza 330, como vislumbrar los límites que representan para configurar cambios sociales en lo expuesto en su contenido. Lo cual para el caso colombiano, orienta de manera específica los esfuerzos institucionales, por generar estrategias para construir cambios sociales.

A continuación se presenta la información recopilada en las siete (7) entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la secretaria de Desarrollo Social y Participación, como actores que han hecho parte tanto de la construcción, como de la gestión de la implementación de la Ordenanza 330 de 2011, además de los documentos (Actas del Comité de Políticas Sociales - COMPOS) que permiten entender el contexto de la Ordenanza, de acuerdo a las categorías de análisis propuestas.

Por ello, este capítulo está organizado en tres subcapítulos, el análisis de la Ordenanza 330 de 2011 como un instrumento de política pública; una descripción gestión de la implementación de la misma; además de los Instrumentos de Coordinación contruidos, además del Sistema de Gestión Social Integral (SIGESI) como Herramienta fundamental para comprender el proceso de implementación; ellos pretenden responder de la investigación.

9.1 Análisis de los principios y proposiciones de la Ordenanza 330 de 2011.

“La ordenanza 330 persigue los objetivos del milenio, igualmente aquí en el Valle del Cauca había falta de institucionalidad como sin gobernabilidad y en esos objetivos del milenio hicieron un estudio en la secretaria de desarrollo y participación social, entonces el PNUD, informe que hicieron en el Valle del Cauca y quien dirigió fue el Dr. Gustavo de Roux con los principios de garantía e derechos y reducción de la pobreza, el desarrollo humano sostenible” (ET3.TD. 2015)

La Ordenanza 330, surge con el propósito de “Impulsar en el Departamento el avance en inclusión, Desarrollo Humano, hacia la satisfacción universal de los derechos políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales y hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Gobernación del Valle del Cauca, 2011), mostrando dos objetivos puntuales: establecer mediante la garantía de los derechos humanos, como eje fundamental para comprender el Marco para el avance en la Construcción de Políticas Sociales, con un enfoque específico, la implementación de las directrices establecidas por el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El avance hacia el logro en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, parte de la premisa fundamental de tener instrumentos, que validen a nivel institucional, las apuestas jurídicas para alcanzar el logro de las Metas (ODM, Ley 1098 de 2006 y los lineamientos establecidos por el PNUD), que orientan en términos específicos, los focos que permiten avanzar en la Garantía de Derechos como fundamento del Estado de Derecho colombiano.

Evidenciando el papel preponderante por parte de los Entes Territoriales, en especial el departamental (Gobernación) que deben incluir de manera armónica a los actores institucionales

(Secretarías de Despacho, Alcaldías y Gobierno Nacional) que impactan sobre el territorio. Con miras a generar un proceso de inclusión social de comunidades vulnerables y excluidas, partiendo de la premisa, de que solamente es posible avanzar en ese proceso, tomando por base, la construcción de una estrategia para hacerlo, tal como lo señala la Ordenanza 330 de 2011. Teniendo en cuenta además que debe articularse a una construcción colectiva operativamente en el (COMPOS), que permita avanzar mediante la consolidación de redes de participación ciudadana y articulación interinstitucional.

Sin embargo, según lo expresado en la entrevista por (ET2.TD. 2015), tomador de decisión de la Secretaría de Desarrollo Social, la gestión en la implementación de la Ordenanza 330, no se da coherentemente en tanto que las dependencias trabajan como islas y falta concientización por parte de algunos funcionarios.

Por lo anterior, se hace necesario realizar un análisis a lo propuesto en el contenido de la Ordenanza. Tal implica comprender lo organizacional y lo jurídico; en función del objetivo de la Ordenanza 330. Ya que dentro del conjunto de orientaciones, directrices y lineamientos se encuentra la inclusión social y el desarrollo humano. En la Ordenanza, se menciona en los objetivos específicos como:

- Fortalecer la capacidad de los municipios para diseñar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos con criterios y procedimientos que los hagan efectivos como vehículos para progresar en inclusión y Desarrollo Humano.
- Orientar la inversión social para ampliar las oportunidades de los conjuntos sociales del Departamento que se encuentren en situación de mayor exclusión y vulnerabilidad, desarrollar sus capacidades y potencialidades y mejorar las condiciones de habitabilidad y bienestar generando un ambiente sano en sus territorios de habitación.

- Fomentar la exaltación de la diversidad étnica y cultural como fundamento para el fortalecimiento de la sociedad, e incentivar la valoración de las diferencias, la disminución del prejuicio y de cualquier forma de discriminación.
- Fortalecer el tejido social y renovar los sentidos de solidaridad social y de responsabilidad.
- Fortalecer la capacidad de decisión y acción de las comunidades como expresión de ejercicio de ciudadanía, incentivando su participación en la concertación, diseño y ejecución de actividades que las beneficien y en la vigilancia de la gestión de lo público.
- Contribuir a la modificación de prácticas en la administración departamental, pasando de una planificación institucional o sectorial hacia una planificación integral e integradora que privilegie al ser humano y sus derechos en el centro del actuar público en el marco de un desarrollo sostenible.

Dentro de las responsabilidades y funciones del Estado está la gestión pública, la cual se encuentra inmersa en la Ordenanza 330 y es medible por resultados evidenciables en rendición de cuentas. Para ello, es necesario un mejoramiento continuo basado en el fortalecimiento de herramientas de gestión para hacer buen uso de los recursos y la capacidad del Estado de entregar resultados pero en ese tránsito se presentan una serie de problemas que van desde los niveles insuficientes de preparación del personal hasta dificultades burocráticas o la falta de continuidad de los responsables en cada proceso, es decir la mayor dificultad la enfrenta el recurso humano que labora en las instituciones, ya que algunos empleados públicos tienen poca preparación técnica o profesional, poco interés de resolver problemas burocráticos en favor de poblaciones que en el pasado no ha sido atendida, alta rotación en el cambio de directivos y

funcionarios, las restricciones en los recursos y la ausencia de medidas claras o registro de evidencias para combatir la corrupción.

Debido al rol de articulador y apoyo técnico para los entes territoriales, para avanzar en el logro de los ODM, el cumplimiento de los planes de desarrollo, la Gobernación, debe partir de una estrategia concreta, que parta de la comprensión de los principios fundamentales contenidas en la Ordenanza 330 de 2011 (entendida como Instrumento de Política Pública), orientando directrices concretas que se reflejen en resultados. Tomando como base, el marco legal colombiano y la constitución como cimiento, para desarrollar de manera mancomunada, planes, programas y proyectos que aporten a reducir las brechas de acceso a las oportunidades, avanzando en la construcción de tejido social. De ahí que se tomaron con mayor profundidad las herramientas Administrativas y Organizacionales (Ordenanza 330 de 2011, Art 9) que permiten generar la articulación interinstitucional, generar sinergia al interior de la gobernación:

- Consejo de Gobierno, como instancia de decisión y de articulación de programas sociales agenciados por las diferentes dependencias.
- Consejo Departamental de Política Social – COMPOS, como el espacio privilegiado de coordinación y concertación de la política social, en donde los actores institucionales como Secretarios, directores y gerentes de la Gobernación, articulan esfuerzos para avanzar en el desarrollo de las Políticas Sociales del departamento.
- Los espacios técnicos poblacionales, sectoriales o temáticos, como los consejos, comités, subcomités, grupos y mesas de trabajo, que operen o se creen para abordar temáticas sociales, los cuales deberán articularse y mantener comunicación e interacción continua con el Comité Técnico del CDPS.

- Sistema Integrado de Gestión – SIG, con el Modelo Estándar de Control Interno – MECI y el Sistema de Gestión de la Calidad. Instrumentos de Gestión Pública.
- Gestión Social Integral – GSI como instrumento que articula acciones y recursos sectoriales e institucionales en espacios de construcción colectiva, desde un enfoque de derechos, cruzando líneas de inversión de las entidades involucradas; formulando y ejecutando acciones integrales; y promoviendo espacios de construcción colectiva para territorios focalizados.

Estas características hacen evidente las estrategias de apoyo a la gestión, las cuales consideran una implementación y seguimiento realizado por el Comité de Políticas Sociales (COMPOS), como una herramienta diferencial y articuladora de las dependencias, ubicando las necesidades, las estrategias sectoriales y la participación ciudadana, como fuentes de legitimidad social y política, que permite avanzar hacia la inclusión como fundamento de la Ordenanza 330 de 2011 “por medio de la cual se establece el marco general de las políticas públicas sociales sostenibles del Departamento del Valle del Cauca”, y dinamiza el efectivo cumplimiento de la Ley 1098 de 2006, la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1622 de 2013.

Se puede decir que el contexto institucional debe tener en cuenta, que para lograr la efectiva realización del proceso de planificación e implementación, se debe considerar como principio rector las dimensiones de la administración pública, del ente territorial departamental. Pues el Estado ejerce una función crítica sobre el orden existente, teniendo en cuenta que las decisiones tomadas desde la administración, coexisten con relaciones sociales, que prevalecen sobre las acciones emprendidas (Gonzalez, 2007), Por tanto, es menester de la institución, velar por generar vías que permitan entender desde su rol, las acciones que permitirán entender

dinámicamente de interacción entre los ciudadanos, incluyendo a los ciudadanos en las decisiones.

De igual manera, es fundamental, establecer que el ejercicio de garantizar los derechos, no se basa simplemente en el reconocimiento de principios legales, puesto que son los ciudadanos, los que cotidianamente coexisten con sus realidades particulares, haciendo necesario que desde la institucionalidad se garantice la participación. Siendo un imperativo, para el logro de los objetivos, legitimando además los planes, programas y proyectos que desde la institución, aportan en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Para constituirse individualmente, se requiere del establecimiento de relaciones entre las comunidades y las instituciones de la sociedad que garanticen un nivel de realización individual y colectiva (González, 2009). Por tal razón, se hace necesaria una acción real y coordinada entre el Estado y la sociedad civil para la garantía de los derechos humanos en las tomas de decisiones individuales y colectivas que propendan a generar valor social, apuntando al logro de un goce efectivo de esos derechos.

Que aunque el Estado no ejerce a cabalidad su papel de garante de todos los derechos, puesto que condicionantes presupuestales, sociales, culturales e institucionales, impiden llevar a cabo esa garantía, subsiste una necesidad por avanzar en el logro de ese objetivo. Por esa razón, las personas, los colectivos, las comunidades, o la sociedad en general, buscan medios, alternativas y formas para que el Estado se encargue de sus ocupaciones y responsabilidades, brindando herramientas que los garanticen. (ET5.F. 2015)

El reconocimiento de su interculturalidad, la legitimidad política de su interdependencia e integralidad dentro del Estado, hacen que el llamado enfoque de los derechos humanos logre su síntesis conceptual definitiva en la Declaración de Viena en 1993. Allí se estableció que los

derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; que su tratamiento debe ser en pie de igualdad y que todos tienen el mismo peso (Gonzalez, 2007).

El reconocimiento de estos principios se ha efectuado principalmente a través de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que nos plantea el espinoso tema del valor jurídico de tales resoluciones (González, 2009), hasta el punto en el que acciones judiciales, se lleven a cabo modificaciones en las actividades de organizaciones, personas e instituciones, que permitan garantizar esos derechos, como por ejemplo las tutelas, derechos de petición, entre otros instrumentos.

Pues dichas resoluciones emanan de un sistema de derechos diferenciado e independiente, que no toma como base las disponibilidades económicas, ni los condicionantes sociales que sustentan su razón de ser, sino que por el contrario ejercen como un sistema formal un margen de mandamientos éticos, reglas de conveniencia y postulados políticos (Jiménez, 2012). Sin embargo, el derecho no solo es una norma legal, sino fundamentalmente una norma social, cuya observancia es conveniente para todos los ámbitos de la sociedad:

1. Generación de contextos institucionales.
2. Construcción de la conciencia social de los derechos. Al respecto vemos que existen estructuras estatales asociadas a la emergencia de las generaciones de derechos:
 - a. Los derechos de primera generación: Este grupo de derechos está relacionado con el concepto de Estado de Derecho de la tradición liberal: un “Estado de Derecho” es todo aquel sistema político que respeta las libertades básicas y nadie se encuentra “por encima de la ley”.

- b. Los derechos de segunda generación: Este grupo de derechos, hace parte de lo que se denomina Estado Social de Derecho y están relacionados con la igualdad de condiciones y de trato entre las personas, ofreciendo a todos las mismas oportunidades.
- c. Los derechos de tercera generación; son aquellos dedicados al pueblo y a la búsqueda del bienestar medioambiental y mundial, es decir contemplan cuestiones de carácter supranacional y están consagrados en algunas convenciones internacionales.

Estos elementos dejan entrever, la necesidad histórica de variar los contextos institucionales, y por tal, la configuración y ejecución de modelos de gestión pública orientados por los derechos humanos como búsqueda moral, acto humano y orientación del Estado de carácter obligatorio (SIGESI, 2015). En la medida que los derechos tienen el carácter de obligatorios, las instituciones y los Estados tienen el deber de hacerlos valer y garantizar su exigibilidad para asegurar el bienestar en condiciones de igualdad, independientemente de variables económicas como la escasez de recursos.

Para lograr la efectividad de los derechos o en otras palabras, el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, la institucionalidad debe disponer tanto de sistemas de protección permanente como de mecanismos de emergencia que actúen en una órbita temporal o local, en este sentido se devela la doble relación que será decisoria en la definición del perfil de un egresado de un programa de formación en derechos humanos y ambientales (SIGESI, 2015):

1. La capacidad de promover procesos de exigibilidad de derechos.
2. La capacidad para promover procesos de garantía de derechos tanto en la sociedad civil, como en el Estado; lo anterior es lo que orientará el hacer formativo y la definición curricular: la gestión pública con perspectiva de derechos.

En lo concreto, la gestión pública supone una primacía de lo local en el ejercicio y realización de los derechos, dado que las acciones se dirigen a la efectivización y realización de los derechos en las concretas realidades (Jiménez, 2012). La perspectiva de derechos también se puede entender como el paso siguiente a las luchas por el reconocimiento positivo-legal de los derechos humanos: si ya están en la constitución, si ya están en los tratados internacionales, es hora de concretarlos (Gonzalez, 2007).

Pero los nuevos roles y funciones del Estado han provocado que el derecho evolucione hacia un modelo "promocional" o de orientación sustantiva de los derechos hacia fines regulativos y resultados prácticos (Mariñez, 2009), derecho regulativo que es la utilización del derecho como medio, orientado a la consecución de fines, y enriquecido por criterios de índole material (económicos, políticos, axiológicos, étnicos, técnicos, etc.) (Gonzalez, 2007).

El objetivo central del enfoque basado en los derechos humanos consiste en servir de herramienta para identificar y analizar las desigualdades que forman parte de los problemas más importantes del desarrollo para, de esa forma, corregir las prácticas de carácter discriminatorio y de las injustas relaciones de poder que dificultan el progreso y proponerlos como planes de gestión pública con fuerza de obligatoriedad, esto planes de gestión son las políticas públicas.

Los estudios de políticas públicas en derechos humanos se han planteado la necesidad del cambio de enfoque sobre los derechos humanos pasando de su identificación con el conflicto armado interno y las violaciones a los derechos de primera generación (vida, integridad física, libertad, etc.) (González, 2009), a otra mirada más amplia que los concibe desde la aspiración humana por tener cubiertas ciertas condiciones necesarias propias de la dignidad de las personas. Pasaríamos así de una "razón de Estado" a una "razón humana", en cuanto a la concepción de los derechos humanos.

Las políticas públicas han surgido como respuesta de atención sobre derechos económicos y sociales, que como hemos dicho con anterioridad, son los derechos que hacen posible la concreción de otros derechos como los civiles y políticos. Por esto, la atención sobre el campo de las políticas públicas por parte de los promotores de derechos humanos es apenas obvia y necesaria.

De acuerdo a lo anterior, se requiere el desarrollo de políticas públicas y programas sociales en los distintos ámbitos de la vida social dirigidos a que se garanticen los derechos y a que se generen las condiciones de reconocimiento básico que permitan que las personas (cualesquiera sean sus características y condición) puedan vivir la vida que han elegido (Sen, 2002).

Teniendo en cuenta que el desarrollo del ser humano reconoce que las personas son seres sociales que dependen de condiciones materiales e interacciones humanas, se hace imprescindible que desde el Estado se pueda generar un ambiente social de bienestar, que permita el acceso a bienes y servicios para su ciclo de vida basándose en la inclusión, las oportunidades y el respeto.

Finalmente, se podría decir que con base en estos lineamientos ha escrito y planteado una Ordenanza como política pública social con enfoque poblacional que permite la sostenibilidad en el tiempo.

9.2 Gestión de la Implementación de la Ordenanza 330 de 2011 en la Gobernación del Valle del Cauca y de instancias departamentales.

En este subcapítulo se indaga la coordinación interinstitucional en la gobernación, la perspectiva o enfoque de la Ordenanza, ya que en la implementación de la Ordenanza, plantea una serie de elementos a tenerse en cuenta como sustento analítico en el proceso por medio del cual se constituye, como un mandato claro para avanzar en la consolidación de propósitos de inclusión y desarrollo humano, bajo la adopción e implementación de un sistema de Gestión Social Integral para el departamento, que bajo las dinámicas institucionales, orienten las políticas públicas sociales en el territorio.

Que concibe desde la política social como orientaciones, las directrices para ofertar a los grupos vulnerables los bienes y servicios que les están excluidos por externalidades negativas y problemas coyunturales que restringen su acceso. Sin embargo, la Ordenanza identifica desde la carencia, múltiples factores que actúan para excluir a sectores de la población de los beneficios del desarrollo, suscitando una serie de dinámicas que imposibilitan asegurar un goce efectivo de los derechos sociales.

Además se debe comprender la Ordenanza, como fuente de la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1622 de 2013, en lo que respecta a la articulación interinstitucional necesaria entre entidades del gobierno nacional, departamental y de los municipios, para llevar a cabo el proceso de rendición pública de cuentas en garantía de derechos para la infancia, la adolescencia y la juventud, y cumplir con los requerimientos de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Nación, es indispensable implementar un Sistema de Gestión Social Integral (Figura 1).

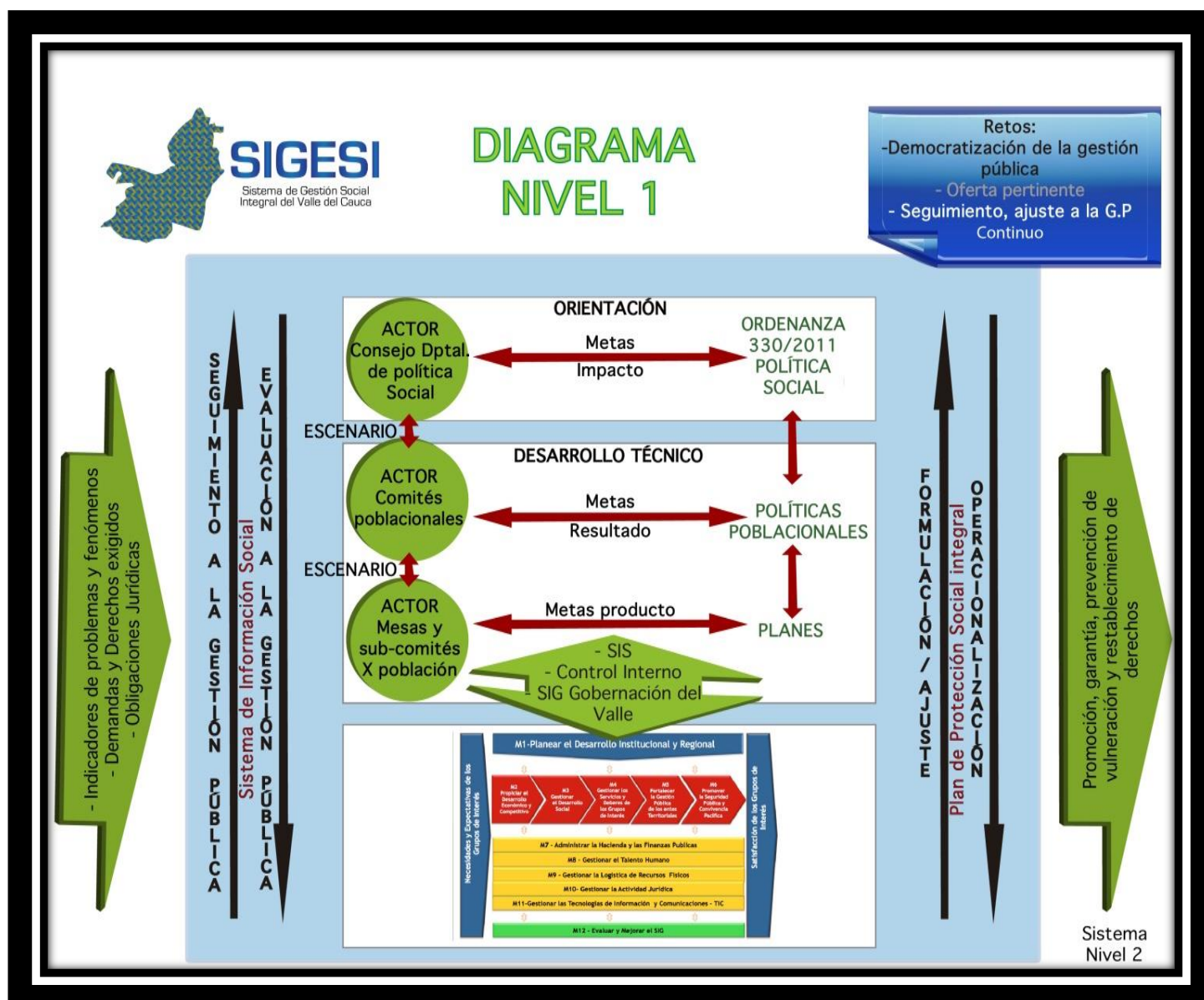


Figura 1. Estrategia de implementación de la Ordenanza 330 de 2011, según SIGESI (2015).

El implementar un Sistema de Gestión Social Integral es la ruta para darle cumplimiento a los objetivos estratégicos formulados por la estructura administrativa del gobierno de la ciudad y en el cual para lograr su realización, se atravesó por un sinnúmero de realidades evidenciándose en una multiplicidad de situaciones como: la precariedad laboral, los déficits de aprendizaje, la discapacidad y la dependencia, la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, el debilitamiento

de las relaciones comunitarias, la discriminación, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de ciudadanía. El concepto de exclusión social, más que los de vulnerabilidad y pobreza, permite aprehender estas realidades lo que hace pertinente definir la política social como la política pública de inclusión social.

Aportando a la construcción de políticas públicas orientadoras como “la herramienta usada por el Estado para cambiar la sociedad” (Roth, 2002, p.57), tomando como base las funciones programáticas que contribuyen a la construcción de instrumentos de gestión pública. Sin embargo, la orientación de la Ordenanza 330 surge del análisis social reconociendo las interacciones de los actores; las cuales están presentes en todas las relaciones sociales y en este sentido, una política pública también puede ser el diseño de los marcos necesarios para avanzar en el desarrollo.

Aplicando a las estrategias de gestión el principio de transversalidad y transectorialidad, evidentes en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y teniendo claro que dentro del proceso de construcción e implementación de una política pública, se deben incluir elementos sustanciales como: información primaria sobre el fenómeno, estrategias de seguimiento, integralidad en las intervenciones, las cuales brindan las orientaciones necesarias para llevar a cabo las acciones propuestas.

