

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Romero-Cárdenas, R. (2017). Políticas públicas sociales en el nivel local: tipología y desafíos en el municipio de Neira, Colombia. *Revista Jurídicas*, 14 (2), 63-78
DOI: 10.17151/jurid.2017.14.2.5.

Recibido el 24 de marzo de 2017
Aprobado el 10 de mayo de 2017

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES EN EL NIVEL LOCAL: TIPOLOGÍA Y DESAFÍOS EN EL MUNICIPIO DE NEIRA, COLOMBIA

ROBERTO ROMERO-CÁRDENAS* |

RESUMEN

El presente artículo de reflexión, producto de investigación, tiene como objetivo explorar la formulación y puesta en marcha de políticas públicas en el nivel local, aplicando una metodología teórico-analítica de las políticas públicas y de las tipologías clásicas de la sociología del poder local, y enfatizando en los desafíos que se presentan en este nivel, en el caso concreto del municipio de Neira, Colombia. Para ello, el autor presenta y describe el concepto de políticas públicas como variable y como contexto; luego, aborda el análisis sociológico del poder local y el poder burocrático como factor trascendental en la formulación de políticas públicas y, finalmente, identifica los principales desafíos en la elaboración de políticas públicas de corte social en el municipio de Neira. Como resultado, encuentra que el cruce de los factores presentados en la formulación de políticas públicas de corte social en Neira dificulta enormemente esta tarea y desafía la capacidad de las

autoridades locales para dar solución a importantes problemáticas sociales. En conclusión, la formulación de políticas públicas sociales en el nivel local debe tener en cuenta la problematización teórica presentada para racionalizarla, superar estas limitaciones y contribuir a la resolución de complejas deudas sociales locales.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, políticas sociales, poder local, Neira.

* Abogado de la Universidad de Caldas, Especialista en Administración Económica y Social y Magíster en Acción Política y Políticas Públicas de l'Université de Bourgogne-Franche-Comté (Francia). Investigador y profesor de la Universidad Católica Luis Amigó – Manizales (Colombia). E-mail: roberto.romeroca@amigo.edu.co. [Google Scholar](#). ORCID: 0000-0002-2409-4860.



SOCIAL PUBLIC POLICIES AT THE LOCAL LEVEL: TIPOLOGY AND CHALLENGES IN THE MUNICIPALITY OF NEIRA, COLOMBIA

ABSTRACT

This reflection paper aims to explore the process of formulation and execution of public policies at the local level, applying a theoretical-analytical methodology of public policies and of the classic sociological typologies of the local power, emphasizing on the challenges that arise at this level in the specific case of the municipality of Neira, Colombia. To do this, the author presents and describes the concept of public policies as a variable and as a context and then addresses the sociological analysis of local power and the bureaucratic power as a central factor in the formulation of public policies, Finally, the major challenges in the construction of public policies of the social nature in the municipality of Neira are identified. As a result, it was found that the combination of several factors presented in this article for the formulation of public policies of social order in Neira greatly hinders this task and challenges the capacity of local authorities to find a way to solve important social problems. In conclusion, the formulation of public social policies at the local level must take into account the theoretical problematization presented in order to rationalize it, overcome these limitations and contribute in the resolution of many complex local social debts.

KEY WORDS: public policies, social policies, local power, Neira.

INTRODUCCIÓN

En los modelos clásicos de las políticas públicas, las élites políticas son concebidas como los principales actores en la elaboración de aquellas, o cuando menos como los actores realmente decisivos en su formulación. Modelos secuenciales altamente difundidos, como aquellos de Jones (1970) y de Kingdon (1995), consagran a las élites políticas como actores de la génesis y del cierre de la construcción de las políticas públicas, desdeñando el rol y el impacto que las dinámicas propias de otros actores del espacio público pueden tener.

Ahora bien, no solo los modelos teóricos clásicos designaron a las élites políticas como el alfa y el omega en la identificación y resolución de los problemas públicos: en la realidad, en las naciones europeas e incluso en nuestras naciones andinas, se ha constatado que, en despecho de las transiciones políticas entre izquierdas, centro y derechas, las políticas públicas han permanecido, en general, estables (Tullock, 1965).

En efecto, políticas públicas fiscales, de aprovechamiento de recursos naturales, de defensa, de educación, presupuestales, etc., han conservado su identidad al margen de los resultados electorales en países como Colombia, donde estas políticas han sido estables desde mediados del siglo XX, en el marco del neoliberalismo y de la apertura económica al capital extranjero.

