

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de
política pública: casuística en Bogotá**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Carlos Bejarano Moreno

Director

Pedro Medellín Torres

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

PROGRAMA DE DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACION PÚBLICA

EVALUACION DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA
IMPLEMENTACION DE POLITICA PÚBLICA. CASUISTICA EN BOGOTA

Presentada por:

D. JUAN CARLOS BEJARANO MORENO

Dirigida por:

Dr. PEDRO MEDELLIN TORRES

Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset

Madrid, 2015

A los sueños y su fuerza motivadora de futuros posibles. Los pasados ya impulsaron el presente.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	3
Tablas	7
Gráficas	8
Figuras	8
Ilustraciones	8
AGRADECIMIENTOS	9
SUMMARY	10
SUMARIO	15
INTRODUCCIÓN	21
Planteamiento del problema	22
1 CAPITULO I MARCO TEÓRICO	28
1.1 El Estado; una aproximación conceptual.....	28
1.1.1 Definiciones.....	28
1.1.2 Transformaciones del Estado.....	33
1.2 Instituciones, institucionalismo, neoinstitucionalismo y capacidad institucional	38
1.2.1 Instituciones.....	39
1.2.2 El Institucionalismo.....	43
1.2.3 El neoinstitucionalismo	45
1.2.3.1 Teoría contemporánea institucional	49
1.2.4 Capacidad institucional.....	56
1.2.5 La medición del desarrollo de capacidades	66
1.2.6 Conclusiones.....	69
1.3 Políticas Públicas.....	71
1.3.1 Tipos de políticas.....	76
1.3.2 Ciclo de las políticas públicas, actores y recursos	76
1.3.2.1 Los actores de las políticas públicas	79
1.3.2.2 Los recursos de las políticas públicas	81
1.3.3 Estado, gobierno y las políticas públicas.....	85
1.4 La implementación de las políticas públicas y las capacidades institucionales ...	89
1.5 La evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas.....	93
1.5.1 Las categorías de análisis	97
1.5.2 De las categorías de análisis a las variables	99
1.5.3 El grado de institucionalización como parámetro de evaluación	100
1.5.4 La matriz de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas.....	104
1.5.5 Conclusiones.....	106
2 CAPITULO II. ESTUDIO DE CASO	107
2.1 Bogotá D.C.	107
2.1.1 Caracterización.....	109
2.1.1.1 Ubicación y caracterización geográfica	109

2.1.1.2	Demografía.....	110
2.1.2	Dimensión Político Administrativa	111
2.1.2.1	Antecedentes	111
2.1.2.2	Estatuto orgánico de Bogotá	116
2.1.2.3	Organización y funcionamiento del Distrito Capital.....	117
2.1.2.4	Sectores administrativos.....	118
2.1.2.4.1	Sector central	119
2.1.2.4.2	Sector descentralizado	119
2.1.2.4.3	Sector localidades	121
2.2	La política pública distrital de discapacidad.....	123
2.2.1	Antecedentes.....	123
2.2.2	Breve caracterización de la población en situación de discapacidad de Bogotá D.C.	124
2.2.3	La política.....	130
2.2.4	El sistema distrital	135
2.2.5	El Consejo Distrital de Discapacidad	137
2.2.5.1	Comité Técnico de Discapacidad.....	139
2.2.5.2	La Secretaría Técnica Distrital.....	140
2.2.5.3	Los Consejos Locales de Discapacidad	140
2.2.6	Institucionalización de la política pública distrital de discapacidad.....	141
2.2.7	Trasversalización de la política pública distrital de discapacidad	142
2.2.8	Implementación de la política pública distrital de discapacidad	143
3	CAPITULO III. METODOLOGÍA.....	146
3.1	Enfoque metodológico y tipo de estudio	146
3.2	Contexto de aplicación	146
3.3	Hipótesis	147
3.4	Universo actores y muestra.....	147
3.4.1	Diseño muestral	147
3.4.2	Población objetivo	148
3.4.3	Muestra	148
3.4.4	Marco de muestreo	148
3.4.5	Población y muestra aleatoria.....	149
3.4.6	Tamaño y diseño de la muestra	150
3.5	Variables de estudio.....	151
3.6	Técnicas e instrumentos de recolección de información	152
3.6.1	Encuesta.....	152
3.6.2	Entrevista semiestructurada.....	152
3.7	Técnica de medición.....	153
3.8	Procedimiento de recolección de datos	154
3.8.1	Recolección de la información	154
3.8.2	Sistematización de la información.....	155
3.8.3	Procesamiento estadístico.....	156
4	CAPITULO IV. ANALISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	157

4.1	Consolidación de resultados	157
4.2	Proceso de análisis e interpretación de datos.....	158
4.2.1	Caracterización de la población.....	158
4.2.1.1	Caracterización de los agentes de acuerdo a su participación porcentual por localidad	158
4.2.1.2	Caracterización de los agentes encuestados, según su estrato socioeconómico.	159
4.2.1.3	Caracterización de los agentes según género	160
4.2.1.4	Caracterización de los agentes encuestados según la estructura demográfica	160
4.2.1.5	Caracterización de los agentes encuestados según tipo de discapacidad que presentan	162
4.2.1.6	Caracterización de los agentes encuestados, según tipo de agente que intervienen en la implementación de la política pública	164
4.2.2	Evaluación de la Capacidad Institucional (CI CAP) para la implementación de la política pública de población en situación de discapacidad en Bogotá.	165
4.2.2.1	CI CAP para la aplicación de las Decisiones (D) del gobierno y el concejo de Bogotá	167
4.2.2.1.1	CI CAP Conocimientos para la aplicación de las Decisiones.....	167
4.2.2.1.2	CI CAP Actitudes frente a la aplicación de las decisiones	170
4.2.2.1.3	CI CAP Prácticas frente a la aplicación de las decisiones	172
4.2.2.1.4	Evaluación CI CAP para la aplicación de las Decisiones (D) del gobierno y el concejo de Bogotá	175
4.2.2.2	CI CAP de las acciones (A) de los agentes a cargo de la implementación 178	
4.2.2.2.1	CI CAP de Conocimientos frente a la aplicación de las acciones	178
4.2.2.2.2	CI CAP de actitudes frente a la aplicación de las acciones	180
4.2.2.2.3	CI CAP de prácticas frente a la aplicación de las acciones	182
4.2.2.2.4	Evaluación CI CAP de las acciones (A) de los agentes a cargo de la implementación	184
4.2.2.3	CI CAP de las soluciones (S) de los agentes a cargo de la implementación	187
4.2.2.3.1	CI CAP de conocimientos frente a la aplicación de las soluciones seleccionadas	187
4.2.2.3.2	CI CAP de actitudes frente a la aplicación de las soluciones seleccionadas	189
4.2.2.3.3	CI CAP de prácticas frente a la aplicación de las soluciones seleccionadas	191

	4.2.2.3.4	CI CAP de las soluciones (S) de los agentes a cargo de la implementación	193
	4.2.2.4	Conclusiones	197
5		CONCLUSIONES	201
6		ANEXOS	214
7		BIBLIOGRAFÍA	288

Tablas

Tabla 1: Comparativo de los elementos presentes en los diferentes conceptos de Instituciones.....	42
Tabla 2 : Pilares	53
Tabla 3: Portadores	54
Tabla 4: Matriz de Evaluación de capacidades institucionales	105
Tabla 5: Población con discapacidad, según localidad de residencia y etapa de ciclo de vida, Bogotá D.C.; 2004 - primer semestre de 2014. (n=213.356). Datos preliminares.	125
Tabla 6: Población con discapacidad, según estrato socioeconómico; Bogotá D.C. ; 2004 - primer semestre 2014. (n=213.356), datos preliminares.	128
Tabla 7:Población con discapacidad, según sub-etapa de ciclo de vida y sexo; Bogotá D.C.; 2004- primer semestre de 2014 (n=213.356), datos preliminares.	129
Tabla 8:Población con discapacidad, según origen de la discapacidad y sexo; Bogotá D.C.; 2004 - primer semestre 2014. (n=213.356), datos preliminares.	130
Tabla 9:Número de integrantes del consejo de discapacidad por localidad	149
Tabla 10: Variables de Estudio.....	152
Tabla 11: Medición escala de Likert	153
Tabla 12: Encuestas procesadas en terreno	155
Tabla 13:Caracterización agentes de acuerdo a su participación porcentual por localidad	159
Tabla 14:caracterización de los agentes de acuerdo al estrato socioeconómico	159
Tabla 15:Estructura De La Población Edades/Genero	161
Tabla 16:Caracterización de los agentes de acuerdo al tipo de discapacidad	163
Tabla 17: Caracterización de los agentes encuestados	164
Tabla 18:Ejercicio explicativo de agregación de las tendencias	167
Tabla 19:Tabulación de respuestas, variable independiente Conocimientos / Decisiones.	168
Tabla 20:Tendencia agregada, capacidad institucional Conocimientos (CI): (T-) ; (i) ; (T+)	169
Tabla 21:Tabulación de respuestas, variable independiente Actitudes / Decisiones	170
Tabla 22:Tendencia agregada capacidad actitudes (CI): (T-) ; (i) ; (T+)	171
Tabla 23:Tabulación de respuestas, variable independiente Practicas / Decisiones	173
Tabla 24:Tendencia agregada capacidad institucional prácticas (CI): (T-) ; (i) ; (T+)	173
Tabla 25:CI CAP Para la aplicación de las Decisiones	175
Tabla 26:CI CAP Para la aplicación de las Decisiones del consejo y gobierno por tipo de agente.....	177
Tabla 27:Tabulación de respuestas, variable independiente Conocimientos/Acciones	178
Tabla 28:Tendencia agregada capacidad institucional conocimientos (CI): (T-) ; (i) ; (T+)	179
Tabla 29: Tabulación de respuestas, variable independiente Actitudes /Acciones	180
Tabla 30: Tendencia agregada capacidad institucional actitudes (CI): (T-); (i); (T+)	181
Tabla 31:Tabulación de respuestas, variable independiente Prácticas /Acciones	182
Tabla 32:Tendencia agregada capacidad institucional prácticas (CI): (T-) ; (i) ; (T+)	183
Tabla 33:CI CAP de las acciones a cargo de los agentes responsables de implementación de la política	184
Tabla 34 CI CAP para impulsar las acciones de los Agentes a cargo de la implementación por tipo de Agente.	187
Tabla 35:Tabulación de respuestas, variable independiente conocimientos / soluciones ..	188

Tabla 36: Tendencia agregada capacidad institucional conocimientos (CI): (T-); (i); (T+)	188
Tabla 37: Tabulación de respuestas, variable independiente actitudes / soluciones	190
Tabla 38: Tendencia agregada capacidad institucional actitudes (CI): (T-); (i); (T+)	190
Tabla 39: Tabulación de respuestas, variable independiente prácticas/ soluciones	192
Tabla 40: Tendencia agregada de capacidad institucional prácticas (CI): (T-); (i); (T+)...	192
Tabla 41: CI CAP Soluciones	193
Tabla 42: CI CAP Soluciones por tipo de Agente	196
Tabla 43: Matriz de Evaluación capacidades Institucionales para la implementación de política pública de atención a población en situación de discapacidad.	200

Gráficas

Gráfica 1: Bogotá, tasas de crecimiento poblacional	111
Gráfica 2: Caracterización de los agentes según género (%)	160
Gráfica 3: Caracterización de los agentes de acuerdo a la estructura demográfica	161
Gráfica 4: Caracterización de los agentes encuestados, según Tipo	165
Gráfica 5: Grado de Institucionalización	198

Figuras

Figura 1: Categorías de Análisis	99
Figura 2: Organigrama a la luz del articulado aprobado por el Concejo Distrital el 27 de Noviembre de 2006	118
Figura 3: Esquema Organizacional de Alcaldías Locales	121
Figura 4: Análisis encuesta; Bogotá como Vamos 2014	123
Figura 5: Etapas de Proceso de Construcción colectiva.	131
Figura 6: Explicación gráfica del Diseño del decreto 470 del 2007, sobre la política pública de Discapacidad	134
Figura 7: Estructura del Sistema Distrital de Discapacidad	137
Figura 8: Esquema de líneas estratégicas	143

Ilustraciones

Ilustración 1: Mapa de Población con Discapacidad en Bogotá D.C, según localidad: población - % discapacitados.	126
Ilustración 2: Mapa de Población con Discapacidad en Bogotá D.C, según localidad: Población - Sexo	127
Ilustración 3: Fórmula de selección para posibles muestras	150
Ilustración 4: Fórmula para seleccionar la muestra	151
Ilustración 5: Fórmula de la muestra definida	151

AGRADECIMIENTOS

Desde luego comienzo agradeciendo a mi familia entera y especialmente a Bernarda y Parmenio por su clave presencia o ausencia, en los diferentes momentos de mi vida y a mis hermanas/os Graciela, Olga, Ligia, Martha, Hernán, Francisco y Mario, por compartir lo que somos. A mis hermanas/os de aventura por compartir sus y mis sueños, muchos de ellos aún por cumplir.

A Pedro Medellín Torres por el apoyo y confianza brindada durante el presente ejercicio. A Luz Helena, por los reemplazos en la corporación y sus opiniones; A Rovitzon Olaya director de políticas poblacionales, así como a Andrea Paola y Luis Gabriel, también funcionarios/as de la Secretaria de Planeación de Bogotá. De manera especial a los/as agentes del sistema distrital de discapacidad que, con sus repuestas permitieron recoger la información para este ejercicio. A Marlen, María, Cesar y Rosa, quienes me hospedaron en España. A Ana María y al equipo que apoyó el trabajo de terreno. Y a Jaime Duque y Giovanni Vega por su solidaria amistad.

A Esther del Campo, Miriam Alvaro, Pilar Lorrio y demás amigos/as, por su apoyo y paciente comprensión en las diferentes etapas cumplidas. Al equipo directivo y profesoras/es del programa de doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset IUIOG - Universidad Complutense de Madrid y a mis compañeros/as de curso.

A quienes haya olvidado mencionar... Gracias

SUMMARY

Bogotá, the capital of Colombia, is the most populous city in the country. By the year 2014 the city reaches 7.7 million people that added to the population of the metropolitan area, exceed 9 million. According to Decree Law 1421 of 1993¹, Bogotá is composed of thirteen (13) sectors that are deployed at three levels: a) central level: 16 entities, b) decentralized level: 31 entities and c) local level: 20 locations (Portel.bogota.gov.co, s.f). From the central level is lead the formulation and implementation of public policies, in which guidelines converge compliance with the government program of the Metropolitan Mayor and the District development plan, as well as social processes that legitimize, from the local his objectives and goals.

No clutch, participation in various city projects have nurtured my professional experience, but mostly planted questions on which I have decided to deepen the current academic year: ¿Why, after intensive and exhaustible policy formulation exercises in which multiple interests of civil society are integrated, the state and the private sector, in the implementation stage, the objectives and goals fail to achieve the expected results, as it was desired in the beginning? ¿Why seems insufficient the institutional capacities owned by the district to handle the public policies designed by it, especially in the implementation phase, in which social dissatisfaction and disbelief emerge?

Perhaps the complex array of approaches, tools and methodologies, mostly dedicated to exploring areas (important yes, but) external to humans, have been insufficient for the necessary interpretation of this city as a dynamic system in which, the human being must be the center of analysis. Perhaps the tendency to consider the institutional capacities in the organizational field and in the formality of interaction mechanisms and regulatory procedures, has prevented to delve into the subjectivity of the individual whom is observed in relation to the means and ends, separated from the internalization that motivates the (in-explicable sometimes) evidence of its actions, its knowledge, attitudes and practices;

¹Decree Law 1421 of 1993, "By which is dictated the special regime for the Capital District of Santa Fe de Bogota".

forgetting the everyday social construction of its territory and the relationships that weave its evolution and that of its institutions.

This is the focus of the investigation: "Institutions as the result of the cognitive processes that take place during the socialization of individuals" (Vergara, 2012, p. 41), and interprets the individual - institution relationship as an interdependent system which is fed from the cultural heritage and the guidelines that define the way of being, understanding, communicating and transcending of the subjects.

Then, in order to seek explanations that, from the cognitive dimension of human beings allow us to explain and understand what happens at the stage of policy implementation in Bogotá DC, the working hypothesis that guides the way forward is as follows: The degree of institutionalization of knowledge, attitudes and practices of the agents responsible for the implementation of public policy for disability affects the decisions, actions and solutions, made by these agents, and in the scope of the public policy goals that the public policy for disability established for the year 2014. *The overall objective of the paper is to propose and implement a qualitative assessment model of institutional capacities for the implementation of public policies, which investigates the agents participating in the implementation stage and unveils the prevalence of knowledge, attitudes and practices, existing in relation to the decisions, actions and solutions made by such agents; in order to understand the complexity of the emerging (and necessary) capabilities in the policy implementation stage, "evaluating them" and calculating the degree of institutionalization.*

The study covers the following chapters: The theoretical framework in the first; the second is devoted to the case study; in the third chapter is explained the methodology, approach and other aspects; in the fourth is performed the analysis and interpretation of the results; and in the fifth chapter are presented the conclusions. And the terms or words that are key to this work are: state, institutions, institutionalism, neoinstitutionalism, institutional capacities, public policies, public policy implementation, assessment of institutional capacities for the implementation of public policies.

In the theoretical framework this paper firstly approaches the concept of State, retaking the concept of state in Kant as the "meeting of a number of men under legal laws" (Ulloa, 2005, p.2); then, Hobbes who illustrates this nature of imminent danger in men. Rousseau, who expresses himself in that regard with particular reference to what he called the "social contract". Following the approaches to the concept of State we reach the look of Max Weber.

In the second paragraph lies the theoretical place and starting point of this research. After reviewing some concepts of institutions (D'Andrade, 1984; Scott, 1998; North, 1990; Vergara, 2012) it is clarified that their meaning do not refer to what is generally interpreted as: public entities, banking organizations or private companies; but to a set of moral or cultural goods, from where the symbolic universe and the meanings that give sense to what becomes a habit, to what is learned, to what is practiced, to what advocates and mobilizes the environment settings and the habitat of man, reflecting it (habitat) consciously or unconsciously its intentionality; when it acts or when it ceases to.

Regarding 'institutional capacity', although various authors and theoretical approaches there is still no revealed truth (Alba y Gómez: 2010). The marked tendency to consider capabilities in the organizational field and the formality of mechanisms, processes and procedures, evidences that despite the central role of the human being (subject, individual, agent, actor), we do not delve into his subjectivity, the motivation for his actions; it is seen in relation to the means and ends and not in relation to that internalization (unexplainable sometimes) of his actions; his knowledge, attitudes and practices.