Por lo tanto, el diseño de una política pública debe tener como base, los elementos diagnósticos, que orienten las intervenciones sociales, partiendo del análisis de las necesidades sociales y los satisfactores que de manera sinérgica deben ser atendidas por la Gobernación. Requiriendo de manera integral, obtener elementos que orienten intervenciones de manera pertinente, eficiente y eficaz, aportando al desarrollo humano sostenible en el departamento (SIGESI, 2015).

En consecuencia, el Estado debe contar con permanentes procesos de acción pública trasndisciplinarios que, en sintonía con el contexto socio político, cultural y económico, establezcan los marcos referenciales y orientativos de las estrategias de administración pública (2012). Como se evidencia en las estrategias transversales aportantes hacia una gestión pública propuestas por (SIGESI, 2015):

- Estrategia de articulación de los niveles de planeación con las instancias de gestión pública, gestionada desde el Sistema de Información Social.
- Estrategia de articulación y operación de herramientas de gestión pública con los niveles de planeación y operación de política pública (Planes de Protección Integral por Ciclo Vital).
- Estrategia de gestión articulada y dinamización de la política social del departamento en el Consejo Departamental de Política Social.
- Protocolo para el desarrollo del Consejo Departamental de Política Social.
- Herramienta con instructivo para articulación del Consejo Departamental de Política Social con los Comités Poblacionales.
- Estrategia de gestión articulada y dinamización de las políticas poblacionales del departamento en las instancias de operación (Comités Poblacionales).
- Protocolo para el desarrollo de los Comités Poblacionales.
- Herramienta con instructivo para la articulación de los Comités Poblacionales con las Instancias de Desarrollo Técnico.
- Estrategia de gestión articulada y dinamización de los planes técnicos sociales relacionados con las políticas poblacionales del Departamento en las instancias de desarrollo técnico.
- Protocolo para el desarrollo de las mesas técnicas relacionadas con los comités poblacionales.

9.3 La coherencia de la axiología de la política y las condiciones de gestión.

Como parte del crecimiento político, social y el desarrollo humano se debe reconocer el valor que tiene la coordinación interinstitucional en el marco de los procesos, los programas y las políticas públicas, en general, que debemos adoptar y fortalecer para cumplir con los objetivos trazados como sociedad.

Tomando como base la necesidad de generar espacios de concertación y coordinación, que intersectorialmente articulen las acciones públicas, parten de la necesidad de generar espacios de concertación entre los actores, que se asumen desde la integralidad de los actores, teniendo en cuenta la necesidad de generar articulación. Partiendo de la necesidad por parte de los sectores de velar por las metas individuales, surgiendo del condicionante de los recursos y la disponibilidad, que incluyen por supuesto la voluntad política.

Asumiendo desde la administración, la necesidad de abordar las problemáticas sociales de manera integral, incluyendo las instancias de concertación y los principios rectores, que permiten comprender las políticas públicas sociales en el departamento del Valle del Cauca (SIGESI, 2015):

- a) Asumen como propósitos a la inclusión y al desarrollo humano. De común ocurrencia es que se conciba la política social como orientaciones y directrices para ofertar a los pobres y a los grupos vulnerables los bienes y servicios que les están vedados. Sin embargo, además de la pobreza, son variados los factores que actúan para excluir a sectores de la población de los beneficios del desarrollo: la precariedad laboral, los déficit de aprendizaje, la discapacidad y la dependencia, la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, el debilitamiento de las relaciones comunitarias, la discriminación, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de

ciudadanía. El concepto de exclusión social, más que los de vulnerabilidad y pobreza, permite aprehender estas realidades lo que hace pertinente definir la política social como la política pública de inclusión social.

- b) Fortalecen la capacidad de decisión y acción de las comunidades, incentivando su participación en la concertación, diseño y ejecución de actividades que las beneficien y en la vigilancia de la gestión de lo público. Una de las características de la exclusión es su relación con precariedad de ciudadanía.

En un Estado Social de Derecho el concepto de ciudadanía constituye un elemento central en la discusión sobre política pública y por ende su construcción y la de ciudadanos que exijan sus derechos, cumplan sus deberes y participen activamente en la vida social y política, es uno de sus objetivos. La política social sitúa a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voces. Así mismo, debe contribuir a fortalecer el tejido social y a construir capital social.

- c) Relacionan el desarrollo sostenible y el bienestar con la satisfacción de los derechos. El disfrute de los derechos y libertades es un constitutivo central del Desarrollo Humano. La observancia de los derechos fundamentales implica asegurar condiciones que les posibiliten a los diferentes grupos sociales el ejercicio de sus libertades, el desarrollo de sus capacidades humanas y la realización de proyectos de vida digna.
- d) Incentivan la ampliación de oportunidades a los conjuntos sociales más excluidos para acceder a bienes y servicios de calidad y desarrollar sus capacidades y potencialidades.

- e) Orientan las intervenciones sociales con criterios que las hagan efectivas como instrumentos para avanzar en inclusión y Desarrollo Humano, con base en acciones afirmativas e inversiones oportunas y sostenidas.
- f) Le asignan a las organizaciones sociales un papel relevante en el diseño de las intervenciones, su ejecución, seguimiento y evaluación.

La coordinación tiene como propósito lograr el manejo ordenado de interdependencias entre diferentes agentes vinculados al proceso de políticas públicas, por tanto esta combinación debe adoptar las formas particulares de cada área de conocimiento y actividad profesional según el contexto, las circunstancias y los objetivos que se persiguen, razón por la cual en el caso de la Ordenanza 330 de 2011 se convocaron distintas áreas gubernamentales para potenciar su alcance que se desarrollará a continuación como el Enfoque de las Políticas Públicas Sociales Departamentales, los criterios que orientan las intervenciones, el Comité de Políticas Sociales (COMPOS) y el Comité Técnico de Política Social CDPS. Este proceso permitió que se involucrara a la comunidad vallecaucana por ciclo de vida y en consecuencia es un referente para la articulación de las acciones interinstitucionales.

9.3.1 Enfoques de las Políticas Públicas Sociales Departamentales.

Los enfoques de las políticas públicas sociales deben permitir dirigir las intervenciones hacia problemas que excluyen territorios y conjuntos sociales particulares del usufructo de derechos y libertades (SIGESI, 2015), de oportunidades y de los beneficios del desarrollo, para tratar de resolverlos acertadamente con base en supuestos previos relacionados con los

principios, los objetivos propuestos y el sentido de la acción pública. Con estas Políticas se plantea el reto de superar los enfoques paternalista y asistencialista (DNP, 2007).

- El enfoque de estas políticas apunta a la inclusión en la sociedad de todos los conjuntos sociales como ciudadanos plenos, sujetos de derechos y responsabilidades.
- El enfoque en derechos y en construcción de ciudadanía responde a un mandato constitucional que propende por cambios en las condiciones materiales, ambientales y en las relaciones sociales como condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía y para el fortalecimiento de la democracia.
- El concepto de ciudadanía incorpora intrínsecamente la noción de derechos más allá del derecho a la participación política y de los derechos civiles, por cuanto incluye el ejercicio y práctica de éstos y el disfrute de un estándar mínimo de calidad de vida, bienestar y seguridad económica contenidos en los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales (DESC).
- La ventaja de que el enfoque central de la política social sea la protección y garantía universal de los derechos, sin distinción de género, raza, situación socioeconómica, lugar de residencia o preferencias religiosas, políticas, ideológicas y sexuales, es su respaldo en el ordenamiento constitucional y jurídico y el contar con mecanismos de exigibilidad.

9.3.2 Criterios que orientan las intervenciones.

Las Políticas Públicas Sociales Departamentales permiten, con base en la fenomenología de la exclusión, priorizar conjuntos sociales y territorios reconociendo su diversidad y la variedad de problemas que enfrentan, y la identificación en cada caso de qué oportunidades

ampliar, qué capacidades desarrollar, qué situaciones de vulnerabilidad y marginamiento superar, qué condiciones establecer para el ejercicio y disfrute de derechos y libertades, y qué prioridades asumir.

9.3.3 Comité de Políticas Sociales (COMPOS).

Como herramienta de gestión pública, se genera como espacio de concertación, gestión y cogestión de las políticas públicas, que desde el COMPOS, busca como organismo rector de los temas y programas sociales, ubicando los objetivos misionales de los sectores (secretarías), pudiendo transversalizar las acciones. Más si se tiene en cuenta la integralidad como fuente de legitimidad social, que se articula a una apuesta regional, por aunar los esfuerzos de las dependencias, para avanzar hacia el desarrollo humano sostenible.

Las estrategias que instrumentalizan la política pública, se tome por base el COMPOS, como instrumento de gestión pública por excelencia, sin el cual es imposible pensar en estrategias integrales que de manera sistemática, logre focalizar y maximizar los resultados en inclusión social (Gobernación del Valle del Cauca, 2011):

- Formular, socializar y concertar la aplicación de la política pública social del Departamento del Valle del Cauca.
- Asegurar que el plan de desarrollo del departamento y sus programas en materia social se ajusten los criterios y postulados de la Política Pública Social Departamental.
- Obtener del nivel nacional elementos técnicos y metodológicos actualizados relacionados con el diseño y ejecución de políticas nacionales en materia social, y gestionar recursos de cofinanciación y demás elementos para su adecuada implementación en el Departamento.

- Recomendar al gobierno departamental y a las entidades, empresas y demás organizaciones con injerencia o interés en el sector social, prioridades de inversión social para la implementación de los programas tendientes a la atención integral a la población. Dichas inversiones deben ser acordes con las políticas departamentales y con los planes de desarrollo definidos para cada periodo.
- Proponer mecanismos de coordinación entre las dependencias del sector social y los municipios para la ejecución de la política social.
- Señalar directrices, asesorar y acompañar a los municipios en el diseño y adecuación de estrategias para la implementación de la política social.
- Garantizar la integración de los diferentes programas sociales existentes para lograr sinergia y evitar duplicaciones e ineficiencias.
- Recomendar planes y programas que deben adoptarse en materia social, en correspondencia con los postulados de la política.
- Propugnar por el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y por la implementación de Estrategias o Programas articuladores que provengan del nivel nacional, como la Red Unidos; realizar evaluaciones periódicas sobre la marcha y proponer acciones que garanticen su adecuado desarrollo.
- Socializar documentos de interés del área social entre los participantes del Consejo Departamental de Política Social y del Comité Técnico, que sirvan de referencia para cualificar las intervenciones en materia social.
- Socializar y difundir, a través de diferentes medios, los avances que en materia de política social efectúa el departamento.
- Generar permanentemente espacios de formación y autoformación en los temas sociales.

9.3.4 Comité Técnico de Política Social CDPS.

Pero debido a la necesidad de brindar insumos, que técnicamente orienten tanto las intervenciones, como las metodologías de abordaje de las problemáticas, brindando elementos, insumos y herramientas para operar las políticas sociales. El comité de políticas sociales, permite a los técnicos de las diferentes secretarías sociales, articular los esfuerzos conjuntos para lograr alcanzar los objetivos de la gobernación, aportando a la construcción de políticas públicas con garantía de derechos e inclusión social (Gobernación del Valle del Cauca, 2011).

Es importante además tener en cuenta, que solamente cuando se articulan las decisiones y la técnica, se puede generar dentro de la estructura institucional una estrategia transversal de apoyo a la articulación de las necesidades sociales, frente a las decisiones que atañen a las comunidades vallecaucanas, haciendo énfasis en (Gobernación del Valle del Cauca, 2011) :

- Diseñar las metodologías requeridas para la aplicación de la Política Social y para la asesoría y asistencia técnica a los diferentes niveles territoriales.
- Adoptar criterios para la focalización territorial y poblacional y para la definición de prioridades en los programas y proyectos sociales que propongan las diferentes entidades y la comunidad.
- Diseñar estrategias de cofinanciación de los proyectos de los diferentes entes territoriales y con las organizaciones de la sociedad civil.
- Diseñar un sistema de monitoreo y evaluación de los programas y/o proyectos aprobados por el Consejo.
- Proponer, gestionar e impulsar investigaciones en el área social.

- Identificar necesidades de capacitación y fortalecimiento conceptual y técnico de las personas que integran el Comité Técnico y el CDPS, proponer rutas pedagógicas ante el Consejo para su aprobación y adelantar gestión para su implementación.
- Preparar los documentos COMPOS que serán presentados ante el Consejo de Política Social, de conformidad con lo establecido en uno de los instrumentos de gestión que se establecen mediante la presente Ordenanza 330.
- Adoptar su propia organización, acorde con los diagnósticos y políticas que se analicen, así como proponer sus métodos de trabajo y reglamento.
- Marco de las funciones y apoyo del Comité Técnico de Política Social.

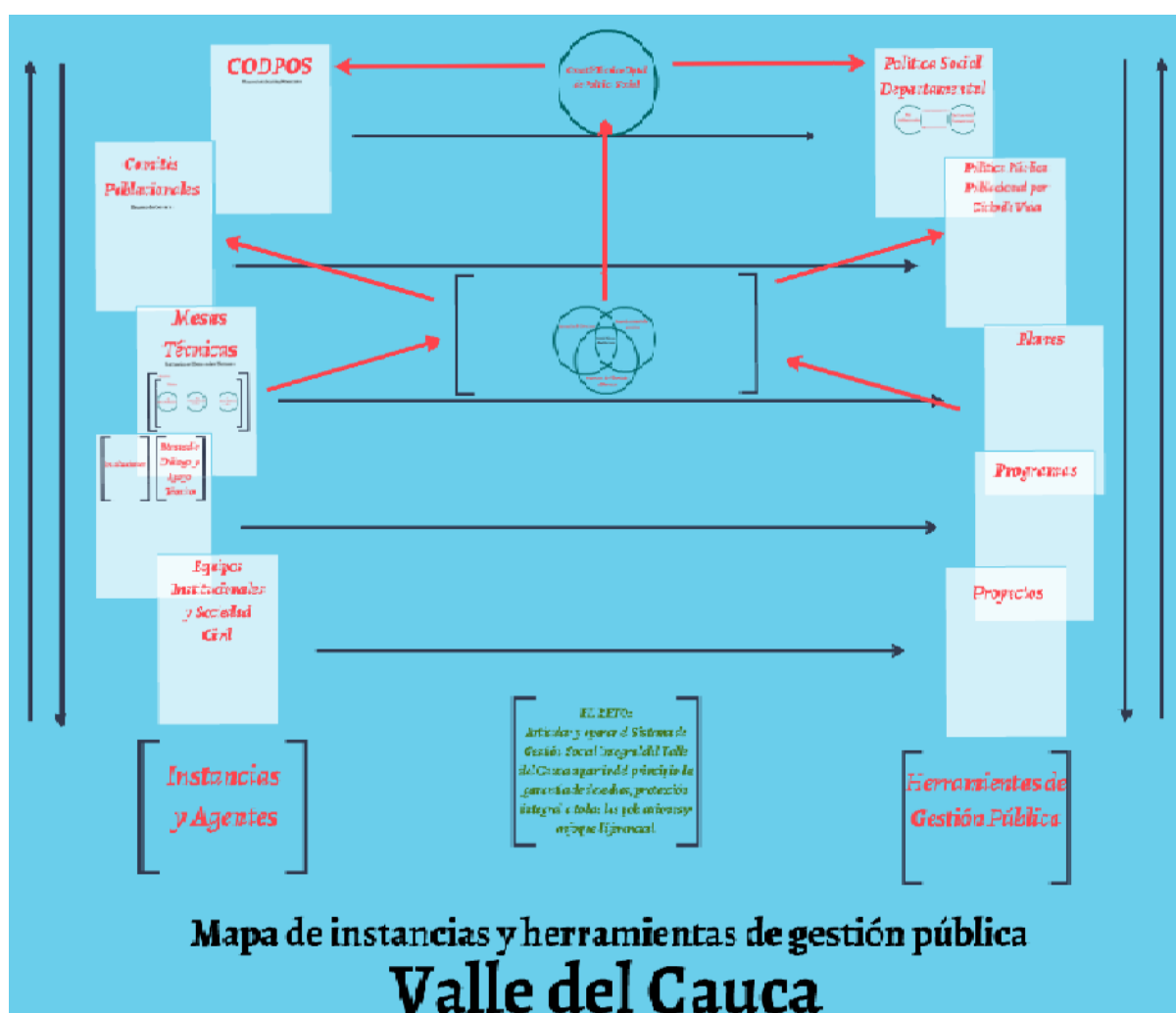


Figura 2. Mapa de instancias y herramientas de gestión pública para la coordinación institucional (SIGESI, 2015).

Como punto de partida, se establece mediante acta (Acta Número 54 - COMPOS del 17 de Octubre de 2014), se destinan recursos del presupuesto del Departamento, para avanzar en la consolidación de los instrumentos y herramientas para movilizar la Política Social en el Valle del Cauca, siendo una propuesta por parte del Secretario de Participación y Desarrollo Social, buscar la armonización de políticas sociales y la generación de herramientas de coordinación estratégica para el Valle del Cauca:

Se deben avanzar esfuerzos para construir las bases para construir una Política Social que sea integral, para contar con las herramientas que permitan avanzar en la inclusión, pero sobre todo, para poder tener estructuras institucionales que aporten en el Desarrollo Humano Sostenible en el departamento (Tomado del Acta No. 54 – COMPOS)

Es esencial, anotar que dentro de las directrices establecidas para avanzar en la implementación de la Ordenanza, está la articulación de los diferentes comités e instancias de coordinación, como el cimiento para articular los esfuerzos para armonizar y coordinar las políticas sociales. Por su carácter sectorial, genera distorsiones en las actividades, además de segmentar las actividades en términos poblacionales y sociales, impide generar impactos positivos en las comunidades.

9.4 Sistema de Gestión Social Integral (SIGESI).

Uno de los puntos más importantes dentro de la investigación, fue identificar tres hitos en la implementación de la Ordenanza, siendo el SIGESI la más importante, puesto que fue ésta, la que logró articular los primeros esfuerzos:

- Diciembre de 2011: Apertura del COMPOS departamental y la construcción de una agenda para la implementación de la Ordenanza 330 de 2011, siendo un primer avance en el establecimiento de los lineamientos y directrices que propenderían a avanzar en el Desarrollo Humano Sostenible.
- Octubre de 2013: Gracias al apoyo del COMPOS, se establece como prioridad de gestión y en cumplimiento del Plan de Desarrollo, un esfuerzo sustancial para avanzar en la construcción de instrumentos que permitan avanzar en el Desarrollo Humano Sustancial, emprendiendo dos proyectos: Armonización de Políticas Públicas Sociales (Juventud, Mujeres y Adulto Mayor) y Coordinación Estratégica de las Políticas Sociales (instrumentalización y coordinación de estrategias para avanzar en la inclusión social).
- Noviembre de 2014: Debido a los límites que se encontraron en el avance en los dos proyectos anteriormente citados, se requirió de un proceso que avanzara en medir el impacto de la política social (Rendición Pública de Cuentas) y generar herramientas concretas que permitan avanzar hacia el logro de la inclusión social, a través de desarrollos institucionales de coordinación entre las organizaciones sociales y gubernamentales.

Según el SIGESI, la Ordenanza, es parte fundamental de una apuesta estatal, por garantizar los derechos a las poblaciones vulnerables, haciendo énfasis en grupos vulnerables y grupos étnicos, que desde su singularidad, requieren de intervenciones específicas. De ahí, que la

investigación genere interrogantes sobre las estructuras institucionales y sociales, que hacen parte de una apuesta regional para mejorar la calidad de vida de los vallecaucanos.

Para el caso particular del Valle del Cauca, es fundamental anotar, que debido a una serie de problemas institucionales, como lo son la destitución de dos gobernadores, el ingreso de la gobernación dentro de una reestructuración de activos que limitó su inversión; causando una profunda crisis de confianza por parte de la ciudadanía, haciendo necesario un cambio en la visión que se tiene del departamento, los limitantes, pero sobre todo, la oportunidad de generar cambio.

Definitivamente, la tarea del Gobernador(a) y sus miembros (Secretarios del gabinete, Asamblea departamental y los gobiernos locales), es propender un escenario y pautas de actuación para la interacción de los distintos organismos de la sociedad, de acuerdo con prácticas orientadas en pos del progreso moral y material de la región. Por lo cual es necesario organizar la administración pública para el cumplimiento de sus funciones en las diligencias con finalidades colectivas, incorporar socialmente a sus pobladores y promulgar reglas de juego con el objetivo de incidir política y administrativamente en el diseño de un mejor departamento.

10. RESULTADOS.

A continuación se presentaran los hallazgos obtenidos de la investigación sobre políticas públicas sociales en la implementación de la Ordenanza 330 de 2011.

10.1 Las Dinámicas de la Dimensión Político Administrativa.

“Nace desde el principio de coordinar y de encontrar una metodología para implementar con el Valle del Cauca los proyectos sociales”

(ET3.TD. 2015)

De acuerdo a las siete entrevistas semiestructuradas y la revisión documental realizada para re construir el funcionamiento operativo de la implementación de la Ordenanza 330 de 2011, los resultados de la investigación se pudo establecer que en esta dimensión existen dos tendencias, una correspondiente a las actitudes de los funcionarios responsables de la implementación de la Ordenanza y otra de aquellos funcionarios de otras dependencias que no tienen a cargo este compromiso, por lo tanto se podría decir que algunos los actores tienen por definición y asumen un rol decisivo en la implementación de la Ordenanza 330; lo cual cuestiona el concepto o la definición que plantea la coordinación interinstitucional, porque hay un interés político de la administración departamental según sus líneas de acción y de los entes que ejercen control.

Es fundamental anotar que en las estructuras orgánico administrativas del ente departamental, se debe generar estrategias que fomenten la institucionalización de las acciones enmarcadas en la Ordenanza 330, incluyendo los aspectos sociales, académicos y técnicos que requieren la estructuración de políticas públicas que aporten en el desarrollo humano y la

inclusión social; y reconociendo la necesidad de generar las sinergias institucionales que permitan apalancar un proceso de desarrollo institucional y social, que avance en la inclusión social de legitimidad política y de modelos innovadores de gestión y procesos de transformación, mediante la articulación con las comunidades.

La multiplicidad de roles en la articulación de las mesas sectoriales, la secretaría técnica y el comité de políticas sociales; permite afirmar que se han generado dinámicas de participación y de discusión entre lo planteado en la Ordenanza 330, las capacidades instaladas del ente territorial y las realidades de los problemas sociales y públicos del departamento, es decir, que se han generado acciones que aportan a la gestión de la implementación de la Ordenanza.

En aras de cumplir con los objetivos de la secretaria de desarrollo social, lo que la ley ordena que es la obligatoriedad de los concejos de política social, encontramos en la gobernación del Valle, una desorganización y muchas políticas que independientemente que estaban empezando a realizar, concebir y no existía un hijo conductor o un marco conceptual donde cada una de las políticas sociales tuviera unos principios para su construcción y gobernabilidad (ET2.TD. 2015)

Tomando como base los principios establecidos en la Ordenanza 330 de 2011 y articulando de manera sincrónica, las necesidades de gestión, contra las realidades presupuestales, la voluntad política de los directivos, pero sobre todo, la apertura de contenidos que permitan generar cambios sustanciales en la concepción y apropiación de las acciones estratégicas de gestión; aportando de manera sistemática, a la estructuración de metas compartidas, indicadores de resultado e impacto priorizados, a su vez que posibilitan una amplificación de las acciones.