A partir de los años 50, no obstante, esta caracterización de las políticas públicas como un asunto de las élites y como un fenómeno que se impone en la agenda de los gobernantes electos por voto popular, es denunciada por autores de la talla de Leca, Duchesne & Haegel (2001), que reprochan abiertamente el distanciamiento cada vez mayor entre la política electoral y la política de la resolución de los problemas públicos.

Leca *et al.* (2001) nos pregunta, entonces: ¿sirve de algo votar en materia de políticas públicas?¹ Esta pregunta resulta de especial importancia a la hora de estudiar todo lo concerniente al fenómeno político, tanto desde el punto de vista de la acción política como disciplina, como desde el del análisis de las políticas públicas como rama de la ciencia política: ¿existe una *auténtica relación entre la democracia y la respuesta colectiva a los problemas públicos y sociales?*

En este artículo, en primer lugar, intentaremos responder a esta pregunta, respuesta que dependerá de la definición que se le adjudique a lo político: aquella de variable o aquella de contexto (1). En segundo lugar, examinaremos el rol que actores tradicionales y otros no reconocidos como centrales en las tipologías tradicionales, ocupan en la conformación de las políticas públicas (2). Subsecuentemente, tomaremos

¹ Es valioso recordar la división conceptual existente en el idioma inglés entre *politics* (política electoral) y *policies* (política de las políticas públicas).

el caso del municipio de Neira, Colombia, como caso de estudio que nos permite ilustrar cómo estas categorías conceptuales se resumen en un abierto desafío a la formulación de políticas públicas de corte social en sectores vulnerables de esta población (3). Finalmente, presentaremos las conclusiones predicables tras la exposición de estos puntos.

La política como variable y como contexto

En un primer escenario, responder a nuestro interrogante dependerá de la calificación dada a dos categorías: por un lado, la de variable independiente al conjunto de actores políticos interviniendo en el espacio público. Del otro, a las políticas públicas como variable dependiente en la medida en que es intervenida y afectada por el proceder de la variable independiente (Méndez, 1993). En este orden de ideas, el sentido y contenido de toda política pública dependerá netamente de la intervención de las variables independientes.

El vínculo que existe pues, entre actores políticos (incluyendo a los partidos políticos y a los ciudadanos electos como autoridades) y las políticas públicas, se basa fundamentalmente en la influencia que aquellos ejercen sobre estas. Esta intervención se puede manifestar a su vez de dos formas:

- Sobre los programas públicos: los temas y alcances se definen desde la lectura y perspectiva de la variable independiente.
- Sobre la agenda pública: encauzan la emergencia de los problemas públicos. En este punto es evidente el impacto de los partidos políticos.

Es posible colegir, a partir del anterior postulado y de sus dos posibles lecturas, que la evolución del sistema político ha sido determinada en gran escala por el proceder de los actores políticos y, más aún, por la existencia de partidos políticos estables en el tiempo. En el caso colombiano, la alternancia en el poder de dos partidos políticos tradicionales desde el momento mismo de la independencia del Imperio español, con episodios incluso de suspensión de las reglas básicas de elección democrática (el mal llamado Frente Nacional), ilustran inequívocamente el efecto desbordante de estos actores sobre el establecimiento de programas, agendas y problemas públicos explícitamente impuestos: neoliberalismo, explotación de *commodities*, perpetuación del conflicto interno, lucha por la participación y control de las rentas públicas y regalías, protección de la inversión extranjera y privada, etc., solo por continuar con el ejemplo colombiano.

No obstante, esta primera aproximación a lo político como variable, implica también responder a la interrogación de Leca *et al.* (2001) de la siguiente forma: el voto sí influye en la formación de las políticas públicas, toda vez que es el medio por el cual se legitiman actores y partidos políticos, principales influenciadores de los programas y de las agendas públicas, en todos los niveles.

Con todo, diversas reglas han sido introducidas en el sistema con el objetivo de moderar la influencia que pueden ejercer estos actores y partidos. La entrada en vigor de la Ley de garantías, la normativización de las reglas de funcionamiento y financiamiento de partidos y de campañas, las reglas relativas a la pérdida de curules e inmunidades parlamentarias, etc., afectan directamente el margen de acción de estos actores. En consecuencia, su mutación e incluso su cartelización son inevitables en aras de acceder a la renta y financiación pública y al reparto de carteras ministeriales y de altos cargos en las instituciones (coaliciones, constitución de mayorías o, en el polo opuesto, de oposiciones).