Although proximity to the intended concept of capacity assessment has been found, the need to propose a specific definition arises: Institutional capacity for the implementation of public policies, understood as follows: *It is the body of knowledge, attitudes and practices that in the implementation phase of public policies, drive decisions, actions and solutions of the agents responsible for the implementation, towards achieving the goals and objectives of public policy.*

By implementation of a public policy it is understood: *"The set of processes that, after the programming phase, tend to the concrete realization of objectives of a public policy"* (Subirats et al., 2008, p. 183). Now, according to what was said by these authors, the scope of this definition is summarized in: a) implementation of the decisions of the government and parliament, b) actions of administrative agents in charge of their implementation and, c) application of the selected solutions.

To meet the objective of this thesis, it is designed the following definition of Evaluation of Institutional Capacities Assessment for the Implementation of Public Policies: *It is the degree of institutionalization of knowledge, attitudes and practices that drive decisions, actions and solutions made by the responsible agents, during the implementation stage of public policies. Degree that allows finding out the current prevalence and potential trend of the institutionalization of such acts, and possible of evaluating at any time during the implementation stage.*

"... The process of institutionalization simply defines a social reality that will be transmitted and preserved as a fact" Zucker in (Powell and Dimaggio, 2001, p. 131). Consequently the institutional capacity evaluation model to implement public policies, investigates the human being: that is, those attitudes, practices and knowledge (culture) that he carries, in order to understand the complexity of emerging (and necessary) capabilities at the stage of implementation of public policy, analyze them, "evaluate" them and unveil the incentives that move the decisions, actions and solutions that individuals make.

The geographical context of application is the city of Bogota DC, District Planning Department, Office for Equality and Population Policy, Public Policy for disabilities of Bogotá and the District disability system. This study is qualitative and is developed by applying the analytical empirical method. It is also descriptive, because from the data obtained it investigates, analyzes and evaluates the behavior of the proposed qualitative variables. As dependent variables are proposed: a) decisions, b) actions and, c) solutions. And as independent variables are proposed: a) knowledge, b) Attitudes, And c) practices. For each variable degree of institutionalization, then averaged and correlates for the

assessment of institutional capacity is calculated. The Institutional Capacity Assessment (CI CAP) for the implementation of public policy for population with disability in Bogotá, Delivery interesting facts: a general negative trend prevails in character in institutional capacity. A marked indifference positions prevalence is also observed against the statements. As for the positive trend of institutional capacities, in only 30% of the cases evaluated their value exceeds 30 points, which means that the outlook definitely requires capacity building to enable the actors in the District disability system to redirect the course of their knowledge, attitudes and practices, so that politics in its implementation phase count with capacities of positive momentum towards achieving the objectives.

Finally, after adding all the data in the matrix of final results (See table 43), Institutional capacity (CI CAP) for the implementation of public policies to assist people with disabilities in Bogota, reaches 3.81 points from 100 possible. Such behavior reflects the fact that the positive trend institutional capacities do not exceed 60 points, and for example, the ability that reaches the higher positive trend corresponds to attitudes (16.31 / 100), while the practical ones reach 1.84 / 100, and the capacity of knowledge, perhaps very important, marks a negative trend, with a value equal to -8.47 / 100. This means that knowledge, attitudes and practices are being institutionalized, are making a negative trend or wrong direction, where the traditional way of doing things, is conducting incorrectly the course of action to be followed by public policy, to meet its objectives.

This exercise has been a challenge that seeks to collect alternatively the assessing of institutional capacity, effort in which remain also lessons learned for future exercises, but for now, we can state that the working hypothesis has been proved: The degree of institutionalization of knowledge, attitudes and practices of the agents responsible for the implementation of public policy for disability affects the decisions, actions and solutions, made by these agents, (whereas these capacities are 3.23 points of 100 possible) and in the scope of the public policy goals of disability established by 2014. (Case in which it has been verified that, according to the responses of the survey group, they have not been achieved in full)

SUMARIO

Bogotá, la capital de Colombia, es la ciudad con mayor población del país. Hacia el año 2014 la ciudad alcanza los 7.7 millones de habitantes que sumados a la población del área metropolitana, superan los 9 millones. Según el decreto ley 1421 de 1993², Bogotá está integrada por trece (13) sectores que se despliegan en tres niveles: a) nivel central: 16 entidades, b) nivel descentralizado: 31 entidades y c) nivel local: 20 localidades (Portel.bogota.gov.co, s.f). Desde el nivel central se lidera la formulación e instrumentación de las políticas públicas, en cuyo trazado convergen el cumplimiento el programa de gobierno del alcalde Mayor y el plan de desarrollo distrital, así como, procesos sociales que legitiman, desde lo local sus objetivos y metas.

Sin embargo, la participación en diferentes proyectos de ciudad han nutrido mi experiencia profesional, pero sobre todo, han plantado interrogantes sobre los cuales he decidido profundizar en el presente ejercicio académico, los cuales se citan a continuación: ¿Porqué, luego de intensivos y agotables ejercicios de formulación de políticas, en los cuales se integran múltiples intereses de la sociedad civil, el estado y el sector privado, en la etapa de implementación, los objetivos y metas no logran alcanzar los resultados esperados, como se deseó en el comienzo?. ¿Porqué, parecen insuficientes las capacidades institucionales que posee el distrito, para tramitar las políticas públicas que diseña, sobre todo en la fase de implementación, en la cual emergen la insatisfacción y el descreimiento social?

Tal vez, el complejo arsenal de enfoques, instrumentos y metodologías, en su mayoría dedicados a explorar ámbitos (importantes sí, pero) externos al ser humano, han sido insuficientes para la necesaria interpretación de esta ciudad, como un sistema dinámico en el cual, el ser humano debe ser el centro de análisis. Tal vez, la tendencia a considerar las capacidades institucionales en el terreno organizacional y en la formalidad de mecanismos de interacción y procedimientos normativos, ha impedido profundizar en la subjetividad del individuo, a quién se le observa en relación con los medios y los fines, separado de la

² Decreto Ley 1421 de 1993, “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”.

internalización que motiva la (in-explicable a veces) evidencia de sus actos, de sus conocimientos, actitudes y prácticas; olvidando la cotidiana construcción social de su territorio y las relaciones que entretejen su evolución y la de sus instituciones.

Este es el centro de interés de la investigación: "Las instituciones como el resultado de los procesos cognitivos que tienen lugar durante la socialización de los individuos" (Vergara, 2012, p. 41), e interpreta la relación individuo - institución como un sistema interdependiente, que se nutre del acervo cultural y las pautas que definen la forma de ser, comprender, comunicar y trascender, de los sujetos.

Entonces, con el propósito de buscar explicaciones que, desde la dimensión cognoscitiva del ser humano permitan explicar y comprender lo que ocurre en la etapa de implementación de políticas en Bogotá D.C., la hipótesis de trabajo que orienta el camino a seguir es la siguiente: *El grado de institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas de los agentes responsables de la implementación de la política pública de discapacidad, incide en las decisiones, acciones y soluciones, que toman estos agentes, y en el alcance de las metas que la política pública de discapacidad establece para el año 2014. El objetivo general del trabajo es proponer y aplicar un modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, que indague a los/as agentes partícipes en la etapa de implementación, y revele la prevalencia de conocimientos, actitudes y prácticas, existente, en relación con las decisiones, acciones y soluciones que toman dichos agentes; con el fin de comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en la etapa de implementación de políticas, "evaluarlas" y calcular su grado de la institucionalización.*

El estudio abarca los siguientes capítulos: El marco teórico en el primero; en el segundo se dedica al estudio de caso; en el capítulo tercero se explica la metodología, el enfoque y demás aspectos; en el cuarto se realiza el análisis e interpretación de resultados; y, en el capítulo quinto se presentan las conclusiones. Y los términos o palabras que resultan claves para el presente trabajo son: Estado, instituciones, institucionalismo, neoinstitucionalismo,

capacidades institucionales, políticas públicas, implementación de políticas públicas, y evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas.

En el marco teórico el presente trabajo se aproxima en primer lugar al concepto de Estado, retomando la concepción de Estado en Kant como la “reunión de una pluralidad de hombres bajo leyes jurídicas” (Ulloa, 2005, p.2); luego, Hobbes quien ilustra esa naturaleza de inminente peligro en los hombres. Rousseau, quien se manifiesta al respecto haciendo especial referencia a lo que él denominara “contrato social”. Siguiendo las aproximaciones al concepto de Estado se llega a la mirada de Max Weber.

En el segundo aparte se sitúa el lugar teórico y punto de partida de esta investigación. Revisados algunos conceptos de instituciones (D’Andrade, 1984; Scott, 1998; North, 1990; Vergara, 2012), se aclaran que, su significado no alude a lo que generalmente es interpretado como: entidades públicas, organizaciones bancarias o empresas privadas; sino a un conjunto de bienes morales o culturales, de donde emergen el universo simbólico y los significados que dan sentido a aquello que se vuelve costumbre, a lo que se aprende, a lo que se practica; a lo que defiende y moviliza la configuración del entorno y hábitat del ser humano, reflejando en él (hábitat) de manera consciente o inconsciente su intencionalidad; bien, cuando actúa, o deja de hacerlo.

Respecto a la ‘capacidad institucional’, aunque existen diversos autores y aproximaciones teóricas aún no existe la verdad revelada (Alba y Gómez: 2010). La marcada tendencia a considerar las capacidades en el terreno organizacional y en la formalidad de mecanismos, procesos y procedimientos, evidencia que, pese al protagónico papel del ser humano (sujeto, individuo, agente, actor), no se profundiza en su subjetividad, en la motivación de sus actos; se le observa en relación con los medios y los fines y no en relación con aquella internalización (in-explicable a veces) de sus actos; de sus conocimientos, actitudes y prácticas.

Aunque se ha encontrado proximidad al pretendido concepto de evaluación de capacidades, surge la necesidad de proponer una definición específica: *Capacidad Institucional para la*

implementación de políticas públicas, se comprende así: Es el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas, que en la fase de implementación de políticas públicas, impulsan las decisiones, acciones y soluciones, de los agentes responsables de la implementación, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública.

Por implementación de una política pública se comprende: “*el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de objetivos de una política pública*” (Subirats et al., 2008, p. 183). Ahora bien, de acuerdo con lo expresado por estos autores, el alcance de esta definición se resume en: a) aplicación de las decisiones del gobierno y del parlamento, b) acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación, y c) aplicación de las soluciones seleccionadas.

Para cumplir el objetivo de la presente tesis, se ha concebido la siguiente definición de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas: *Es el grado de institucionalización de conocimientos, actitudes y prácticas, que impulsan las decisiones, acciones y soluciones, que toman los agentes responsables, durante la etapa de implementación de las políticas públicas. Grado que permite conocer la prevalencia actual y tendencia potencial de la institucionalización de esos actos, y posible de evaluar en cualquier momento de la etapa de implementación.*

“...el proceso de institucionalización simplemente define una realidad social que será transmitida y conservada como un hecho” (Zucker, en Powell y Dimagio, 2001, p. 131). En consecuencia el modelo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, indaga al ser humano: es decir aquellas actitudes, prácticas y conocimientos (cultura) que porta, con el propósito de comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en la etapa de implementación de política pública, analizarlas, “evaluarlas” y develar los incentivos que movilizan las decisiones, acciones y soluciones que los individuos toman.

El contexto geográfico de aplicación es la ciudad de Bogota D.C., Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales, Política Pública de

discapacidad de Bogotá y el sistema Distrital de discapacidad. El presente estudio es de carácter cualitativo y se desarrolla aplicando el método empírico analítico. Además es de carácter descriptivo, pues a partir de los datos obtenidos indaga, analiza y evalúa el comportamiento de las variables cualitativas planteadas. Como variables dependientes se proponen: a) decisiones, b) acciones, y c) soluciones. Y como variables independientes se proponen: a) Conocimientos, b) Actitudes, y c) Prácticas. Para cada variable se calcula su grado de institucionalización que, luego se promedia y correlaciona para obtener la evaluación de capacidad institucional.

La Evaluación de la Capacidad Institucional (CI CAP) para la implementación de la política pública de población en situación de discapacidad en Bogotá, entrega datos interesantes: prevalece una tendencia generalizada de carácter negativo, en la capacidad institucional. También se observa una marcada prevalencia de posiciones de indiferencia frente a las declaraciones. En cuanto a la tendencia positiva de las capacidades institucionales, solo en el 30% de los casos evaluados su valor supera los 30 puntos, lo cual significa que definitivamente el panorama exige un desarrollo de capacidades que le permita a los/as actores presentes en el sistema distrital de discapacidad, reorientar el rumbo de sus conocimientos, actitudes y prácticas, para que la política, en su fase de implementación cuente con capacidades de impulso positivo hacia el logro de los objetivos.

Finalmente, luego de agregar todos los datos en la matriz de resultados finales (ver tabla 43), la capacidad institucional (CI CAP) para la implementación de la política pública de atención a población en situación de discapacidad en Bogotá, alcanza 3.81 puntos, de 100 posibles. Tal comportamiento obedece a que las capacidades institucionales con tendencia positiva no superan los 60 puntos, y por ejemplo, la capacidad que alcanza la mayor tendencia positiva, corresponde a las actitudes (16,31 / 100), mientras que las prácticas alcanzan 1,84 / 100, y la capacidad de conocimientos, quizá muy importante, marca tendencia negativa, con un valor equivalente a -8,47 / 100. Esto significa que, los conocimientos, actitudes y prácticas que se están institucionalizando, están marcando una tendencia negativa o rumbo equivocado, donde la tradicional manera de hacer las cosas, esta conduciendo de manera incorrecta el curso de acción que debe seguir la política pública, para cumplir sus objetivos.

El presente ejercicio ha sido una apuesta que pretende recabar de manera alternativa la evaluación de capacidades institucionales, esfuerzo en el cual, también quedan lecciones aprendidas para ejercicios futuros, aunque por ahora, es posible afirmar que la hipótesis de trabajo ha sido probada: El grado de institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas de los agentes responsables de la implementación de la política pública de discapacidad, incide en las decisiones, acciones y soluciones, que toman estos agentes, (en tanto que dichas capacidades corresponden a 3.23 puntos de 100 posibles) y en el alcance de las metas que la política pública de discapacidad estableció para el año 2014. (caso en cual se ha podido verificar que, según las respuestas del grupo encuestado, no se han logrado en su totalidad).

INTRODUCCIÓN

Bogotá, la capital de Colombia, es la ciudad con mayor población del país. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), hacia el año 2010 la ciudad es ocupada por 7.3 millones de habitantes y de acuerdo con proyecciones de la misma entidad, hacia el año 2014 la ciudad alcanza los 7.7 millones de habitantes que sumados a la población del área metropolitana, superan los 9 millones. Estas cifras, catalogan a Bogotá como una de las ciudades más pobladas de América Latina, con un mercado fuerte que atrae la inversión extranjera, la generación de empleo y el consumo. Hacia 2008 Bogotá aparece como uno de los siete centros financieros latinoamericanos más influyentes del mundo, según el ranking del sondeo anual que realiza MasterCard (Emol.com, 2008). Esta tendencia se ha consolidado en 2014, año en que la ciudad registra un crecimiento del 5,1% durante el primer trimestre (Dinero.com, 2014), gracias a la recuperación del sector de la construcción, la industria manufacturera, el sector automotor, los grupos de alimentos, bebidas, tabaco, textiles y prendas de vestir, así como los sectores financiero y de las telecomunicaciones.

Según el ordenamiento constitucional de 1991, “Bogotá es Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político y fiscal lo determinan la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. El concejo a iniciativa del alcalde, tiene la potestad de dividir el territorio en localidades y fijar el reparto de competencias y funciones administrativas. Además define dos escenarios, uno corresponde a las autoridades distritales, garantes del desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito; y otro local, a cargo de la gestión de los asuntos propios de estos territorios”. (Constitución política de Colombia, 1991)

Planteamiento del problema

Según el decreto ley 1421 de 1993³, Bogotá posee régimen especial. Hoy esta está integrada por trece (13) sectores que se despliegan en tres niveles: a) nivel central: 15 entidades, b) nivel descentralizado: 31 entidades y c) nivel local: 20 localidades (Portel.bogota.gov.co, s.f). Desde el nivel central se lidera la formulación e instrumentación de las políticas públicas, en cuyo trazado convergen el cumplimiento el programa de gobierno del alcalde Mayor y el plan de desarrollo distrital, así como, procesos sociales que legitiman, desde lo local sus objetivos y metas. En consecuencia una vez formuladas dichas políticas, se despliegan territorialmente hasta las 20 localidades, con el propósito de lograr las metas propuestas y el impacto deseado.

La anterior descripción, expone un panorama razonable pues pareciera que la cosa funciona dentro de lo 'normal'. Sin embargo, durante más de quince años, he participado en diferentes proyectos de ciudad que han nutrido mi experiencia profesional, pero sobre todo, han plantado interrogantes sobre los cuales he decidido profundizar en el presente ejercicio académico, los cuales cito a continuación:

- ¿Porqué, luego de intensivos y agotables ejercicios de formulación de políticas, en los cuales se integran múltiples intereses de la sociedad civil, el estado y el sector privado, en la etapa de implementación, los objetivos y metas no logran alcanzar los resultados esperados, como se deseó en el comienzo?.
- ¿Porqué, parecen insuficientes las capacidades institucionales que posee el distrito, para tramitar las políticas públicas que diseña, sobre todo en la fase de implementación, en la cual emergen la insatisfacción y el descreimiento social?

Aquí es pertinente mencionar que, con la pretensión de un fortalecimiento progresivo de las Alcaldías Locales y el establecimiento de un esquema eficiente, eficaz y efectivo de la

³ Decreto Ley 1421 de 1993, "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá".

gestión territorial el ex - Alcalde Samuel Moreno Rojas (2008 – 2011), promulgó el Decreto 101 de 2010⁴; sin embargo se percibe insuficiente.

Tal vez, el complejo arsenal de enfoques, instrumentos y metodologías, en su mayoría dedicados a explorar ámbitos (importantes sí, pero) externos al ser humano, han sido insuficientes para la necesaria interpretación de esta ciudad, como un sistema dinámico en el cual, el ser humano debe ser el centro de análisis.