En aras de eso el Concejo de la Política Social de ese entonces decidimos trabajar un marco de política pública para el departamento, que nos diera un orden unos contenidos similares, unos principios dentro de los cuales se desarrollara cualquier política, contamos en ese momento con la voluntad y el apoyo (ET2.TD. 2015)

Las dinámicas del Estado trazan retos para la gestión de la implementación, a la hora de plantear una política pública, uno de ellos se relaciona con el entorno organizacional ya que los actores reaccionan en algunas ocasiones con conductas pragmáticas y resistentes a la innovación. Resultando evidente que la gestión se hace necesaria para el éxito de las políticas sociales, en la medida en que los funcionarios sean conscientes, se ejerza con liderazgo y responsabilidad en acciones

En términos de los antecedentes de la Ordenanza 330 de 2011, se puede decir que emerge debido a los intereses políticos y administrativos de tomadores de decisión de las dependencias responsables de políticas de infancia, juventud, adulto mayor y discapacidad en el ente territorial departamental; y, de los intereses de algunos diputados. Pero la gestión de la implementación, que es el objeto de estudio, tiene como antecedentes el control político y los déficits en las capacidades institucionales tales como problemas en la coordinación entre las interdependencias, ausencia de información, fallas en los canales de comunicación y control, recursos limitados y falta de registro para evidencias, situaciones que se identificaron durante el proceso de análisis tal como lo señala Repetto & Fernández y que evidencian lo que ha significado la implementación de la mencionada Ordenanza.

10.2 Acciones y Cambios de la Gestión para asegurar la Implementación de la Ordenanza.

Los consejos departamentales de política social es con todas las secretarías de desarrollo social y es indelegable de acuerdo a la ley 1098. Se deben reunir como mínimo 4 cuatro veces en el año y ahí se toman las determinaciones para ver lo social del departamento y ahí es donde se da la implementación porque se definen las políticas sociales (ET6.F. 2015).

Por los cambios y dinámicas en las instituciones no hay garantías que aseguren la sostenibilidad de la implementación de la Ordenanza 330 del 5 de agosto de 2011.

Considerando lo que significa la coordinación y la articulación entre los actores institucionales, que sectorialmente abordan los problemas sociales con acciones concretas, de acuerdo a sus competencias, la investigación permite decir que en la gestión de la implementación se han articulado esfuerzos desde la planificación, de la secretaría de desarrollo social del ente territorial departamental con las de los entes municipales o las demás dependencias de la gobernación, en cuanto a intentar constituir una fuente consolidada de información, así mismo la experiencias pasadas contadas por los funcionarios, los registros de las evidencias de procesos anteriores y las mesas sectoriales han sido incorporadas como factores fundamentales para el acceso a insumos para tomar decisiones y generar procesos de concreción frente a las metas de gestión, que parten de la necesidad de impactar positivamente al departamento.

Entonces esa Ordenanza lo que dice es que la secretaria técnica debe estar por parte de la dirección de planeación y la secretaría de participación y desarrollo social, para que

reglamenten los consejos departamentales de política social y que igualmente debe haber un comité técnico antes de que se tomen las determinaciones. (ET5.F. 2015)

Anotando que de manera mancomunada, se asumen desde la disposición de prioridades de gestión, la complementariedad en las acciones, la construcción de una agenda para el Desarrollo, que parta de la premisa, de que solamente se puede avanzar, teniendo en cuenta a la sociedad. Concentrando de manera sincrónica las metas de gestión, armonizando las metas del plan de desarrollo, coordinando las directrices de implementación por parte de los ordenadores de gasto (Secretarios).

Tener presupuesto por parte de cada una de las secretarías que tienen que ver con el tema de política social o sea el tema de articulación empieza desde la construcción de los presupuestos. Primero el marco general es el plan departamental de desarrollo y después la construcción de los presupuestos anuales en esa construcción siempre debe haber un rubro que alimente esta ordenanza para su cumplimiento y nos quede sirviendo. (ET2.TD. 2015).

Para lograr los objetivos de la Ordenanza, se dispone de varias estrategias de gestión, que permiten movilizar de manera sinérgica, las acciones gubernamentales y articular los esfuerzos institucionales, en diferentes vías: la coordinación de los actores mediante la utilización de instancias, la generación de herramientas de gestión (metodologías de abordaje), la armonización con la Ley 1098 y la construcción de espacios de participación para las comunidades, en la priorización de proyectos. Pero a pesar de que estas estrategias están bien enfocadas, en la práctica la secretaria de Desarrollo social encontró que faltan canales legítimos o evidenciables para la coordinación de actores, acceso a documentos e información y lograr una motivación en las personas para que asistan a las convocatorias de participación ciudadana. Los lineamientos de

armonización con otras leyes, la gestión para buscar información, los esfuerzos económicos para la implementación del sistema, la construcción de espacios para las comunidades se logran en este proceso de gestión de la implementación de políticas públicas, aunque exista un desbalance en la participación ciudadana hay un desbalance puesto que los espacios para la participación si se abren desde la administración, pero hay falencias en los medios comunicacionales para motivar a la gente y lograr su movilización, su voz y opinión, por tanto hay ausencia de información, lo que ocasiona vacíos en los diagnósticos necesarios para establecer o plantear políticas públicas. El resaltar la importancia de lograr la articulación en los actores, es en miras a asegurar que dentro de los espacios de participación, se prioricen de manera conjunta, las necesidades más apremiantes de los vallecaucanos, para que se tenga como resultado los insumos para orientar las disposiciones generales, que enmarcan las acciones públicas, por parte de los actores institucionales y sociales, buscando transversalizar las decisiones, los recursos y los logros.

La Ordenanza quiere la articulación y la transversalidad y que los proyectos sociales impacten. Ya en lo que me corresponde del 2012 hasta el momento se dice que hay que implementar la Ordenanza 330, pero primero hay diseñar la metodología y de ahí nace el SIS Sistema de información Social a nivel tecnológico (ET5.F. 2015).

Más aún, si se analiza la coordinación interinstitucional tal como se presenta en la gestión de la implementación de la política pública explícita en la Ordenanza 330 de 2011 con respecto a la transferibilidad de políticas públicas (Evans, 1999, p.30) se hace evidente que lo que ha sucedido en el ente territorial es que se ha adoptado, por consiguiente no adaptado el modelo de transferencia de políticas, desconociendo las capacidades instaladas y proyectadas de las dependencias e instituciones responsables en la gestión de la Ordenanza 330 de 2011. Es decir, si

bien la transferibilidad de políticas públicas para el caso de la Ordenanza, evidencia que hay una concordancia entre los problemas públicos establecidos en los objetivos de desarrollo sustentables con los problemas sociales/públicos identificados en ejercicios diagnósticos realizados en el ente territorial Valle del Cauca, ello constituye un problema en la implementación; pues no es suficiente con afirmar que los problemas públicos de los estados son los mismos o parecidos a los del ente territorial para diseñar e implementar política públicas como la Ordenanza.

Con estas características, el estudio interpretativista de la gestión de la implementación de la Ordenanza 330 de 2011, permite reafirmar que la territorialización de los problemas públicos es vital para la incorporación de casos de transferibilidad de políticas públicas exitosos o no. En teoría, cada Estado puede decidir las políticas que diseña e implementa en su propio territorio, en muchos casos las decisiones se ven influidas por la forma en que otros gobiernos han guiado procesos políticos, de hecho las motivaciones e intereses del país receptor determinan el uso que se le dará a la política, la cual puede tomarse como el ejemplo a seguir o evitar, como mecanismo, como alternativa o como un reflejo de las consecuencias. A razón de esto, cuando hablamos de transferencia de políticas nos ocupamos “del análisis de la interdependencia entre procesos políticos; esto es, situaciones en las que la decisión tomada por un gobierno influye, de un modo u otro, en la toma de decisiones posterior de otro gobierno formalmente independiente” (Rubio, 2002, p.28).

A veces se piensa que la Ordenanza 330 es muy romántica pero es todo un trabajo, porque hubo que construir una caja de herramientas y dentro de esa caja de herramientas se debe ver lo que es el enfoque diferencial, la garantía de derecho, la rendición pública de cuentas, igualmente se debe trabajar alrededor del ciclo vital: primera infancia, infancia,

adolescencia, juventud, discapacidad, adulto mayor, se les debe dar una garantía de derechos (ET5.F. 2015).

En el mundo se han producido una serie de cambios en la manera en que operan los Estados y su responsabilidad frente a la sociedad, así mismo el rol de la ciudadanía también ha venido transformándose, las formas de expresión son diversas y tienen mecanismos más directos y poderosos, teniendo como base que la ciudadanía tiene unas experiencias de vida y un conocimiento importante que puede ser aprovechado en beneficio de las sociedades y el Estado es una plataforma para canalizar ese conocimiento, de ahí la importancia de la gestión en la implementación, porque ahí confluyen la materialización de lo que sucede en la sociedad y las políticas de un Estado. Las cuales en el campo del departamento del Valle del Cauca en el ámbito social han llevado un desarrollo de implementación con muchos altibajos debido principalmente al acceso de la información y la labor de los funcionarios.

En este contexto, los cambios que se dieron en el ejercicio de la implementación de la Ordenanza 330 fueron importantes especialmente en el consolidado de la información sistemática ya que esto permite al gobierno hacer una oferta de interacción con mayor transparencia, participación y control de la gestión. A pesar de que no hay una fiel recolección de los datos, imágenes o antecedentes antes de la implementación si hubo un ejercicio de consolidación entre las diferentes dependencias que se vincularon en el proceso de la Ordenanza. Lo cual evita que existan duplicidad de funciones o programas ya que al tener acceso a este sistema permite identificar que labor desempeña cada parte de la gobernación en relación a lo social y así se pueden anudar esfuerzos, porque en la experiencia de esta implementación se encontró que la administración por lograr metas en el pasado había distribuido tareas sin darse cuenta que desde diferentes dependencias se cubrían los mismos aspectos.

Por su parte, la baja participación ciudadana ha sido ocasionada por desconocimiento, desinterés, dificultades de acceso, falta de actualización, individualismo y apatía hacia lo público, causas que tropiezan el camino y que dejan una necesidad de forjar canales con información oportuna y bajo un esquema de comunicación en doble vía que facilite la rendición de cuentas permanente y en tiempo real, para el control social. Además el mejorar los caminos de comunicación para la participación crea un ambiente de empoderamiento en los ciudadanos e involucrarlos en los procesos que generara que se vinculen activa y colectivamente. Por esto, la participación y la gestión debe responder a la gran diversidad étnica, cultural, política y social que posee el país con la apropiación de espacios incluyentes y representativos de las distintas expresiones ciudadanas.

Finalmente, el sistema que dio como resultado la implementación es una herramienta tanto para el gobierno como los ciudadanos, muestra un avance tecnológico del departamento, evidencia la gestión de los funcionarios, permite hacer seguimiento y control a los procesos, brinda la oportunidad de participación a los ciudadanos mediante un sistema no presencial que va de la mano con el avance cibernético y abre las puertas a la transparencia a través de las evidencias públicas.

Las políticas públicas favorecen la participación de los ciudadanos para alcanzar una meta, un logro, un proyecto compartido del país, porque vivimos en un Estado con democracia participativa que debe brindar espacios, dependencias y marcos legales dispuestos para facilitar y promover la coherencia entre la elaboración, la ejecución y el control de las políticas públicas, las cuales deben dejar como resultado una transformación social, cultural y política.

Reconociendo esta realidad y de acuerdo a las entrevistas los funcionarios mencionaron acciones para mejorar la gestión de la implementación como lo es la posibilidad de realizar todo

en línea o un sistema digital que facilite la consulta y el acceso, así mismo los tiempos de respuesta de la solicitudes deben ser reglamentados, mejorar los canales de difusión, realizar conservación de evidencia durante los procesos, también se mencionó la estabilidad laboral como un factor que afecta la continuidad de los planes y programas porque por la inestabilidad la gente no se apersonan de las labores y se desligan motivacionalmente de los procesos haciéndolos cumplirse a destiempo, esta experiencia de implementación deja la enseñanza de hacer una planificación estratégica y flexible, puesto que las intervenciones masivas para ser efectivas requieren flexibilidad y adaptabilidad a las situaciones de cada municipio o sector, sin embargo los entrevistados reconocen su responsabilidad como funcionarios públicos frente a la sociedad y es por ello que plantean opciones de seguimiento y control, ya que al ser una institución gubernamental cuenta con marcos legales que abre la posibilidad de control a la gestión desde cualquier posición y abre caminos para la participación y el acercamiento ciudadano porque las personas pueden sentir que son escuchados y que se puede hacer veeduría a los procesos. Por esto el Sigesi es un sistema integrado que condensa la información de la población vallecaucana para articular los ejercicios de planeación estratégica y acción territorial. Esta plataforma brinda información cualitativa y cuantitativa compartida interinstitucionalmente, aportándole a los entes territoriales, municipales y departamental un proceso de control y ejecución de política públicas.

10.3 Coordinación Interinstitucional: coherencia entre la acción y los ideales.

El tema es de articulación porque si tu vez el tema de los recursos depende de todas las secretarías pero cuando tú hablas de articulación y se construye un plan departamental de desarrollo aquí tiene que estar inserto que cada una de las líneas gruesas de esta ordenanza. (ET5.F. 2015).

Es fundamental establecer que mediante la articulación de los actores y una estrategia transversal de apoyo a la gestión, se pueden lograr los resultados esperados a la hora de establecer la Ordenanza, como fuente para implementar procesos participativos que brinden los beneficios esperados, articulación entre los actores institucionales y comunitarios, mayor rendición de cuentas y una mejor ejecución de políticas y prestación de servicios, en miras a la construcción de una sociedad diferente.

Lo que se ha realizado son los enlaces con cada una de las secretarías para la rendición pública de cuentas. Debe haber una articulación en la toma de decisiones, debe conocerse los planes, proyectos y programas para empezar a articular esa ordenanza 330, entonces nace con ese sentido, que se conozcan las decisiones de los municipios, saber que está sucediendo. Entonces para el 2014 está lista la plataforma y se empieza a alimentar ahora, pero ya estamos en enlace. (ET3.TD. 2015).

Entendiendo que los cimientos conceptuales, que parten de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación para la implementación de la Ordenanza 330, se dan por el informe de desarrollo humano, podríamos creer que los funcionarios saben que tienen responsabilidad en la ejecución de la política junto con las demás dependencias e instituciones, pero pragmáticamente no se dio así, ya que las personas y las instancias de la administración funcionan independientemente y no se correlacionan efectivamente para un proyecto en común.

Nace a nivel técnico, porque los técnicos creen que en las cuestiones de los proyectos las secretarías son islas apartes, fueron funcionarios de esta secretaría conjuntamente con el informe de PNUD y se ve la necesidad con la secretaría de ese entonces Luz Helena Azcarate. (ET3.TD. 2015)

Reconocer los problemas es una tarea necesaria pero insuficiente cuando se habla de políticas públicas porque a veces las herramientas elegidas para solucionarlo fracasan, por ello desde el análisis de este documento y de acuerdo con la experiencia de la implementación de la ordenanza 330 podríamos decir que valdría la pena proponer el repensar las vías para abordar los problemas que generan la adopción de políticas, como lo sería crear una herramienta jurídica y de seguimiento a la gestión de políticas públicas sociales en el departamento, para que las personas sin importar su condición participen, puesto que eso asegura el control social, el ajuste de los problemas públicos, y disminuye los problemas de la implementación. en las fases del ciclo de las políticas. Si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a este, menos cuando en el ámbito social, los procesos no son estáticos, por tanto el que se creara una herramienta jurídica de control para las políticas públicas sociales permitirá avanzar en generar oportunidades para las comunidades, especialmente aquellas que se encuentran más excluidas de la toma de decisiones, de la participación formal y no formal de la política social del Valle del Cauca.

La Ordenanza 330 necesita un proceso de reglamentación y para ello empezamos a encontrar, cuáles son esas instancias, agentes, particularidades que hay que tener en cuenta para resolver la situación que se presente y que tengamos un sistema de seguimiento y monitoreo a lo que está pasando en el Valle del Cauca, de ahí surge la

necesidad de crear un sistema de información social que hoy llamamos el Sistema De Gestión Social del Valle del Cauca. (ET5.F. 2015).

Considerando que solamente desde la apertura de la institucionalidad, hacia los territorios, que incluyen la información detallada de las acciones emprendidas, se lograra la receptividad desde las comunidades, pero sobre todo, brindando un seguimiento apropiado a la gestión pública. Resaltando el principio de eficiencia, inherente en las decisiones sociales, que deben optimizar la utilización de recursos en miras a avanzar en la inclusión. El Valle del Cauca es un departamento con diferentes vertientes étnicas, culturales, económicas, políticas e históricas, razón por la cual se hace necesario generar desarrollo social a través de políticas públicas que promuevan la inclusión social, pero esta inclusión solo será posible con la participación activa de los actores, la capacidad de gestión y la sostenibilidad del proceso, aspectos que se recogen en este análisis y que demuestra la falta de coherencia y coordinación interinstitucional en la implementación de la Ordenanza 330 de 2011.

Para saber sobre la coherencia existente entre la Ordenanza 330 de 2011 planteada y la implementada, es importante identificar los principios que se cumplieron y que por lo tanto pusieron en marcha la Ordenanza que se ha descrito en esta investigación, es decir dentro de los principios planteados para orientar las Políticas Públicas Sociales Departamentales está el considerar las personas como la razón y fin del desarrollo, el que el interés colectivo prima sobre el interés particular, que las personas son actores estratégicos del desarrollo y que los conjuntos sociales más excluidos deben ser favorecidos, pero no se cumplen a cabalidad, al menos en la participación de las personas como actores estratégicos porque más que beneficiarios, usuarios o receptores de servicios, son sujetos de derechos y protagonistas de las transformaciones pero en este caso fue muy débil esta parte a causa del poco interés e información que brindaron los

diferentes actores involucrados. Así que exceptuando este punto se puede decir que los demás si se cumplen en términos de ofrecer un sistema de información que identifique a los posibles beneficiarios, así como de favorecer un mecanismo para promover la oportunidad del bienestar a las personas, el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, la satisfacción de sus derechos fundamentales y la equidad a personas en condiciones de vulnerabilidad o de condiciones particulares.

Respecto a los criterios que orientan las intervenciones de la Ordenanza las Políticas Públicas Sociales Departamentales se encuentra por un lado, la coherencia que obliga a armonizar las intervenciones y recursos previstos con los objetivos y las metas establecidas; de otro lado la coordinación, obligan a potenciar sinérgicamente los esfuerzos institucionales de diferentes sectores y entidades la construcción de una sociedad más incluyente. Los cuales no llegan en su totalidad debido a que hay un rompimiento en la comunicación desde los diferentes niveles involucrados, la participación ciudadana es deficiente sin embargo se reconoce un gran esfuerzo en la compilación de información durante el proceso para lograr un sistema de información asertivo, con protección de datos, lo cual beneficia a todos los niveles y es reconocido por la parte administrativa que intervino en este análisis.

la coherencia en la coordinación interinstitucional comprende un vínculo lógico entre los objetivos, las estrategias y la gestión, por lo que podríamos decir que para el caso de la Ordenanza analizada se cumplió a pesar de las dificultades que se sortearon en el camino, lo que retraso los procesos pero, finalmente se cumplió con la meta de contar en el departamento con un sistema de información seguro que compile datos de las personas, lugares, fechas, planes y programas que aportaran al desarrollo de actividades y seguimiento en la ejecución de políticas públicas sociales.

Hacer un abordaje investigativo con el método interpretativista permite reconocer que existen diferentes perspectivas en la gestión de la implementación de la Ordenanza 330, debido a que cada persona tiene un concepto diferente de lo que significa implementación y por tanto el nivel de concientización y compromiso es diferente, lo que hace variable la coordinación efectiva y deja este ejercicio de implementación con retos y desafíos para poder avanzar en los cambios de las orientaciones de las políticas sociales.

11. CONCLUSIONES.

Aporte de la investigación al objeto de estudio.

En la realización de esta investigación se decidió utilizar el método interpretativista por lo que es una vía que permite conocer diferentes perspectivas, debido a que la realidad es dinámica y diversa cuando nos referimos al significado de las acciones humanas y la práctica social. Con esta investigación no se pretende hacer generalizaciones a partir de los resultados obtenidos sino una descripción ideográfica, en forma tal que el objeto estudiado quede claramente individualizado, ya que la interpretación nos sirve como vía del comprender los fenómenos sociales. Por lo tanto, este trabajo invita a tener capacidad autoreflexiva para construir a través de la experiencia y la racionalidad la comprensión de la realidad histórica social.

Esta investigación indagó las interpretaciones y los significados que los participantes le dieron a sus acciones y su entorno, cuando se busca la interconexión de los elementos que influyen en la gestión de la implementación de la Ordenanza 330 de 2011, debido a que existen múltiples realidades construidas por los actores en su relación con la realidad social en la cual viven según sus interés políticos, sociales, personales y administrativos evidenciados en la investigación.. Por eso, no existe una sola verdad, y la realidad social resulta ser una realidad construida con base en diferentes marcos de referencia de los actores frente a gestión de la implementación de la Ordenanza 330 de 2011, a pesar de coincidir en la estructuración de un sistema de información como el SIGESI. Lo que nos mostró es que en el marco del estudio del campo de las políticas públicas se necesita considerar desde la perspectiva interpretativista la

influencia sobre la gestión de aquellos los intereses personales, responsabilidades asignadas, dependencia, nivel de poder y contexto de cada funcionario.

El Sigesi es una herramienta virtual que permite hacer seguimiento a los indicadores de la gestión pública, ayuda a identificar en tiempo real la dimensión de los diversos fenómenos sociales del Departamento y aporta a la construcción de un modelo de gestión social orientado a la protección integral de los vallecaucanos. Puesto que ofrece una base de datos más la consolidación de información con detalles que permiten identificar cada caso que sea consultado. La plataforma virtual también permite acceder a toda la información de la gobernación en materia de contratación pública y ejecución de proyectos, sin embargo queda por hacer una amplia concientización a los servidores públicos para que en el momento que se entre en contacto con la ciudadanía se le brinde una información y trato correspondiente, ya que por ser un sistema informático deja a ciertos sectores de la población lejos del alcance de la información por la imposibilidad de acceder y entender la tecnología, como es el caso de los adultos mayores o las personas discapacitadas, población hacia donde se enfocan las políticas sociales, entonces he ahí la importancia del enfoque diferencial y la gestión administrativa en la implementación de políticas.

Debido a que las personas son el motor principal de este proceso, en este trabajo de investigación se reúnen los referentes teóricos de las políticas públicas, las visiones de los actores y las razones sustanciales del problema, para finalmente brindar una interpretación de la realidad del contexto y el proceso de la implementación de la Ordenanza 330 de 2011. Según los actores participantes, la secretaria de Desarrollo Social de la Gobernación del Valle del Cauca tiene dificultades en la orientación, prioridades, promoción, articulación de manera concertada y participativa a nivel interinstitucional, el diálogo e inclusión de las organizaciones sociales y los

diferentes actores del desarrollo. A pesar que la Ordenanza está bien planteada y pretende alcanzar objetivos para la ciudadanía, en la práctica se ve afectado el desarrollo de los mismos debido a otros aspectos como sostenibilidad, comunicación, coordinación interinstitucional, trabajos aislados y falta de compromiso político.

Por su parte, la sostenibilidad o permanencia de las políticas públicas sociales, como la expresa en la Ordenanza 330 de 2011 se ven afectadas por la falta de compromiso de los actores, de escenarios de concertación y de la definición de estrategias de gestión de recursos para este tipo de políticas.

Podemos decir que a las políticas públicas del Valle del Cauca tiene falencias en la priorización de sus problemas públicos coherentemente con las capacidades instaladas para lograr una política social coherente ya que por su desarticulación y fragmentación institucional, se da la duplicación de funciones y servicios, la descoordinación de acciones y el ineficiente uso de los recursos.

Los actores involucrados tienen lógicas institucionales diferentes, se comportan con una idea sectorial de su alcance laboral y sumado a eso la coordinación se gestiona en escenarios con tensiones, disputas, cambios de poder y superposición de políticas.