Empero, el rol de las jornadas electorales sobre la construcción de las políticas públicas no está exento de diversidad en las aproximaciones de ellas predicables:

- Tras derrotas electorales probables, se aceleran las reformas políticas y la presentación de políticas públicas con apariencia reformadora para parecer atractivos (los actores y partidos políticos).
- Al aproximarse las jornadas electorales, todas las políticas públicas en desarrollo pueden quedar bloqueadas en el sentido del *blame avoidance* (Weaver, 1986): las élites políticas, las autoridades electas y los partidos políticos prefieren limitar la agenda pública, las reformas y automatizar decisiones difíciles por impopulares (aumento porcentual automático de tasas y contribuciones, por ejemplo), que verse inmersos en polémicas o cuestionamientos de parte de los electores en tiempo inmediatamente previo a la cita en las urnas.
- Se reconoce como consecuencia el empoderamiento de la influencia de la opinión pública. Así mismo, se favorece el rol intermediario de los medios de comunicación entre la opinión pública y las instituciones: las políticas pueden cambiar como consecuencia de la presión de las opiniones mayoritarias reflejadas en los medios. Esto implica, necesariamente, una lucha permanente entre actores y partidos para acceder a los medios de comunicación, en adelante “recursos” para todos los actores de las políticas públicas, incluyendo grupos de presión, de *lobby*, asociaciones civiles, tecnócratas, etc.
- Skowronek (1993), propone en este contexto tres tipos de liderazgo, en este caso presidencial: el líder reconstitutivo (a) que reivindica una ruptura con las políticas de sus predecesores, el articulador (b) que defiende las políticas de su partido y las pretende continuar, el disyuntivo (c), que declara su intención de dar lo mejor de sí a pesar de la existencia de circunstancias adversas.

Ahora bien, en un segundo escenario, lo político es, ante todo, contexto. En este estadio, la política pública es la que determina a las dinámicas políticas. Las políticas públicas son, en este orden, el elemento cohesionador de la sociedad y del orden y, por lo tanto, partidos políticos y actores políticos electos o candidatos, deben demostrar su capacidad de acción, de liderazgo y de determinación para legitimarse a través de un discurso que, en el fondo, promete la adopción de políticas públicas. Edelman (1998) es radical, al afirmar que este hecho notorio, lo que demuestra es que las políticas públicas en realidad no sirven de nada y que si se revelan como el marco contextual en donde toda acción política se desarrolla es gracias a su dimensión simbólica absoluta: lo que importa es mostrar que se actúa, que se desea actuar, que se tiene una intención en uno u otro sentido, aunque los resultados no sean posibles, ni estén asegurados, ni sean pacíficos.

Esto es, las políticas públicas y lo político, desde un punto de vista contextual son, netamente, un elemento legitimador *por la acción* (López, 2007). En este sentido, el sufragio sirve de poco, pues estará determinado por una danza simbólica de declaraciones de intención y representa poco más que una moneda lanzada a los trapecistas más talentosos y simpáticos *du cirque politique*.

Sin embargo, las políticas públicas locales, cuya exploración nos es de especial interés en este artículo, se ven afectadas no solo por la incertidumbre primera que representa la bicéfala calificación de ella predicable entre lo variable y lo contextual, sino también por las particularidades que *lo local*, a nivel sociológico, logra impregnar en su formulación y puesta en marcha, según veremos a continuación.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA SOCIOLOGÍA DEL PODER LOCAL

El poder político es fruto de la interacción entre los miembros de las sociedades humanas: es una relación. En la escala territorial local, existen relaciones de esta clase, que determinan quiénes y cómo ejercen el poder inmediato o de proximidad.

Es necesario entender que el equilibrio de poder en lo local puede resultar tan tenso, precario o tan asfixiante como las relaciones más generales del poder y, que en atención al plano geográfico más restringido y a una menor población, tiende a ser más absoluto en sus caracteres.

“Poder local” no alude a las instituciones ni cuerpos locales como los concejos o las asambleas. Designa en realidad, “las configuraciones y equilibrios presentes en el territorio entre los diferentes actores políticos del orden local, esto es, al nivel infra estatal, y que participan en la creación de un orden político local” (Douillet & Lefebvre, 1971, pp. 241-265). Además de esta definición, que predica la existencia

de un orden local basado sobre equilibrios y relaciones entre actores, la relación entre ciudadanos y mandatarios ocupa un lugar de importancia en la existencia de este nivel de poder.

Dahl (1967), al estudiar el poder local, propone un modelo teórico para comprender el funcionamiento de la democracia. Parte de la discusión a propósito de la democracia, entre la escuela monista (que afirma que a pesar del establecimiento del sufragio universal la democracia perpetúa en el poder a una única clase, como en el marxismo), y la escuela pluralista que niega la homogeneidad de las élites y que ellas mismas compiten entre sí. A continuación, se adhiere a la tesis pluralista y, para probarla, realiza un estudio de campo sobre la democracia en New Haven en donde se desempeñaba como profesor de ciencia política.