Tal vez, la tendencia a considerar las capacidades institucionales en el terreno organizacional y en la formalidad de mecanismos de interacción y procedimientos normativos, ha impedido profundizar en la subjetividad del individuo; en este caso funcionarios o agentes sociales, a quienes se les observa en relación con los medios y los fines, separados de la internalización que motiva la (in-explicable a veces) evidencia de sus actos, de sus conocimientos, actitudes y prácticas. Se les observa como entidades omnipresentes; portadoras objetivas de información, instrucciones, modelos y pasos a seguir; olvidando la cotidiana construcción social de su territorio y las relaciones que entretienen su evolución y la de sus instituciones.

Este es el centro de interés de la investigación; el individuo y la institucionalización de sus conocimientos, actitudes y prácticas, como generadores de capacidad institucional. Por ello, el trabajo se aproxima conceptualmente a "Las instituciones como el resultado de los procesos cognitivos que tienen lugar durante la socialización de los individuos" (Vergara, 2012, p. 41), e interpreta la relación individuo - institución como un sistema interdependiente, que se nutre del acervo cultural y las pautas que definen la forma de ser, comprender, comunicar y trascender, de los sujetos.

Otra de las búsquedas, es aproximarse a la evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas desde un enfoque que se concentre en cualidades

⁴ Decreto 101 de 2010, promovido por el Alcalde vigente, por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones.

propias del sujeto y su cotidianidad; en sus conocimientos, actitudes y prácticas; concretamente en la etapa de implementación, para conocer las prevalencias que marcan estas cualidades en ese momento y en lo posible, aportar al conocimiento sobre aquello que se conoce de esta etapa de implementación de políticas, a partir de lo que el presente trabajo genere como resultado.

Desde la comprensión de este trabajo, la “capacidad para diseñar, aceptar y asumir reglas comunes, claras y de calidad, así como la capacidad del sistema para hacer cumplir estas reglas, y la calidad y competencia de l@s actores responsables de su funcionamiento y cumplimiento”. (Alcántara, 1995) no son la virtud que caracteriza las instituciones del Distrito, sobre todo antes de 1993⁵, y a partir de los gobierno del año 2008⁶.

Entonces, con base en las declaraciones precedentes y con el propósito de buscar explicaciones que, desde la dimensión cognoscitiva del ser humano permitan explicar y comprender lo que se desconoce, está ocurriendo en la etapa de implementación de políticas en Bogotá D.C., la hipótesis de trabajo que orienta el camino a seguir es la siguiente:

El grado de institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas de los agentes responsables de la implementación de la política pública de discapacidad, incide en las decisiones, acciones y soluciones, que toman estos agentes, y en el alcance de las metas que la política pública de discapacidad estableció para el año 2014.

5 Esas eran las circunstancias de Bogotá hacia 1992; una ciudad que superaba los cinco millones de habitantes, marcada por la falta de control, el atraso administrativo y la corrupción, en una incesante lucha de poderes individuales donde los valores ciudadanos y democráticos habían perdido su rumbo. Así, la falta de visibilidad y credibilidad de sus instituciones, de eficiencia, de eficacia, de legitimidad y autoridad, abrían camino a la informalidad y sus prácticas; que en el ámbito público eran observables en la atención al ciudadano por fuera de la ventanilla y la negociación...(Bogotá D.C. De Retorno al Caos; Nuevos gobiernos, nuevos liderazgos y ¿Descentralización?. Ponencia presentada por JCBM en el 1er congreso Internacional de Administración Pública, Madrid).

6 "... el contralor Distrital (.excontralor Distrital Miguel Ángel Moralesrussi, por el ‘carrusel de contratos’. Se tratan de dos delitos de cohecho propio, por un valor de 848 millones de pesos) decidió buscar lo suyo hoy se le investiga por escándalos de corrupción. Mientras el actual Alcalde Samuel Moreno Rojas, es cuestionado por permitir el despilfarro de anticipos en obras como la avenida el Dorado"(Bogotá D.C. De Retorno al Caos; Nuevos gobiernos, nuevos liderazgos y ¿Descentralización?. Ponencia presentada por JCBM en el 1er congreso Internacional de Administración Pública, Madrid)".

Desde la anterior perspectiva, el trabajo también se suma a una tarea de relevancia que sentenciara Weindenfel:

En la nueva era mundial, son de suma importancia los recursos culturales que llevan a la cohesión social y los límites de esta cohesión en nuestras sociedades. La tarea primordial de las sociedades habrá de ser la de fomentar la cohesión social como fuente básica para el desarrollo económico y la sensibilidad ecológica. Los cimientos culturales de la sociedad merecen nuestra atención plena en cuanto fundamento de un desarrollo sostenible Weindenfel (citado por Berger ,1999 p.8)

Así, la preocupación por el grado de institucionalización de conocimientos, actitudes y prácticas, que impulsan las decisiones, acciones y soluciones, que toman los agentes responsables, durante la implementación de las políticas públicas, es un tema que merece la pena indagar. Este grado de institucionalización, permite conocer la prevalencia actual y tendencia potencial de la institucionalización de los actos de los agentes que intervienen durante la implementación de políticas, asunto de importancia, toda vez que permitirá generar un futuro ejercicio investigativo, quizá de mayor envergadura y profundidad.

El ejercicio actual se aborda con la intención de abrir un sendero, por el quizá más adelante, exista el interés de avanzar.

El contexto de aplicación es la ciudad de Bogotá, secretaría distrital de planeación, dirección de equidad y políticas poblacionales; Política Pública de Discapacidad. El enfoque es de carácter cualitativo, aplicando el método empírico analítico, es decir que, a través del trabajo de campo, se observa un fenómeno particular, en este caso la implementación de política de discapacidad, la cual se estudiará empleando procedimientos estadísticos y aplicando otras técnicas de recolección de información.

El objetivo general es proponer y aplicar un modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, que indague a los/as agentes partícipes en la etapa de implementación, y revele la prevalencia de sus conocimientos, actitudes y prácticas, existente, en relación con las decisiones, acciones y soluciones que toman dichos agentes; con el fin de comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en la etapa de implementación de políticas, “evaluarlas” y calcular su grado de la institucionalización.

Como objetivos específicos se han propuesto cuatro; Comprender la conceptualización de referencia, en materia de Estado, capacidad institucional, políticas públicas y capacidades institucionales, con el objetivo de proponer un modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas. Establecer la prevalencia de los conocimientos, actitudes y prácticas presentes, en la etapa implementación de la política pública de discapacidad de Bogotá D.C., y correlacionar estos resultados con las variables decisiones, acciones, soluciones, a fin comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en esta etapa, “evaluarlas” y calcular su grado de institucionalización, a partir de los parámetros establecidos en la presente propuesta. Entregar a la Secretaría Distrital de Planeación, un aparte con los resultados obtenidos, que enriquezca y/o nutra las actuaciones de esa entidad y de quienes integran el sistema distrital de discapacidad, responsables de la implementación de la política de discapacidad en Bogotá D.C., y. Establecer la pertinencia metodológica del modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas.

En consecuencia, la postura de este trabajo se acerca (aunque no totalmente) a la síntesis que De Alba y Gómez sentencian (2010 p. 71):”...las capacidades, como un atributo endógeno, están supeditadas para su desarrollo a la sensibilidad y habilidades de los individuos para lograr un cambio sostenible”. Así las cosas, la pertinencia de las preguntas formuladas es contundente, y desde la perspectiva de esta tesis cabe añadir a la expresión recién citada, términos claves de este trabajo: las capacidades, como un atributo endógeno,

están supeditadas para su desarrollo, *a la institucionalización de conocimientos, actitudes y prácticas de los sujetos que operan en una realidad e inciden en su su sostenibilidad.*

Finalmente y con el propósito de organizar el contenido del presente estudio, se han previsto los siguientes capítulos: En el primero, el marco teórico ofrece una aproximación a los conceptos de estado, instituciones, institucionalismo, neoinstitucionalismo, políticas públicas, capacidades institucionales y evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas. El segundo capítulo se dedica al estudio de caso; en él se consigna la información correspondiente a Bogotá y la política pública de discapacidad. En el capítulo tercero se explica la metodología, el enfoque y demás aspectos relacionados con el tratamiento de la información. En el capítulo cuarto se realiza el análisis e interpretación de resultados, y. Finalmente, en el capítulo quinto, se presentan las conclusiones pertinentes.

Los términos o palabras que resultan claves para el presente trabajo son: estado, instituciones, institucionalismo, neoinstitucionalismo, capacidades institucionales, políticas públicas, implementación de políticas públicas, evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, Bogotá; política pública de discapacidad.

1 CAPITULO I MARCO TEÓRICO

El presente capítulo tiene como objetivo comprender los conceptos claves de este trabajo. Para cumplir ese propósito se subdivide en cinco partes: en la primera se aborda la aproximación al concepto de Estado; luego se realiza una aproximación a los conceptos de instituciones, institucionalismo, neoinstitucionalismo, capacidad institucional y desarrollo de capacidades; posteriormente se revisan los conceptos sobre las políticas públicas, haciendo énfasis en la etapa de implementación y se cierra con lo correspondiente a la evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas. Esta revisión teórica permite argumentar la propuesta de un modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas

1.1 El Estado; una aproximación conceptual

El presente aparte, tiene como propósito aproximarse al concepto de estado y comprender las acepciones que al respecto expresan Kant, Rousseau, Hobbes, Weber y O'donnell. No se realiza una inmersión profunda, pero sí aclaratoria, sobre todo de la mirada sociológica de weber, cuyo contenido tiene alcance en la comprensión de la Sociedad. En consecuencia, el concepto de Estado y su transformación, son temas abordados en el presente apartado.

1.1.1 Definiciones

La concepción de Estado en Kant, surge como gran parte de los desarrollos que hace el filósofo alemán, como un concepto lógico formal desde el campo puramente de la razón. Esto es, deja de lado los aspectos experienciales y sensibles del mundo empírico; le otorga a la razón el papel fundamental para hacer las construcciones conceptuales necesarias del hombre en su accionar individual y colectivo. Entre los pilares conceptuales que desarrolla para analizar el complejo orden social están los conceptos de moral, ley, y libertad.

Kant logra despejar de su análisis todo aquello que no es razón, a diferencia de sus antecesores Hobbes y Locke quienes ya habían avanzado considerablemente sobre estos

tres pilares, pero no bajo una idea de razón pura. En una de sus obras de mayor peso, *La Crítica de la razón Pura*, escrita en 1781, existe una extensa indagatoria sobre las condiciones epistémicas del saber humano; justifica que existen juicios sintéticos a priori (antes de la experiencia), que no son otra cosa que juicios de carácter universal y necesarios. En el siguiente apartado se ilustra este principio fundamental en Kant y desde donde se basa en parte, su mirada al Estado:

(...) si un juicio es pensado con estricta universalidad, de suerte que no se permita como posible ninguna excepción, entonces no es derivado de la experiencia, sino absolutamente a priori. La universalidad empírica es pues solo un arbitrario aumento de la validez: que, de valer para la mayoría de los casos, pasa a valer para todos ellos. (Kant, 1979, p.28)

Estos planteamientos de Kant brindan elementos para contextualizar la concepción de Estado de derecho, manteniendo presente la noción de la razón y los juicios de carácter universal que, marcan imperativos categóricos de acción por encima incluso, del entendimiento individual o racional de entes, individuos o actores.

Kant citado por Ulloa define al Estado como la “reunión de una pluralidad de hombres bajo leyes jurídicas” (Ulloa, 2005, p.2), con una marcada noción lógico racional y en su obra *Hacia la Paz Perpetua* se refiere al Estado como “una sociedad de hombres sobre la cual nadie sino ella misma puede mandar y disponer, organizada bajo leyes jurídicas” (Kant, 1997, p.17). Se puede entender el Estado en Kant como una reunión de hombres diversos que poseen libertad con cierta autonomía en donde para mantener un determinado orden se rige y organiza bajo leyes y reglamentación jurídicas. Uno de los conceptos claves en estos enunciados es la libertad asociada a la autonomía de los seres humanos, entendida esta última como la capacidad de legislarse a sí mismos bajo leyes y normas que son acordadas bajo el manto de la razón formal. La autonomía es entendida como sinónimo de libertad, desde donde se concibe que los seres humanos sean libres de actuar bajo un libre arbitrio. Para Rousseau quien fue uno de los referentes de Kant y grandes pensadores del siglo

XVIII de la Ilustración francesa, la libertad es tan fundamental para el individuo casi como lo es la vida misma y el bien supremo colectivo que es la moralidad:

Renunciar a su libertad es renunciar a su condición de hombre, a los derechos de la humanidad y aun a sus deberes. No hay resarcimiento alguno posible para quien renuncia a todo. Semejante renuncia es incompatible, con la naturaleza del hombre: despojarse de la libertad es despojarse de moralidad. (Rousseau, 2013 p. 10)

De esta forma, la libertad entendida como autonomía sirve de base fundamental al planteamiento de Rousseau y que posteriormente diera sustento a Kant, para plantear la idea de contrato y asociación social. Sin embargo para que estas libertades individuales no choquen y los hombres no se vean afectados entre sí, es necesario que estas libertades sean reguladas y normalizadas de forma racional en un acuerdo conjunto. Esta regulación y normalización de las libertades se presenta bajo la forma de contrato social, el cual se regula y organiza a través del lenguaje del derecho. Este a su vez es administrado y coordinado de forma racional, por la institución jurídica y asociación de hombres llamada Estado.

Para Kant la función principal del Estado como administrador y coordinador de las libertades individuales es buscar el camino correcto para que cada uno de sus miembros pueda ejercerlas sin hacerse daño mutuamente ni alterar el orden. No es objetivo del Estado crear, buscar o platear la felicidad como su bien más preciado, sino que cada quien pueda alcanzarla como mejor lo prefiera, ejerciendo plenamente su libertad sin afectar las libertades de los otros. Así se puede ver en el año de 1785 en la Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres; la forma que Kant hace énfasis en que es deber de cada quien buscar la felicidad para no ser víctima de la tentación de sus deberes:

Asegurar la felicidad propia es un deber -al menos indirecto-; pues el que no está contento con su estado, el que se ve apremiado por muchos cuidados,

sin tener satisfechas sus necesidades, pudiera fácilmente ser víctima de la tentación de infringir sus deberes. (Kant, 1921, p. 13)

Entonces, se entiende que uno de los objetivos del Estado en Kant es garantizar, normalizar y regular las libertades y los derechos de los individuos. La función es garantizar el ejercicio pacífico de las libertades externas, y para Kant solo hay libertad cuando la razón en los individuos es la que prevalece. Sin embargo, no todos los individuos en todos sus momentos de la vida están regidos por la razón y el bien común que garantiza la libertad plena de cada uno, y con esto tentaciones o respuestas menos racionales que lleven a que las libertades se vean afectadas; entonces, surge esa organización colectiva, esa institución reguladora de las demás instituciones denominada Estado.

Existe un deber moral de salir de un estado de naturaleza, o como le llama Kant estado de Sociedad, en el que los individuos no estarían seguros en contra de la violencia de los demás. Al hacer referencia a este estado de naturaleza, ya Hobbes en 1651 en su obra *Leviathan*, lo había anunciado con la concepción de un hombre esencialmente egoísta e inseguro que desconocía la justicia, señalando que la naturaleza humana estaba dominada por sus pasiones; se refería al hombre como un ser en constante guerra de todos contra todos.

Hobbes ilustraba esa naturaleza de inminente peligro en los hombres como si fueran fieras o animales que se devoraban unos a otros. Una forma de salir de este estado natural era mediante un “acuerdo”, en el que los individuos renunciaran a su egoísmo de libertad desenfrenada y lo traspasaran a un soberano que velara por ellos. Este soberano podía elegirse por dos mecanismos: la primera, por la fuerza natural en guerra; donde los enemigos son sometidos y a los hijos de los hijos y así sucesivamente; el medio era la violencia para postergarse en el poder. A esta forma de Estado Hobbes la llama por adquisición. O bien, una segunda forma de elegir el soberano el cual velaría por estos “acuerdos”; se refirió entonces la manera en que los hombres se ponen de acuerdo mutuamente o en asambleas para protegerse. A esta forma de Estado Hobbes la llama por institución. (Hobbes, 1997).

Rousseau, en el año 1762 y perseguido por la moral religiosa de su época, se manifiesta al respecto haciendo especial referencia a lo que él denominara “contrato social”, como un principio fundamental por el cual los hombres podían asociarse, dejando sin fundamento tipos de esclavitud o cualquier otra forma violenta o imposición, que atentara contra la libertad:

Sólo hay una ley que, por su naturaleza, exige el consentimiento unánime: la ley del pacto social, pues la asociación civil es el acto más voluntario de todos. Nacido todo hombre libre y dueño de sí mismo, nadie puede, bajo ningún pretexto, sojuzgarlo, sin su consentimiento. Decidir o declarar que el hijo de un esclavo nace esclavo, es declarar que no nace hombre. (Rousseau, 2013 p. 100)

Estos son los planteamientos de base que toma Kant, al referirse al Estado y hablar del contrato originario; como un medio por el cual los individuos renuncian a sus libertades individuales para dejar en manos de leyes universales postuladas por los juicios sintéticos; característica innata de la razón de los hombres. Es una idea y no exactamente un hecho; una idea de la razón que tiene una realidad fáctica, práctica y está basada en el acuerdo mutuo de la colectividad que conforma el contrato. En otras palabras, Kant hace un llamado a salir del estado de naturaleza para conformar el Estado y con ello a una “sociedad cosmopolita”, lo cual es un deber moral y remiten a una ley universal (Ulloa, 2005, p.6).

Siguiendo con estos planteamientos, Kant piensa en una sociedad para hombres racionales, potencialmente capaces de actuar siguiendo la representación de la ley. Sin embargo, la capacidad de tener razón, no es garantía suficiente para que los hombres actúen racionalmente, pues existen condiciones empíricas o fácticas que pueden alterar ese orden establecido en los hombres.

Junto a esta racionalidad existe la posibilidad de dejarse llevar por ciertas inclinaciones naturales; es decir, hombres que son perfectamente razonables pueden actuar razonablemente, ó, llevado por inclinaciones naturales que no estén dentro del margen de la ley universal moral y legalmente considerada. Es así como se plantea el orden jurídico que

obliga a los hombres a actuar como hombres racionales. Este punto es una especificidad del Estado de derecho: es a través de la coerción y la fuerza que las acciones sean conforme a la razón, independiente de las intenciones de los individuos.