También podemos decir que hay una fragmentación institucional ya que los problemas sociales son mirados con poca atención a su integralidad, lo que significa que las personas tienen desarrollos diferentes dependiendo del medio ambiente, familia, cultura, tradiciones, entre otros. Lo que significa que mientras crezca la diferenciación de la sociedad aumenta la necesidad de coordinar entre instituciones, actores y sectores de la sociedad civil y el Estado.

Por su lado, las fallas de coordinación deberán recibir atención de parte de quienes están interesados en la negociación, gestión e implementación de políticas públicas. El notable que para Estado hay debilidades para llevar a cabo con éxito la estratégica función de coordinar, porque es un proceso del que depende la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y los recursos gubernamentales para satisfacer y cumplir con las necesidades de la población. En ese sentido, sería recomendable que las políticas públicas que decidan implementarse, posean un marco jurídico legal que además de facilitar la coordinación de los diversos agentes, instituciones y/u organizaciones que intervienen en las mismas, la torne exigible y sostenible.

Aporte de la investigación al campo de las políticas públicas.

Se puede decir que esta investigación aporta en el campo de las políticas públicas en aspectos como la transferibilidad y podemos evidenciar como se adopta las políticas públicas en la Ordenanza 330 de 2011 pero desafortunadamente las condiciones administrativas no permiten una implementación eficiente lo que se evidencia en las continuidades o discontinuidades de la experiencia. En general, es acertado usar las transferencias, pero teniendo en cuenta las condiciones o entorno de cada circunstancia ya que las políticas sociales deben darse de acuerdo a los grupos poblacionales y orientar el desarrollo de programas y proyectos acordes con las características de cada municipio del Valle del Cauca.

El aprendizaje por transferibilidad es relevante porque permite conocer experiencias pasadas; aprender de ellas y según sea el caso, adoptarlas o prevenirlas, es decir, aporta un entendimiento mejorado que nos da herramientas para poder juzgar si la hoja de ruta seleccionada es lo ideal, puesto que el hecho de que existan similitudes entre políticas no significa que toda política se pueda aplicar en otro lugar, o sea cada problema público es único. Además la experiencia mostrara las rupturas o avances y fundamentalmente en la sostenibilidad,

aspectos que permiten mostrar el posicionamiento del tema en la agenda pública. Ahora bien, conocer y contrastar otras experiencias pasadas abre caminos sobre procesos sociales, territoriales, culturales y amplía la mirada para tener un análisis adecuado en el desarrollo de actividades, ya que las bases institucionales tienen limitaciones respecto a la actualización permanente, la organización y clasificación de información, situación que complejiza las labores, entonces tener la oportunidad de saber cómo le fue a otro lugar en la implementación de políticas y decidir si se transfiere o no, da una oportunidad ser asertivos con políticas de eficacia y efectividad.

En realidad las administraciones gubernamentales no son tan coherentes como lo afirma el modelo teórico porque tienen errores que dan lugar a comportamientos ineficaces, por lo que en la crítica a este modelo hay que subrayar que la sociedad es heterogénea, activa y en constante evolución, lo que genera la necesidad de manejar desde lo interinstitucional una coherencia lógica en la aplicación de políticas públicas.

Con fin de mejorar la gestión, coherencia y coordinación de las políticas públicas, es recomendable lograr espacios de difusión de información enfocada a integrar los diferentes niveles gubernamentales y objetivos estratégicos en la implementación de políticas. Asimismo, el brindar canales adecuados de comunicación entre la participación ciudadana y el Estado para permitirles integrar desde el comienzo en el proceso de las políticas públicas.

La participación ciudadana y el desarrollo institucional es un proceso que se debe incluir como compromiso de las políticas públicas sociales para el departamento del Valle del Cauca, teniendo en cuenta esta directriz, podría decirse que la Ordenanza 330 en su formulación cumple con apoyo en los procesos de construcción colectiva que permiten el acercamiento entre grupos poblacionales y las instituciones, pero infortunadamente en la práctica, la cual se evidencia en el

trabajo de implementación, donde se hallaron barreras en la participación ciudadana, la comunicación y la coherencia interinstitucional que deja como resultado una política pública social que cumple con objetivos, recoge información para base de datos, pero tiene algunas falencias y genera muchas expectativas de que se pueda mantener el rubro presupuestal para generar la sostenibilidad. Tarea que hace parte de la nueva administración, los aportes estratégicos y la voluntad política de la nueva gobernación.

Las políticas públicas sociales ameritan que los ciudadanos se apropien de los procesos para avanzar en la garantía de derechos poblacionales ya que esta situación es un aporte para la gestión del conocimiento y permite avanzar en el análisis de un proceso que no se agota, por el contrario implica mayores retos para los actores involucrados ya que el reconocimiento del enfoque diferencial mejora el poder ampliar la cobertura, la comunicación y realimentación, el trabajo conjunto, la coherencia, la coordinación interinstitucional y la responsabilidad respecto al futuro del Departamento del Valle del Cauca. Ya que la experiencia de construcción e implementación de la Política Pública Social del Valle del Cauca aporta en el análisis dimensiones que valen la pena tener en cuenta en el desarrollo de nuevas políticas como lo son la dimensión humana, vista a través de los actores partícipes desde sus distintos roles y responsabilidades; y la dimensión temporal con un análisis más allá de lo cronológico, es decir en el sentido de la evolución.

Como aspecto positivo la implementación de esta ordenanza deja recolección de información, análisis del estado poblacional y recomendaciones, con base en lecciones aprendidas, que permite a este proceso y otros venideros identificar los aportes tangibles en lo referente a la intervención y acción del Estado, la inclusión, la comunicación, la participación y demás perspectivas teóricas y prácticas.

Este proceso de política pública demuestra el esfuerzo de la ciudadanía y del gobierno departamental apostándole a la inclusión diferencial, que resulta tan diversa como interesante, en el objetivo de aportar en el proceso de construcción de imaginarios de participación y acción que exploran la convivencia intergeneracional, interétnica, intercultural y la participación real y efectiva en las decisiones públicas del Departamento del Valle del Cauca.

El entorno institucional esta mediado por varios aspectos que en ocasiones han sido promotores y motivadores de las labores, y en otras han obstaculizado la continuidad del proceso. Tales aspectos afectan las dinámicas institucionales y la sostenibilidad, pues promueven el interés, responden por el acompañamiento técnico, buscan el establecimiento de alianzas de cooperantes y garantizan la asignación de recursos departamentales para que la política logre trascender del papel de la implementación.

Uno de los principales retos de la administración pública es el paso de la formulación a la implementación de una política pública, la investigación evidencia que las acciones y los esfuerzos están más centrados en los procesos de construcción, no se previó la asignación de recursos coordinada para el desarrollo de acciones políticas y administrativas basadas en trabajar en equipo con modelos de intervenciones integrales, comunicacionales, equitativas e interdependientes.

La gestión de la implementación nos permite dilucidar cómo la concepción sobre la gestión de la implementación de la política pública social se enmarca en el modelo top down que dificulta su puesta en marcha. Muestra de ello es la inexistencia de evaluaciones de impacto que permita verificar la implementación de la Ordenanza. Asimismo demuestra el esfuerzo de la ciudadanía y del gobierno departamental apostándole a la inclusión diferencial, pero que aún está

en deuda con el proceso de participación y acción enmarcado en la convivencia intergeneracional, interétnica, e intercultural .

En conclusión el análisis de la investigación evidencia la necesidad de fortalecer los procesos de participación social promovidos desde la Secretaria de Desarrollo Social y dar continuidad a los planes, proyectos y programas con adecuados resultados.

Referencias Bibliográficas.

Aguilar, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. F. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México. Políticas públicas y transversalidad*. Mexico: Editorial Limusa.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Guía para la elaboración de política pública*. Bogotá D.C.

Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1211/Inequidad,%20Desarrollo%20Humano%20y%20Pol%C3%ADtica%20Social%20Importancia%20de%20las%20Condiciones%20Iniciales%20\(I-51-Es\).pdf;sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1211/Inequidad,%20Desarrollo%20Humano%20y%20Pol%C3%ADtica%20Social%20Importancia%20de%20las%20Condiciones%20Iniciales%20(I-51-Es).pdf;sequence=1)

Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Editorial Fundamentos.

Baeza, M. (2002). *De las metodologías cualitativas en investigación científico social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido*. Concepción: Editorial de la Universidad de Concepción.

Betancourt, G. (1993). *La Teoría del Desarrollo Económico en Schumpeter*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Banco Interamericano De Desarrollo BID. (2003). *Inequidad, Desarrollo Humano y Política Social: Importancia de las Condiciones Iniciales*. BID. Recuperado [https://www.google.com/search?client=firefox-b-ab&q=BID.+\(2003\).+Equidad,+Desarrollo+Humano+y+Pol%C3%ADtica+Social:+Importancia+de+las+Condiciones+Iniciales.+BID&spell=1&sa=X&ved=0ahUKEwiX6Zm-59TSAhUHeCYKHSDzCkIQBQgYKAA&biw=1366&bih=53&bav=on,2,or.&ech=1&psi=lkLHWJfGBIfwmQGn5qmQBA.1489453718413.3&ei=lkLHWJfGBIfwmQGn5qmQBA&emsg=NCSR&noj=1&gfe_rd=cr](https://www.google.com/search?client=firefox-b-ab&q=BID.+(2003).+Equidad,+Desarrollo+Humano+y+Pol%C3%ADtica+Social:+Importancia+de+las+Condiciones+Iniciales.+BID&spell=1&sa=X&ved=0ahUKEwiX6Zm-59TSAhUHeCYKHSDzCkIQBQgYKAA&biw=1366&bih=53&bav=on,2,or.&ech=1&psi=lkLHWJfGBIfwmQGn5qmQBA.1489453718413.3&ei=lkLHWJfGBIfwmQGn5qmQBA&emsg=NCSR&noj=1&gfe_rd=cr)

Banco Interamericano De Desarrollo BID. (2006). *La política de las políticas públicas*.

Cambridge: Center of Latin American Studies.

Cámara de Comercio de Buenaventura. (2015). *Análisis del Empleo en Buenaventura*.

Buenaventura: CCB. Recuperado de <http://www.ccbun.org/>

Carvalho, H. (1994). *A participação e organização consentida como uma das dimensões da cidadania*. Brasília: IICA/SEPLAN.

Comisión Económica para América Latina CEPAL. (2012). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: ILPES. Editorial CEPAL. ISBN: 9789212211053.

Cutiva, J. P., & Obando, D. R. (2015). *Coordinación Y Coherencia De Las Políticas Públicas Sociales Del Valle Del Cauca - Ordenanza 330 De 2011*. Cali: Universidad del Valle.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2015). *Sistema Estadístico Nacional*. Colombia. Recuperado de <http://www.dane.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia Diagnóstico y estrategias*. Obtenido de https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2012). *Organización*. Bogotá: DNP. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2013). *Evaluación de la Política Familias en Acción*. Bogotá D.C: Sinergia.

De Roux, G. (2007). *Asesoría en el perfeccionamiento de la política social del Departamento del Valle del Cauca, con énfasis en la política de juventud*. Cali: Secretaría de Participación y Desarrollo Social.

- Edwards, T. (2003). *Innovation and organizational change: Developments towards an interactive process perspective*. *Technology Analysis & Strategic Management*, 445–464.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). *Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples*. *Revista Gestión y Política Pública*, 7 (2) 201-246.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la Globalización*. Bogotá: ILSA.
- Evans, P. (2011). *El Estado como problema y como solución. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* En J. d. Nación, (pp. 17 - 54). Buenos Aires.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2011). *Ordenanza 330 del 5 de Agosto de 2011*. Santiago de Cali: Imprenta Departamental.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2015). *Sistema de Gestión social integral del Valle del Cauca SIGESI*. Obtenido de https://issuu.com/sisvalledelcauca/docs/2__gesti__n_social_integral_y_pol__
- Gómez, J. (2010). *El Ciclo de las Políticas Públicas*. Antigua: ECLAC.
- González, P. (2009). *Conflicto y acuerdo humanitario*. Bogotá: Universidad Libre de Bogotá.
- González, P. E. (2007). *Derecho Internacional Humanitario*. Bogotá: Universidad Libre Bogotá.
- Gorbaneff, Y. (2003). *Teoría del agente-principal y el mercadeo*. *Revista Universidad EAFIT*, número 129. Medellín: EAFIT.
- Guerrero, O. (1998). *El 'Management' Público: una Torre de Babel*. *Revista de Ciencias Sociales*. Año 5, núm. 17 Distrito Federal: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Guerrero, O. (2000). *Management Público, un concepto elusivo. Cuatro Variaciones Sobre el Mismo Tema*. *Revista de Administración Pública* 100, 191-224.

- Hernández, R. (2007). *Fundamentos de metodología de la investigación*. Madrid: Mc Graw-Hill.
- Hicklin, A., & Godwin, E. (2009). *Agents of change: the rol of public managers in public policy*. The Policy Studies Journal, 13-20.
- Jiménez, W. (2012). *El concepto de política y sus implicaciones en la ética pública: Reflexiones a partir de Carl Schmitt y Norbert Lechner*. *Reforma y Democracia CLAD*, 2, 215-138.
- Kaztman, R. (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Santiago: CEPAL.
- Kelly, J. (2003). *Procesos y práctica: el ciclo de las Políticas Públicas*. Caracas: Ediciones IESA.
- Kranzberg, M., & Pursell, C. W. (1981). *Historia de la tecnología: la técnica en Occidente de la prehistoria a 1900*. Madrid: Gustavo Gili.
- Ley 1098. (2006). *Código de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia*. Bogotá: Senado de la República.
- Loaiza, J. P. (2012). *Análisis de la implementación de políticas públicas en el deporte en el Valle del Cauca*. Tesis de licenciatura. Universidad del Valle. Santiago de Cali.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas Públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mariluz, O. (2014). *Nobel de Economía: "Programas sociales no solucionan la pobreza y la desigualdad"*. *Gestión*, 5. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/programas-sociales-no-solucionan-problema-pobreza-y-desigualdad-2112991>
- Mariñez, F. (2009). *¿Estado regulador o autorregulación social? Una reflexión sobre el rol del Estado en las redes de política*. *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 107-126.

- Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). *Policy diffusion and policy transfer*. En *Policy Studies*, Vol. 30, No. 3, (págs. 269 – 288). Routledge Taylor & Francis Group.
- Martínez, R., & Collinao, M. (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Serie Manuales.
- Martínez, R., & Palma, A. (2011). *Avances en el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio e Inversión Social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martyniuk, C. (1994). *Positivismo, Hermenéutica y Los Sistemas Sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Medellín, P. (1994). *Democracia Inacabada, transición o ficción democrática: los límites entre la reestructuración y el reformismo en América Latina. Nuevos itinerarios para un viejo problema*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Mejía, J. (2012). *Modelos de implementación de políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social*. *Analecta Política*, 141-164.
- Mény, Y. (2011). *Las políticas del mimetismo institucional. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 319-335). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Naciones Unidas. (2010). *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Obtenido de <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?>
- Olson, M. (1992). *La lógica de la Acción Colectiva*. México DF: Limusa.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: ILPES.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México: Flacso.

- Prince, R. (2012). *Policy transfer, consultants and the geographies of governance*. *Progress in Human Geography*, Vol. 36, No. 2, 188 – 203.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2008). *Informe de Desarrollo Humano 2008: Valle del Cauca incluyente y Pacífico*. Santiago de Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. Santiago de Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca.
- Procuraduría General de la República. (2012). *Informe de Rendición Pública de Cuentas por Municipios*. Bogotá: Procuraduría General de la República.
- Pump, B. (2011). *Beyond metaphors: New reseach on agendas in policy process*. *The Policy Studies Journal*, 1-12.
- Quiroga, R. (2009). *Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México D.F: Publicado por The Belknap Press of Harvard University Press, ISBN 674-88014-5
- Repetto, F. & Bronzo, C. (2015). *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Madrid: Colección Estudios nº 18. Programa Eurosocial.
- Repetto, F. & Fernández J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC y UNICEF.
- Revuelta, V. B. (2007). *Sobre la Implementación de las Políticas*. Chía: Colombia.: Dikaion, noviembre, año/vol. 21, nº 16. Universidad de la Sabana.

- Rodríguez, D., & Valdeoriola, J. (2007). *Métodos y técnicas de investigación en línea. Metodología de la investigación*. Barcelona: Universidad de Catalunya.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio Barceló, E. (2002). *Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No 25, 23, 32. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). ISSN: 1989-8991
- Ruiz, Ú. P. (2013). *Fallas de coordinación en las políticas públicas*. Perú: E-capacitaperu Educación sin límites ni fronteras.
- Sánchez, K. (15 de 06 de 2011). *Palabras que triunfan políticas que fracasan*. Revista cronoscopio. Obtenido de academia.edu:
http://www.academia.edu/523710/Palabras_que_triunfan_Politicas_que_fracasan
- Sen, A. (2002). *Desarrollo y libertad*. Apuntes del CENES (págs. 311-328). Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Sen, A. (2009). *Los materiales de la justicia. En La idea de la justicia* (págs. 253 – 347). Bogotá: Taurus.
- Solarte, L. (2004). *Las evaluaciones de las políticas públicas en el Estado liberal*. Cali: Universidad del Valle.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel. 288 págs.
- Tavares, L. (2011). *Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil*. San José: FLACSO.

- Terpstra, J., & Havinga, T. (2001). *Implementation between tradition and Management: Structuration and Styles of Implementation*. *Law & Policy* Vol. 23, No. 1, 95 – 116.
- Valdés, J., & Espina, M. (2010). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias*. Vol 2. Montevideo: UNESCO para América Latina y el Caribe.
- Vallejo, R., & Parodw, D. (2008). *Derribando mitos sobre el Estado empresario*. *Revista Chilena de Derecho*, 135-156.
- Van der Meer, F., Raadschelders, J., & Toonen, T. (2008). *Modelos administrativos, tradiciones y reformas ¿Último recurso explicativo? Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena en Administración Pública*, 85-103.
- Varela, E. (2008). *Reforma del Estado y redefinición del campo de las políticas públicas*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Varela, E. (2013). *El Estado Empresarial y sus Configuraciones en los tiempos del Globalismo*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Varela, E., & Otálvaro, B. (2013). *La reinención de las Políticas Públicas de Asistencia y Protección social en Colombia*. Toledo: Barataria.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Fifth Edition. Thousand Oaks. United States of America: Sage Publications, Inc. ISBN 978-1-4833-0200-3

ANEXOS.

ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

ENTREVISTADO #1

Persona entrevistada: **GUSTAVO DE ROUX**

Cargo: Ex Funcionario SECRETARIA DESARROLLO SOCIAL.

Fecha: Septiembre de 2015



GUSTAVO DE ROUX

Ingeniero agrónomo con posgrado en Sociología del Desarrollo de la Universidad de Wisconsin, Doctorado en Estudios de Desarrollo y planificador de la Universidad de Montpellier y sociólogo de la Universidad de Berlín, ha sido profesor las Universidades del Valle, los Andes y Johns Hopkins. Fue Ministro de Salud Pública, Decano de la Facultad de Educación de la Universidad del Valle, director de varias ONGs y Decano de la Facultad de Derechos Humanos de la Universidad Católica Lumen Gentium. Consultor internacional y autor de muchas publicaciones sobre políticas públicas, planificación participativa, conflicto y paz. Director del Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca, Director de la Alianza de Educación para la Paz (Alianza del Banco Mundial, la OEI, PNUD, UNICEF, el Convenio Andrés Bello y el Ministerio de Educación), Ha realizado estudios sobre capital social y problemas sociales del Valle del Cauca, Cali, la costa del Pacífico, el norte del Cauca y para poblaciones específicas; así como intervenciones para prevenir la violencia y propuestas para el desarrollo comunitario, la participación social, desarrollos locales y regionales. Y se ha destacado como Consultor y Asesor nacional e internacional del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los gobiernos de Colombia, España y Holanda, el INCAP (Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá), Instituto Mexicano de la seguridad Social, la Organización Panamericana de la Salud, OPS, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras.

GDR: El interés en una Política Social está relacionado con el bienestar de la gente, sobre todo el de poblaciones que exhiben los niveles más elevados de vulnerabilidad y precariedad, es decir, en términos generales, se enfoca en disminuir los desequilibrios y desbalances de poblaciones muy vulnerables frente a otras, tiene focos poblacionales muy particulares, sociedades que están en situación de mucha precariedad, entonces habla de los problemas de

equidad, desigualdad, desequilibrios, en términos generales tiene esa función y esa misión, que desde el Estado pueden desarrollar políticas, planes y proyectos en favor de esas comunidades.

El problema de la política como intencionalidad, como propuesta, como velos, que aunque son claros, donde hay problemas es la implementación para generar los resultados, de ahí viene el tema de la integralidad, en primer lugar, debe responder a criterios muy claros, que de alguna manera se contemplan en la ordenanza, que de alguna manera, criterios con énfasis ahí entra lo que se plantea Amartia Sen, que debe ampliar las oportunidades y desarrollar capacidades fundamentalmente, ahí hay una diferencia con otras políticas públicas que no se orientan a desarrollar capacidades, por ejemplo una educación, que se base en ampliar el acceso al servicio, pero a una educación que tenga unas características particulares, características en las que se desarrollen la capacidad de entender, resolver problemas, la empatía, capacidad de comunicarse, de trabajar en equipo, de participar, de recibir y hacer la crítica de alguna manera, construcción de ciudadanos.

Los criterios orientan la política social a los énfasis, que están íntimamente ligado a la capacidad de generar ciudadanía, ciudadanos convivientes, no simplemente que se generen condiciones como los subsidios, como los subsidios condicionados. Una política social puede estar orientada a lo poblacional o a lo territorial, en la Ordenanza se hace más énfasis en lo segundo, lo que pasa es que la pobreza se ve, se siente y es una cuestión territorial, se huele, se conoce, no tiene que ver con el ingreso o su alimentación, sino con el hábitat, tiene una expresión territorial, no solamente se pensó en la participación, en la ejecución de proyectos, sino en la capacidad de proponer, con la capacidad de construir argumentos, concertar y negociar opciones de bienestar, tiene que estar dentro del marco de la política social, la pobreza a la vez es una condición y una situación, una cosa es ser pobre a estar pobre, puesto que al igual que el caso de

la Alemania, que a pensar de la guerra, luego de 15 años estaban nuevamente en la élite mundial, puesto que estaban pobres, pero no eran pobres.

La política social tiene que generar bienestar, empezando por los indicadores, que no solamente deben medir ingresos, sino capacidades, a la par que usted disminuye los desequilibrios, a través de los subsidios, debe formar también ciudadanos, construyendo actores, a gente que participe, que sea capaz de discutir, éste enfoque responde a los criterios de la generación de capacidad.

El problema nace en la implementación, en donde surge la desarticulación y la descoordinación, uno puede decir que la coordinación y sobre todo la intersectorialidad, requiere dos cosas fundamentales: compartir metas, quien no sabe para dónde va, cree que todo camino es bueno, que deben ser claras, además de tener enfoques compartidos, por ejemplo la política nacional que tiene una política poblacional, difícilmente podrá conciliarse con una política territorial, porque son incoherentes, tengo que tener un enfoque, principios, tengo que compartir metas, maneras de hacer. Hay que trabajar con enfoques técnicos que orienten la política social con los territorios, en donde se articule la inversión, a partir de la voluntad política del gobernante, que oriente la construcción de capital social, de tejido social, de construir ciudadanía, de construir actores, brindarles protagonismo, pero eso requiere que los enfoques tengan unas características específicas: la proposición, argumentación, elaboración de propuestas, construir protagonistas.