Dahl (1967) encuentra que, en el nivel local, al buscar quién es el actor decisorial a través de un rastreo de las decisiones (quien toma cada una de las decisiones finales en el escenario democrático de proximidad), no son nunca las mismas élites quienes participan de todas las decisiones importantes y que de hecho compiten entre sí por circular lo más cerca posible de una figura completamente simbólica, que es el alcalde.

Por otra parte, el poder local y la misma experiencia local es una fuente histórica en la construcción de todo Estado, en la medida que es una fuente de innovación política y social y cuna de las problemáticas sociales, culturales y económicas que pueden potencialmente adquirir dimensiones nacionales. Esta es la razón que explica las disparidades entre diferentes regiones en el seno de un mismo país, más aún cuando desde el punto de vista histórico son constatables diferencias culturales que revelan diferentes grados de cultura política, entendido esto como diferentes grados de apropiación de valores cívicos y de participación política (Putnam, 1993)².

En Colombia, el centralismo imperante desde la Constitución Política de 1886, apenas moderado por la descentralización —limitada— de la Carta de 1991, ha sido la causa de la poca importancia acordada al poder local a la hora de participar en las grandes discusiones nacionales. Hoy en día, por ejemplo, vemos cómo los debates y las principales decisiones alrededor de la implementación de los Acuerdos de Paz de La Habana tienen lugar en la capital, mientras que las regiones más afectadas por la violencia y que cuentan con más víctimas por el conflicto armado, apenas son escuchadas. Sin detrimento de lo anterior, las relaciones establecidas en ese nivel local son necesarias e insalvables en la aplicación de cualquier decisión positiva o negativa que al respecto tomen las instituciones centralizadas en Bogotá.

² Para Putnam, las diferencias actuales entre las regiones del norte y del sur de Italia, se deben al legado cívico y político del fuerte poder local de las ciudades-estado del norte de la actual Italia: Venecia, Florencia, Milán.

En efecto, la misma configuración del poder local, con ausencia total o parcial de las instituciones y aún bajo el arbitrio armado de grupos alzados en armas, ilustra su inmanencia y su versatilidad aún en condiciones atípicas de 'soberanía' disputada. Y es que, desde la perspectiva de la sociología de las organizaciones, el rol de las élites locales y del poder local en las negociaciones con el poder central, demuestra que no solo existe el centro, sino que este debe negociar con aquel.

Baudouin & Thoenig (1990), defienden, en esta línea, al estudio de las políticas públicas desde el prisma de lo local, negando la existencia de una diferencia real de importancia entre las políticas públicas diseñadas por el poder central y las aplicadas en el nivel local. Trasladándose al plano estadounidense, con Chicago como elección casuística, constatan que existen relaciones fuertes, pero no subordinadas entre el poder central y el local. Al seguir paradigmas como aquel de Lowi —a propósito de los diferentes estilos nacionales de políticas públicas—, señalan que:

- En el nivel local, la negativa o la omisión en la aplicación de políticas impuestas desde el nivel central, es *per se*, una reafirmación de la independencia territorial en el orden local respecto de la ejecución de ciertas políticas públicas.
- En el orden local no se siguen los mismos ritmos de adopción respecto de ciertas políticas públicas o decisiones políticas adoptadas en el nivel central, como se ilustra en la negativa de notarios de las regiones e incluso de Bogotá, a legalizar la unión civil de parejas homosexuales.
- Los recursos de las regiones son necesarios para aplicar políticas públicas emanadas del poder central, por lo que la efectividad de aquellas dependerá en la mayoría de los casos de la ejecución de recursos propios o transferidos que dependen ordinariamente de la gestión de autoridades locales. (Baudouin & Thoenig, 1990, pp. 9-12)

De otra parte, la superación del paradigma weberiano del funcionario público probo e independiente, comprometido exclusivamente con su función y abocado al servicio de los intereses públicos fijados por la ley, ha permitido establecer que, en el plano local, existen dos categorías de funcionarios administrativos que gozan de poder decisional segmentario, que en últimas consiste en distanciamientos discretos pero influyentes de la norma producida a nivel central y que, en conjunto, pueden oponerse a la realización de los propósitos fijados por las políticas públicas de las autoridades centrales³.

³ Donald Trump, presidente de los Estados Unidos, ha denunciado reiteradamente la existencia de un *deep state* en su país, compuesto por funcionarios arraigados a sus cargos y que, burocráticamente, gobiernan en paralelo y en abierta oposición a las políticas fijadas desde la Casa Blanca.