1.1.2 Transformaciones del Estado

La construcción filosófica que hace el pensador Alemán en el siglo XVIII con respecto al Estado, centra sus bases en una relación contractualista. Esto quiere decir que parte de los planteamientos de Rousseau al plantear el contrato como fundamento de una sociedad y por ende de un Estado; donde se realiza un pacto de asociación que no es basado en la sumisión o el esclavismo. Kant enfatiza en la función primordial de la razón y establece el contrato social como un imperativo de la razón práctica y es de esa forma que el Estado debe sentar sus bases, en la idea de contrato que regula las libertades externas y la autonomía de los individuos, mejorando las posibilidades de vivir en comunidad.

Siguiendo en estas aproximaciones al concepto de Estado se llega a la mirada de Max Weber. Quien, un tanto enfrentado a la mirada de Marx en el año 1903, desde su obra *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*, propone que no es solamente el materialismo entendido como las relaciones materiales de subsistencia, lo que determina las dinámicas propias de la sociedad, sino que además de todo eso existe otro factor que es la ideología; más específicamente cierta ideología propiamente religiosa protestante. Weber, a diferencia de Kant, centra su análisis en procesos históricos y sobre todo sociológicos; posiciona en las ciencias sociales y políticas una mirada comprensiva del individuo y de las dinámicas sociales. Mira la sociedad no como un objeto a ser investigado desde la rígida razón de las ciencias naturales o las ciencias exactas, sino, compuesta por individuos cargados con una consciencia, una voluntad y unas intenciones que son necesarias de comprender.

El punto de partida de la sociología weberiana es el individuo; los procesos sociales complejos son comprendidos por el sentido subjetivo de los individuos y no por una conciencia colectiva como era tradición señalar. No recurre a fundamentar sus análisis

desde la filosofía de la historia o teorías de la evolución, sino que por el contrario, su mirada consiste en interpretar el mundo del sentido que está en la base de estructuras sociales anteriores.

El Estado, en términos generales desde una mirada comprensiva propuesta por uno de los pensadores modernos vigentes, puede verse desde diferentes perspectivas. Una de ellas es entenderlo como un conjunto de instituciones que ejerce control en un determinado territorio y en sus habitantes, que delimita territorialmente en un “ámbito geográfico”.

Esas instituciones, siguiendo a O'Donnell (2008), tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física.

Weber hace una definición sintética de Estado en su obra póstuma publicada en 1922 *Economía y Sociedad*, en la cual define:

Por estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Dícese de una acción que está políticamente orientada cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales. (Weber, 2002, p. 44)

Esta definición da paso a una concepción moderna del Estado, en donde se ejerce un monopolio legítimo del poder, a través de un conjunto de instituciones con funciones determinadas que buscan el bien común o público, por encima de lo meramente individual. Weber al hablar del poder relacionado con el Estado y desde su mirada comprensiva de la Sociedad, establece tres tipos de dominación legítima del poder haciendo sus estudios en diferentes sociedades y épocas históricas. Con respecto a la dominación, Weber sentencia:

La dominación, o sea la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado, puede fundarse en diversos motivos: puede depender directamente de una constelación de intereses, o sea de consideraciones utilitarias de ventajas e inconvenientes por parte del que obedece; o puede depender también de la mera “costumbre”, de la ciega habituación a un comportamiento inveterado, o puede fundarse, por fin, en el puro afecto, en la mera inclinación personal del súbdito. Sin embargo la dominación que solo se fundara en tales motivos sería relativamente inestable (Weber, 2002, p. 706)

Entre los tres tipos de dominación que habla están: dominación tradicional; basada en el tradicionalismo y en la creencia de la santidad de las costumbres, designa el poder a los individuos de acuerdo a la tradición, como por ejemplo el patriarcalismo y el patrimonialismo; la dominación carismática basada en un valor íntimo de determinado individuo, que sobresale por cierta idolatría a su imagen y que se puede tornar capaz de agrupar distintos seguidores y partidarios.

Siguiendo con los planteamientos del sociólogo alemán, otro tipo de dominación se conoce como legal-racional basado en la concepción de burocracia, entendida como la administración del poder. Este tipo de dominación es característica del Estado moderno, en donde la legitimación del poder se da en la validez de preceptos racionalmente formados. La razón formal converge, la cual se expresa en la administración burocrática del poder que busca extender, su alcance a la sociedad de forma colectiva y común conforme se incrementan las exigencias de estabilidad y equidad social para la sociedad en conjunto (Flett, 2009).

Weber sitúa al poder como pieza clave en todos los procesos históricos para entender el modelo de Estado moderno.

"Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa posibilidad.(...) Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas. (...) El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada" (Weber, 2002, p. 43)

La vida entera se mueve en relaciones de poder, donde confluye el deseo de ejercer el poder y el deseo de dejarse aplicar el deseo de obedecer, siendo el terreno individual donde ocurren estas vinculaciones normativas. De acuerdo con esto, nos podemos referir a una de las dimensiones que incluye esta mirada de estado referente a ejercer el control por medio de un conjunto de burocracias.

Weber en su conceptualización de Estado fue más allá de la determinación económica y materialista defendida por Marx y Engels, donde la lucha de clases se posiciona solo y únicamente como el motor de la historia en el tradicional pensamiento marxista. La clave del desarrollo de la moderna sociedad occidental es la racionalidad instrumental representada en las burocracias. Siguiendo a O'Donnell "Estas burocracias, generalmente son organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas de gran escala, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés, público o común" (2008, p. 5). La burocracia es para Weber una forma inevitable de organización política:

La burocracia no es ni con mucho la única forma moderna de organización del Estado, como la fábrica no es tampoco la única forma de empresa industrial. Pero ambas son, con todo, las que imprimen su sello a la época presente y al futuro previsible. El futuro es de la burocratización (...) La burocracia moderna se distingue ante todo de esos ejemplos anteriores por una cualidad que refuerza su carácter de inevitable, de modo

considerablemente más definitivo que el de aquellas otras, a saber: por la especialización y la preparación profesionales racionales (...) El funcionario antiguo era un puro empírico, lo mismo que el artesano del pasado. El moderno, en cambio, tiene cada día y en forma cada vez más inevitable mayor preparación profesional y especialización en concordancia con la técnica racional de la vida moderna. Todas las burocracias de la tierra siguen el mismo camino (Weber, 2002, p. 1098).

Así, una de las dimensiones del estado es aquel conjunto de burocracias las cuales, en la medida que se ajustan a sus responsabilidades definidas, marcan la eficacia del Estado. Otra de las dimensiones del Estado es entenderlo como un sistema legal que se expresa según O'Donnell en la gramática del derecho, la cual marca la efectividad del sistema legal de Estado (O'Donnell, 2008, p. 5). Podemos referirnos a otras dimensiones del Estado de forma denotativa sin entrar en explicarlas profundamente: la referida a la identidad colectiva al intentar concebirse como una nación o un pueblo, haciendo referencia al tema de la nacionalidad, a un espacio geográfico y también cultural específico. Y la capacidad de filtraje, la cual hace referencia al control que ejerce el Estado sobre los límites del territorio, el mercado y otros aspectos, para asegurar el "bienestar" de la población.

A pesar de los aportes de Max Weber y otros autores alemanes como Herman Heller quien propuso el concepto de Estado Social de Derecho, siguieron teniendo mucho peso, en especial en la Europa Occidental, enfoques demasiado legalistas con respecto al Estado. Se basaron "en análisis formalistas de la ley escrita, prestando escasa atención a sus aspectos sociológicos y políticos" (O'Donnell, 1993). Esto ha generado que los estados muden y se transformen para intentar trascender esa mirada puramente legalista de su razón de ser. Es evidente que "Tanto en la tradición europea como en la anglosajona la ley es, en última instancia, algo codificado que está sujeto a las interpretaciones del conocimiento profesional. La ley tiene sus expresiones organizativas propias, sumamente ritualizadas e institucionalizadas, en las democracias contemporáneas" (O'Donnell, 1993 p. 81). Lo que conlleva que, la falta de una mirada sociológica y política el Estado mude y se transforme hacia una concepción de Estado Social de Derecho, con el fin de llevar a la práctica, a los

ciudadanos, los enunciados formales hechos desde el Estado de Derecho y desarrollados siglos atrás por diferentes pensadores. Es luego de la segunda Guerra Mundial que se fortalece la idea de Estado Social de Derecho en el escenario mundial, y de la consiguiente crisis de los postulados de la modernidad, cuando la degradación y la barbarie de humanidad, tomó cuenta interrogando indiscutiblemente la razón hacia una búsqueda del bienestar de los ciudadanos y de los Estados en la práctica.

1.2 Instituciones, institucionalismo, neoinstitucionalismo y capacidad institucional

El presente aparte, tiene como objetivo situar el lugar teórico y punto de partida de esta investigación. Para ello, se revisan diferentes acepciones del término instituciones y se adoptan, aquellas que se consideran próximas al planteamiento del presente trabajo. En segundo lugar, se reconocen algunas distinciones relevantes entre institucionalismo y neoinstitucionalismo, con el fin de explicar las razones que posicionan el presente ejercicio académico, dentro de la corriente neoinstitucionalista.

Finalmente, se explora el concepto de “capacidad institucional”, con la pretensión de plantar los límites y alcances que este concepto da, al trabajo de campo, es decir: la evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, casuística en Bogotá: Política pública de atención a población en situación de discapacidad. Ejercicio que consiste en la aplicación de un modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales en la fase de implementación de esta política.

Cabe señalar que otra pretensión de los siguientes contenidos es comprender la aproximación conceptual que define el límite del estudio. En consecuencia, se retoman definiciones y autores, cuya relevancia en el contexto internacional y latinoamericano, resultan ser claves explicativas para el trabajo.

1.2.1 Instituciones

Según la real academia de la lengua, la palabra institución proviene “del latín institutio, -ōnis, y es empleada para denotar establecimiento o fundación de algo; cosa establecida o fundada; organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente; cada una de las organizaciones fundamentales de un estado, nación o sociedad; e institución monárquica, del feudalismo” (Diccionario de la lengua Española, 2001; p. 1287).

En efecto, la palabra institución tiene diferentes usos; sin embargo, se presentan algunas definiciones que integran elementos y perspectivas, que convergen en uno u otro sentido con el significado que el término tiene para el presente estudio.

Como D’Andrade (1984, p.98) observa, las instituciones son “sistemas... sobre determinados en el sentido de que las sanciones sociales, más la presión para la conformidad, más la recompensa intrínseca directa, más los valores, pueden actuar juntos para dar a un sistema de significado particular su fuerza directiva”. Scott (citado por Vergara, 2012).

En la anterior definición, la convergencia de los elementos del denominado sistema, está en alcanzar “fuerza directiva”. Es decir que, las interacciones que allí tienen origen (instituciones como sistemas), pretenden como resultado generar capacidad (fuerza) y orientación (dirección). La definición que se expone a continuación, integra elementos de carácter cognoscitivo, cultural y comportamental.

"las instituciones constan de estructuras cognitivas, normativas y reglamentarias y actividades que dan estabilidad y significado al comportamiento social. Las instituciones son transmitidas por varios portadores -culturas, estructuras y rutinas- y operan en múltiples niveles de jurisdicción (Scott, 1998).

En este concepto, los diferentes elementos convergen hacia la estabilidad y significado del comportamiento social, como resultado de patrones culturales, simbólicos y conocimientos, que se transfieren y están presentes en ciertos ámbitos donde interactúa la sociedad; esta perspectiva de corte sociológico, guarda diferencias con el concepto de North centrado en la lógica del intercambio, como se lee a continuación:

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (Seres) humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico” (North, 1995)

Según North, las instituciones son reglas del juego en una sociedad y estructuran los alicientes en el intercambio humano donde, entre otros, prevalece el sentido económico orientado (fuertemente) desde la racionalidad que interioriza el individuo para asumir su mecánica transaccional (de intercambio). Esta definición marca importantes diferencias con el concepto antes señalado (Scott) de portadores culturales y simbólicos que transfieren rutinas, reglas y normas, a la postre transformadoras, de comportamientos sociales.

"El concepto moderno de institución se refiere a un conjunto de "reglas" (regla se usa en un sentido amplio: normas formales e informales, rutinas, costumbres, ritos, tradiciones) que crean patrones estables de comportamiento en una comunidad de individuos. Las reglas estandarizan el comportamiento y, por lo tanto, facilitan la interacción. Pueden tener origen formal o informal, pueden estar escritas en los manuales de la organización o ser el resultado paulatino de prácticas cotidianas que se convierten en rutinas, costumbres, tradiciones, etc."(Vergara, 2012)

En esta última definición, el conjunto de reglas conlleva la creación de patrones y estándares de comportamiento que facilitan la interacción. Además, incorpora una noción incremental en el resultado paulatino que las prácticas generan, tales como rutinas, costumbres, tradiciones, etc.

Las anteriores definiciones, coinciden en que las instituciones están conformadas por acervos connaturales al ser humano, de cuya acumulación, evolución y práctica, emergen acuerdos aceptados para comprenderse e interactuar. Además aclaran que, su significado no alude lo que generalmente es interpretado: entidades públicas, organizaciones bancarias o empresas privadas, sino un conjunto de bienes morales o culturales acumulados por tradición o herencia (entre otras formas), adoptados para vivir en relación con otros individuos.

Además se puede señalar que en el contenido de las acepciones citadas, la dirección u objetivo que persiguen las instituciones, según el significado, varía. Mientras D'Andrade señala la dotación de fuerza directiva al sistema como finalidad, Scott reconoce en ellas (las instituciones) la clave de la estabilidad y significado del comportamiento social; propósito similar a la elaboración conceptual de Vergara, quien en sentido similar esgrime la creación de patrones estables de comportamiento. North, marca la diferencia al reconocer en las instituciones la estructuración de alicientes de intercambio, noción económica que además, carga de contenido restrictivo cuando las plantea como, constreñimientos u obligaciones que norman la interacción humana.

En síntesis, la noción generalizada que las instituciones equivalen a lo que comúnmente conocemos como organizaciones, se aclara en la anterior revisión. De otra parte, estas definiciones invitan a reconocer al ser humano, como el protagonista que en la vida cotidiana interactúa con sus semejantes, a partir de la motivación de sus actos; es decir que en la vida cotidiana, el ser humano construye socialmente el territorio que habita, que adapta y comparte. Allí, emergen los significados que paulatinamente dan sentido a aquello que vuelve costumbre, a lo que aprende, a lo que practica; a lo que defiende y moviliza la

configuración de su entorno y su hábitat, reflejando en él (hábitat) de manera consciente o inconsciente su intencionalidad, bien, cuando actúa o deja de hacerlo.

Así, a medida que el tiempo transcurre los individuos develan a través de sus actos sus verdaderas intenciones, y dotan de significado todo aquello que comparten; tanto acuerdos como divergencias nutren las tradiciones, costumbres y valores que deciden adoptar. Dotan el entendimiento de las reglas y su interpretación, para impulsar o restringir sus actos, en los cuales quedan como huellas aquellas pautas, que luego fijan los patrones de comportamiento individual y colectivo dando origen a las instituciones, es decir las reglas formales o informales, que han fijado para interactuar a lo largo de su vida.

Tabla 1: Comparativo de los elementos presentes en los diferentes conceptos de Instituciones.

	D'Andrade	Scott	North	Vergara
Son	Sistemas sobredeterminados	Estructuras cognitivas, normativas, reglamentarias y actividades	Reglas del juego, constreñimiento u obligaciones	Conjunto de reglas formales, informales, rutinas, costumbres, ritos, tradiciones
Representan	La sanción social, la presión para la conformidad, más la recompensa intrínseca directa, más los valores	Las instituciones son transmitidas por portadores culturales, estructuras y rutinas	Le dan forma a la interacción humana y estructuran alicientes para el intercambio.	Las reglas crean patrones estables (estándares) de comportamiento
Propósito	Dotar el sistema de Fuerza directiva	Dan estabilidad significado al comportamiento social	Intercambio humano económico, político y social	Las reglas y patrones facilitan la interacción

Fuente: Adaptación de los argumentos de: D'Andrade (1984), Scott (1998), North (1990) y Vergara (2012).

Según los intereses del presente trabajo, los conceptos de Scott, Vergara y North, contienen elementos claves que serán la referencia al abordar las instituciones. De Scott las estructuras cognoscitivas, normativas y reglamentarias, así como, la noción de transmisión y sus portadores. De Vergara, las reglas creadoras de patrones estables de comportamiento (de manera formal o informal) y el incrementalismo que las prácticas convierten en

tradiciones o costumbres. De North, sus conceptos de reglas del juego, marco institucional y creencias.

Ahora, es necesario comprender algunas distinciones relevantes entre institucionalismo y neo institucionalismo, con el propósito de explicar las razones que posicionan este trabajo dentro de la perspectiva neoinstitucionalista. Luego, vendrá el acercamiento a la definición de capacidad institucional.

1.2.2 El Institucionalismo

Caracterizado por una racionalidad de orden descriptivo e inductivo, el institucionalismo considera "que las reglas institucionales democráticas determinan las decisiones individuales y colectivas. El homo polítics "hace política", pero siempre en el marco de las instituciones constitucionales y respetando determinadas reglas formales" (Subirás, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008)

Así, se concentra en el análisis de las estructuras de carácter político, económico y administrativo, revisando comparativamente fenómenos entre los estados, con una fuerte orientación descriptiva centrada en atributos formales. Es decir que su marcada preocupación por las leyes, los órganos del gobierno, la administración y el parlamento, descolocan su interés por explicar fenómenos como la distribución informal del poder, las actitudes y comportamiento político de los individuos, entre otros aspectos. "Se trataba de trabajos profundamente normativos y los escasos análisis comparativos que se hacían eran sobretodo de descripciones yuxtapuestas de diversas configuraciones institucionales en países distintos, comparándolas y contrastándolas" (Powell y Dimaggio, 1991)

Históricamente, se reconoce que 'la escuela institucionalista' tiene influencia en los movimientos renovadores presentes en los Estados Unidos, durante la primera mitad del siglo XX; hacia estos años, las ciencias económicas tuvieron como precedente estudios de marcado carácter institucionalista, para demostrar sus aportes teóricos. La escuela Alemana por ejemplo, se interesó en las transformaciones de las instituciones económicas y la

adaptación de la sociedad a esas transformaciones, considerando las instituciones económicas más allá que elementos esenciales de la estructura económica general, como factores difusores de los efectos del desarrollo económico-social.