Una vez invité a una comunidad a una concertación, a la cual no asistieron, porque no tenían propuestas, dando una lección que la primera fase de la participación es construir capacidad propositiva, que está relacionada con generar la capacidad de concertar, de negociar y eso es construir ciudadanía, teniendo un enfoque territorial que articula la inversión pública y

privada. La preocupación es que se quede como una ordenanza, lo que uno observa es que cada dependencia estructura y utiliza sus recursos como quiere, no es un trabajo articulado, pero eso depende mucho del gobernador, si él no asume su operación, de trabajar en sinergia, proyectos que sean desencadenantes, que se focalicen en los puntos que sean estructurantes, no apuntarle a muchas cosas, sino generar efectos acumulativas, que al igual que las piezas de dominó, que como mancha de aceite que permita extender a todos los territorios, pero debe implementarse, generar unas características articuladores, que desde todas las dependencias, se logre generar un cambio. Por ejemplo la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, tiene una función rectora de lo social, que articula todo el eje social, no una secretaría con un presupuesto ínfimo, pero si el gobernante no tiene eso claro, no pasa nada, porque todos los secretarios sienten que les están es quitando sus recursos.

Los proyectos son claves, una cosa que es muy importante es que los ejes cumplan con los enfoques, que sean armónicos, por ejemplo, si la política municipal está articulado a un enfoque de derechos, pero la política nacional sólo piensa en el subsidio es complejo, puesto que la pobreza contempla un problema que es la temporalidad, que es el día, la gente gana al día y gasta al día, haciendo que la gente deba sobre detallar, comprando todo en muy pequeñas capacidades, incrementando el costo. No es pensar simplemente en el fortalecimiento de la infraestructura, competitividad, clústers, sino en un desarrollo orientado a la generación de valor en pequeñas cadenas productivas, aquellas que están por poco encima del umbral de rentabilidad, pero que necesitan fortalecerse, trabajando sobre lo construido.

Desde lo social, se debe estructurar, uno de los problemas que tiene el Valle del Cauca, es que los problemas de pérdida de confianza en el departamento es altísimo, una de cada tres personas, desconfía de sus vecinos y la desconfianza en las instituciones es realmente alta, en la

que más se confía es en las de salud, pero construir confianza tiene que ver con los valores, que hay que trabajar con base en las personas, generando ciudadanos con un sentido de comunidad distinto, trabajándolo desde las escuelas, desde las familias, desde las organizaciones comunitarias, proyectos que se basen en la solidaridad y la cooperación, al beneficio común, generando espacios, dando participación a la gente. es fundamental leer el Informe de Desarrollo Humano Sostenible. Uno de los grandes retos es en los planes de desarrollo, es priorizar, puesto que todo es importante, pero no se puede hacer todo, los recursos no son infinitos, pero deben al menos seleccionarse tres cosas o menos, que permitan generar impacto, trabajando concertadamente entre todas las dependencias.

ENTREVISTADO #2

Persona entrevistada: **LUZ ELENA AZCARATE SINISTERRA**

Cargo: EX SECRETARIA DESARROLLO SOCIAL

Fecha: Abril de 2015



LUZ ELENA AZCARATE SINISTERRA

Abogada especializada en Gerencia Social. En 1992 fue diputada del Valle del Cauca y entre 1995 y 1996 fue primera dama de Cali. Dedicó 10 años a trabajar en el sector privado. Fue gerente del Canal Regional de Televisión Telepacífico. Desde el año 2008 fue la titular de la Cartera de Desarrollo Social del Valle del Cauca. Donde uno de sus mayores propósitos al frente de esta Secretaría fue gestionar para trabajar por la inclusión social en el Valle del Cauca. Actualmente es la Secretaria de Educación Municipal de Santiago de Cali.

¿Cuáles fueron los motivos que para crear la ordenanza 330 de 2011?

LUZ ELENA AZCARATE: En aras de cumplir con los objetivos de la secretaria de desarrollo social, lo que la ley ordena que es la obligatoriedad de los concejos de política social, encontramos en la gobernación del Valle, una desorganización y muchas políticas que independientemente que estaban empezando a realizar, concebir y no existía un hijo conductor o

un marco conceptual donde cada una de las políticas sociales tuviera unos principios para su construcción y gobernabilidad. En aras de eso el Concejo de la Política Social de ese entonces decidimos trabajar un marco de política pública para el departamento, que nos diera un orden unos contenidos similares, unos principios dentro de los cuales se desarrollara cualquier política, contamos en ese momento con la voluntad y el apoyo del Dr. Gustavo de Roux, una persona de reconocida formación. Entre el año 2007 y 2008 la gobernación había trabajado con la Universidad del Valle, planeación departamental y el informe de desarrollo humano liderado y articulado por el Dr. Gustavo de Roux, entonces teníamos ese insumo, que fue lo primero, lo segundo la necesidad de un marco de política pública y tercero la obligatoriedad de la ley que los concejos de política social funcionen, entonces con esas 3 premisas decidimos iniciar un análisis del informe de desarrollo humano y a partir de construir ese marco para el departamento. Esa fue una construcción participativa a la que invitamos a los diferentes sectores poblacionales, llámense juventud, adulto mayor, indígena, planeación departamental estuvo en la coordinación de toda la parte de construcción de la política y fue cuando llegamos a la ordenanza 330.

¿Fue fácil la convocatoria para estos grupos?

Convocar nunca es fácil, uno de los peores vacíos que tiene la administración en general, es esa falta de continuidad en los esfuerzos de lo que se trabajó con anterioridad y darle que sean procesos y activismos, que era otro de los temas importantes que queríamos superar, las políticas públicas dejan de ser simplemente el cumplimiento de una obligación legal, llena de acciones y que fura fruto del proceso, no fue fácil pero lo hicimos desde la secretaria porque se trabaja con esos sectores y veíamos que las otras secretarías se involucraban, había una coordinación interinstitucional y quienes jalonaban el proceso era secretaria de desarrollo social y planeación, sin decir que los otros se hicieron los locos pero si desde no hubiera citado no habíamos

avanzado. Entonces es cuando llegamos a la ordenanza con un primer capítulo Definición, Objetivos, Principios y la característica de la política pública de ese marco, básicamente definió en garantía de derechos y reconocimiento del enfoque diferencial y como te digo teniendo como punto de partida el informe de desarrollo humano, allí se determinaron las características de la política, el enfoque diferencial, los criterios que la orientan y los lineamientos a seguir, los cuales son lo más importante, porque las políticas son vías y deben estar en permanente construcción. Es decir cuando uno está construyendo política primero identifica el problema, después lo diagnostica, después hace la propuesta, de cómo va a enfrentar ese problema, se ejecuta, se revisa, se hace seguimiento y vuelve otra vez y se identifica el problema para ver si se avanzó, las prácticas son constantes y no se le deben poner esto, no se le debe poner un cartón de se terminó porque desafortunadamente se coge y se guardan en un cajón y van y las muestran a los 3 o 4 años que tanto ha pasado que tanto ha avanzado que impacto. De todos modos eso era alineamiento como el tema general que toda política que se construya en el departamento del Valle del Cauca deben estar inserta dentro de esos lineamientos generales. Después entramos ya a la parte normativa y de administración y de la organización o sea, cómo, cuales, van ser la estructura o el cuerpo dentro del cual la política como se va a mover y allí es cuando el organismo rector máximo es el concejo de política social y así quedo en la ordenanza, esta también el concejo de política social que debe además ser parte del concejo de gobierno del alcalde o del gobernador. A partir del concejo de gobierno se deben delegar los representantes al concejo de política social que a su vez un decreto del gobernador determinan quienes son y son indelegables como dice además en la procuraduría, que el gobernador o el alcalde de turno en este caso el gobernador no puede delegar la asistencia del concejo de política social y para que esto funcione los secretarios que están dentro de este concejo de política, deben asistir y ojala sea

indelegable, aunque el que es indelegable por ley es el alcalde y el gobernador, los otros, pues de acuerdo a lo que el concejo de gobierno determine.

Cuando hicieron convocatoria para estos grupos poblacionales ¿dónde eran las reuniones?

En la gobernación hicimos muchísimas y otras las hicimos en la oficina de Gustavo de Roux.

¿Cómo fue la colaboración de su equipo de trabajo en la secretaria?

Eso se nos convirtió en una prioridad durante ese año 2011, en el sentido de que estamos organizándonos, por eso la asamblea nos la aprobó inmediatamente.

¿Cómo fue el proceso para que el diputado poniente se articulara con este proceso?

Primero el participó en las últimas reuniones donde la propuesta estaba muy adelantada y nosotros convocamos a miembros de la asamblea y algunos fueron y el que fue ponente fue una de las personas que se interesó desde que estábamos en la construcción, entonces todo fue muy fácil, cuando llegó a la asamblea ya estaba con las sensibilidades sobre el tema, nosotros buscamos el doctor Gustavo de Roux, quien participó en una sección de la asamblea, los muchachos de la política pública de juventud también tomaron la vocería y participaron o sea dentro de los sectores el que más abonó el proceso, fue los jóvenes porque eran los más organizados, porque tenían su política pública de juventud ellos mismo la habían defendido ante la asamblea y se había aprobado en el año 2008, entonces estuvieron muy interesados como sector de que la política pública de juventud jalonaran procesos como estos participando activamente, tanto que el sistema de información social que es parte de los objetivos de la política porque hablamos en el capítulo uno, que ya hablamos de los principios rectores y el

capítulo dos es el marco de las políticas públicas sociales, todo lo que hablamos ahora del concejo departamental de política social y todo lo que tiene que ver con esa estructura y como dar a conocer esta política y como dar un control de seguimiento a través del sistema de información social del Valle del Cauca y en esto también fueron muy participativos los jóvenes, porque ellos también tenían adelantado su proceso de política pública en todo el departamento, entonces toda su experticia, todo el tema que para ellos significa tener un sistema de información ha sido de las que más participación tuvieron en este proceso.

Una vez sancionada, ¿Cómo se le hizo difusión a esta ordenanza?

Nosotros lo hicimos a través del sistema de información de jóvenes, eso fue vital, ha sido vital, no se en esto momentos que tan fuerte estará el proceso de jóvenes porque entiendo que por ejemplo las elecciones del concejos municipales de jóvenes ha tenido tropiezos, no sé si ya se abran mejorado esos procesos nosotros tuvimos varios años en los que ininterrumpidamente trabajamos en los concejos de política social, no solamente departamental sino en la elección popular de estos concejos a nivel municipal que se nombraban los concejo municipales y pues además de utilizar ese sistema de información a través de jóvenes, pues siempre dentro de la obligatoriedad que tiene el departamento de celebrar un mínimo de los concejos de política social siempre se ha machacado durante este tiempo y creo que ahora igual la importancia de cumplir y de que no se quedará escrita la ordenanza 330 del 2011.

Cuando usted estuvo en este proceso ¿Cómo visualizaba la ejecución de esta ordenanza y cómo la ve hoy en día?

El tema es de articulación porque si tu vez el tema de los recursos depende de todas las secretarias pero cuando tú hablas de articulación y se construye un plan departamental de

desarrollo aquí tiene que estar inserto que cada una de las líneas gruesas de esta ordenanza van a tener presupuesto por parte de cada una de las secretarías que tienen que ver con el tema de política social o sea el tema de articulación empieza desde la construcción de los presupuestos. Primero el marco general es el plan departamental de desarrollo y después la construcción de los presupuestos anuales en esa construcción siempre debe haber un rubro que alimente esta ordenanza para su cumplimiento y nos quede sirviendo.

¿Cómo analiza usted ese tema de articulación, que tan fácil?

Es absolutamente difícil. Porque a mí me tocó sino hasta en diciembre del 2011. El 2012 ya no estuve, pero lo preveríamos y yo no sé cómo les abra ido. Que es muy difícil, porque desafortunadamente los recursos son muy escasos y más en el departamento y lo más difícil del Estado, es articular, somos islitas y el objetivo de esta parte social es articular y no sé cómo se haya desarrollado porque entiendo que ha habido mucha crisis financiera, lo que les han dado en un principio, no es lo que les han aprobado, no es lo que les han desembolsado finalmente a las secretarías entonces me imagino que han tenido dificultades.

Fuera de la parte presupuestal ¿Cómo fue la voluntad política de cada secretario?

Además ese es el tema y eso se despacha desde el gobernador, un gobernador asiste a los concejos de política social y exige que su equipo lo acompañe, eso empieza a funcionar.

¿El gobernador que estaba en ese momento, participó del proceso?

Si muchísimo, el doctor Francisco Lourido participó.

Y hoy en día ¿cómo ve usted este proceso, el cual nació desde su trabajo?

Esto lo estoy viendo desde afuera pero yo no conozco las minucias, pero sé que ha sido muy difícil, no se dirá el secretario que hay ahora. Yo lo oigo cada vez que tiene una intervención que habla de la ordenanza 330, no sé cómo le habrá ido.

Pero como ciudadana ¿cree que ha sido efectivo, ha visto algún resultado?

Lo que pasa es que hay una cosa, este proceso de gobierno departamental en Cali no se sienten mucho porque el trabajo se ve más con los municipios, yo sé que por ejemplo la política de la juventud esta caída, no es que esté muerta pero ha perdido impulso, que los concejos municipales hasta que supe el año pasado no han tenido la continuidad para la reelección, que prácticamente una sola secretaria no logra que esto tenga vida si el gobernador no se pone la camiseta, eso se lo puede confirmar el secretario. Yo como ciudadana no puedo palparlo, no he visto acciones contundentes.

Hablando de la condición de género, como mujer en el desempeño de su cargo ¿fue fácil o difícil hacer todo este proceso?

Para mí todo se facilitó. Cuando uno tiene la capacidad de administración y convencimiento que no tiene los hombres, la organización que no tiene los hombres y el acercamiento con la comunidad es mucho más fácil, porque además las que más convocas tú y que más van, son mujeres porque como le estoy diciendo ahora en el proceso en que esta, nosotras hacemos tantas cosas tantos procesos y sustentar tantas organizaciones que a veces no nos los creemos entonces parte del trabajo es que la mujer se crea de lo que es capaz y para mí no tuve ningún inconveniente, al contrario en los cargos que he estado me han facilitado ser mujer.

Finalmente ¿Cómo le gustaría ver esta política en el departamento?

Pues la verdad es que estos esfuerzos salen apenas cuando son procesos y cuando tú ves procesos es cuando va a los espacios institucionales que existen, ejemplo medios que es un tema de audiovisuales de comunicación de los jóvenes y los ve funcionando y los ve con productos audiovisuales que están llegando a los medios de comunicación y yo te digo que si habido porque yo fui gerente de Telepacífico y había un programa como resultado de estos procesos que mientras yo estuve, el programa estuvo al aire de manera que ha habido procesos pero la continuidad en esos procesos es lo que a veces es viables y pienso que son esfuerzos que no son en vano porque esos resultados están hay pero que no son los esperados.

Ahora usted está en campaña para la alcaldía bajo ese enfoque política social ¿Qué propuesta tiene o que visión tiene para la ciudad?

Mira yo creo que Cali tiene el mayor problema es la parte de pertenencia y todos estos procesos se quedan en el escritorio de funcionarios porque no se derrota la diferencia y no hay pertenencia ni de ciudad, ni pertenencia de institucionalidad, actuamos y gobernamos con activismo, con acciones pero es muy difícil los procesos y yo a lo que me comprometo como candidata es a un estilo de gobierno, más que los contenidos hay están nos los aprendemos y podemos hablar de la política pública de mujer, todas están escritas todas, pero lo que falta es voluntad política en que seamos unos gobiernos incluyentes, un gobierno cercano a la comunidad unos gobiernos en los cuales todos quepamos, gobiernos en que el interés general realmente este sobre el particular pero reconociendo la minoría no desconociendo la minoría y para eso a estas políticas pública hay que darles vida con presupuestos reales, con articulación y eso ésta en cabeza de quien deba ser el administrador, en el alcalde o el gobernador. En el caso mío yo lo haría porque me pondría la camiseta de este tipo de proceso porque creo profundamente en ellos y sin esos procesos avanzamos dos pasos y regresamos uno, cuando nosotros cumplimos este

tipo de procesos y estamos articulando permanentemente y buscando que los presupuestos se metan en lo que es, y se inviertan en lo que es y en la oportunidad que debe ser. Es como el acupunturista, quien pone la aguja en el punto neurálgico para que produzca efecto porque necesita que produzca, eso es política pública, priorizar y articular es un estilo de gobierno solamente lo pueden hacer dando ejemplo.

¿Cómo generar conciencia en la gente ya que el tema de enfoque diferencial no todo el mundo lo entiende? ¿Cómo concientizar tanto a funcionarios como a la gente del común que es importante eso?

Creo que la única manera es de que te vean actuar, en la medida en que el funcionario entre en esa priorización porque a quien tienes que concientizar primero, es a los funcionarios y la gente simplemente para ser participativa tiene que ser además convocada, porque desde la parte de la comunidad existen mecanismos que tampoco se usan pero ¿por qué no se usan? Porque tampoco los capacitamos, no los utilizamos no los convocamos y en el momento que aparecen, nos mortifican que digan que no entiendo o no saben o porque estamos haciendo esto y para que haya conciencia tiene que haber una disposición desde el funcionario público y por parte de la comunidad hacerlo consiente con la capacitación de todos esos derechos que tienen además que conllevan estos deberes con todos estos espacios que habla la constitución para participar, vaya usted hablar de una obra y convoque a la comunidad y no van y después se quejan, es decir no participan, esto es educando y no es un día para otro, debe haber continuidad.

ENTREVISTADO #3**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**Persona entrevistada: **DIEGO RAMIRO OBANDO DOMINGUEZ**

Cargo: SECRETARIO DESARROLLO SOCIAL

Fecha: Marzo de 2015

**DIEGO RAMIRO OBANDO DOMÍNGUEZ**

Licenciado en Ciencias Sociales, Especialista en Gestión de Proyectos y ha ocupado cargos en el sector solidario como Presidente del Sindicato de la Ferroviaria; Gerente de la Cooperativa Ferroviaria y en el sector del Magisterio como Coordinador y Rector de diferentes instituciones educativas. Con amplio liderazgo en causas sociales para las comunidades del sur occidente del país a través de la Congregación Cristiana a la que pertenece. Fue secretario de Desarrollo Social de la Gobernación del Valle hasta diciembre 2015.

¿Por qué es importante la ordenanza 330?

DRO: La ordenanza 330 persigue los objetivos del milenio, igualmente aquí en el Valle del Cauca había falta de institucionalidad como sin gobernabilidad y en esos objetivos del milenio hicieron un estudio en la secretaria de desarrollo y participación social, entonces el PNUD, informe que hicieron en el Valle del Cauca y quien dirigió fue el Dr. Gustavo de Roux con los principios de garantía e derechos y reducción de la pobreza, el desarrollo humano sostenible. Se reunieron varias secretarías salud, educación, cultura, etnias, desarrollo social, entre otras, presentaron a la honorable asamblea la ordenanza.

¿De quién fue la idea de crear la ordenanza?

DRO: Nace desde el principio de coordinar y de encontrar una metodología para implementar con el Valle del Cauca los proyectos sociales. Nace a nivel técnico, porque los técnicos creen que en las cuestiones de los proyectos las secretarías son islas apartes, fueron funcionarios de esta secretaria conjuntamente con el informe de PNUD y se ve la necesidad con la secretaria de ese entonces Luz Elena Azcarate.

El PNUD es un proyecto de cómo estaba el Valle de Cauca con inclusión y garantía de derechos, hay un libro que da la caracterización del Valle del Cauca, de cómo esta cada una de las secretarías, entonces sale la idea de que debe hacerse una ordenanza y nombran de director al Dr. Gustavo de Roux. A veces se piensa que la ordenanza 330 es muy romántica pero es todo un trabajo, porque hubo que construir una caja de herramientas y dentro de esa caja de herramientas se debe ver lo que es el enfoque diferencial, la garantía de derecho, la rendición pública de cuentas, igualmente se debe trabajar alrededor del ciclo vital: primera infancia, infancia, adolescencia, juventud, discapacidad, adulto mayor, se les debe dar una garantía de derechos. Entonces esa ordenanza lo que dice es que el presupuesto de la secretaría técnica debe estar por parte de la dirección de planeación y a secretaría de participación de y desarrollo social, para que reglamenten los consejos departamentales de política social y que igualmente debe haber un comité técnico antes de que se tomen las determinaciones

¿Quién conforma el consejo consejos departamentales de política social?

El consejo departamental de política social es con todas las secretarías de desarrollo social y es indelegable de acuerdo a la ley 1098. Se deben reunir como mínimo 4 cuatro veces en el año y ahí se toman las determinaciones para ver lo social del departamento y ahí es donde se da la implementación porque se definen las políticas sociales. La ordenanza quiere la articulación y la transversalidad y que los proyectos sociales impacten. Ya en lo que me corresponde del 2012 hasta el momento se dice que hay que implementar la ordenanza 330, pero primero hay diseñar la metodología y de ahí nace el SIS Sistema de información Social a nivel tecnológico. Un programa. Una plataforma conjunto con una Agencia Española de cooperación Internacional para el desarrollo (AECID) da unos recursos, la gobernación del Valle del Cauca de otros recursos y se puede decir que en este momento se tiene la plataforma.

¿Qué es la plataforma?

1. Es para subir los indicadores para la rendición pública de cuentas, para poder hacerle un seguimiento, un monitoreo a esos indicadores de pobreza, de educación, entonces ya están los programas para esa implementación.

Lo que se ha realizado son los enlaces con cada una de las secretarías para la rendición pública de cuentas. Debe haber una articulación en la toma de decisiones, debe conocerse los planes, proyectos y programas para empezar a articular esa ordenanza 330, entonces nace con ese sentido, que se conozcan las decisiones de los municipios, saber que está sucediendo. Entonces para el 2014 está lista la plataforma y se empieza a alimentar ahora, pero ya estamos en enlace.

Vamos a alimentar el SIS y con la plataforma de la procuraduría migran esos datos hacia allá, lo cual nos va a permitir que ese sistema tiene todo lo social de las poblaciones para trabajar la garantía de derechos y el enfoque diferencial para que cualquier secretario o alcalde pueda tomar una determinación de acuerdo a lo que hay en cada municipio y se le pueda hacer seguimiento y monitoreo a las políticas públicas sociales. Eso no existía acá en la gobernación.

¿En coordinación estratégica qué se hizo?

En coordinación estratégica se hace a nivel conceptual, qué es lo que hay en políticas públicas a nivel teórico, porque cada quien tiene un concepto pero tiene que haber un concepto para que a nivel de los funcionarios estén claro de cómo van a trabajar. En el 2014 se avanza más, contamos con el Sistema de Gestión Social Integral SIGESI, el cual contiene esa metodología que permite mirar los procesos, hay un mapa de procesos y en ese momento tenemos comités para poder trabajar infancia adolescencia, juventud y muchas veces hay temas traumáticos de trabajar. Por ello el SIGESI pretende que hay un mapa, articularlo, que estén

todos los comités visualizados y de los que hace cada uno de ellos y se hace un documento. Otra línea que trabaja lo que es el seguimiento es con planeación los mapas de procesos, entonces esos comités siempre son de la secretarías sociales, incluso hay asesores de la presidencia de la república, ICBF, diferentes personas.

¿Qué hizo la secretaria de desarrollo social?

Se unifica y se sacan mapas de procesos de todos los comités que están funcionando a todos los niveles. Al articularse con el mapa de procesos M1P1, que puede trabajarse conjuntamente con planeación, entonces el SIGESI, el SIS se socializa con planeación, con equidad de género y aquí nos hemos dado cuenta que el SIGESI funciona y que con una sola metodología se puedan implementar los proyectos en el departamento y de igual manera a través de SIS hacerle monitoreo. La procuraduría ya sabe de esto y dice que es excelente proyecto para poder avanzar.