Las categorías anunciadas arriba se refieren a las élites administrativas y al nivel administrativo de base, o funcionarios *streets-level* (Lipsky, 1980). Así, según el modelo de la influencia administrativa de Peters & Pierre (2001), la burocracia de alto nivel está estructurada como un bloque homogéneo, con habilidades técnicas y profesionales de alto nivel, que lo eleva al rango de actor estratégico en la ejecución de políticas públicas, principalmente en el nivel local.

Para Peters & Pierre (2001), la existencia de una burocracia de alto nivel en el plano local, influencia largamente la aplicación de toda política pública, en la medida que toda ejecución de políticas requiere el despliegue de protocolos e instrumentos de planificación que necesariamente deberán ser coordinados por estos funcionarios, lo que a la postre les otorga un amplio margen de control presupuestal. Igualmente, su especialización y alto rango favorecen la creación de vínculos estrechos con otros actores del espacio público local, capaces de influenciar o, como en Colombia, de acallar incluso por medios violentos la participación de otros actores (asociaciones civiles, indígenas, sindicales, etc.) en la ejecución de políticas públicas.

En cuanto a los funcionarios de *Street-level*, Lipsky (1980) considera con acierto que los funcionarios encargados de aplicar las políticas públicas, en el nivel local y en el nivel más básico de operatividad, disponen de un fuerte sentido discrecional que, en conjunto, desdibujan los alcances primigenios de las políticas que están llamados a impulsar a través de actos burocráticos de ventanilla (Dubois, 1999) y de la menor complejidad, tales como la recepción de formularios, la verificación de la presentación de documentos necesarios para certificar ciertas calidades jurídicas o socioeconómicas necesarias para acceder, por ejemplo, a subsidios o compensaciones estatales.

Así las cosas, es punto de conclusión la positiva existencia de un orden político local, capaz de influenciar, de bloquear y de negociar tanto el diseño como la ejecución de políticas públicas adoptadas o deseadas desde el nivel central. Esta constatación puede significar tanto una garantía democrática para las comunidades ajenas al ámbito territorial centralizado, esto es, habitantes de provincia, como un riesgo verificable en la ineficacia de las acciones emprendidas desde las instituciones centralizadas, por la existencia de actores burocráticos de alto y de bajo nivel que dan al traste con políticas de trascendencia para sectores poblacionales o económicos que, más allá de su ubicación geográfica, requieren de la acción pública para su prosperidad en diferentes estadios.

DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TIPO SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE NEIRA, COLOMBIA

Los fenómenos sociales endógenos en nuestras regiones colombianas, tales como la pobreza, la violencia y el tráfico de estupefacientes, hacen parte de una realidad que se ha sostenido y perpetuado durante las últimas décadas en el país, dificultando la realización de los valores, fines y derechos fundamentales consagrados por la Constitución de 1991 bajo el concepto de Estado Social de Derecho.

Para ilustrar, en 2002, el 60 % de los 43 millones de colombianos vivían con menos de dos dólares diarios, y 9 millones de ellos, un 20 % de la población total, sobrevivían con menos de un dólar al día. En 1990, el 10 % más rico de la sociedad recibía un ingreso 40 veces superior a lo que recibía el 10 % más pobre; en el 2000 esa relación se había incrementado a 60 para sostenerse en niveles semejantes en años recientes. En 2016, el coeficiente Gini para Colombia fue de 0,52 —con riesgo de pasar a 0,55— en una escala de 0 a 1 donde 1 es desigualdad absoluta (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016).

Esta realidad social, aunada con la existencia del conflicto armado con la insurgencia y otros grupos armados al margen de la ley, con el imperio del narcotráfico y de la violencia en sectores alejados o marginados en el contexto nacional, han creado un ambiente muy propicio para la exclusión social de grupos sensibles, destacando entre ellos a aquellos más jóvenes, quienes se enfrentan a un contexto en el que las oportunidades pueden reflejarse escasas para sus necesidades y en donde la réplica de las dinámicas de violencia y de ilegalidad encuentran un caldo de cultivo mayúsculo.

En este marco, al tomar como punto referencial al municipio caldense de Neira, es inevitable interesarse sobre la conjunción de problemáticas sociales significativas, un contexto nacional agitado y lleno de incertidumbre respecto de la suerte del llamado posconflicto y categorías teóricas como las expuestas en los capítulos anteriores, relativas al poder local y a las políticas públicas que en el nivel local se pueden y necesitan producir.