De manera breve podemos resumir algunos de sus supuestos así:

“El institucionalismo considera las instituciones como reglas de funcionamiento de la Sociedad; Las instituciones son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos; en el institucionalismo existe una separación entre las esferas pública y privada, entre lo administrativo y lo político; las instituciones existentes en un tiempo determinado representan soluciones imperfectas y pragmáticas a los conflictos pasados; la creación y mantenimiento de las instituciones pone en peligro el equilibrio y la estabilidad del sistema; las instituciones son diseñadas para entregar en forma absoluta aunque en condiciones sub-óptimas, ganancias bajo condiciones de anarquía; la teoría institucional analizan la divergencia de las capacidades de poder de los estados sobre las instituciones; la teoría institucional sugiere que la creación de nuevas instituciones que son capaces de eliminar los costos que surgen si una parte toma ventaja de la vulnerabilidad de la otra, es la más efectiva estrategia para cosechar relaciones de confianza entre partes en conflicto” (Vargas, 2008)

Así, el institucionalismo representa un paradigma que emerge para configurar las bases legales, administrativas y políticas del Estado hasta los años 50; define las reglas de juego y formas de organizar la estructura estatal, constreñida por poderes monárquicos, la propiedad de la tierra y las formas de producción artesanal. Con base en el institucionalismo, la estructura estatal materializa las necesidades del sistema económico e imprime la racionalidad en las conductas de los actores, para asumir sus roles frente al mercado: "el homo economicus toma decisiones políticas estratégicas teniendo como objetivo maximizar su utilidad personal (Material y abstracta)” (Subirats et al. 2008);

desde la anterior perspectiva, esta corriente considera que las estructuras institucionales responden a las disyuntivas de las acciones y movimientos sociales y no, a la comprensión de las decisiones y preferencias de los individuos como producto de sus motivaciones.

Con esta lógica, el Estado impulsa un fuerte sistema organizativo de carácter jerárquico que asume los problemas estatales, sin profundizar en la naturaleza de los diferentes retos y demandas de los actores. Sin embargo, la racionalidad burocrática, la fuerte jerarquización y la falta de comprensión de las necesidades e intereses de los actores, propician los múltiples cuestionamientos que posteriormente dan lugar a un enfoque más coherente con la naturaleza del ser humano, el Nuevo Institucionalismo.

1.2.3 El neoinstitucionalismo

Caracterizado por una racionalidad deductiva cognoscitiva, el neoinstitucionalismo:

"postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente. Según este paradigma, el homo institucionalus, al encontrarse "incrustado" o "atrapado" en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que sea adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifican de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones" (Subirás et al. 2008)

El nuevo institucionalismo, retoma el contexto de los individuos como una externalidad que incide en su comportamiento y que la vez, nutre las representaciones que éste asimila de esa realidad, así como la consecuente forma de relacionarse con ella. Por consiguiente, explica el comportamiento de las personas desde sus propias perspectivas (individuales), teniendo en cuenta los intereses, sueños, aspiraciones y decisiones que toman. En síntesis, todo este complejo conjunto de elementos, se configura a partir de las "reglas y costumbres que

observan a su alrededor, a las que en adelante llamaremos "Marco institucional".(Vergara, 2012).

El neoinstitucionalismo puede explicarse desde tres perspectivas o corrientes: regulativo o económico, normativo o de la ciencia política, y cognitivo o sociológico.

Según el nuevo institucionalismo regulativo/económico, la interacción de los sujetos se da en un marco institucional que define las reglas, las lógicas de interacción así como, las sanciones a través de las cuales se coacciona a los actores para que las cumplan. En este marco, la movilización de los individuos esta estimulada por las amenazas de sanción establecidas formal o informalmente (sanción social). Adicionalmente, concentra su análisis en la comprensión del desempeño económico y el marco institucional que lo define. El individuo está presente como el agente económico que elige según sus intereses o preferencias. Por tanto, el cambio institucional se observa como la dinámica que emerge a partir de la presión de los seres humanos de manera incremental. (Ibídem)

La teoría neoinstitucional en la economía, se preocupa por comprender cómo emerge y cambia la economía en general, los sistemas industriales y la génesis de las formas organizacionales. Estas teorías se sitúan en los sistemas normativos y de gobernanza, que impulsan la regulación de los intercambios económicos.

El nuevo institucionalismo normativo/de la ciencia política, reconoce que los individuos se ajustan a diferentes papeles o personajes que asumen en su vida cotidiana. March y Olsen (1997), expresan que los actores o personajes desarrollan habilidades particulares para desenvolverse en diferentes escenarios, respondiendo a preguntas orientadoras del siguiente tipo: ¿Quién soy? ¿Qué debo hacer? (lógica de lo apropiado); o cuestionamientos del siguiente tipo: ¿Qué quiero?, ¿Qué me conviene hacer?.

La práctica de cuestionarse, es la habilidad de cálculo que desarrollan los individuos para adaptarse a diferentes contextos y decidir. Entonces, su dilema está en estimar sus

preferencias según (o en relación con) los contextos en que se sitúa. Es decir, hacer lo que le conviene o, lo que debe hacer (lo políticamente correcto).

La teoría neo institucional de la ciencia política distingue dos vertientes: a) los teóricos históricos de posición socio constructorista, quienes enfatizan en el análisis de los regímenes y mecanismos de gobernanza, y los sistemas políticos como campos parcializados donde coexisten intereses comunes e independientes. Esta vertiente indaga por los actores y sus preferencias, las cuales proceden de marcos institucionales superiores. b) los teóricos de la elección racional, quienes pese a ver “las instituciones como sistemas normativos o de gobernanza, ...argumentan que representan edificios racionalmente contruidos, establecidos por individuos que buscan promover o proteger sus intereses; según este enfoque los votantes y los consumidores son esencialmente las mismas personas”. Scott (citado por Vergara, 2012).

El nuevo institucionalismo cognitivo/sociológico, reconoce "Las instituciones como el resultado de los procesos cognitivos que tienen lugar durante la socialización de los individuos" (Vergara, 2012) En ese contexto, la cultura es la matriz que define las tradiciones, valores y costumbres que adoptan los seres humanos, así como, la fuente de las interpretaciones que hacen de la realidad. Desde la perspectiva cognitiva, el ser humano no es calculador sino un portador de conocimientos, actitudes y prácticas que también abreva de la cultura que le rodea. Por tanto, el individuo y la institución generan un sistema interdependiente, en el cual las instituciones se nutren del comportamiento humano, que a la vez, sustrae de la cultura aquellas pautas que definen su forma de ser, comprender, comunicarse y trascender.

La teoría neoinstitucional en la Sociología, se enfoca en los significados presentes en la mente del ser humano y los hechos sociales presentes en las instituciones. Desde una perspectiva macro, se preocupa por los mecanismos que difunden los efectos institucionales y los procesos de isomorfismo estructural. Desde una perspectiva micro, profundiza en el conocimiento social y su institucionalización.

Desde las anteriores perspectivas, puede comprenderse que tanto individuos como instituciones son portadores de un conjunto de tradiciones, reglas y principios comúnmente aceptados, cuya evolución o cambio depende de la capacidad para interpretarlos y modificarlos. Es decir que, el cambio institucional resulta del aprendizaje continuo que el individuo experimenta en los diferentes contextos de los cuales se nutre. Luego las lecciones aprendidas, movilizan la fuerza que impulsa las presiones que el individuo ejerce sobre las instituciones.

A continuación se exponen brevemente, las lógicas del cambio institucional desde estas tres perspectivas.

Las tres corrientes de Neoinstitucionalismo explican la estabilidad y el cambio institucional desde puntos de vista diferentes: desde la perspectiva económica o regulativa, predomina la sanción como mecanismo para hacer cumplir las reglas, donde la estabilidad es el resultado de la obediencia, y las instituciones cambian bajo la presión de los intereses racionales y ambiciosos del ser humano, quien actúa en función de mejorar su posición y maximizar sus preferencias frente al sistema de reglas e incentivos dados. Según el neoinstitucionalismo normativo o de la ciencia política, el comportamiento individual lo restringen los diversos personajes o roles que asume. Dichos roles, emergen de las rutinas presentes en las organizaciones que incentivan la lógica de lo apropiado, en función de la satisfacción de las necesidades individuales; en consecuencia el cambio institucional se genera cuando declina la satisfacción, durante procesos de adaptación lentos. El neoinstitucionalismo cognitivo o sociológico, centra su preocupación en la naturaleza cognitiva de los individuos, quienes interiorizan la cultura de su contexto. Esta dinámica, incide en las organizaciones y los campos organizacionales que se estructuran a partir de intereses comunes; el cambio resulta de la relación con el medio ambiente, en el sentido que al configurar un sistema de correlación interdependiente con el medio, las externalidades ejercen presión sobre las instituciones, impulsando cambios en las tradiciones y valores institucionales que evolucionan lentamente.

Entonces, intentando comprender en cada corriente teórica, qué tipo de estímulo predomina en el proceso de acatamiento, la obediencia de los individuos surge de diferentes maneras: para evitar sanciones (económico), lograr resultados aceptables (normativo), o porque simplemente el sujeto no concibe otra forma de comportamiento, se adapta al medio ambiente, el cual presiona los cambios institucionales (cognitivo).

Ahora, resulta pertinente revisar otros elementos importantes que permiten enriquecer el lugar teórico del presente estudio. Para ello, de manera breve se revisan a continuación algunos aspectos claves, acerca de la teoría contemporánea institucional, propuestos por Richard Scott.

1.2.3.1 Teoría contemporánea institucional

Scott, propone una definición que integra sistemas simbólicos, construcciones cognitivas y reglas, que están en sintonía con el presente trabajo: "las instituciones constan de estructuras cognitivas, normativas y reglamentarias y actividades que dan estabilidad y significado al comportamiento social. Las instituciones son transmitidas por varios portadores - culturas, estructuras y rutinas - y operan en múltiples niveles de jurisdicción" Scott (citado por Vergara, 2012, p. 186).

En esta definición, Scott correlaciona un conjunto de elementos (estructuras cognitivas, normativas y reglamentarias) con la noción de estabilidad y comportamiento social. Integra también la idea que la cultura, estructuras y rutinas se transmiten por una serie de portadores; dinámica en la cual el ser humano está presente. Luego, finaliza con la idea de niveles de jurisdicción. En síntesis, rescata varias facetas y elementos que interactúan en una especie de sistema cargado de conocimientos, símbolos y procesos, que interactúan en función de la conducta o comportamiento social, dinámica que se da en unas condiciones de modo y lugar, específicas.

Además, en esta definición podemos diferenciar tres tipos de atributos así: a) énfasis de los elementos institucionales; b) portadores de los elementos institucionales; y c) Los

diferentes niveles de los elementos institucionales. A partir de los atributos mencionados, se expondrá las características de tres tipologías de pilares institucionales (pilar regulador, pilar normativo y pilar cognitivo), diferenciadas desde: su base de cumplimiento, mecanismos, lógica, indicadores y bases de legitimidad; rasgos analíticos (de diferenciación) que Richard Scott propone.

Desde el pilar regulador, las instituciones se concentran en "procesos regulativos explícitos: el establecimiento de reglas, la supervisión y las sanciones" Scott (citado por Vergara, 2012, p.188). Según esta concepción las capacidades institucionales están orientadas a: a) Establecer reglas; b) Inspeccionar - revisar la conformidad de otros hacia dichas reglas, y c) manipular las sanciones o (Influir en los comportamientos). La materialización de estos procesos se da a partir de mecanismos informales (Costumbres) y también, a partir de mecanismos formales (justicia). En dicha dinámica, el Estado ejerce un rol como creador y árbitro de las reglas que han sido aceptadas.

Según el pilar normativo, las instituciones se concentran en los valores y los estándares generados como parámetros que permiten comparar el comportamiento. Normativamente, se definen metas, objetivos y rutas a seguir. La aplicación de valores y normas es de carácter general o selectivo; también, emergen los roles vistos como "patrones, como configuración de objetivos, actitudes y comportamientos característicos de la gente en situaciones particulares" (Searing, 1991, p. 1253), que enmarcan los campos de actuación de los actores.

La anterior proposición, converge con la posición de Berger y Luckman (citado por Scott, 1998) quienes subrayan: "todas las conductas institucionalizadas involucran roles. Así, los roles comparten el carácter controlador de la institucionalización. Tan pronto como los actores son tipificados como ejecutantes de un rol, su conducta es de inmediato susceptible de ejecución" Según esta concepción la moral gobierna el comportamiento institucional donde los actores interactúan según las pautas que ha fijado su tradición, su conducta y personalidad.

El pilar cognitivo, se concentra en las reglas presentes en el contexto real y natural del ser humano, así como en los significados que allí emergen, desde una perspectiva cognitiva de las instituciones. Según D'Andrade (1984 p. 88), "En el paradigma cognitivo, lo que es una criatura es, en gran parte, una representación interna de su entorno". En consecuencia las instituciones comprenden diferentes conjuntos de significados que los individuos reconocen en su interacción, los procesan e interpretan, para llevar a cabo sus actos (actividades diarias) e interactuar en busca de o movilizadas por (o hacia), la tradición que marca su ser, su personalidad, su manera de comprender y existir; "cada institución humana es, como fue, una sedimentación de significados, o, para variar la imagen, una cristalización de significados en su forma objetiva" (Berger y Kellner, 1981, p.31)

Para finalizar, tres citas permiten acercarse a la importancia de los significados en lo que puede denominarse como dijo North, "los andamios que el ser humano erige".

"La construcción social de los actores también define lo que consideran su interés...: los esquemas institucionales definen el fin y dan forma al significado por los cuales los intereses son determinados y ejercidos. Los factores institucionales determinan que los actores en un tipo de escena, llamada firma, obtengan ganancias, y que actores en otra escena, llamada la agencia, ambicionen grandes presupuestos; Y que actores en una tercera escena, llamada partido político, persigan votos; y que actores en una escena aún más rara, investiguen en universidades y estén en búsqueda de publicaciones" Scott (citado por Vergara, 2012, p. 196).

"alejar los análisis culturales de su objetivo, la lógica informal de la vida actual... el comportamiento debe ser tratado con exactitud, porque es a través del fluir del comportamiento -O más precisamente de la acción social- que las formas culturales se articulan... lo que sea, o donde sea, los sistemas simbólicos en sus propios términos deben constituir el hecho de que ganemos acceso empírico a ellos inspeccionando eventos, no arreglando

entidades abstractas en patrones unificados” Geertz (citado por Scott, 1998; citado por Vergara, 2012, p. 195).

"las instituciones están “muertas” si solamente se representan en designaciones verbales y en objetos físicos. Tales representaciones están privadas de realidad subjetiva "a menos que no sean “traídas a la vida” en una verdadera conducta humana” Berger y Luckman (citado por Scott, 1998; cit en Vergara, 2012, p. 195).

En síntesis, las reglas se adoptan según el contexto, tiempo y lugar donde se dan. Los actores desde sus roles, persiguen intereses, crean categorías cognitivas e interpretativas y definen maneras de actuar. Durante este proceso, incorporan elementos (de su cultura) que encuentran necesarios para estructurar la identidad y los sentidos de valor social que movilizan sus actos; actos que evidencian su ser (su dimensión humana), y permiten inferir qué ha interiorizado, qué significados comunes ha aceptado y qué está dispuesto a modificar. Es decir que, sus conocimientos y actitudes, se evidencian en las prácticas (sus actos); una dinámica permanente que promueve o degrada lo que construye socialmente.

Así, aunque los tres pilares tienen como contexto la realidad y la interacción social que allí se da, sus distinciones permiten observar diferencias: el pilar regulatorio tienen énfasis en las reglas, el control y la sanción; el pilar normativo tiene énfasis en los valores, reglas y roles, que fijan parámetros y estándares de comportamiento; y finalmente, el pilar cognitivo hace énfasis en la cultura, los significados y representaciones del sujeto.

Tabla 2 : Pilares

Carrera	Regulador	Normativo	Cognoscitivo
Base del cumplimiento	experiencia	Obligación social	Se da por hecho
Mecanismos	Coactivo	Normativo	Mimético
Lógica	Mediación	Propiedad	Ortodoxia
Indicadores	Reglas, leyes y sanciones	Certificación, acreditación	Prevalencia, isomorfismo
Bases de legitimidad	Sancionado legalmente	Moralmente gobernado	Culturalmente apoyado, conceptualmente correcto

Tomado de Scott, 1998, citado en Vergara, 2012, p. 207

Así como se ha señalado la existencia de tres pilares que caracterizan las perspectivas de la teoría contemporánea institucional, existen también tres tipos de portadores cuya función es transferir las reglas, roles, significados, etc., mientras que van evolucionando las instituciones. Aunque autores como Jepperson identifica tres tipos de portadores: “culturas, regímenes y organizaciones” (1991, p.150), se retomarán los identificados por Scott: i) culturas; ii) Estructuras sociales; y iii) rutinas, en correlación con los pilares regulativo, normativo y cognitivo.

Los Portadores culturales, se nutren de significados, interpretaciones y codificaciones (entre otros elementos). Así, desde la perspectiva regulativa son las normas y las leyes los elementos predominantes, mientras que desde una perspectiva normativa son los valores y esperanzas, y desde una perspectiva cognoscitiva, las categorías y tipificaciones, serán los atributos predominantes. “Los individuos portan en su mente creencias culturales; estas no existe solamente en su entorno como creencias firmes o leyes a cumplir, sino como ideas o valores en la mente de los actores organizacionales”. Scott (citado por Vergara, 2012).

En cuanto a los Portadores sociales estructurales, desde el pilar regulativo, su énfasis está en atributos de gobierno, autoridad y poder; desde el pilar normativo, su hincapié está en los regímenes y sistemas de autoridad; desde el pilar cognoscitivo, se rescatan los conocimientos codificados, el isomorfismo estructural y las identidades.

Finalmente, en cuanto a las rutinas como portadoras, se observa que desde el pilar regulativo, prevalecen los protocolos, procedimientos y estándares; desde el pilar normativo las conformidades y la representación de la “obligación”; y finalmente, desde el cognitivo, se enfatiza en los programas de representación y manuscritos.

Tabla 3: Portadores

Portadores	Regulativo	Normativo	Cognoscitivo
Culturales	Reglas y leyes	Valores y esperanzas	Categorías y tipificaciones
Estructuras sociales	Sistemas gobernantes, sistemas de poder	Regímenes, sistemas de autoridad	Isoformismo estructural, identidades
Rutinas	Protocolos, procedimientos estándar	Conformidad, representación de obligación	Programas de representación, manuscritos

Tomada de Scott, 1998, cit. por Vergara, 2012, p. 207

Recapitulando, las instituciones presentan gran variación en lo concerniente a sus reglas, tradiciones, valores o creencias y la creación de instituciones formales o informales difiere. Mientras que a principios del siglo XX, se observa un orden legal basado en sistemas de reglas racionales e instrumentales, con énfasis en estructuras regulatorias y burocráticas de naturaleza jerárquica. Posteriormente el universalismo, la neutralidad, el logro y la especificidad, son atributos que orientan los sistemas normativos desde la mitad del siglo XX. El enfoque cognitivo, en el cual convergen la mentalidad analítica, los símbolos y significados, marca el rumbo a partir de los años 60 y 70.