¿Ósea que en Colombia no hay otro departamento que tenga este sistema?

No. No lo tiene. Y eso es lo que se está dejando. El SIS Sistema de Información Social y esto es con información incluso de la Cepal, que dice que se debe tener esos sistemas de información y nosotros ya la tenemos creada. El SIGESI es la metodología para mirar el mapa de procesos con M1P1 junto con planeación para que lo inserte. El SIGESI lo hacíamos interesante diciéndole a los alcaldes, al gobernador que teníamos que estar preparados y listos para la rendición pública de cuentas, pero no es solo esto, sino para poder mejorar en el Valle del Cauca, para que cuando la inversión social llegue, haya una verdadera coordinación de políticas públicas y pase por los municipios y a través de SIS y del SIGESI haya esa articulación y que haya un solo impacto a lo social. El SIS es un programa que ya está la plataforma y que la clave

la maneja la secretaria de desarrollo y participación social, entonces cada una de las secretaria de lo que trabaje de proyecto sociales conectados con unas baterías de indicadores, que aportan para a rendición publica de cuentas, pero el SGESI sin el SIS no hace nada, ya que uno es lo tecnológico y el otro es la metodología de mapa de procesos y de esta manera se articula las secretarias, los municipios. Lo que aporta a la rendición de cuentas para que lo pes de desarrollo estén articulados a nivel municipal con e departamental y a nivel nacional, esa es la línea de articular planes programas y proyectos. Cuando alguien consulte el SIS se da cuenta cómo va el valle del Cauca y articular que todos el mundo cumpla con esa metodología y que los objetivos sean intersectoriales y a nivel poblacional y se le enseñe a la comunidad esa garantía de derechos

¿Ese programa es la herramienta para la implementación de la ordenanza 330?

Si. La metodología son procesos como el Meci, ahí lo que hablan de planes, programas y proyectos es el mapa de procesos M1P1 y tenemos que registrar los logros. Esta ordenanza cuando salió tenía (6) seis meses para poderla reglamentar pues como ya tenemos lo que es el SIS y SIGESI ahora sigue es nuevamente tratar de ir a la asamblea que nos den una autorización para poderla reglamentar. Y en este proceso de trabaja con la equidad de género, diversidad sexual, del enfoque diferencial, esa herramienta la tenía que construir la secretaría de desarrollo social en cumplimiento de la ordenanza.

La ordenanza se sanciona y usted llega a los 6 meses, ¿quién diseñó la ordenanza que herramienta proponía en la implementación?

Proponía el SIS pero no el SIGESI, el SIGESI fue consecuencia de encontrar una ruta, una metodología que respondiera al mapa de procesos para articular, planes, proyectos y programas. Nosotros notábamos que ese M1P1 le faltaba algo para poder articular, es el proceso

de certificación de calidad, por eso se dice que es proceso de certificación está en un 70%. Tanto el SIS como el SIGESI es la metodología para que haya una política pública a nivel intersectorial y ahí están institutos como Bienestar Familiar, Registraduría, Dane, Sena, Indervalle, es decir, lo que está constituido entre secretarías y descentralizados, son unas 50 personas, para capacitarlas, que sean el enlace, que hagan su rendición de cuentas.

El SIS tiene herramientas como por ejemplo si habláramos de equidad de género y diversidad sexual, en el contenido hay dibujos animados a nivel pedagógico, porque este tema se trabajó con psicólogos, antropólogos, economistas, administradores, comunicadora social, fue un equipo multidisciplinario que trabajó, hubo la voluntad política del gobernador Ubeimar Delgado, porque se trabajaron 600 millones de pesos para poder construir las herramientas. Ejemplo desde que yo estaba en el 2013, el SIS 150 millones de pesos y ahora en el 2014 costó 120 millones de pesos, pero antes ya estaba la plataforma que la dio la Agencia Internacional Española. Entonces la gobernación lleva, $150 + 120 = 270$ millones de pesos más lo que se haya gastado antes en el 2013 trabajamos coordinación estratégica con 145 millones de pesos y en el 2014 trabajamos con 500 millones de pesos para poder construir esta herramienta, articular, llamar a los descentralizados, a las secretarías sociales, llamar a los enlaces de los municipios, presentar esto, como ya se hizo en el consejo de política social, la procuraduría ya dijo sí, estoy de acuerdo, es fantástico, no se ha hecho en Colombia. Aceptar el SIS y el SIGESI a nivel de la procuraduría con la plataforma para la rendición pública de cuentas, en el marco de la ley 1098, que esta plataforma migre a la plataforma de allá. Planeación por eso también aprueba lo del M1P1 para que este insertado en los planes y en los programas y proyectos y todos trabajen con el SIS y el SIGESI, porque es un organizador para la rendición pública de cuentas y para la toma de decisiones. 3048.

La Ordenanza de plantea como políticas sociales sostenibles. ¿Qué significa que sea sostenible?

Desde los objetivos del milenio, y desde autores como Amartya Sen que dice, generar capacidades para generar oportunidades, entonces no es solo las necesidades básicas insatisfechas, autores como Martha Nussbaum, porque el ser humano se tiene que desarrollar y tienen que ser sostenible, así que no es solamente los proyectos asistenciales, ya que este tipo de programas asistenciales trae más miseria al país. Ejemplo en Buenaventura los del Sisben 1 y 2, si tienen un hijo les dan un recurso económico, entonces piensan, ahh con un hijo me dan, entonces tengo 2, o para que me alcance tengo 3 y donde come1 comen 3. Por eso la agente ya no quiere trabajar y por eso es un proyecto asistencial. Entonces el desarrollo humano sostenible es una cultura de que hay que mirarles las capacidades a las personas para darle la oportunidad, además la educación trae consigo el desarrollo, porque si el ser humano está capacitado puede producir mucho. A veces se dice que la ordenanza 330 es muy románica en sus 16 artículos, hablando del desarrollo humano, pero el tema del desarrollo humano sale con el PNUD y ahí es donde está la articulación y la transversalidad para todas las secretarías sociales del departamento porque ahí también hay su Compos municipal ósea el Consejo Municipal de Política Social y es obligación hacerlo. Por eso lo que va hacer el SIS y el SIGESI van a articular para que estos comités cuando lleguen a las reuniones se tenga la información y se tomen verdadera determinaciones sobre la población vulnerable. Por eso todo este proceso es un ciclo de las políticas públicas, creados por una política de Estado, las cuales a veces las crean sin recurso o con unos pocos recursos y se convierte en duplicidades porque no hay el monitoreo, no hay control, no hay articulación ni transversalidad y cada cual, cada secretaria sale hacer su trabajo

para cumplir sus metas de producto y resultado, para que esas metas demuestren que hay inclusión, garantía de derechos, pero se hace con seguimiento y monitoreo.

Esto ya se socializo con la Universidad del Valle y ellos hablaban de unos 10 municipios y nosotros de los 42, ellos nos felicitaron, la Icesi también, donde se ha socializado nos han felicitado incluida la procuraduría.

¿La ciudadanía puede interactuar en esta plataforma?

Si las personas pueden opinar. Cuando dice accesibilidad y garantía de derechos el SIS nace para eso, los funcionarios lo alimentan pero quien mande la opinión queda registrado, es para que la gente diga qué sucede con el proyecto y ahí está la normatividad y se ha realizado un proceso para darse a conocer y los funcionarios enlace son claves para eso. El 18 de diciembre se presentó el SIS y el SIGESI en el consejo departamental de política social, en Comfenalco, se invitó a los 42 alcaldes, está el acta, el registro, donde asistieron como 18 alcaldes y todos los secretarios sociales y la mayoría de los enlaces. Nosotros queremos hacer un convenio con la Icesi o la Esap o la Universidad del Valle para que esto se convierta en un diplomado y para que los funcionarios públicos tengan unos créditos ahí.

Durante el estudio para la implementación ¿qué dificultades encontraron principalmente?

El recurso, pero contamos con la voluntad del gobernador y nos asignaron recursos, resistencia de algunos técnicos de la misma secretaría

¿Por qué resistencia?

Esa resistencia solo algunos tienen claro hacia donde surgen escépticos. Y dos estos técnicos no conocían la ruta. A partir del 2012 se logra que este esta política en los planes de

desarrollo, más la voluntad política. Entonces ya este año estamos en la implementación de la ordenanza 330 y se requiere para dejar amarrado con otras gobernaciones que lleguen, ya logramos que planeación entendiera que era necesario estar en el M1P1, el mapa de procesos, ahí es un amarre, venga el que venga hay que trabajarlo pero falta que los que vengan acá, lleguen a trabajar el SIS manejando la articulación y la transversalidad para que los proyectos sociales impacten.

¿Cómo le ha ido con las convocatorias para participar en el proceso?

La convocatoria para que conocieran el SIS y el SIGESI haciéndose un consejo departamental ampliado y en el que se hizo fueron 17 alcalde, es decir que ya estamos en la implementación. La Cepal dice que se debe constituir sistemas de información social y el Pnud, la gobernación, directivos, técnicos en reuniones que las evidencias se pueden observar en la sistematización que hay y que hizo la misma Universidad del Valle.

ENTREVISTADO #4

Persona entrevistada: **MARIO GERMAN FERNANDEZ DE SOTO.**

Cargo: DIPUTADO

Fecha: Septiembre de 2015



MARIO GERMAN FERNANDEZ DE SOTO

Abogado de la universidad Libre. Fue Concejal de Buga, director del SENA regional Valle. Fue Diputado y expresidente de la Honorable Asamblea Departamental del Valle del Cauca y actualmente fue nombrado como Secretario de Educación Departamental del Valle del Cauca.

¿Por qué usted fue el ponente de la Ordenanza 330?

Como diputado del Valle siempre he sido muy abocado a lo social, he sido un defensor de las políticas públicas, que son las herramientas para avanzar en el desarrollo, la aplicación de esa normatividad en Colombia, en el Valle la situación es una gran cantidad de normas que se quedan como letra muerta, pero no es obligatoria y vinculante a la transversalidad entre actores territoriales que apliquen y desarrollen la política pública.

¿Cómo se territorializa la Política pública?

En la Práctica no se ha dado, infortunadamente, municipios como el Águila no han llegado, por ejemplo municipios como Buga, Tuluá y Buenaventura cuentan con un gran presupuesto hacen que hoy haya una inequidad, lo importante de su trabajo es como se equilibran las Políticas Sociales y no se quedan en la región plana del Valle del Cauca, sino que también llegue a las laderas, a los esteros y los ríos de Buenaventura, la tesis debe mirar cómo se puede equilibrar que esas entidades del orden social, puedan hacer aplicable todas esas normas, especialmente en inversión en todos los municipios del Valle del Cauca, llegando a todas las poblaciones más vulnerables: niños y niñas, ancianos, y hoy necesitamos llegar a una población

que se incrementa: desplazados por la violencia, que en este momento pueden ser alrededor 300.000 personas, que andan de un municipio a otro como habitantes de la calle, sin ninguna protección del Estado, los que tenemos que proteger y el Valle del Cauca debe dar cobertura social a las poblaciones.

¿Cómo se hace para que las secretarías sociales se articulen a través de una política social?

Voluntad política, que los Programas de Gobierno, usted pueda adoptar y aplicar, a través de presupuestos reales, que los recursos se plasman en un presupuesto, pero no hay disponibilidad, los entes territoriales tienen una normatividad, el presupuesto se presenta en Noviembre, pero quedan con unos ingresos proyectados, que no se cumplen, quedan inflados o no se cumplen en un Plan de Desarrollo, que se hacen a 4 años, gobernantes, entes de control político y social, velen porque esas PP no se queden en presupuesto, sino que se ejecuten en programas y proyectos que están establecidos en el P de Desarrollo.

¿Cómo se territorializa la Política Social a través de la Planificación de largo Plazo?

Gran parte de la discusión actual, cómo se racionalizan los períodos de gobierno nacional y los territorios, es la gran discusión del momento, cómo hacemos para que los alcaldes y gobernadores no tengan 2 presidentes, dos planes de desarrollo que en muchos casos no están armonizados, la respuesta es unificando los gobiernos a nivel nacional, en un sólo calendario, en donde haya una sola fecha, con excepción de los congresistas.

Los ciudadanos no coinciden los conceptos de Estado y Gobierno, el primero es la sociedad jurídicamente organizada y el gobierno es de turno, que ejecuta las Políticas, que se deben diseminar, distribuir equitativamente entre toda la población independiente de su sexo,

raza, a las poblaciones vulnerables. Que indudablemente genere desarrollo, tranquilidad, convivencia pacífica y prosperidad, que en últimas es la función del gobierno, ya sea nacional, regional o local.

¿Cómo se genera una política pública sostenible?

De ahí lo importante de este trabajo, una cosa es un Plan de Desarrollo y otra cosa son las PP, que deben ser respetadas, la normatividad vigente debe ser obligatoria, no se debe se debe dejar al arbitrio de un mandatario o de una corporación, se tienen que aplicar, la PP tiene que prevalecer sobre cualquier propuesta o programa de gobierno, lo que debemos hacer es que esas PP se cumplan, que sean vigentes, aplicables en el tiempo y en el espacio.

¿Cómo la Ordenanza 330 podría generar coordinación y coherencia?

Si hay voluntad política no hay necesidad de generar otra ordenanza, para generar recursos se deben incluir en el presupuesto año a año, a través de programas y planes que ejecutan responsabilizando secretarías y dependencias, con algunas de ellas transversales, otros individuales, dependiendo de la competencia, pero la ordenanza yo la puedo aplicar en la medida en la que los recursos queden plasmados en un presupuesto y en un plan de gobierno, como un proyecto o un plan.

¿Qué importancia tiene el eje social?

El eje social es el más importante de todos, porque si no pensamos en la gente, vamos a tener una sociedad fragmentada, marcada por la violencia: intrafamiliar, delincuencia organizada, común, intolerancia; todos ellos producto de una fragmentación social, lo primero que debe hacerse es aplicar las Políticas Sociales de manera transversal y hacer en un programa de gobierno unos programas muy bien definidos y establecidos, para cada una de las

poblaciones: sectores vulnerables: adolescentes, jóvenes, adultos mayores, mujeres (hoy cumplen un rol fundamental), a la cual no se le están brindando las garantías para lograr su dimensión para el desarrollo, educación y bienestar.

¿Cómo garantizar el cumplimiento de las políticas públicas?

Yo creo que las corporaciones no están ejerciendo el control político y los entes de control, no tienen las herramientas suficientes, hay que denunciar, si los recursos no se aplican para lo que están establecidos es un peculado por aplicación oficial diferente, de tal manera que hay que hacer cumplir las PP. Éste trabajo tiene un rol fundamental para lograr que las políticas públicas tengan una aplicabilidad diferente y que ellas generen la transformación social que desde el gobierno se genere, porque claro, el sector privado puede ayudar, pero si desde el sector público no jalona, no genera la infraestructura, no da las condiciones, la confianza, no ofrece seguridad, es muy difícil que el sector privado pueda arriesgar su capital, para generar una sinergia entre sector público y privado que genera prosperidad. De ahí que se nos denomine tercer mundo, porque no hemos logrado equilibrar las PP del sector público, con las inversiones e iniciativas privadas, cuando logremos articular el desarrollo que promueve la PP con una inversión del sector privada en la que se brinde confianza, estabilidad en las normas para que ese sector privado que quiere invertir, pueda tener garantías que lleven a Colombia a convertirse en un país del primer mundo, ese debe ser el norte, el Valle tiene que dirigirse hacia el desarrollo social con equilibrio fiscal, transparencia, productividad y sobre todo mejorando los ingresos de los que menos tengan, hacia una verdadera prosperidad.

¿Cómo se incorpora el sector académico a esta unión con el sector público y privado?

Deben ir de la mano, la mejor manera es a través de los comités intersectoriales, tenemos que sentar a hablar a los políticos, gobernantes, con los rectores de las instituciones educativas, con la comunidad educativa y con la empresa privada, es necesario ponerlos a hablar que permitan que esos diálogos fluyan, pero si seguimos así, sin armonía, sin coherencia y es donde esta ordenanza le da garantía a la población.

¿Cómo propiciar la Garantía de Derechos?

Como Colombianos, debemos articular la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura, con un propósito común, que es el desarrollo social, eso debe ser un propósito común, a través de la formación desde los niveles escolares empezar a buscar no solamente desde la ciencia y tecnología, sino desde el civismo, la cultura y la formación integral le permita ejercer el control social, exigir el cumplimiento de las PP, yo creo que ahí está el centro de lo que nosotros podríamos denominar la gran solución: formar en valores, en formar para que el ciudadano tenga herramientas para reclamar, para controlar desde lo social. Un pueblo educado, no elige malos gobernantes.

¿Cómo propiciar ciudadanía confiada en el gobierno?

Es necesario que el proyecto de equilibrio de poderes, debe armonizar a los entes de control, con el fin de distribuir competencias claras, que institucionalicen y devuelvan al Estado la confianza, que el poder no esté concentrado en el ejecutivo, no, que el poder judicial y legislativo, que ese poder esté tan empoderado como en las otras ramas del poder público, se ha abierto un debate, cuando la institucionalidad sea armónica, transparente, definidas claramente, vamos a poder decir hacia dónde vamos.

¿Cómo se podría generar un nuevo modelo de gobernanza?

La gobernanza es la relación íntima entre gobernantes y gobernados, es la confianza en la institucionalidad, es la tranquilidad de que sus instituciones están funcionando con transparencia, que las cosas se están haciendo a través de una comunicación fluida y a través del desarrollo de unas PP que se cumplan. Para lograr ello, se necesita comunicación, un trato directo entre el ciudadano y el mandatario, con vigilancia desde las contralorías, hasta el control social, que los ciudadanos se puedan organizar para que hallan veedurías, para que se pueda entregar información confiable y veraz, sistemas de información, las entidades públicas deben tener sistemas abiertos a la ciudadanía, que permitan consultar los valores de la nómina, proyectos, contratación, acciones del mandatario, rendiciones de cuenta, pero no como las actuales, en donde el gobernante presenta un discurso, un informe y los ciudadanos no pueden aportar, contradecir, opinar, simplemente aportan un informe de gestión. La gobernanza requiere un gobierno en línea, que sin ninguna restricción, porque lo público debe estar abierto a todos los ciudadanos, cuando los ciudadanos puedan acceder a la información y los gobernantes puedan mirar a los ojos a los ciudadanos y presentar un informe, ser capaz de recibir los aportes y contradicciones de los ciudadanos, ahí se podrá gestar una verdadera gobernanza.

¿Cómo podrían adaptarse los entes territoriales?

Tener sistemas de información confiables, programas que virtualmente puedan ofrecer datos e información a quienes los soliciten, es decir, poner la entidad en línea, abierta a toda la ciudadanía, transparente, en donde se pueda interactuar, abiertos a toda la ciudadanía. De igual manera, debe garantizar una institucionalidad que funcione, no podría hacerse una obra en un municipio, si no está concertado y avalado por la planeación del municipio, de igual manera la gobernación, en donde el ente territorial tenga claro el propósito, lo haya definido en su plan de

desarrollo y esté inscrito en el banco de proyectos de planeación, lo que se trata es de generar respeto entre las instituciones públicas, que halla respeto, coherencia y coordinación, que la gobernación coordine institucionalmente el desarrollo, el empleo y la inversión, el departamento debe articular, a través de políticas sociales que son transversales, desde luego buscando recursos que armonicen con los municipios que redunden en desarrollo.

¿Qué recomendaciones haría?

Acompañamiento por parte de la academia, que acompañe a los gobernantes en la estructuración de los proyectos, uno de los problemas es que tiene el departamento es que no tiene proyectos, debido a que no están estructurados, que jalone el proyecto, que busque coordinación y gobernanza.

ENTREVISTADO #5

Persona entrevistada: **HAROLD ZULUAGA**

Cargo: Funcionario SECRETARIA DESARROLLO SOCIAL

Fecha: Abril de 2015



Universidad
del Valle

ENTREVISTA #1

HAROLD ZULUAGA

Contacto SIS Valle del Cauca.

FUNCIONARIO SECRETARIA DESARROLLO SOCIAL

¿De dónde nace la idea de crear la ordenanza?

H.Z: Nace al interior de la secretaria de desarrollo humano, a raíz de Pnud y partiendo desde las conclusiones de ese documento se ve la necesidad de crear una ordenanza que avance en oportunidades para el ser humano, en lo social, fortalecer lo diferencial, atender a las

poblaciones de una forma particular dependiendo de su entorno. La ordenanza 330 necesita un proceso de reglamentación y para ello empezamos a encontrar, cuáles son esas instancias, agentes, particularidades que hay que tener en cuenta para resolver la situación que se presente y que tengamos un sistema de seguimiento y monitoreo a lo que está pasando en el Valle del Cauca, de ahí surge la necesidad de crear un sistema de información social que hoy llamamos el Sistema De Gestión Social del Valle del Cauca.

¿Desde que fue sancionada en que se ha avanzado?

El trabajo ha sido enorme, primero ha sido reconocer las falencias del proceso, construir la plataforma. Arrancamos por un grupo poblacional que fue juventud, posteriormente incluimos población de primera infancia e infancia y adolescencia. Analizando lo que teníamos llegamos a la conclusión nos dimos cuenta que teníamos que incluir todos los grupos poblacionales, una vez incluidos los grupos poblacionales empezamos a mirar los enfoques de derechos, entonces creamos una categoría de derechos, para usar esa batería de indicadores y metas que necesitamos construir, las clasificamos por ciclo de vida y esa fue una primera parte muy gruesa del sistema de información social, pero ahí únicamente tenemos datos, nosotros necesitábamos información, entonces el Sistema De Gestión Social Integral busca es cruzar esa batería de indicadores y de metas de gestión con lo que se está haciendo en cada uno de los territorios, con los planes de desarrollo municipales, las políticas que se han construido, pero las políticas construidas deben estar ajustada a esos enfoques de derechos y diferenciales, entonces el trabajo es muy grande, tiene una serie de pasos que si no se tienen en cuenta, pues los resultados no van a ser los óptimos, entonces nos hemos tomado estos años para realmente construir esa plataforma que se necesita pero además hay que ajustar los procesos de la gobernación para que caminemos en la misma lógica.

¿Cómo han logrado el acceso a la información?

Lo que hemos hecho es recabar información sobre normatividad en el tema de enfoques, cómo se aplica el enfoque diferencial, hemos creado unas herramientas pedagógicas para que la institucionalidad local y departamental entienda como se hace esa aplicación del enfoque porque la gente no lo tiene claro.

¿Por qué no lo tiene claro?

La gente no sabe el cómo, para la gente es claro que no es lo mismo atender a una persona indígena, una persona afro, un niño de zona rural o un niño de zona urbana, pero no entienden en que consiste esa diferenciación y cuáles son esos enfoques de un derecho diferente que ellos tienen porque generalmente las políticas se han aplicado en forma general y global a todos, entonces llegar a la conclusión de que yo tengo que atender a una persona de forma diferente genera complicaciones para la administración pública. Por lo menos no es lo mismo que yo atienda a una joven mujer que a un joven hombre, porque las condiciones son diferentes, si yo voy hacer un encuentro con jóvenes de tres días en cualquier lugar del Valle del Cauca, es más fácil que los hombres vayan a que las mujeres vayan, generalmente a las chicas no les dan permiso, las mamás no permiten que yo saque una niña tres días de su casa para formarla, mientras q un joven fácilmente si va. Si yo hago un evento para jóvenes en un fin de semana, pueden llegar hombres pero me llegan mujeres, porque a pesar de que sean jóvenes que generan liderazgos, cuando yo dialogo con ellas, me dicen: no es que el fin de semana yo tengo que atender a mi papá porque mi papá está en la casa, es el día que le tengo que lavar la ropa, hacer el almuerzo, entonces situaciones como esas se siguen dando. O puedo tener un joven del distrito de agua blanca que le digo veámonos en la gobernación y el viene sin problema, así tenga que

venir caminando o en bicicleta, una chica no. Si no tengo en cuenta esas diferencias, pues no le estoy dando una atención diferencial.