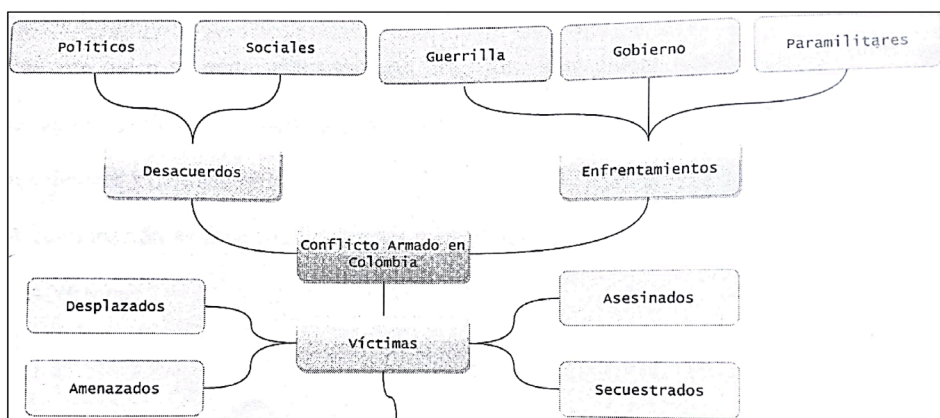
¿Existe, entonces, un poder local en Neira? ¿Se ha manifestado a través de la adopción de políticas públicas propias para luchar contra problemáticas endémicas como el microtráfico y la falta de ocupación de los jóvenes en barrios como La Unión y La Divisa, epicentros de la vulnerabilidad de grupos humanos desplazados por cambios demográficos y urbanísticos desde barrios *per se* marginados de ciudades vecinas más grandes, como Manizales?

Para intentar dar respuesta a estas inquietudes, es necesario, en primer lugar, hacer una presentación general de este municipio caldense: Neira, fundada el 27 de febrero de 1842, con sus treinta mil habitantes proyectados para 2010 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2005), se encuentra ubicado a 20 km de Manizales, capital departamental y antiguo centro político, económico y cultural de la región del Eje Cafetero, en el centro-occidente colombiano. Sus 364 km cuadrados de extensión representan el 4,85 % del área total del departamento de Caldas, de los cuales kilómetro y medio corresponden a la cabecera municipal. Es conocida como “la Puerta del Roble” y tiene una reputación consolidada de ciudad amable con los turistas y los pasantes.

Las actividades económicas de mayor importancia en el municipio son la agricultura y la ganadería, que juntas representan el 59,32 %, el comercio un 7,37 %, la industria manufacturera un 4,66 % y la educación un 3,44 % (P.D.M., 1994). A partir del 2000, el desplazamiento forzado en Caldas sufrió un fuerte aumento, focalizado principalmente en el municipio de Samaná, al oriente, el cual produjo el 60 % de los desplazados por el conflicto armado interno entre 2003 y 2006 (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2017). De ellos, Neira acogió 1.265 víctimas registradas, 1.229 de ellas como víctimas directas del conflicto armado.

El esquema de las causas del conflicto armado propuesto por Cardona, Gómez y López (2017), tras un trabajo de campo desarrollado en el marco de su trabajo de grado en la Universidad Católica Luis Amigó, con víctimas del conflicto armado acogidas en Neira, establece por su parte que:

Esquema 1. Causas del conflicto armado.



Fuente: Tomado de Cardona et al.(2017).

Este esquema, según los autores:

Representa los agentes que para la mayoría de las víctimas encuestadas son la causa del conflicto armado, desde ellas se presenta la visión que tiene cada una de la visión del país. Desde su propia perspectiva se conjugan sentimientos y expresiones de dolor que afecta (sic) física y psicológicamente a las personas involucradas. (Cardona *et al.*, 2017. p. 64)

De acuerdo con el trabajo en cita, la principal causa del conflicto son los desacuerdos políticos y sociales entre los grupos guerrilleros y el ejército colombiano - gobierno. Aunque sin rigurosidad histórica ni académica abordan las causas del conflicto, coinciden en demandarse porque, “si el imaginario de todas las partes era la lucha por el pueblo, ¿por qué fuimos los campesinos lo más afectados?” (p. 70).

Todo lo anterior, para evitar la omisión de los efectos del conflicto armado dentro de los factores que explican la conjugación de fuerzas y de actores en el nivel local neirano. Efectivamente, el conflicto ha incidido tanto en la evolución demográfica del municipio, como en el desarrollo de posturas políticas que, en el caso del actual alcalde de Neira, Mariano Ospina Delgado, se consagra en una abierta postura escéptica respecto del proceso de paz y de toda amnistía respecto de las Farc y de los demás grupos que pretenden ingresar a una Jurisdicción Especial de Paz (JEP), empantanada actualmente.