Entonces, de retorno al presente interés académico que ha requerido revisar conceptos y perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo, cabe ahora indicar que, el presente estudio se sitúa en el neoinstitucionalismo, concretamente en el neoinstitucionalismo cognitivo o sociológico, teniendo en cuenta que dicha corriente ve "Las instituciones como el resultado de los procesos cognitivos que tienen lugar durante la socialización de los individuos" (Vergara, 2012, p. 41); además, resultan convergentes con el presente ejercicio académico, otras ideas que a continuación se citan:

- La teoría neoinstitucional en la Sociología, desde una perspectiva micro, profundiza en el conocimiento social y su institucionalización.
- El institucionalismo cognitivo o sociológico, centra su preocupación en la naturaleza cognitiva de los individuos.
- La cultura es la matriz / la fuente de donde abreva las tradiciones, valores y costumbres, del ser humano.
- El ser humano es un portador de conocimientos, actitudes y prácticas que abreva de la cultura.
- El individuo y la institución generan un sistema interdependiente, donde las instituciones se nutren del comportamiento humano, que a la vez, sustrae de la cultura aquellas pautas que definen su forma de ser, comprender, comunicarse y trascender.
- El cambio institucional emerge de la relación con el medio ambiente; al configurar un sistema interdependiente, las externalidades ejercen presión sobre las instituciones, impulsando cambios en las tradiciones e instituciones, que evolucionan lentamente.

Para ir entrando en materia, merece la pena citar algunas preguntas que van surgiendo, al tiempo que las anteriores precisiones teóricas han sido retomadas. Cabe aclarar, que no será temprana su respuesta, pues son materia de lo que el presente trabajo ha preparado en la fase empírica o trabajo de campo:

- ¿Es posible evaluar capacidades institucionales, basado en un enfoque que indague elementos centrados en los conocimientos, actitudes y prácticas de los individuos, y no en enfoques descriptivos de corte institucionalista?
- ¿Es posible evaluar capacidades institucionales, basado en un enfoque que indague acerca de los conocimientos, actitudes y prácticas, que motivan las decisiones, acciones y soluciones, adoptadas en cumplimiento de la fase implementación de la política pública de discapacidad en Bogotá D.C.?

- ¿Qué tipo de conocimientos, actitudes y prácticas, prevalecen y movilizan las decisiones, acciones y soluciones, de los actores, en el proceso de implementación de la política pública de discapacidad en Bogotá D.C.?

1.2.4 Capacidad institucional

El presente aparte explora diferentes conceptos de “capacidad institucional”, con el propósito de plantar los límites y/o alcances que dicho concepto da a este trabajo, es decir: la evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, casuística en Bogotá: Política pública de atención a población en situación de discapacidad.

Como quiera que este ejercicio académico pretende aplicar un método experimental de evaluación de capacidades institucionales, de corte neoinstitucionalista, es pertinente señalar que traer a colación una pregunta orientadora, permite enfocar el interés en su respuesta; bien, retomando elementos o enfoques de evaluación de capacidades institucionales existentes, o bien, definiendo conceptualmente algún tipo de método alternativo, que permita avanzar en tan discutible pretensión. Es por eso que a continuación se cita el cuestionamiento que orienta este singular objetivo.

¿Es posible evaluar capacidades institucionales, empleando un método de corte neoinstitucionalista que recabe en la representación o significado de los conocimientos, actitudes y prácticas de los individuos, y no en la clásica evaluación de métodos descriptivos de corte institucionalista?

Pues bien, a continuación se revisan brevemente, algunas aproximaciones teóricas y métodos existentes distinguiendo en ellos sus principales características y propuestas.

Se inicia con la ruta metodológica para evaluar capacidades institucionales propuesta por Angélica Rosas Huertas (2008), trabajo en el cual propone responder las siguientes preguntas: “¿qué se entiende por capacidad institucional?, ¿por quién es ejercida ésta?, ¿en

dónde se ejerce?, ¿Cómo se expresa?, ¿cuál es la importancia de los actores sociales en dicha capacidad?” (Rosas, 2008, p. 120)

Según Rosas, gran parte de los esfuerzos de los países del mundo se enfocan a evaluar las políticas públicas y su coherencia con los problemas públicos; mientras que, hay pocas experiencias orientadas a las capacidades institucionales, concretamente de los gobiernos centrales o locales para resolver problemas públicos o, a indagar sobre la capacidad para adaptar sus instituciones y brindar esas respuestas.

Según esta autora, “la capacidad institucional (CI) es un tema clásico de la gestión pública” (Rosas, 2008, p. 120), que florece con el retorno del estado al primer plano⁷ hacia la década de los años 90, es decir cuando se propone el desarrollo de sus competencias para lograr eficiencia administrativa y efectiva en la calidad y cobertura de los servicios que presta. Por tanto, buscar un mejor Estado, implica:

Una mejor capacidad de la gestión pública mediante un conjunto de reformas hacia adentro del Estado (por ejemplo, la introducción de tecnologías de apoyo a la gestión aptas para mejorar la capacidad institucional) que posibiliten: a) Mejorar las funciones y resolver problemas públicos; b) movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos. Y c) formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública (Rosas, 2008, p. 121)

⁷ Según Theda Skocpol, el retorno del estado al primer plano, como centro de análisis en la explicación de los cambios sociales y la política, parte de considerarlo como actor clave integrado por colectivos capaces de alcanzar objetivos y comprender su influencia en los significados y prácticas políticas. “A medida que pongamos de nuevo al Estado en el primero plano que le corresponde en las explicaciones del cambio social y la política, nos veremos obligados a respetar la historicidad intrínseca de las estructuras geopolíticas y asistiremos necesariamente a los ineludibles entrelazamientos de los acontecimientos a nivel nacional con los contextos históricos mundiales cambiantes. No necesitamos una gran teoría, nueva o restaurada, del Estado, sino interpretaciones sólidamente fundamentadas y analíticamente profundas de las regularidades causales que subyacen en las historias de los Estados, las estructuras sociales y las relaciones transnacionales en el mundo moderno”

Según la anterior definición, mejorar el Estado tiene una consecuente relación con mejorar la gestión pública, entendida como aparato administrativo. A continuación se expone lo que se ha entendido como capacidad institucional.

El concepto ha sido interpretado de diferentes maneras: capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa.

A principios de los años 80 el concepto fortalecimiento institucional comprende el mejoramiento de habilidades y funciones, empleando técnicas de reingeniería organizacional. El resultado visible es "La construcción, mejoramiento, y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, (con una marcada) importancia a sus cuadros técnico-burocráticos" (Rosas, 2008, p. 121). En suma, una mirada dirigida al desarrollo organizacional que toca aspectos concernientes a la carrera administrativa.

Hacia los años 90 el concepto, comprende "la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible" (Rosas, 2008, p. 122). Se da relevancia a la pertinencia de las políticas públicas y a una administración de recursos públicos, adecuada a las necesidades sociales. Aparece en escena el concepto de buen gobierno y el de construcción de capacidad institucional - capacity building -. Entonces, "surgen definiciones de construcción de capacidad que guían las intervenciones para promover el buen gobierno en los países en vías de desarrollo. Entre ellas destacan las siguientes:"

- Un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible.
- El proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para: desempeñar funciones, resolver problemas de alcanzar objetivos, y para entender y

abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible.

- Inversión en capital humano, instituciones y prácticas... que permite a los países alcanzar sus metas de desarrollo. (Rosas, 2008, p. 123).

Según Rosas (2008) los problemas del concepto construcción de capacidad, impide distinguir "Las intervenciones para construir capacidad institucional y de las intervenciones para generar desarrollo sostenible (...) y, equiparan capacidad con desarrollo" (Rosas, 2008, p. 123). Finalmente, el concepto de buen gobierno intenta discernir esta confusión proponiendo un concepto de construcción de capacidad sostenible que alude tres dimensiones: "a) el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal); b) el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y c) la reforma institucional (Instituciones y sistemas a nivel macro)". (Ibídem, 123).

Actualmente (Rosas, 2008), el concepto de capacidad institucional se enfoca a las habilidades organizacionales que tienen que ver con su eficiente operación, sus responsabilidades y rendición de cuentas, lo cual se consigue fortaleciendo "su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema". Esta perspectiva recoge la inter-dependencia entre el papel del estado y la responsabilidad de las agencias públicas, así como la promoción de redes de interacción entre diferentes agentes; además se relaciona con el concepto de Gobernanza - "Governance".

El anterior énfasis, sitúa este concepto con una marcada aproximación administrativa del gobierno, fundamentada en algunos valores. Nelissen sugiere tres tipos de aproximación: a) Jurídica, cuyo marco de acción lo determina la constitución y los principios de legalidad orden, enfoque de derechos y justicia. b) Económica, cuyo campo de acción está determinado por la efectividad gubernamental, y la productividad. c) Política - social, cuya concepción rescata los valores democráticos, entre los cuales tenemos "La representación política, la rendición de cuentas, la distribución de autoridad, el monitoreo y control, la participación política y la legitimidad social" Nelissen (citado por Rosas, 2008, p. 124).

Rosas (2008) observa que la visión del concepto ha pasado del reduccionismo a tener una noción amplia, que ya no se limita al aparato gubernamental sino que alude "al ámbito institucional, es decir, a las reglas del juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas, y a la gobernanza" (Rosas, 2008, p. 124).

En cuanto a las categorías de comprensión de la capacidad institucional, Rosas (2008) distingue cuatro: a) La capacidad indicada la cual enfatiza en la capacidad de los líderes para hacer cumplir sus decisiones empleando el aparato estatal (Migdal); la eficacia del aparato estatal para lograr objetivos (Sikkink); y en la aplicación efectiva del aparato administrativo para la gestión y producción de valor público (Oslak). b) La capacidad efectiva la cual, hace énfasis en la capacidad de gestión pública (quienes, medios y reglas institucionales). c) La capacidad como producto o resultado de un proceso, la cual se reconoce como la habilidad de desempeñar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hilderbrand, Grindle, Land, Burns y Ospina); o, como la operación eficiente con rendición de cuentas (Savitch). Y d) La capacidad como proceso, la cual enfatiza en las habilidades de transformación y adaptación del Estado (Weiss). Además de lo anterior, Rosas indica la importancia de definir el concepto de capacidad institucional al momento de evaluar, y correlacionar el aparato administrativo con el contexto institucional en el cual están presentes los tres poderes, en distintos niveles de jurisdicción.

La autora diferencia dos componentes o pilares (Rosas 2008, p. 129) sobre los que se estructura la capacidad institucional: a) capacidad administrativa, en el cual convergen los recursos humanos (procedimientos, cargos, salarios, etc) y la organización (misión, estructura, finanzas, etc.). Y b) capacidad política, en la cual debe reconocer la interacción entre los actores y el Estado, teniendo en cuenta factores como la participación política, la negociación y las luchas de poder.

Finalmente, define tres niveles de capacidad institucional: a) Nivel micro, centrado en el individuo, habilidades y aptitudes en función de la organización. En este nivel la capacidad

se expresa a través del conjunto de atributos propios del ámbito administrativo y los recursos humanos. b) Nivel meso, centrado en la capacidad de gestión de la organización (misión, recursos, coordinación, etc.). Allí, las capacidades se expresan en términos de recursos económicos, propósitos y capacidades de cooperación y regulación y c) Nivel macro, en el cual convergen las instituciones, el entorno económico político y social, en permanente dinámica de interacción. Las capacidades se expresan a través de la participación y la negociación.

En este momento resulta clave, retomar algunas líneas que van marcando una ruta de aproximación a la perspectiva teórica del trabajo. En primera línea, es claro que hasta los años 90 la definición de capacidad institucional alude a pautas en materia administrativa, transparencia, eficiencia y eficacia. Luego, la irrupción del concepto “Capacity Building”, que Grindle introduce hacia finales del siglo XX, genera concepciones orientadas a grupos, instituciones y organizaciones; una de ellas, introduce la noción de instituciones y prácticas, planteada por la Unicef. Finalmente el concepto evoluciona hacia una visión pluralista; destaca la autonomía e inter- interdependencia, entre el Estado y la Sociedad, marcada por ciertos valores de orden jurídico, económico y social.

A este momento se identifica una expresión cercana a las pretensiones de este trabajo: "las reglas del juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas, y a la gobernanza" (Rosas, 2008, p. 124). Aquí, se destaca especialmente la expresión procesos o prácticas, dado que el presente trabajo pretende realizar una evaluación de capacidad institucional en la fase de implementación de política pública, correlacionando las siguientes variables: los conocimientos, actitudes y prácticas, entretejidas con el conjunto de decisiones, acciones y soluciones que, en la fase de implementación, toman los agentes responsables de la ejecución de la política de discapacidad en Bogotá.

Se avanzarán ahora, en la revisión conceptual propuesta por Ana Cecilia Alba González y David Gómez Álvarez, en su documento las piezas del rompecabezas del desarrollo humano; conceptos índices y políticas públicas.

Parten de considerar la capacidad como el intangible que permite desempeñarse para lograr ciertos objetivos. Es detectada por individuos, instituciones y sociedades como habilidad para resolver problemas y ejercer la libertad para conseguir una mejor calidad de vida: Así concebida, la capacidad es un medio para el desarrollo humano. En el ámbito estatal se acude al término desde diferentes perspectivas: como insumo, proceso o resultado; como cualidad institucional; como atributo de la gobernanza; y como característica organizacional ó, un factor habilitador del individuo. (De Alba y Gómez, 2010)

El término capacidad se asocia de manera ambigua y se relaciona con aspectos de la administración y la eficiencia, por lo tanto resulta pertinente comprender su evolución en “cuatro etapas: desarrollo institucional, nuevo institucionalismo, gobernanza democrática y desarrollo de capacidades institucionales” (De Alba y Gómez, 2010)

El desarrollo institucional es la primera etapa, asentada en el modelo tradicional de la administración pública y la concepción del desarrollo como crecimiento económico; la premisa fundamental es el correcto desempeño de las instituciones públicas e impulsa la creación de burocracias y organismos formales, donde tienen gran importancia la capacitación, el desempeño y el mejoramiento de la gestión administrativa. (De Alba y Gómez, 2010)

El nuevo institucionalismo es la segunda etapa, y se concentra en la capacidad de respuesta gubernamental; desde allí, define capacidad como la habilidad gubernamental para implementar políticas y proveer servicios de manera eficiente. Se concentra en las habilidades de gestión, el desempeño de las instituciones públicas, los recursos y los procesos. (De Alba y Gómez, 2010)

La gobernanza democrática es la tercera etapa, e incorpora la noción de relaciones entre el estado y actores no estatales para resolver problemas; así, ubica las organizaciones públicas en un contexto amplio, dando importancia a las relaciones ínter e intra-organizacionales y

es, según el PNUD (citado por De Alba y Gómez, 2010) "el proceso y las sustituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad en un país".

La(s) capacidad(es) institucional(es), es considerada como cuarta etapa y el más reciente desarrollo conceptual. Desde una perspectiva integral establece las capacidades como fin y medio y considera tres niveles de desarrollo de capacidad: el institucional, el organizacional y el individual, haciendo énfasis en su carácter endógeno, en la sostenibilidad de los procesos y un mejor uso del lenguaje. En esta etapa emergen dos distinciones; las capacidades se definen como "las habilidades de los individuos, organismos y sociedades para ejecutar funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos de manera sostenible"; "y el desarrollo o fortalecimiento de capacidades como": "el proceso por medio del cual dichas habilidades se obtienen, refuerzan, adaptan y mantienen en este tiempo" PNUD (citado por De Alba y Gómez, 2010)

Este nuevo enfoque reconoce al individuo como eje central del desarrollo y enfatiza en su capacidad de autodeterminación y en aquellos atributos o características que lo diferencian. Por esta razón, la igualdad de oportunidades cobra relevancia para comprender el desarrollo de capacidades, en función de las diferencias de los seres humanos.

Estos autores concluyen que la literatura sobre el tema de capacidades se centra, en dos elementos fundamentales: "las habilidades (¿Capacidad para qué?) y los agentes (¿capacidad para quienes?), por lo que podríamos concluir que capacidad es el conjunto de habilidades que facultan potencialmente a los distintos agentes, ya sean instituciones, organizaciones o individuos para lograr su objetivos" (De Alba y Gómez, 2010)

Una vez revisada la evolución del término en las cuatro etapas antes presentadas, es pertinente señalar algunos aspectos de la metodología para el desarrollo de capacidades, algunas herramientas y la forma de medirlas.

En cuanto a las metodologías para el desarrollo de capacidades, la propuesta de programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)⁸, es la más reciente, la cual parte de considerar acciones locales preexistentes y su enfoque es endógeno. La metodología permite elegir capacidades, adoptar procedimientos y técnicas adecuadas. Como perspectiva de entrada establece tres categorías de capacidades: las instituciones, las organizaciones y los individuos. Estos, los clasifican en cuatro niveles: a) el entorno o ámbito; económico político y social. b) el social institucional; conjunto de reglas, normas, valores, políticas, Formas, etc. c) el organizacional; recursos e interacciones. d) el individual; Entidad unipersonal.

Los/as diferentes teóricos/as tienen criterios de clasificación variables, en su mayoría consideran las organizaciones como el centro del análisis y las instituciones y el entorno como los determinantes macro. Los individuos son vistos como los recursos humanos o elementos que conforman las organizaciones o incluso, como el grado de meritocracia (políticas - habilidades y técnicas).

Según de Alba y Gómez (2010) el PNUD, identifica cuatro aproximaciones para el desarrollo de capacidades: a) Gubernamental: desarrolla capacidad de gobierno para formular planes, gestionarlos, implementarlos y monitorearlos, considerando mecanismos verticales y horizontales. Los mecanismos de coordinación y vinculación son claves para el éxito la sostenibilidad. b) Comunitaria: plantea dos perspectivas, la primera conducida por la comunidad, cuando no se dispone de los medios para proveer servicios o necesidades. Y la segunda basada en comunidad, la cual desarrolla capacidad en las comunidades para diagnosticar, desarrollar proyectos y difundir información. El riesgo es que se pueden duplicar funciones del gobierno, lo que socava la autoridad. c) Sectorial: optimiza una capacidad específica por lo que no promueve un desarrollo local integral. d) Territorial: se enfoca en áreas geográficas, empleando modelos participativos; cimenta la gobernación democrática.