¿Con tercera edad es más complicado?

Es muchísimo más complicado, con madres cabeza de familia es mucho más complicado, un simple taller con mujeres hay que tener en cuenta la hora, porque ellas tienen que ir a preparar el almuerzo de su esposo y sus hijos y deben volver en la tarde al taller, mientras que si usted dice, yo hago un taller de todo el día y les doy almuerzo... no puede.

¿Cómo acceder a un grupo con la tercera edad?

Hay que atenderlos en su entorno y ver cuál es la necesidad específica de esos adultos mayores, generalmente los adultos mayores están en “Centros día” donde los atienden en el día y regresan a su casa en la noche o hay adultos mayores institucionalizados en centros de bienestar del anciano. Entonces depende de eso la atención es totalmente diferente. Con un grupo indígena, yo no puedo manejar el ciclo de vida que manejo con la población en general porque para los indígenas se pasa de la niñez a la adultez, no pasan por la juventud, o sea una joven de 14 años que para mí es una adolescente, que tiene protección y que si se embaraza pues tiene un rango de edad donde no debería embarazarse, para los indígenas es una mujer y se casa sin ningún problema y tienen sus hijos, entonces hay una serie de situaciones tan particulares que si uno no tiene en cuenta pues lógicamente esa atención no es diferenciada y lo que hace romper con culturas como la indígena

¿Cómo va el Sigesi?

En el momento tenemos toda la información, sabemos cómo hacer el enfoque diferencial hay una serie de principios dependiendo de la población que se atiende, tenemos una categorías

de derechos colectivos que son derechos particulares de una población específica como son la afro, los indígenas, el derecho a la tierra, ellos no hablan de propiedad privada, hablan de propiedad colectiva, entonces hay una serie de connotaciones que hay que tener en cuenta cuando yo voy a construir una política y si como funcionario yo no tengo en cuenta esos elementos particulares diferenciadores pues mi política va a ser general, que cuando yo se la vaya a aplicar a ese grupo poblacional ellos no van sentirse representados, entonces básicamente o que estamos haciendo es eso, definiendo un sistema de gestión social integrada que nos permita decirle a los tomadores de decisiones y funcionarios cómo se atiende diferencialmente las poblaciones, el enfoque diferencial no significa contarlos, no es decir yo tengo 4 afros, 5 indígenas, 10 mestizos, porque eso no me dice nada, la atención que les estoy dando es la misma, no dice nada, no es lo mismo que yo atienda niños con desayunos escolares en Buenaventura a que los atienda en Cali u otros municipios, un niño en Buenaventura desayuna con patacón, si yo voy allá y le doy otra cosa, el niño pregunta ¿qué es lo que me está dando? Entonces desde cosas como esas hay que tenerlas en cuenta dependiendo de su entorno. No es lo mismo atender las personas en la ruralidad q en la zona urbana y eso nos va a permitir a futuro para ir mejorando las proyecciones sociales de la gente pero atendiendo su particularidad.

¿Cómo se han determinado los lineamientos?

Eso ha sido un estudio largo, revisando documentación, mirar que países están más avanzados, sabemos que Bolivia, Ecuador tienen un fuerte avance en esos temas diferenciales, a nivel de Colombia diríamos que la que está más avanzada es Bogotá con su programa de “Bogotá humana” pero no llega donde nosotros queremos llegar, entonces creeríamos que con lo que estamos haciendo quedaríamos a la vanguardia a nivel nacional en el manejo de enfoques diferenciales en el país y en garantizar derechos a la población y ese es nuestro reto.

¿Cómo va el desarrollo del sistema?

El sistema tiene unos módulos gruesos todo el tema de indicadores donde me maneje enfoque diferencial pero además que me maneje las variables que puede tener un indicador, por ejemplo un indicador te puede medir muertes por causas externas en personas de 0 a 17 años, ese es un indicador que mide la nación y para nosotros es importante saber cuáles son esas causas externas, las cuales pueden ser cuatro (4) suicidio, homicidio, violencia intrafamiliar, accidentes de tránsito, para nosotros es importante coger ese indicador y desagregarlo en esas 4 variables, pero después nos interesa saber que personas se están muriendo por cada una de esas variables y si son afros, qué porcentaje son de afros pero no cuál es el porcentaje frente al universo general, sino frente a la población afro porque si no, no hay enfoque diferencial, generalmente la gente dice, se murieron 50 personas este fin de semana en una ciudad como Cali que tiene 2 millones de habitantes, eso corresponde a tal tasa y de esos tantos eran afro y ese porcentaje lo dividen por la tasa global de 2 millones de habitantes, pero eso es una cifra que no te dice nada. Cuando tú haces la comparación de muertos indígenas, o muertos afro frente a la población total afro, el dato te da que ya no es el 001 sino 25%, entonces eso ya te está diciendo una particularidad que está pasando con esa población afro. De esa forma queremos que funcione nuestros indicadores, que lo podamos hacer por ciclo de vida cómo están de 0 – 5, de 6 – 11, de 12 – 17, pero además si dentro de esta población cómo está la población Lgtbi, si hay muertos de esa población, si hay víctimas del conflicto armado, si hay discapacitados dentro de este rango, en que zonas del departamento están ocurriendo esos hechos, entonces ahí hay una primera parte diferencial que tiene que ver con el dato que es supremamente importante pero que tenemos que empezar a cruzarla con que política se está haciendo en ese municipio, si esas políticas están atendiendo o no esa situación problemática, como la están resolviendo, qué metas se colocaron y a que tiempo

se puede resolver esa situación y además de eso estamos creando unos módulos de formación virtual que les enseñe a los funcionarios y a la ciudadanía en general de que es lo que estamos hablando, qué es un indicador, para qué sirve, cómo se mide, cómo se construye, qué es una meta, qué es un plan de desarrollo, para que sirve un proyecto, cuál es la diferencia entre un proyecto y un programa, entonces todo eso va a estar en unos módulos de formación que tenemos y vamos a tener una biblioteca virtual que me va a permitir cargar mucha información con relación a gestión pública, una biblioteca tipo Univalle, una biblioteca que no existe en este momento en un ente público que tenga información sobre gestión pública

¿Por qué es importante dar a conocer esa información a la comunidad?

Porque el Estado es garante de derechos, la responsabilidad nuestra es garantizar derechos y debemos garantizarlo a toda la población, el problema es que la población no los conoce, no sabe cuáles son esos derechos, nosotros estamos haciendo esto con dinero de los impuestos, nosotros nos debemos a la ciudadanía, entonces de alguna forma la exigibilidad de derechos que le corresponde al ciudadano no es tan eficaz sino le doy las herramientas para que lo exija. Yo puedo tener un derecho pero si yo no sé que tengo ese derecho, pues sigo de largo porque no lo conozco, entonces cuando yo desconozco mi derecho no lo exijo, entonces la responsabilidad nuestra es doble, tenemos que trabajar con la institucionalidad pública para que ellos entiendan y aprendan como se garantizan los derechos y como es que deben garantizar esos derechos a la población diferencial y ahí hay un trabajo enorme y otro trabajo enorme es decirle a la comunidad, usted tiene unos derechos que este Estado está en la obligación de garantizar, entonces entre más exija la comunidad más claridad de que estoy haciendo las cosas bien, porque se le da el poder a la comunidad para que conozca sus derechos. Nosotros tenemos que hacer tres cosas: garantizar derechos, prevenir la vulneración de los derechos y reestablecer los derechos

que han sido vulnerados y la ciudadanía tiene dos particularidades ahí que es exigir y promover esos derechos

ENTREVISTADO #5

Persona entrevistada: **HAROLD ZULUAGA**

Cargo: Funcionario Secretaria Desarrollo Social

Fecha: Abril de 2015



ENTREVISTA #2

Frente a la dificultad de acceso a la información para algunas personas ¿De qué manera el Estado responde a estas necesidades?

Nosotros tenemos que generar todo un proceso de información para el cambio social, lo hemos trabajado con jóvenes y lo hemos llamado “comunicación para la transformación social” incluso tiene que ver con medios masivos de comunicación, medios alternativos, si tu miras procesos en el Valle del Cauca de juventud, vas a encontrar que hay muchos procesos de comunicación y que a partir de estos procesos ellos se van enterando de las cosas, el video comunitario, cine al barrio, son mecanismos muy asequibles, que a los jóvenes les encanta, en épocas anteriores dotamos de equipos tenemos incluso un centro que se llama “Medios” que está dotado tecnológicamente para que cualquier joven produzca lo que quiera, desde cámaras de cine, entre otro.

¿Qué requerimiento deben cumplir las personas para acceder a eso?

Un proyecto, que nos muestre y que este mismo no vaya en contra de ninguna población, que no sea discriminatorio contra la mujer, que respete los derechos de las personas y básicamente si la persona necesita los equipos se los prestamos y en la sala de Medios se puede hacer edición y producción, queda en el Centro Cultural Comfandi, es una alianza que tenemos con ellos, allá están los equipos.

¿Qué tanto uso le dan actualmente?

Actualmente poco, porque esta última administración, ha decaído bastante en el tema de política de juventud, a través del cual lo jalonábamos, aspiramos que podamos retomar ese proceso, no sé si este año o partir de la próxima administración, pero han ocurrido hechos importantes como en el que en los premios India Catalina, quien se ganó el mejor video comunitario del país para televisión fue el grupo Mejoda del distrito de Aguablanca y eso de cuenta de lo que se puede hacer y lo que el proceso ha hecho y en esos mismos premios un grupo de Buga que se llama Bugarte también recibió un premio por sus producciones, se hacen convenios con el ministerio de cultura, bajan recursos, hacen eventos de nivel casi nacional o CineToro, es un evento que tiene renombre y gran alcance, pero si tú te vas a Cinetoro hace 6 años era algo pequeño que nosotros ayudamos a potenciar, a prestar equipos y hoy se mueven solos con el proceso e incluyen grupos de jóvenes de la zona norte, en Cali están organizados todos los parches que tienen que ver con cine y comunicación en torno a esos procesos.

¿Cómo lograr la difusión y el manejo de la comunicación con el grupo de adultos mayores?

No lo hemos logrado, pero si estaba dentro de nuestros proyectos, era hacer un trabajo intergeneracional entre jóvenes y adultos mayores porque no hay cosa más rica que el conocimiento que tiene el adulto mayor y que ese conocimiento que lo transmite de voz a voz se pueda convertir en un producto multimedia, es espectacular. De hecho el video del grupo que ganó el India Catalina, es de una población del Chocó, donde celebran de una manera muy particular la semana santa y está involucrada toda la comunidad y si ves ese video encuentras la idiosincrasia que tiene esta población en esa semana santa y a partir de eso la gente empieza a reconocerse y reconocer que tiene capacidades y derechos, entonces formas hay muchas y hoy en día que tú puedas hacer una película hasta con un celular pues te facilita poder avanzar en estos campos de comunicación. Nosotros en el pasado hemos hecho a nivel de comunicación, tenemos experiencia en cómo se hace, teníamos incluso una red de jóvenes a nivel del Valle, que se movían en torno a temas de comunicación y que fácilmente podrían nuevamente engancharse para que jalonaran diferentes procesos.

¿Cuál ha sido la principal dificultad de esta administración para poder avanzar?

Recursos. Si no hay recursos es muy difícil, porque los jóvenes tampoco tienen dinero y es un asunto de la situación actual del departamento y también por voluntad política, uno no puede de dejar de decir las cosas como son. Frente a la ordenanza 330, yo diría que esta administración le ha aportado mucho, porque la verdad nos han dado todos los recursos para hacer la implementación que tenemos, para seguir potenciando todo el tema del sistema d información social, el año pasado contamos con recursos para contar con un grupo multidisciplinario de profesionales con el que construimos lo que se llamó el Sigesi, en eso esta administración ha sido muy amplia.

¿Quién diseñó el Sigesi?

Es un diseño de ese grupo de profesionales y de toda la experiencia que nosotros teníamos en la administración departamental, nosotros teníamos ya una idea de cómo ir ordenando las cosas y luego un grupo de profesionales, politólogos, antropólogos, sociólogos, jóvenes, con visiones claras del manejo de lo público y entre todos construimos el modelo.

¿Cómo se escogieron los jóvenes que participaron en este proceso?

Teníamos en contacto con un joven que trabaja con vicepresidencia, con el cual llevamos más o menos dos años votando corriente al tema, con el que hemos avanzado en el sistema de información social y cuando se dio la oportunidad propusimos que fuera él y ya teniéndolo de coordinador empezamos a buscar unos perfiles de profesionales que nos sirvieran para lo que necesitábamos.

¿Usted cómo visualiza finalizando el presente año en este tema?

Pues yo diría que tenemos una particularidad es que el próximo año empiece un gobierno nuevo y arrancamos con nuevo plan de desarrollo, por ello lo que tenemos que hacer este año es dejar sentadas todas las bases en el Sis y un proceso de formación muy fuerte con funcionarios para que nos permita que el plan de desarrollo que construyamos en el 2016 se atempere a lo que nosotros queremos, que es tener un plan de desarrollo con unas políticas que garanticen derechos y enfoques diferenciales, entonces yo creo que es una coyuntura excelente, aspiramos tener algunos recursos este año para hacer esos procesos de formación para funcionarios, si los funcionarios no conocen ni están formados pues es muy difícil, pero aspiramos poder hacer ese proceso de formación en este año para que el nuevo plan de desarrollo arranque con muy buenas garantías de que se va a cumplir, además estamos reformulando procesos al interior del edificio,

estamos mirando los macro procesos de planeación y en la medida que incluyamos esos procesos y procedimientos todas estas herramientas que nosotros hemos definido, consideramos que va a ser muy útil para lo que esperamos.

ENTREVISTADO #5

Persona entrevistada: **HAROLD ZULUAGA**

Cargo: Funcionario Secretaria Desarrollo Social

Fecha: Agosto de 2015



ENTREVISTA #3

¿Cómo describiría la situación del departamento el momento inicial de la formulación de la Ordenanza?

Lo que pasa, es que ahí tenemos un contexto claro: a través del PNUD se había realizado un estudio serio, sobre el informe de desarrollo humano en el Valle del Cauca, teníamos elementos valiosos para avanzar en la implementación, en la construcción de una herramienta que permitiera atacar los problemas que evidenciaba el informe. Era sumamente complejo, puesto que era un departamento lleno de inequidad, pero valioso, porque el documento nos daba luces sobre cómo avanzar en estructurar un documento para empezar a superar esas situaciones que tenían que ver con el Ser Humano básicamente e intentar empezar a cerrar la brecha de inequidades en el departamento.

¿En términos institucionales cómo describiría el contexto?

Pues acabábamos, hay varios temas, en el gobierno de Abadía se consiguió de alguna manera conseguir los recursos para terminar el informe de desarrollo humano, pero de alguna manera ese gobierno facilitó para que el documento saliera, se imprimiera y pudiéramos tener parte de la información, pero de ahí, cuando comenzamos a analizar el informe, él ya no estaba, teníamos un gobierno de transición, que era el gobernador Lourido, que brindó todo el apoyo, en alianza con el despacho de la primera dama, que por el perfil de la primera dama: una docente de la Univalle, con toda la estructura mental de todo lo que significa construir una herramienta como la que se estaba planteando, entonces contamos con un equipo técnico bueno y todas las condiciones para elaborar el documento que llevó a construir la ordenanza 330, este vacío que hubo entre ambas gobernaciones, propició la ordenanza.

¿Cuál es la razón de ser histórica de la Ordenanza?

Nosotros ya habíamos avanzado antes, el consejo de política social desde el 93, desde ahí hasta el 99 se avanzó muchísimo, una época en la que ningún departamento hablaba de consejos de política y de política social, la política salió en el 99 amarrada al ICBF, al tema de primera infancia, en esa época nosotros hace rato habíamos avanzado^{23:03}, incluso nosotros en el 99 habíamos generado un documento, en el cual evidenciaba que lo más importante del valle era su gente y haciendo estructuración del tema de la política social, desde el nivel internacional, pasábamos por el nivel nacional, pasando por el Valle del Cauca y recogíamos mucho de lo que hoy tiene la Ordenanza 330.

¿Qué aspecto es fundamental y deberíamos tener en cuenta?

Yo creería que lo más importante de ese documento y yo creo que para el estudio que está realizando, yo le tengo el documento de hace 20 años con un equipo de funcionarios de planeación, de salud, de educación, era un grupo muy interesante, porque antes de la reforma, el departamento tenía una particularidad, esa parte si uno empieza a irse más atrás, en el 99 nosotros ya hablábamos de trabajar por procesos. Por una particularidad, antes hasta los directivos eran parte del desarrollo administrativo, el departamento tenía jefaturas de división, profesionales diferenciados por el tipo de profesión, de áreas jurídicas, administrativas, del área económica y todo estaba muy bien estructurado, había una forma muy fácil para trabajar por dependencias, por el tipo de profesionales que habían, si necesitábamos un equipo transdisciplinar era muy fácil encontrarlo para generar los espacios, desde los sectores jurídicos, administrativos, ingenierías, social y además a nivel de unidades, ellas se correspondían las unas a las otras, todas las secretarías tenían una unidad administrativa, y todas trabajan armónicamente en el desarrollo del departamento

Toca un tema importante ¿Cuándo cambia el sistema administrativo?

La estructura estaba fundamentado en esa forma de trabajar, nosotros como departamento, no lo teníamos sólo en Cali, no solamente existía como entidad en el municipio, sino que trabajaba por distritos (9) por todo el departamento: Cartago, Roldanillo, Tuluá, Buenaventura, estábamos llegando directamente a las personas con los servicios de la gobernación en sus territorios, había desconcentración, desde el tema de hacienda, obras, agricultura, salud, educación, entonces cubríamos todo el territorio, porque habían equipos en cada uno de los territorios para coordinar con las unidades administrativas, sobre el desarrollo del departamento, en el 99 llega un nuevo gobierno que lo primero que hace es derribar la estructura del departamento, antes de la reforma, a nosotros nos desaparecen escenarios como el

consejo de políticas sociales, nos desaparecen escenarios como corporación joven que se trabajaba desde corpovalle, corpomujer, nosotros manejábamos una estructura desde lo social también. Todo eso se empieza a caer, posteriormente se va también para la cárcel por el proceso 8000, entonces llega el gobernador Bonilla a terminar de desbaratar el departamento, una reforma impensada, sin estructura, políticamente mal realizado que hace dos meses se cayó ante el consejo de Estado, estableciendo que lo que hicieron fue nefasto, cambia absolutamente toda la estructura del departamento, que es lo más grave que hace: hace que ese nivel directivo, que era de carrera administrativa, lo baja a nivel profesional, sacan a mucha gente y a la que no, le dice que ya no será de nivel directivo, sino que usted va a ser de nivel profesional, generando una franja a nivel de subsecretarios, de directores técnicos, de asesores con un costo para la administración altísimo, la sentencia dice que en vez de reducir costos, como se establecía en la reforma, se incrementaron casi en un 45%, pero ese aumento se dio en el nivel directivo, a los cuales no les crearon perfiles profesionales, sino que crearon puestos burocráticos, a cargo de diputados, los que ayudaron a elegir al gobernador y entonces toda esa franja, lo que promueve es que los directores no conozcan los planteamientos desarrollados en el departamento.

¿Ahí que pasó?, que el nivel directivo, que disminuyeron de nivel, quedan sin la potestad de dirigir el departamento, lo que hacen es regirse por las nuevas directrices que se plantean, minando el proceso que se venía estructurando.

¿Debido a lo anterior se franja y se genera una crisis institucional?

El primero problema institucional, se genera con la reforma del 99, el caos que llevó este departamento a pique, si usted revisa los niveles de endeudamiento del 99, aunque eran altos y ya se le había planteado que si seguía así, el Valle era inviable, pues lógicamente los nuevos gobernantes siguieron en la misma tónica, endeudando al departamento muchísimo más, en el

segundo gobierno de Villegas, en el gobierno de Angelino, no se endeudó, pero no pagó lo que debía.

¿Qué tanto influyó esta situación la formulación de la Ordenanza?

Esos cambios se generan por dos razones, porque esté muy bien o porque esté muy mal, nosotros íbamos en un proceso creciente hacia el tema social en el Valle del Cauca, nosotros teníamos una claridad sobre el tema de desarrollo humano, sobre la equidad, que primero era la gente, máxime que en el 93 construimos un plan de desarrollo con esa visión, que podría considerarse el mejor que se ha construido en el departamento, que aunque era corto, era claro, se decía: qué se hace, con qué se hace, en qué tiempo se hace, quién lo hace y hágalo y se cumplió, cuando llega el siguiente gobierno continuó con la misma tónica, pero cuando decae la estructura, la gente empieza a hacer lo que toca. Otro punto fundamental es que muchas veces lo contenido en el plan de desarrollo no se cumple y nadie hace nada. No pasa nada. Con un cambio de estructura, en donde hoy está mañana no se sabe, en donde la gente no entrega puestos, en donde la gente no entregó documentos, cuando usted va a padecer quien dirigía un área a ser un simple profesional, que no tiene relevancia, que antes eran jefes pasaron al mismo nivel de los profesionales, que aunque están jerarquizados, cumplen la misma función, incluso en ocasiones los que están abajo trabajan más que los que están arriba. Entonces, la estructura es desfasada.

En aquel entonces, ¿Los procesos eran innovadores?

Debido a la estructura, éramos innovadores, para todo el tema de violencia, género, infancia, se contaba con equipos de inspectores de policía que dependían de la gobernación, en zonas rurales, estaban vigilando la situación de esa población cercana y que constantemente estaban formándose frente a lo que deberían hacer, después del 98, no tenemos líneas claras para

trabajar con la comunidad. Nosotros coordinábamos, el tema del tráfico, se manejan muchas situaciones sociales que podían trabajarse desde ahí, el retroceso fue enorme, cuando se hace el informe de desarrollo humano, se abre la franja en el gobierno de Lourido, se avanza en construir la ordenanza, para rescatar el trabajo anterior.

¿Recuerda hitos que marcaron el proceso de formulación?

Aparece esta nueva oportunidad, pero aparece en un momento de desesperanza, donde la gente ya no cree, los funcionarios están aburridos de ver el desangre del departamento, muchos de los que aún trabajan desde antes del 99 se sienten agredidos, utilizados, entonces son funcionarios que no están dando hoy, lo que podrían dar por su formación, experiencia, no dan lo que daban antes, porque la responsabilidad está en otros y esos son los que se están llevando todo, cobrando sueldos mucho más altos, considerando que el nivel de abajo no son los que tienen que dar las directrices, asumir sobre sus hombros ese peso, de acuerdo a la estructura, el nivel directivo es el encargado, debe dar las órdenes, pero no lo da, porque no tienen en diversos escenarios, ni todo el bagaje, ni todo el conocimiento, ni experiencia para hacerlo.

¿Cómo describiría la situación institucional, política e institucional de cara a esa desarticulación de la que habla?