RESULTADOS

Entrevistados el actual alcalde de Neira, un exsecretario de gobierno y un exconcejal de este municipio, además de las personas encuestadas en el trabajo de grado citado pretéritamente, con el fin de determinar qué factores inciden o representan un desafío para la formulación de políticas públicas en el territorio neirano, pudimos llegar a los siguientes resultados:

- Existe una clara desconfianza de la población hacia las acciones emprendidas por la administración y hacia las políticas públicas por ella formuladas. El contexto nacional, en medio de los desacuerdos acerca de la implementación de los Acuerdos de La Habana, contribuye notablemente a este panorama que ya existía de antaño, lo que dificulta más que la formulación de políticas públicas, su ejecución, pues la población no se siente comprometida ni vinculada a sus objetivos.
- Existe una innegable limitación presupuestal para la ejecución de proyectos y de políticas. No obstante, con los recursos disponibles podrían obtenerse mejores y mayores resultados, si estos fuesen ejecutados por

funcionarios mejor capacitados o por tecnócratas. Esto quiere decir que existen dificultades ligadas al desempeño burocrático en el alto y el más bajo nivel administrativo que impiden la consecución de los objetivos perseguidos por las políticas públicas desarrolladas por el municipio y por el gobierno nacional.

- Existen problemáticas sociales que ocupan un lugar privilegiado en las políticas públicas de carácter social del municipio, especialmente en los barrios La Unión y La Divisa que, según lo constatado, han recibido el grueso de los movimientos demográficos migratorios desde Manizales y de otros municipios de Caldas, a causa del conflicto armado y del desplazamiento demográfico ocasionado por megaproyectos de renovación urbana en la vecina capital caldense, así como por el acaecimiento de desastres naturales en barrios manizaleños como La Playita. Es esencial comprender que, en los dos barrios neiranos mencionados, coinciden todas estas poblaciones vulnerables, lo que los pone en un plano de desigualdad respecto de los habitantes de otras localidades neiranas y que, por tanto, los convierte en una comunidad de especial interés para toda política pública social en el municipio.

- Existe una fuerte centralización del presupuesto público, el cual es determinado o asignado por el gobierno central, de tal forma que llega comprometido a los municipios. Si bien existen rubros de libre inversión, la gestión presupuestal está altamente burocratizada, lo que dificulta ampliamente la autonomía presupuestal de las regiones.

- Existe un reconocimiento importante de la población objetivo de las políticas públicas como cantera y fuente directa de las problemáticas sociales y de la génesis de las políticas públicas que buscan conjurarlas. Así mismo, existe claridad en los entrevistados acerca de la existencia de una variedad de actores políticos con capacidad de influenciar la formulación e implementación de políticas públicas, verbigracia, contralores, miembros de la administración local y nacional, grupos de interés, grandes empleadores, etc.

CONCLUSIONES

Expuesto todo lo anterior, al analizar conjuntamente las secciones abordadas se concluye que:

- a. La política es un fenómeno que más allá de sus acepciones clásicas puede ser abordada como variable y como contexto. Cada una de estas perspectivas implica necesariamente una concepción disímil de la democracia y del sufragio, por cuanto en el primer caso el elector y los actores políticos

determinan el contenido de las políticas públicas mientras que, en el segundo evento, el acto democrático es poco más que un acto reaccionario.

b. El poder local no coincide con las instituciones públicas presentes en esa escala. Es un conjunto de relaciones entre actores presentes en las regiones que luchan, incluso siendo élites, por influenciar las decisiones y las políticas públicas que los decisores locales como entes simbólicos pueden adoptar.

c. En el nivel local, los desafíos en la formulación e implementación de políticas locales provienen de diferentes factores externos, como la disposición limitada de recursos, que siempre son escasos, o la dependencia orgánica excesiva o sistemática del poder central. Los factores internos se remiten principalmente a la existencia de burocracias fuertes en el alto y bajo nivel, que pueden entorpecer la prosperidad de los objetivos fijados por políticas públicas con génesis en el poder central y en el poder local.

d. En el municipio de Neira es posible constatar la confluencia de fenómenos diversos que tienen un impacto negativo similar sobre los derechos y calidad de vida de poblaciones que por diferentes circunstancias llegaron a coincidir en los barrios La Unión y La Divisa. En consecuencia, estas dos localidades representan un interés de primer renglón para toda política pública social que se formule en este territorio. Sin embargo, tanto aquellas que se formulan desde Bogotá como aquellas que surgen del impulso del poder local, se ven desafiadas por los mismos criterios de dificultad que desde la teoría se pueden identificar respecto de estos procesos: limitaciones presupuestales, conflicto con las posturas adoptadas en el nivel central, desacuerdos políticos de fondo —principalmente respecto de la implementación de los Acuerdos de La Habana, en este caso—, obstrucción administrativa interna —principalmente por carencia de competencias especializadas en procesos de creación e implementación de políticas públicas—, etc.