⁸ Desarrollo de Capacidades, nota de práctica, 2008, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 304 East 45th Street, Nueva York, NY 10017, EE.UU.

Algunos autores se enfocan en las capacidades resultantes ó factores que influyen para desarrollarlas. Mientras que, el PNUD (2008) plantea una propuesta bastante específica, Morgan (2006), considera que las capacidades mínimas de los agentes los habilita para actuar, generar resultados, relacionarse, adaptarse e integrarse; propuesta que se acerca a este trabajo, dado que reconoce atributos propios del ser humano y su medio.

Identificadas las capacidades a desarrollar y donde se requieren, es necesario definir cómo hacerlo, guardando criterios de inclusión, coherencia y efectividad. Es decir, las propuestas de capacidad deben estar alineadas con los diferentes niveles y armonizarlos. Para lograrlo, el PNUD (2008) propone un enfoque integral de cuatro pasos: 1) Diagnóstico; identifica e involucra los actores y adapta marcos de referencia. 2) Estrategias; Se define como hacer, los objetivos y los medios necesarios e indicadores. 3) Implementación, de estrategias a través de programas que tengan en cuenta técnicas de mejoramiento, liderazgo y cambio institucional. Y 4) Monitoreo y evaluación, teniendo en cuenta los indicadores y el impacto de los programas.

Con respecto a las herramientas, el PNUD (2008) propone: a) reforma institucional e incentivos (Reformas en los procesos administrativos, de negocios, salario, etc). b) Liderazgo, (habilidades, de negociación, dirección y asesoría). c) Educación, entrenamiento y aprendizaje (metodologías, capacitación, habilidades y técnicas específicas). d) Mecanismos de rendición de cuentas, (validación, supervisión ciudadana, indicadores, retroalimentación de actores y comunicación).

Las estrategias señaladas deben orientarse de manera horizontal, es decir, desde un enfoque común de comprensión sobre las capacidades: estrategias, indicadores, habilidades e incentivos para desarrollarlas. De manera vertical, se orientan desde las intervenciones en programas y políticas para el desarrollo de capacidades. Algunos autores (Lusthaus, 1999 ;Boesen, 2004), señalan la importancia de dos elementos para el éxito de las iniciativas de desarrollo capacidades: los metodológicos (identificación de puntos de entrada, estrategias, etc) y otros factores como liderazgo, participación y recursos. (De Alba y Gómez, 2010)

"En síntesis, las capacidades, como un atributo endógeno, están supeditadas para su desarrollo a la sensibilidad y habilidades de los individuos para lograr un cambio sostenible" (Ibidem, 71).

1.2.5 La medición del desarrollo de capacidades

De Alba y Gómez (2010), precisan algunos aspectos acerca de la medición del desarrollo de capacidades. Dado que se trata de un estado potencial del sujeto, se generan confusiones que dan lugar a la distinción entre el desempeño (aplicación y uso de capacidades), cuya referencia está en el pasado y puede expresarse en medidas como eficiencia y eficacia en torno al cumplimiento de metas. Mientras que la capacidad institucional hace referencia a la articulación de funciones y al comportamiento potencial futuro.

Morgan (2006) distingue tres categorías: a) Capacidades que las concibe como la habilidad del sistema institucional para crear valor. b) Facultades, correspondientes a las habilidades colectivas de orden técnico, que le asigna a las organizaciones. Y c) Competencias, las cuales representan aptitudes, comportamientos, motivaciones y habilidades, que se les asignan a los individuos.

Para finalizar, se reseñan brevemente los cuatro enfoques de medición de capacidades: 1) El diagnóstico de vacíos de capacidad, que correlaciona el alcance de capacidades, entendidas como funciones y objetivos que asumen los gobiernos (de jure), con la fuerza de las capacidades, entendidas como el poder para programar, elaborar políticas y aplicar las leyes (de facto). Este modelo ha sido empleado por Fukuyama (2004), para medir la estatalidad o capacidad del Estado; y el Banco Mundial con la metodología SADC (Oszlak y Orellana, 2001). 2) La evaluación por proyecto o programa de, la eficiencia y eficacia de las acciones, que diagnostica el vacío de capacidad reflejado por el gobierno a través de sus acciones y de, el proceso programático de intervención para desarrollar capacidades. Plantea diferentes indicadores para medir capacidades en los siguientes momentos: diagnóstico situacional inicial, formulación de objetivos, y el monitoreo y evaluación del proyecto. 3) Gestión basada en resultados, la cual propone una evaluación de proyectos y

programas a partir de calcular el impacto de las acciones, es decir teniendo en cuenta los componentes: ingreso- insumo, resultado-impacto. 4) propuesta PNUD, que evalúa a partir de tres indicadores; los dos primeros evalúan la gestión del programa, mientras que el tercero se concentran en las siguientes capacidades funcionales: a) la coherencia de la iniciativa y subdesarrollo con los principios del organismo para desarrollar capacidades. b) el cumplimiento de las estrategias para lograr objetivos. y c) el estatus y variación de las capacidades funcionales de los sujetos implicados. (De Alba y Gómez: 2010).

Es importante resaltar lo que señalan de Alba y Gómez en sus notas finales: “la preocupación entorno al desarrollo de capacidades institucionales es el punto de convergencia de un debate abierto en continua evolución” (2010, p. 77). Es decir que, pese a los diversos autores y aproximaciones teóricas aún no existe la verdad revelada. La marcada tendencia a considerar las capacidades en el terreno organizacional y en la formalidad de mecanismos, procesos y procedimientos, evidencia que, pese al protagónico papel del ser humano (sujeto, individuo, agente, actor), no se profundiza en su subjetividad, en la motivación de su actos; se le observa en relación con los medios y los fines y no en relación con aquella internalización (in-explicable a veces) de sus actos; de sus conocimientos, actitudes y prácticas.

Llama aquí la atención otra consideración expuesta por los/as autores/as, además relevante, para apoyar los argumentos de esta propuesta: “el impulso de las capacidades institucionales es un proceso inherentemente endógeno, técnicamente complejo y con un alto contenido político, por lo que requiere de una estrategia coherente y una estructura adecuada de incentivos para poder incidir en el comportamiento de los individuos y en el diseño de las instituciones” (De Alba y Gómez, 2010, p. 77).

Pero ¿cómo incidir en ese comportamiento de los individuos, que además tiene efectos en el cambio institucional?

Desde la perspectiva de este trabajo, las anteriores expresiones permiten considerar que, si la complejidad en la medición de capacidades sigue siendo tan amplia e incluso ambigua,

hay dos interrogantes por resolver: ¿merece la pena pensar en la posibilidad de aproximarse a su evaluación desde un enfoque que se concentre en cualidades propias del sujeto y su cotidianidad? Acaso, ¿Es posible evaluar capacidades institucionales, desde un enfoque centrado en los conocimientos, actitudes y prácticas de los individuos?

Tal vez, el complejo arsenal de enfoques, instrumentos y metodologías, en su mayoría dedicados a explorar ámbitos (importantes sí, pero) externos al ser humano, al sujeto que en su cotidianidad construye socialmente el territorio que habita y las relaciones que entretejen su evolución y la de sus instituciones y las organizaciones que frecuenta, parecen observarlo como una entidad omnipresente; como portador objetivo de información, de instrucciones, de modelos o, de pasos a seguir sin tener en cuenta su subjetividad; aquellas motivaciones que evidencian sus actitudes y prácticas y los conocimientos (y cultura) que porta. Como entender esta complejidad de capacidades, para analizarla, “evaluarla” y develar esos incentivos “para poder incidir en el comportamiento de los individuos y en el diseño de las instituciones” (Ibídem, 77).

En consecuencia, al observar la realidad y la complejidad que la caracteriza, la postura de este trabajo se acerca (no totalmente) a la síntesis que De Alba y Gómez sentencian (2010 p. 71):”...las capacidades, como un atributo endógeno, están supeditadas para su desarrollo a la sensibilidad y habilidades de los individuos para lograr un cambio sostenible”. Así las cosas, la pertinencia de las preguntas antes formuladas es contundente, y desde la perspectiva de esta tesis cabe añadir a la expresión recién citada, términos claves: las capacidades, como un atributo endógeno, están supeditadas para su desarrollo, a la institucionalización de conocimientos, actitudes y prácticas de los sujetos que operan en una realidad e inciden en su sostenibilidad.

1.2.6 Conclusiones

A manera de recapitulación, cabe recordar que el objetivo de este aparte ha pretendido situar el lugar teórico y punto de partida de esta investigación. Para ello se revisaron los conceptos de institución, institucionalismo, neo institucionalismo y capacidad institucional, ejercicio del cual se concluye que el presente trabajo se sitúa en el neoinstitucionalismo cognitivo o sociológico el cual centra su preocupación en la naturaleza cognitiva de los individuos y, desde una perspectiva micro, profundiza en el conocimiento social y su institucionalización.

En concreto, el centro de interés es el individuo y la institucionalización de sus conocimientos, actitudes y prácticas, como generadores/as de capacidad institucional. Por ello, el trabajo se aproxima conceptualmente a "Las instituciones como el resultado de los procesos cognitivos que tienen lugar durante la socialización de los individuos" (Vergara, 2012, p. 41), e interpreta la relación individuo - institución como un sistema interdependiente, que se nutre del acervo cultural y las pautas que definen la forma de ser, comprender, comunicar y trascender, de los sujetos.

En cuanto a la definición de capacidad institucional, la revisión permite precisar que hasta los años 90, predomina una noción administrativa con fuerte visión hacia el fortalecimiento. Luego, evoluciona hacia un sentido pluralista e integra ideas como la autonomía e interdependencia. Dos ejes llaman la atención para integrarlos como categorías a la propuesta de evaluación de capacidades: "las habilidades (¿Capacidad para qué?) y los agentes (¿capacidad para quienes?) ...capacidad es el conjunto de habilidades que facultan potencialmente a los distintos agentes... para lograr su objetivos": Otro argumento a considerar de De Alba y Gómez (2010, p. 77) es: "el impulso de las capacidades institucionales es un proceso inherentemente endógeno, técnicamente complejo y con un alto contenido político, por lo que requiere de una estrategia coherente y una estructura adecuada de incentivos para poder incidir en el comportamiento de los individuos y en el diseño de las instituciones"

Entonces, la tendencia a considerar las capacidades en el terreno organizacional y en la formalidad de mecanismos de interacción y procedimientos, no permite profundizar en la subjetividad que motiva los actos del individuo, a quien se le observa en relación con los medios y los fines, separando la internalización que motiva la (in-explicable a veces) evidencia de sus actos, de sus conocimientos, actitudes y prácticas. Se le observa como una entidad omnipresente; portador objetivo de información, instrucciones, modelos y pasos a seguir, olvidando la cotidiana construcción social de su territorio y las relaciones que entretejen su evolución, la de sus instituciones y “...la combinación emergente de atributos, fortalezas, habilidades y relaciones⁹ (Watson, 2006)”

Así las cosas, la pertinencia de las preguntas formuladas es contundente y su respuesta positiva: Es posible evaluar capacidades institucionales, empleando un método de corte neoinstitutionalista que recabe en la representación o significado de los conocimientos, actitudes y prácticas de los individuos, es decir aproximarse a su evaluación desde un enfoque concentrando en cualidades propias del sujeto y su cotidianidad: En sus conocimientos, actitudes y prácticas.

Para finalizar, cabe señalar que los temas tratados brindan la comprensión académica que motiva este trabajo. Sin embargo, aunque se ha encontrado proximidad al pretendido concepto de evaluación de capacidades, como base de los tributos que se evalúan en la fase empírica, surge la necesidad de proponer una definición mucho más específica, la cual es pertinente expresar ahora.

Capacidad Institucional para la implementación de políticas públicas, se comprende así: Es el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas, que en la fase de implementación de políticas públicas, impulsan las decisiones, acciones y soluciones, de los agentes responsables de la implementación, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública.

⁹ Este fragmento se toma de la definición de capacidad que propone el Centro Europeo para la Gerencia de la Política para el Desarrollo, cuya capacidad es esa combinación emergente de atributos, fortalezas, habilidades Y relaciones que posibilita A los sistemas humanos actuar, sobrevivir Y auto renovarse” (Watson, 2006)

Una vez acuñado un concepto que comprende las nociones y límites de esta tesis en lo que a capacidad institucional se refiere, es claro que la definición presenta como variable dependiente la implementación de las políticas públicas; razón que impulsa el lógico despliegue conceptual que a continuación se presenta, sobre las políticas públicas, para luego retomar la evaluación de capacidades institucionales, donde se presentará el modelo cualitativo de evaluación de capacidades para la implementación de políticas públicas.

1.3 Políticas Públicas

El marco contemporáneo de las democracias occidentales como lo recuerda Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone (2008) implica grandes retos para todo el conjunto de actores del sector público. Las diferentes exigencias en el plano económico, político y social; las dinámicas internas y las múltiples variables que enmarcan la globalización, por mencionar algunos retos de los gobiernos actuales, hacen que el tema de políticas públicas sea un área extensa de profundo estudio y análisis. Es así como lo ilustra Guerrero “las políticas públicas han propendido a convertirse gradualmente en una disciplina especializada o, más bien, en una ciencia social especializada, como la sociología, la ciencia política y la administración pública” (1989, p.83). Es extenso el terreno de conocimiento y la literatura que trata el tema de las políticas públicas, no será objetivo de este capítulo desarrollarlo en profundidad pero sí traer algunos elementos para la discusión y el diálogo.

Cuando se habla de políticas públicas se hace referencia a un campo contemporáneo de estudios e investigación, donde convergen diferentes corrientes teóricas y metodológicas, así como vastas consideraciones conceptuales al respecto. Por ejemplo Pedro Medellín explica que hacia finales de los años cincuenta, las preocupaciones en relación con las políticas públicas se sitúan en dos vertientes interpretativas:

En la primera se encuentran los análisis, estudios y diseños orientados a la acción. Se trata de la vertiente en donde el significado, naturaleza y consistencia de las políticas públicas están subordinados por el objetivo de contribuir a la mejora de las decisiones públicas en

el corto y el largo plazo Meny y Thoenig (citado por Medellín, 1997, p.4). (...)En la segunda vertiente se encuentran los análisis, estudios y diseños cuyas preocupaciones más recurrentes están en la consideración de los problemas que surgen en torno al mayor o menor grado de racionalidad que existe en la formación y trazado de las políticas públicas.

Cada una de estas vertientes tiene subdivisiones y miradas desde diferentes perspectivas que hace que los estudios y análisis en políticas públicas caigan en una anomalía como lo señala Medellín. Por ejemplo que no haya consenso en torno a cuál es su objeto de estudio o divergencias hacia las metodologías implementadas, entre otras dificultades a las que se enfrentan cuando se refiere a las políticas públicas.

Subirats construye una definición que expone elementos relevantes de la relación entre políticas públicas y problemática social. Esto hace que el campo de estudio no quede solamente en el campo teórico sino que se haga ese contraste necesario con el plano de la problemáticas sociales, de esa realidad tangible que está en constante movimiento. Un primer planteamiento es el siguiente: “Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad políticamente juzgada como inaceptable” (Subirats, et al., 2008, p. 35). Esto recalca que las problemáticas sociales palpables, dan origen a la necesidad de una política pública. Sin embargo, no significa que en una sola intervención se logren identificar las causas de determinadas problemáticas o se llegue rápidamente a un acuerdo entre los agentes públicos o privados sobre la mejor forma de brindar una respuesta.

En otras palabras esta interpretación concibe que la problemática social, determine la agenda de las políticas públicas, las cuales surgen en respuesta a tales necesidades. Por ejemplo la delincuencia, la contaminación o la falta de espacios de participación cultural, entendidos como problemáticas sociales estarían siendo los generadores de las políticas públicas. Si bien esta es una constante en el ámbito de los estudios de políticas públicas también es una interpretación que se hace necesario estudiar. No todos los acontecimientos

sociales, sea en forma masiva o de personas particulares, que apunten a generar cambio social, desembocan en políticas públicas.

Ahora bien otra interpretación que pone la mirada al extremo opuesto, plantea las políticas públicas como un “simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social ante otro” (Subirats, et al., 2008, p. 2). Esta perspectiva, pierde de vista la noción de las políticas públicas como un camino, para solucionar de forma colectiva los problemas sociales, sino como un simple instrumento de poder que responde a otros intereses, alejados de las demandas sociales que pueda tener una comunidad específica.

Así pues, están planteadas dos interpretaciones opuestas para entender el papel del Estado frente a las políticas públicas. Por un lado se encuentra el Estado neutro y que atiende todas la reclamaciones o movilizaciones para atenderlas y solucionarlas cuanto antes, y por otro lado, el Estado manipulado y que responde a interese de un grupo organizado. Luego para plantear una definición de políticas públicas, conviene posicionarse en el medio de estos dos extremos. A esto se refiere más detalladamente Subirats et al:

Nos situamos en un punto intermedio entre la visión del Estado-ventanilla, neutro atento a todas las reivindicaciones sociales, y la Estado “cautivo” y manipulado por un grupo organizado. Desde esta óptica las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a partir de mediadores (...) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones. Muller (citado por Subirats et. al 2008, Pag. 36) (...) El problema social es, desde este punto de vista, una construcción social y política.

Con respecto a este punto de vista cabe resaltar que la problemática social puede, hasta cierto punto, ser una creación manipulada con el fin de influir en el proceso de toma de decisiones y del mismo modo, constituye un campo político donde se juega el poder y el mandato de acciones políticas.

Otras definiciones, un tanto más de corte analítico y siguiendo con Subirats et al. permiten precisar que el término “política pública” se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas en Europa hacia los años 70’s diferenciándose del concepto de

“política”. El objeto de las políticas públicas es el estudio del uso del poder político para resolver los problemas colectivos, a este respecto se destaca la siguiente afirmación:

La noción de política pública hace referencia por tanto, a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere una acción concertada (Subirats et al., 2008, p. 36).

Estas definiciones expuestas contemplan algunos elementos descriptivos comunes como son los actores que participan, los problemas públicos a resolver y las soluciones estatales implementadas.

En resumen, la perspectiva que plantea el autor acerca de políticas públicas se puede leer en la siguiente cita:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (...). (Subirats et al., 2008, p. 39).