Como son cargos de libre nombramiento y remoción, dependen es de cómo se mueva la política no sólo en Cali, en el Valle, sino en todo el país, entonces pues son cargos de partidos políticos, cumplen con los requisitos, cumplen con su cargo, pero no tienen la experiencia de aquellos que tienen el conocimiento y la experiencia, pero los técnicos profesionales, es muy poco lo que podemos hacer, nosotros asumimos nuestra responsabilidad, pero como en el caso de

la ordenanza 330, asumimos el reto, pero de ahí a implementarla, no tenemos la decisión para hacerlo.

¿Cómo era el tema presupuestal, antes y después del 99?

Hasta el 2003, el plan de desarrollo venía atado a los proyectos, dando una ventaja, debido a que daba cuenta de la acción realizada, las metas, resultados, donde se iba a desarrollar, antes cuando se miraba un presupuesto, incluso mostraba el municipio en donde se iba a realizar, mostrando los aspectos fundamentales, que para sistematizar daba grandes luces a la hora de planificar. Se tenía toda la información con solamente ver el presupuesto, por ejemplo, antes se sabía cuánto por municipio, por población de cada dependencia la asignación presupuestal, era muy fácil sacarlo. Actualmente los planes de desarrollo solamente llegan hasta subprogramas, no llegan a proyectos, entonces se ven rublos generales, que impiden ver las especificidades del proyecto, no hay discriminación por proyectos. La dificultad de ese entonces era que muchos presupuestos estaban amarrados a diputados, hasta la reforma los diputados no tenían incidencia sobre los técnicos profesionales, no había poder sobre la nómina, el gobernador nombraba algunos cargos directivos altos, pero no podían tocar la planta, para nosotros era muy importante, puesto que traían su programa de gobierno, pero lo aterrizaba y lo ajustaba a lo que nosotros estábamos haciendo en el tiempo, mucho del desarrollo que se construía, era direccionado por diputados, que si eran ejecutados bien, no había problema, puesto que se estaba haciendo, pero se hacían las cosas. Después del 2004, parece que se voltea la torta, el presupuesto es general, sin estructura y la gobernación, pasa a ser un botín del que llega, por cargos, se rompe la estructura departamental.

¿Qué hitos rememora?

Con esa ordenanza buscamos, enamorar a muchos de los funcionarios con los que habíamos trabajado antes, logramos articular planeación, funcionarios de primer nivel, educación, salud, hacienda, un equipo muy bueno y acompañados del señor Gustavo de Roux, se logró generar un muy buen documento, que se convierte en ordenanza, pero de ahí, no se ha logrado la implementación, parece una montaña rusa: tenemos picos, pero cada vez más difícil recuperar la confianza. Las personas actualmente, a pesar de la convocatoria, no llegan, se encuentran desesperanzados con el futuro del departamento.

¿La Ordenanza corresponde al documento trabajado por ustedes aspiraban?

Se aproxima mucho, la ordenanza plantea una visión del Valle, que tiene en cuenta el tema étnico, poblacional, territorial y de derechos, hace un trabajo diferenciado en la atención a esas poblaciones, genera una estructura administrativa, de espacios interinstitucionales, que busque apuntar al modelo de la ordenanza. Que busca generar un marco de políticas públicas sociales sostenibles, diciéndole a la administración que se base en sus principios para ajustar las políticas, trabajando todos en una misma línea.

¿En términos instrumentales, la Ordenanza corresponde?

Lo que pasa, es que la parte instrumental hay una discusión con el nivel nacional, el gobierno se ha dedicado a crear estructuras, a todo le arma una estructura, también genera espacios para cada dinámica, sin tener en cuenta que los actores que participan son los mismos, por ejemplo en primera infancia, infancia y adolescencia, es incongruente, trabajar en 40 espacios diferentes, para abordar el mismo tema, pero partido en problemáticas como: violencia, trabajo infantil. Según la ordenanza, se debe aplanar y generar espacios interinstitucionales

grandes, escenarios que aborden las problemáticas identificadas en los escenarios, construyendo en avances concluyentes, articulando desde el consejo de políticas sociales, en un consejo técnico para aprobarse y trabajo poblacional, que redunde en metas temáticas, que reporten de manera congruente al ciclo. Como estamos hablando de derechos, contemplados en la constitución, nosotros lo que estamos diciendo es trabajar en unas metas, mediante mesas interinstitucionales hablando en garantía de derechos, prevención en vulneración de derechos y restablecimiento de derechos, cuando estamos en estas tres líneas, se trabaja todo el ciclo vital, generando encuentro entre el espacio nacional, departamental y local, integrando un sistema de información social, mediante indicadores y líneas de base, variables que permitan construir indicadores propios, permitiendo generar seguimiento.

¿La articulación en el Valle es incongruente con su rol constitucional?

Se ha perdido el norte del papel de la gobernación, en muchos casos el rol de los municipios es ejecutado por la gobernación y en muchos casos se podría considerar que es el municipio 43, pero se recae en el error de no articularlo. Pero desde hace años, la deslegitimidad, ha distanciado a la gobernación. En el 2004, le entregan el consejo económico y social del Valle, a un externo, despojando del rol que debe cumplir como instrumento de articulación, generando inequidad, además desbordando la desigualdad en post de disminuir la brecha, lo social debe estar en el espacio de la gobernación.

¿Qué expectativas tienen actualmente?

El camino es largo y culebrero, nosotros no conversamos con el nivel nacional, estamos estableciendo ese proceso, pero es incierto aún, muchos de los procesos por la deslegitimidad de la gobernación, provocó que entidades como la cámara de comercio ejecutara los proyectos, por

ejemplo en el gobierno de Uribe, el interlocutor para la ejecución de proyectos en el Valle era la CC, desconociendo la institucionalidad de la gobernación, dándolo al sector privado, dándole poder a las cajas de compensación, pero que los problemas poblacionales son los mismos, desconociendo los territorios y centrando atención en la capital, careciendo a priori con deslegitimidad o simplemente da a operadores o al municipio. Estamos aislados de la nación, que si se añade al desconocimiento de los directivos, encontramos agencias como el ANSPE, ZOLIP, entre muchas otras entidades del nivel nacional, que no incluyen en su trabajo a la gobernación, no sabemos qué están haciendo, ni cómo, ni nada. Es como decirle al vecino que haga el mercado, desconociendo qué está pasando en la casa, no saltaron, tienen operadores que hacen de todo: comfandi, Comfenalco, que hacen ejecutan programas de muchos millones.

¿Qué panorama considera se está presentando ahora?

Tenemos que recuperar el rol protagónico, comenzar a exigirle a la nación, la ejecución de programas que se articulen, puesto que afectan el territorio, de igual manera se necesitan de profesionales capacitados para trabajar con ellos, yo diría que eso pasará en el mediano plazo, basado en planes de desarrollo, no basados en dependencias, sino como departamento, rendiciones de cuenta, como departamento, no a pedacitos como se hace ahora, ellos no suman, pensando en general, no en particular. Cada quien pelea por su presupuesto, no en avanzar seriamente, no importa la ejecución, sino la acción. La plata no es del secretario, es del departamento, no muchos proyectos, sino uno estructurado y desarticulado. La ordenanza marca un camino, la invitación es a avanzar, afortunadamente la procuraduría, contraloría y los entes de control están pidiendo la reforma, el plan decenal de salud de igual manera, no en enfermedad, sino en prevención, en el ser humano, enfoque diferencial, poblacional, étnico y de garantía de derechos, pero se necesitan los instrumentos para empezar a andar por ahí.

ENTREVISTADO #6Persona entrevistada: **MARTA CECILIA CASTAÑO**

Cargo: Técnica profesional Secretaria Desarrollo Social

Fecha: Septiembre de 2015



MARTA CECILIA CASTAÑO

Técnica profesional de la Secretaría de Desarrollo Social de la Gobernación del Valle del Cauca y miembro activa del proceso de formulación de la ordenanza 330 de 2011

¿Quiénes participaron de la formulación de la Ordenanza?

Fue liderada por la secretaría de participación y desarrollo social, participamos las diferentes secretarías incluyendo salud, además de adolescentes y jóvenes en el proceso.

¿Qué opinión le suscitan los actores?

Ha sido un proceso que se trabajó en el proceso y que se facilitó gracias a un diplomado con la ESAP, en donde los actores sectoriales, incluidos salud divisaron la importancia de abordar la infancia, adolescencia y juventud, abordando cada actor desde su competencia, aportando desde la sensibilización, debido a que se sensibilizaron sobre la necesidad de organizarse. Lo que pasa, es que desde el año 2002 hasta hoy con las secretarías de desarrollo social y educación se trabajaron los temas de escuelas saludables, que fue un proceso que permitió la creación de la política de juventud, la cual continuó desarrollo social, fue desde el 2003-2007 en donde se fortaleció a los jóvenes, no la institucionalidad y todos los espacios intersectoriales que habían fueron relegados. Luego del 2008 en adelante, retomando el proceso de promoción de derechos, se unieron los sectores alrededor de los 14 municipios en donde se realizaban las campañas de salud sexual y reproductiva, aunque educación muy fluctuante.

¿Qué implicación tiene la carencia de institucionalidad en los procesos sociales?

A mí me parece, que la participación juvenil es fundamental, se sostienen muchos procesos en la gobernación, gracias a ellos, debido a que su labor de empoderamiento en ejercicios de derechos, demandar servicios, hace que la institucionalidad se mueva y responda, porque somos galantes de derechos, sin embargo considero que si no se fortalece institucionalmente, el proceso se queda corto, porque están jóvenes empoderados pero una institucionalidad que desconoce esos derechos, pienso que es importante la interlocución para responder a las necesidades.

¿Cómo fue el rol de los actores en ese proceso?

Desarrollo Social fue fuerte, ICBF preocupado y activo, muy preocupante educación, debido a que son muy fluctuantes, debido a su impacto, desde salud también se aportó en salud mental, reproductiva, nutrición. El proceso que yo veo, es que a pesar que la normativa en el país habla del trabajo intersectorial, la planificación en el país es sectorial, solamente tienen recursos asignados salud y educación, y desarrollo social porque ha realizado articulación con cooperación internacional que le ha permitido jalonar los procesos, pero desafortunadamente lo que tiene que ver con recursos propios, porque por ejemplo cultura no tiene preponderancia, pero planeación no puede asignar más recursos, puesto que depende de voluntad política, a diferencia de salud que tiene los recursos asignados

¿Qué rol ocuparía planeación en este proceso?

Yo sí creo, en este momento se está dando pero, no sé si será el tema de los protagonismos sectoriales, pero es evidente que planeación es fundamental, espero que lo hagan,

pero sin descomponer a los otros sectores, puesto que en muchas ocasiones “meten la mano” a los recursos asignados, debe ser concertados, puesto que se descompensan los presupuestos.

¿Cómo podría construirse una visión compartida?

Pienso que es necesario, aunque se han realizado procesos prospectivos, pero cada gobernador viene con lo que quiere hacer, nosotros como técnicos lo que hacemos es aterrizarlo y darle continuidad a los procesos que se han venido llevando a cabo, pero no ha sido fácil, debido a que los movimientos políticos hacen que se descompense la gestión, debido a que prima lo político sobre lo técnico.

¿Recuerda alguna situación de tensión?

En el último gobierno, lo dejaron a un nivel más alto, pero en manos de una persona que desconocía todo el proceso, pero en el caso de la formulación fue excelente, el equipo de trabajo fue muy bueno, pero debe reiterarse el proceso que se llevó a cabo, pero la ejecución ha sido nula, los pares técnicos han sido fundamentales, a la vez que los actores sociales que hicieron parte del proceso, aunque la operativización de trabajo con excepción con los jóvenes, no se ha avanzado mucho en la construcción de una visión compartida, aunque se manifiesta que la tercera edad han manifestado que se les ha relegado, se les ha quitado preponderancia y quieren ser más partícipes de los proyectos, pero el Valle del Cauca es una población que se está envejeciendo.

¿Cómo se pueden establecer nuevos procesos de gobernanza?

Ahí sería muy importante el tema de juventud, puesto que cuando la institucionalidad es capaz de llevar a cabo mesas de trabajo y se acuerdan de manera puntual los procesos, mediante trabajo de interlocución, por otra parte, en el caso de los otros grupos del ciclo vital, por ejemplo

el adulto mayor es muy complejo. En Colombia, no se valora sino por la productividad, puesto que los valores sociales que tenemos, no se busca reivindicar la experiencia, por ejemplo, el ICBF que enfatiza demasiado en menores de edad, sin tener en cuenta a los otros actores. Por otra parte, lo que falta es seguir trabajando con la institucionalidad, puesto que hasta que un técnico profesional, un directivo o un funcionario no se considere galante de derechos, sino que sienta que está haciendo favores, debe hacerse un proceso, debe cualificarse y considerarse el tema de la garantía de derechos como fuente de valor institucional, para avanzar en lo que se falta.

¿Cómo vivió usted la reforma del 99?

Cada cuatro años es una pelea para incluir en los planes de desarrollo, los elementos que cada actor busca consolidar, puesto que dependen enteramente de la voluntad política, yo pienso que a los técnicos nos faltan herramientas, debido a que tenemos fortalezas en el trabajo con la comunidad, pero no tenemos muchas veces medios para acercarnos a los secretarios, en muchas ocasiones son los derechos de petición que los consejos brindados por los técnicos.

Precisamente, el trabajo en equipo, debe ser sinérgico, sacando potencialidades de cada uno de los miembros mediante la sensibilización, yo recuerdo el diplomado con la ESAP, puesto que colocó en escena la necesidad de la infancia y adolescencia mediante indicadores, colocando en sincronía a los actores institucionales, todo el mundo se puso en consonancia, pero en el día a día, no se traduce con los tomadores de decisión.

¿Cómo vivió el proceso del Plan de Desarrollo de Useche?

Lo que pasa es que el que llega, olvida el pasado, ignora los procesos de participación, lo cual es muy difícil, yo siento que desafortunadamente “el vallecaucano, como vallecaucano”,

veo a muchas personas, con egos muy grandes en procesos juveniles, olvidando los procesos que se han llevado a cabo, yo veo un retroceso, debido a que no se tienen en cuenta los elementos que ya se han llevado a cabo, los que llegan, se olvidan de mirar el norte trazado por la historia.

¿Cómo se puede generar una armonización de gobernabilidad?

Mediante la planeación de largo plazo, pero que realmente los que estamos en la institucionalidad como garantes de derechos, que especialmente en los tomadores de decisión, aunque no tengo un cómo, considero que debe basarse en sensibilizar a los dirigentes sobre los procesos llevados a cabo en el departamento.

ENTREVISTADO #7

Persona entrevistada: **ESPERANZA MORENO**

Cargo: Técnica Profesional Secretaria Desarrollo Social

Fecha: Septiembre de 2015



ESPERANZA MORENO

Técnica profesional de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de la Gobernación del Valle del Cauca. Participó del proceso de formulación de la ordenanza 330 de 2011.

¿Cuál considera es la razón de ser de esta Ordenanza?

La razón de ser es darle un norte a la concepción de la política social en el departamento y estimular la articulación entre todos los actores locales y regionales.

¿Cómo se logra este proceso en términos ideales?

Hay en la Ordenanza hay unos instrumentos que en términos ideales nos permiten generar articulación entre municipios, instancias de articulación en estos municipios, en el departamento, generar coherencia entre políticas municipales, departamentales, poblacionales y sectoriales, hay otros instrumentos que nos pretenden potencial el encuentro entre lo técnico y lo político, lo cual idealmente nos va llevando no sé qué tan lento o rápido, pero nos va llevando hacia allí, además de buscar disminuir las inequidades, exclusiones y pobreza en el departamento.

¿Cómo recuerda el proceso de formulación de la ordenanza?

Al momento en el que llego, tras seis meses de trabajo, de un equipo multidisciplinario y transectorial, en el cual participaban funcionarios de varias dependencias de la gobernación, había mucha claridad por parte de este equipo, había un excelente facilitador, por sus cualidades humanas y profesionales, sino que también fue quien dirigió el informe de desarrollo humano, entonces había total sincronía entre los quereres de toda esa comunidad que estuvo tras el informe de desarrollo humano y los deseos y la ética de este equipo que estaba participando, o más bien discutiendo los lineamientos que debían quedar incorporados en la ordenanza.

Ahí tocó un tema muy importante, el informe de desarrollo humano ¿Hasta qué punto considera que fue un importante motor para impulsar la Ordenanza?

Yo, a pesar de haber llegado en el tiempo que le digo, total y toda vez que le veo muchísima articulación de lo uno con lo otro, es más, en la exposición de motivos de la ordenanza, toda hace alusión a las problemáticas encontradas, cuando se empezó a formular el informe de desarrollo humano, pues creería yo que esa lectura sobre ese excelente equipo de

trabajo, con el que tuve la oportunidad de compartir la formulación, creería yo que era parte de la motivación de ese equipo para ponerse a pensar sobre ese norte.

Entonces, ¿Cómo describiría la situación inicial del proceso de formulación?

Un grupo muy inquieto porque no había articulación, porque sabían que el departamento veía de ser uno de los primeros en todo el país, que ponía la pauta en muchos aspectos, siempre iba a la vanguardia en el país en el tema social, ante todo, en todo lo social, incluso en lo económico y el equipo lo que quería era resolver en unos momentos de crisis muy duras por las que estaba pasando el departamento, pues veían esto como una especie de tabla de salvación, para a través de lo técnico influir hacia lo misional.

Desde su lectura, ¿Cómo era ese panorama?

Había una crisis de gobernabilidad bastante dura, el departamento, los funcionarios que ya habían llevado a cabo un acercamiento, pero que frente a una crisis económica, la inversión hacia los municipios se daba, pero era muy restringida y de una manera muy vertical, sin tener en cuenta a la gobernación, que antes, no muy remoto, se sentaban a planificar con las comunidades hasta conocer sus necesidades y sin ser presupuestos participativos, a planificar con esta orientación.

Volviendo al tema ¿Qué tipo de problemas económicos hace alusión?

No, los presupuestos los había, la gobernación continua recibiendo los presupuestos que proyectan cada cuatro años, pero los presupuestos no se orientaban hacia lo que decían los planes de desarrollo, se incumplían.

¿Cuál era el rol de las entidades de control?

No muy activo, no muy preventivo y pues cuando uno ve que entran con su control posterior lo ve de tipo individual o político que cumpliendo con sus funciones, en ese momento ya se había presentado la destitución de un gobernador, para ese momento ya estaba un gobernador encargado, pero no fue de fondo.

¿Qué hitos suscitaron la formulación de la ordenanza?

Yo diría, en primera instancia la crisis política, la necesidad técnicas de incurrir en un cambio, apoyados en una directiva que tenía total claridad de la problemática en ese momento: la doctora Luz Helena Azcarate y durante el proceso, hubo como dos hitos, el primero, cuando se construye, donde ya hay construido un foro colectivo y el otro donde se evidencia que por sí sólo no sirve y se comienza a pensarse en los instrumentos, comienza a soñarse con una sincronía entre lo político, lo económico, los elementos de planificación, los espacios, bueno, y pues uno tercero en que se comparte con un equipo mucho más amplio de la gobernación y con entidades externas como: universidades, otras instituciones públicas como el ICBF, Acción Social, la CVC y ese fue uno de los más importantes, porque el equipo de base evidenció que era acertado haber pensado en esa ordenanza, que era un elemento importante, y con los mismos municipios en un evento que se hizo, pues no hubo crítica, lo que hubo fueron insumos para la operativización del mismo.

¿La Ordenanza fue incluida como parte misional del Plan de Desarrollo o se incorporó?

En el momento en el que se dio la ordenanza, no estaba incluida en el plan de desarrollo, sin embargo, voy a contar parte de la historia de la tradición oral^{9:39}, porque pues no estaba en ese momento, el equipo de la secretaría ya había hecho parte de un momento, en el que fueron

pioneros en el país, tener un consejo de políticas sociales, en donde ya estaban pensando, ya estaban trabajando en el 95, antes de que en el 97 saliera la norma^{10:05}, ya habían creado un espacio, para pensar en lo poblacional, quebrando ese esquema de lo sectorial, de pensar a las personas por pedacitos nada más, sin embargo esto se había caído^{10:23} este fue otro de los hitos, que hizo que ellos retomaran en ese momento el plan de desarrollo, estaba pensándose poblacional, pero no estaban los elementos, ni el momento político-técnico para trabajarlo así, por eso la ordenanza servía como base para ese proceso, posteriormente se incluyó completamente en el plan de desarrollo.

¿Cómo era el trabajo en equipo de ese grupo intersectorial?

Yo diría que era el trabajo perfecto, habían personas de muchas disciplinas, estaban, nos faltaron personas iniciales en el grupo base, pero después se contó con ellos, eran personas que se estaban formando en medio de las discusiones, que los documentos que se programaban para leer, se leían, que siempre estaban proponiendo sobre cada documento nuevo que llegaba, que aportaban cada uno desde sus conocimientos, disciplinas y experiencias, lo que se aportó para llegar a esa política.

¿Hubo problemas, obstáculos para empezar?

Uno de los obstáculos que uno siempre identifica es la falta de disponibilidad de tiempo, sin embargo en ese momento, no se daba, si alguna persona no podía asistir, igual estaban participando con insumos y disponiéndose a trabajar, siempre se mantuvo esa dinámica.

¿Hubo alguna barrera institucional, administrativa u organizacional?

En ese momento, gracias a la dirigente que estaba a la cabeza, facilitó la generación de espacios, incluso se generó una reunión con más de cien personas de los municipios y de entidades, no hubo esas barreras que normalmente se presentan.

¿Situaciones que recuerde?

De pronto el momento de llevarlo a la asamblea, debido a que uno piensa que a ellos no les interesa este tema, teníamos un subsecretario que sabía el proceso y fuimos, realizamos el lobby y pues se ambientó con los ponentes: Fernández de Soto y otros diputados que entendían el tema social, los que varias veces se les explicó, en qué consistía, la lógica e incluso permitieron realizar modificaciones después de que ya estaba en manos de ellos, incluyendo información que suministraron los municipios.

¿Cómo concilia lo político con lo técnico y lo social, con lo político?

Mucho lobby, pero es fundamental lo estadístico, cuando se muestran en cifras, finalmente no hay mucha resistencia, hay un problema, un obstáculo y es el enfoque de derechos^{14:40} que es inversamente proporcional a lo político, porque hablarle en enfoque de derechos a un político, cuando él está pensando en el corto plazo, en sus ni siquiera cuatro años, porque uno se va en planificación, es decirle, usted cree las bases que los resultados se van a dar y pues no es fácil de todas maneras, cada vez nos vamos a encontrar con esa misma dificultad, pero las voces de muchas personas, porque en muchas secretarías nos entusiasmos en esos espacios de planificación, yo creo que todas las voces se unen en corrillo hacia los jefes, motivando a leer la ordenanza y vean sus beneficios, la limitación no está en los presupuestos, sino que verdaderamente se propicie, como por ejemplo la ley 550.

¿Cómo incide la Ordenanza con el Plan de Desarrollo?

En el proceso de formulación, una experiencia pequeña, el primer plan de desarrollo que se tenía que formular inmediatamente después de la ordenanza, a través del comité técnico de política social, sobre los preliminares que había hecho planeación, se logró realizar un ejercicio de análisis de la incorporación de los principios y de las estrategias que estaban en la ordenanza y se hizo un documento que fue presentado frente al comité departamental de políticas social, que entre comillas fue muy bien recibido por los consejeros, no por planeación porque después de que ellos sentían que estaba como perfecto el ejercicio referente a la ordenanza 330, pues ahí se evidenció que no y muchas personas dijeron que fue un excelente plan de desarrollo, pero no tuvo vigencia sino como un mes o dos antes de que al gobernador Useche fuera destituido y posteriormente yo ya no estaba ni al frente de los consejos, ni en el eje.