e. La región y los municipios son ricos en experiencias políticas y son fuente valiosa de lecciones y de recursos políticos con vocación de implementación en niveles nacionales. El caso neirano muestra cómo, en un territorio pequeño con una población baja en número, pueden confluír fenómenos que son parte del ADN de toda la nación y que, no obstante, no han logrado minar la dignidad de las autoridades locales, que siguen vigentes y que reconocen su deber de acción en la conjuración de estas problemáticas; ni tampoco han erosionado las dinámicas propias del poder local como relación entre diferentes actores que, de formas complejas y problemáticas han contribuido a la consolidación del orden social y político actualmente verificable.

f. La población, la opinión pública y los medios de comunicación se reconocen invariablemente como actores políticos relevantes en el contexto local. No obstante, el reconocimiento de su importancia no se traduce

necesariamente en su abordaje técnico y serio, por cuanto tanto en el caso neirano como en el caso nacional, regional y mundial, son fuerzas no dominadas que riñen y se oponen a la ejecución de políticas públicas, sin tener el poder de crearlas, más allá del acto democrático del sufragio que, tal como vimos en la parte primera de este artículo, puede que sirva de poca cosa en la construcción de las políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2017). *Diagnóstico Departamental Caldas*. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2175.pdf.
- Baudouin, Y. & Thoenig, J.C. (1990): Politiques publiques. *Revue française de science politique*, 40(3), 394-397.
- Beetham, D. y Boyle, K. (1995). *Cuestiones sobre la Democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. París, Francia: Unesco.
- Bobbio, N. (1984). *Il futuro della democrazia*. Turín, Italia: Einaudi.
- Cardona, H., Gómez G. y López, C. (2017). *Criterio de reparación integral de la ley 1448 de 2011 a las víctimas del conflicto armado interno registradas en el municipio de Neira (Caldas)*. Manizales, Colombia: Universidad Católica Luis Amigó.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Dahl, R.A. (1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago, USA: Rand McNally.
- Dahl, R. A. (1956). A preface to Democratic theory. *University of Chicago Press*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Boletín. Censo General 2005. Perfil Neira, Caldas*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/caldas/neira.pdf>.
- Douillet, A.C. & Lefebvre, R. (1971). *Sociologie politique du pouvoir local*. En *Collection U. Série Sociologie* (pp. 241-265). Paris, France: Armand Colin.
- Dubois, V. (1999). *La vie auguichet. Relation administrative et traitements de la misère. Lectures, Les rééditions*.
- Dye, T. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. *University of Alabama Press*.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. *Chicago University Press*.
- García, M. (1997). *Constitución Política de Colombia. Comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos*. Bogotá, Colombia: Comisión Colombiana de Juristas.
- Jones, C.O. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. USA: Ed. Duxbury Press.
- Kingdom, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. USA, New York: Longman.
- Krielle, M. (1980). *Introducción al estudio del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Depalma.
- Laclau, E. (2008). *La razón populista*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laswell, H. & Lerner, D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. *Stanford University Press*.

- Leca, J., Duchesne, S. & Haegel, F. (2001). Le politique comme fondation. *Espaces Temps*, 76(1), 27-36.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. NY, USA: Russell Sage Foundation.
- López, M. (2007). El asunto de las políticas públicas. En D. Ortiz., M. López. y M. Vioria (eds.). *Restablecimiento, reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Lowi, T.J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4), 298-310.
- McPherson, C.B. (1994). *La democracia liberal y su época*. Madrid, España: Alianza.
- Méndez M, J. L. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. *Foro Internacional*, 33 (1 (131), 111-144.
- Mény, Y. & Thoenig, J.C. (1968). *Les Politiques Publiques*, Paris, France: PUF.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot, England: E. Elgar.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (eds.) (2001). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World politics*, 45(4), 595-628.
- Putnam, R. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. *Princeton University Press*.
- Sartori, G. (1994). ¿Qué es la Democracia?. Bogotá, Colombia: Alfaguara.
- Skowronek, S. (1993). *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Stanbury, W.T. (1993). A sceptic's guide to the claims of so-called public interest groups. *Canadian Public Administration*, 36(4), 580-605.
- Stares, B., Paul, R. & Weaver, K. (2001), *Guidance for Governance: Comparing Sources of Public Policy Advice*. Tokio, Japan: Japanese Center for International Exchange.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, Unated States: *Public Affairs Press*.
- Vásquez, R. (2010). *Justicia constitucional, Derechos Humanos y Argumento contramayoritario*. Ciudad de México, México: Anales de la cátedra Francisco Suárez.
- Weaver, K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*. 6, 371-98.