Son ese conjunto de acciones y decisiones lo que se define como ‘política pública’ siempre que tenga como objetivo la solución de problemáticas colectivas de forma autónoma y que la comunidad no haya logrado resolver. Ahora bien este conjunto de normativas solo logran su objetivo cuando aquellos actores políticos tanto en la parte administrativa como política encargados de su ejecución toman la decisión de hacerlo.

Con base en lo que se ha descrito anteriormente y siguiendo los planteamientos que hace Subirats et al., (2008, p. 39-43), son elementos constitutivos de las políticas públicas los siguientes;

- Solución de un problema público; el origen de una políticas públicas es la solución a un problema social reconocido de forma política como público;

- Existencia de grupos objetivos en el origen de un problema público; como unos de los objetivos de toda políticas públicas es generar cambio en poblaciones específicas estas deben estar presentes de forma objetiva desde el comienzo en la formulación de la mismas;
- Una coherencia al menos intencional; toda política pública hace necesario una coherencia conceptual de base, donde las teorías, decisiones y actividades estén relacionadas entre sí de forma coherente;
- Existencia de diversas decisiones y actividades; las políticas públicas están constituidas por un gran conjunto de actividades y acciones; programa de intervenciones, las políticas públicas deben tener un programa definido con acciones específicas de intervención;
- Papel clave de los actores públicos; es necesario que quienes ejecutan las acciones y decisiones se desempeñen como actores políticos;
- Existencia de actos formales; como se pretende que las políticas públicas den respuesta a problemas específicos es necesario que su implementación sea mediante actos formales, si dada la decisión e implementación persiste el problema tendrán que haber decisiones paralelas;
- Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y las actividades; esta obligatoriedad está dada la mayoría de la veces por la firma de contratos entre los entes privados y públicos, no en todos casos el sistema es coercitivo tanto en actividades convencionales como las contractuales.

1.3.1 Tipos de políticas

En cuanto a los diferentes tipos de políticas públicas a partir de la extensa literatura y con base en la tipología que propone Lowi (1970) (1972) se puede hacer referencia a cuatro tipos de políticas públicas: distributivas, regulativas, constitutivas y redistributivas.

Las políticas distributivas, como su nombre lo indica, distribuyen, establecen y asignan poderes o recursos con base a las conductas, conocidas como las clásicas políticas de patronazgo. Las políticas regulativas enfocadas a regular y controlar las actividades en determinado campo; estas imponen obligaciones a los individuos y generan sanciones en caso de transgresión de las normas, como por ejemplo: regulación del uso del suelo de una ciudad, o derechos de explotación de algún mineral, o políticas regulativas de salud. Las políticas redistributivas son aquellas que transfieren recursos de un sector a otro, bien sea entre regiones, ciudades o países, otorgando beneficio a unos sectores a costas de otros. Las políticas constitutivas o institucionales son las que establecen el control y la regulación en cuanto a la distribución de poderes, se refieren a los cambios que tienen sus efectos en toda la estructura. Por ejemplo leyes de separación o unión de poderes en un Estado.

1.3.2 Ciclo de las políticas públicas, actores y recursos

En el análisis de las políticas públicas se hace necesario establecer un marco de referencia que permita la lectura de los principales elementos que las constituye. Entre los principales elementos tenemos a los actores, los recursos, un marco institucional y unas dinámicas e interacciones correspondientes. Estos elementos, interactúan de diferente manera desde el surgimiento de un problema considerado de carácter público, hasta la implementación de acciones destinadas a darle solución, incluyendo la etapa de evaluación. Para ver más de cerca esta secuencia de las políticas públicas y sus elementos constitutivos resulta apropiado retomar los desarrollos realizado por Subirats et al. (2008), como punto de referencia a tener en cuenta de gran parte de la bibliografía existente al respecto. Subirats et al, traen algunos de los desarrollos y planteamientos de Parsons (1975) y Miller (1990) entre otros para orientar el esquema de los ciclos de las políticas públicas.

La interpretación cíclica de las políticas públicas debe ser tenida en cuenta solo como un marco de referencia y no de la forma de una estructura rígida y meramente teórica. A este respecto expone Muller, 1990 (citado por Subirats et al, 2008): “La representación secuencial de las políticas públicas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar sentido”. (p. 44)

El ciclo al que hace referencia Subirats et al. (2008) Está compuesto de las siguientes secuencias: Surgimiento de un problema; percepción de los problemas privados y públicos; inclusión en la agenda de gobierno, formulación de alternativas; decisión y adopción de un programa legislativo, implementación de los planes de acción; evaluación de los efectos de las políticas públicas. Estos elementos se organizan de forma cíclica pero en la práctica, no necesariamente acontecen de forma secuencial o cronológica.

Al emplear una figura piramidal como recurso explicativo, en la base de las políticas públicas se identifica el surgimiento del problema así como la percepción del mismo y ámbito público, donde se reconoce e identifica la necesidad o la insatisfacción. Existe una diferencia entre lo que se espera y lo que realmente se tiene en una situación dada.

La inclusión en la agenda política de gobierno es el momento en que el problema y la necesidad identificada es reconocida por parte de los actores políticos y administrativos a manera de filtro, pues no todos los problemas sociales apuntan a ser parte de la agenda. En esta etapa, pesa la voluntad política de los actores que tienen injerencia en el sistema administrativo; la racionalidad y la verdadera solución de la necesidad ó, simplemente entra a jugar el poder manipulador del aparato estatal, puesto al servicio de los intereses de ciertos actores y sus respectivas colectividades.

La fase de formulación de alternativas concibe el planteamiento de la actuación a partir de las acciones políticas y administrativas; en esta fase se formulan los objetivos, se definen los instrumentos y procesos; estos, están en función de resolver el o los problemas identificados.

La implementación es la fase más compleja a la que se enfrenta la administración pública, pues es la puesta en marcha de toda la planeación, estudios y propuestas previamente

planeadas, las cuales están encaminadas a resolver un problema que tiene su origen en la realidad. Es el momento de enfrentarse a las situaciones concretas y encontrarse con dinámicas, variables y sucesos no esperados o no proyectados. Consiste en una adaptación de lo que se proyecta en el planteamiento previo, a lo que sucede en campo.

La evaluación tiene como finalidad establecer los alcances y efectos de las políticas públicas en la población objetivo, verificar los cambios esperados y la efectividad de la respuesta a las necesidades planteadas. Es de gran importancia esta fase, pues, se evalúa el impacto y se generan los ajustes para continuar las acciones o acompañarlas con otras estrategias. La evaluación es parte fundamental del ciclo, ya que retroalimenta las fases precedentes.

Como un modelo teórico y analítico, que ayuda a entender y analizar lo que sucede en la dinámica de las políticas públicas, esta estructura de perspectiva cíclica deriva en ventajas y desventajas. Entre las ventajas para tener en cuenta y siguiendo con lo que Subirats et al. Sugiere se rescata que:

“Permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso. (...) La posibilidad de identificar, en cada una de las etapas, los retos y actores implicados reduciendo así la complejidad de los métodos de análisis” (2008, p. 47)

Esto significa que en todo momento del ciclo de una política pública, es posible realizar una retroalimentación permanente tomando en consideración las etapas, los momentos, los actores y las dinámicas que hacen presencia para que puedan ser llevadas a cabo. Por otra parte este modelo cíclico permite reducir la complejidad de los métodos de análisis identificando cada uno de los elementos y sus características para llevar a cabo de la mejor forma su implementación y estudio respectivo.

Al mismo tiempo, este modelo presenta algunas dificultades para ser tenidas en cuenta y enriquecer análisis derivados. Como este modelo parte de una estructura descriptiva es posible caer en errores de entender el ciclo de forma plana y secuencial dejando por fuera otras interacciones entre sus componentes que pueden presentarse. Como por ejemplo que puedan existir programas y acciones de carácter público que se realicen antes de la

existencia de una política pública, o una reformulación o reorganización antes de llevar a cabo la evaluación respectiva.

Es común que se puedan forzar los nexos y las conexiones para intentar explicar o justificar una etapa desde el plano teórico forzando lo que realmente acontece en la realidad. Esto se puede presentar debido a la estructura causal que puede conllevar el modelo.

Este modelo cíclico toma “como marco una interpretación legalista de la acción pública centrada en la acción del Estado y no toma en cuenta la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto” (Subirats et al.,2008, p. 49). Así, este modelo puede inducir al problema de seguir concibiendo al Estado en función de la ley y la norma dejando de lado la noción de Estado social de derecho ya ampliamente desarrollado por Weber y Heller. Por otro lado la perspectiva secuencial y cíclica del modelo puede dejar por fuera del análisis etapas o dinámicas incompletas o no secuenciales, o la existencia de ciclos simultáneos en relación a un mismo tema.

1.3.2.1 Los actores de las políticas públicas

Siendo las políticas públicas un conjunto de acciones e interacciones entre diversos actores tanto de carácter público como privado, todos convocados en el proceso de la identificación, formulación y resolución de una problemática específica reconocida y definida como pública, la definición de actor cobra vital importancia.

El concepto de actor puede hacer referencia a un individuo, un conjunto de individuos, o una persona jurídica, incluyendo también un grupo social o población. Según Parsons un actor social es todo aquel que pertenece a un campo social. Esta es una definición amplia que logra integrar en un margen amplio gran variedad de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas señaladas líneas arriba. La consideración de un individuo o grupo de individuos no esta determinada por el grado de actuación o protagonismo que tengan en el marco del ciclo de las políticas públicas, sino por la existencia de una problemática social.

Las políticas públicas deben ser entendidas como el resultado de las conductas de los actores en donde se hace necesario reconocer las intenciones que tienen estos actores. Como lo refiere Subirats et al:

Los campos en los que se mueven los actores tienen una influencia, a veces significativa, sobre las decisiones y acciones de los mismos. Sin embargo, lo que decimos es que estos factores institucionales o sociales no determinan de manera absoluta o lineal las apreciaciones, las decisiones y las conductas de los actores públicos y privados. No compartimos pues la tesis que supone que los fenómenos sociales, en este caso las políticas públicas, poseen una naturaleza y unas leyes tales que conducen a los individuos a realizar de manera casi imperativa una acción y no otra (2008, p. 54).

A pesar de la racionalidad de los seres humanos y de los grupos sociales, los actores no estarán limitados por unas causas puramente instrumentales para alcanzar determinado objetivo o meta. Los actores poseen intenciones que buscan satisfacer sus necesidades orientando sus acciones hacia los fines que quieren alcanzar donde también están la promoción de valores colectivos y la defensa de sí mismo y de su grupo poblacional como Weber (2002) lo sustenta.

Existen varios tipos de actores reconocibles en el campo donde intervienen. Están los actores en función de su carácter público por su labor política y administrativa que desempeñan. Los no públicos y los actores privados que pueden ser grupos-objetivos, beneficiarios o terceros. Estos tres tipos de actores conforman lo que se denomina el triángulo de los actores. (Subirats et al., 2008, p. 57).

Para hacer referencia a los actores públicos, es necesario revisar las actividades que éstos llevan a cabo en el escenario de las políticas públicas. Es necesario diferenciar los actores públicos de los actores privados, pues esto ayuda a diferenciar lo que es una política pública de políticas privadas o de tipo corporativa.

Sin embargo los actores privados también participan de las acciones de las políticas públicas. lo cual no significa injerencia de tipo particular o privado sobre la política pública. Según la bibliografía revisada, Subirats et al. Propone dos tipos de actores privados:

Podemos detectar dos grandes posiciones: “pro-control” versus “anti-control”. Los primeros defienden la necesidad de reforzar las intervenciones estatales en beneficio de los actores que padecen los efectos negativos del problema colectivo que la política públicas intenta resolver. Los segundos, se sitúan en la defensa de aquellos cuya libertad de acción y sus intereses pueden verse limitados por la aplicación de las medidas que prevé la política en cuestión. (2008, p. 63)

Esta definición contiene también otros tipos de actores entre los cuales están: los grupos objetivo, compuestos por personas físicas o jurídicas a las cuales son el objetivo directo de una política pública. Así mismo están los beneficiarios finales, a los cuales las políticas públicas les puede beneficiar de forma positiva o negativa. Y, los grupos de terceros que sin estar directamente implicados con la política pública, pueden ver qué situación material cambia. Estos actores conforma lo que se conoce como el “triángulo de base” de una política pública como lo denominó Subirats et al (2008).

1.3.2.2 Los recursos de las políticas públicas

Otro factor importante a desarrollar son los recursos con los que cuentan los actores para generar políticas públicas ya que estos influyen de manera directa en cada una de sus etapas.

Subirats et al. Lo exponen de la siguiente manera: “Proponernos distinguir diez recursos que los actores públicos y privados tratarán de producir y movilizar (o no) durante el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas” (2008, p. 73).

A saber estos diez recursos son: el derecho o el recurso jurídico; el personal o recurso humano; el dinero o recurso económico; la información o el recurso cognitivo; la organización o el recurso interactivo; el consenso o el recurso de la confianza; el tiempo o el recurso cronológico; la infraestructura o el recurso patrimonial; el apoyo político o recurso de la mayoría; y la fuerza o el recurso de la violencia.

Las políticas públicas son un medio por el cual el Estado, la sociedad y el gobierno se pueden comunicar pero no de forma neutral, es un campo donde se generan tensiones y se mueve constantemente un poder político. Para encontrar algunos elementos que permitan dilucidar estas relaciones cambiantes y tensas, merece la pena profundizar en el tema de los recursos de las políticas públicas.

El derecho o recurso jurídico se caracteriza por estar principalmente al servicio de los actores públicos. El derecho puede considerarse como la fuente para legitimar toda acción pública, que otorgando las bases legales y reglamentarias de una política pública, es el eje central sobre el que se basa gran parte del ciclo de las políticas públicas, que tiene que ver con la estructura político administrativa de la actuación gubernamental. El personal o recurso humano de las políticas públicas, lo conforman las personas que intervienen en las diferentes etapas o ciclos y poseen una cualificación técnica especializada. El personal involucrado en las políticas públicas debe tener los conocimientos necesarios propios del ámbito en que se desempeñan, los cuales van en función de su especialización. Tanto en el ámbito público como en el ámbito privado los profesionales con conocimiento en políticas públicas encuentran un campo de actuación y de especialización, ya sea por medio de postgrados o materias específica en los programas de formación. El sector privado, cada vez demanda más profesionales de la administración pública para adelantar acciones y entablar comunicación con el aparato estatal, y de esta forma abordar proyectos e iniciativas. Esto se ha visto sobre todo en las organizaciones no gubernamentales que demandan profesionales especializados en administración pública, debido a que adelantan sus acciones en esta materia.

El dinero o recurso económico, es uno de los más evidentes que está presente en cualquier tipo de política pública y hasta en la misma actuación político administrativa. Esto vale tanto para los actores públicos como los privados en todas las escalas, fases y ciclos de la política pública. A este respecto Subirats et al. Apuntan lo siguiente:

Si lo comparamos con otros recursos, el recurso monetario es el más fácilmente medible, intercambiable o sustituible. Sin embargo también es probablemente el que está distribuido de manera más desigual entre los actores privados, cuestión que reviste gran importancia toda vez que este recurso está entre los que más influencia y poder político confieren a los actores de una política pública (2008, p. 79).

La información o el recurso cognitivo al igual que el dinero están muchas veces distribuidos de forma desigual e influye considerablemente en la toma de decisiones en una política pública. Existen agencias tanto públicas como privadas, dedicadas a generar información para defender o atacar ciertas políticas. La difusión, producción y tratamiento de datos estadísticos o cualitativos sobre determinados temas, puede demostrar cierto grado de manipulación volcado hacia ciertos intereses de grupos específicos.

La organización o los recursos relacionales interactivos es uno de los recursos que se dificultan más en identificar. Se trata de la organización de las estructuras administrativas y de las redes que establecen los diversos actores. El consenso o los recursos de confianza no siempre están presentes, los actores pueden o no disponer de él, cuando se prescinde de este recurso pueden surgir los conflictos y dificultades. El tiempo o recurso cronológico marca los plazos para llevar a cabo determinadas acciones en el ciclo de las políticas públicas y muchas veces no es tenido en cuenta a la hora de la planeación y al final, se está luchando con la típica falta de tiempo. Con respecto a las infraestructuras o los recursos patrimoniales cabe señalar lo siguiente:

El recurso infraestructura engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes le pertenezcan, ya sea porque dispongan de su uso. Los bienes de

carácter público pueden ser muy diversos: pueden incluir desde una carretera a un río o un bosque, edificios antiguos o de construcción reciente. (Subirats et al, 2008, p. 86).

Este recurso puede ser tenido en cuenta como un bien tangible e intercambiable o no y cuya preservación está en juego, o no, en una política pública.

El apoyo político o el recurso de las mayorías, hace referencia al apoyo parlamentario para que se apruebe una política pública y se ponga en marcha. Esta aprobación conlleva un grado de legitimidad primaria que otorgan las entidades parlamentarias. Esta legitimidad es diferente de la legitimidad que posee ante el grupo o población desde donde emerge la necesidad y la problemática. Este apoyo político o la ausencia del mismo puede estar presente en todas las fases de implementación de una política pública y de ello depende el rumbo que tome y la fuerza con que sea implementada.

Uno de los últimos recursos de una política pública es la fuerza o el recurso de la violencia, el cual ha sido tradicionalmente empleado en dictaduras, y se ha abusado de él pues, al igual que el recurso monetario, es fácilmente utilizable por cuenta de los actores públicos, (Subirats et al, 2008).

No todas las políticas públicas hacen uso de este recurso, más las que tienen que ver con programas de defensa o políticas de seguridad. Este recurso consiste en utilizar la fuerza o violencia para que una política pública se cumpla o se pueda implementar, o en caso de su incumplimiento, acarrear sanciones a fin que la conducta individual sea modificada. En el recurso del consenso puede desestimarse o ratificarse el uso y ejercicio de la fuerza, ya sea porque no hubo mutuo acuerdo, o porque la ley no se cumplió.

La anterior ha sido una síntesis de los recursos, actores y el ciclo de las políticas públicas propuesto en parte por Subirats et al (2008). La revisión ha permitido percibir la relevancia de las políticas públicas como un factor común de las actuaciones de un gobierno en diálogo con la población. Ya que parte fundamental de la actuación gubernamental se concentra en la elaboración, el diseño, gestión, implementación y evaluación de políticas públicas.

1.3.3 Estado, gobierno y las políticas públicas

Con referencia a la relación de las políticas públicas con el gobierno, sociedad y Estado, Pedro Medellín plantea unos interrogantes cruciales que orientan las posibilidades de leer las relaciones de dependencia o interdependencia que se tejen entre Estado – Gobierno y Políticas Públicas:

Las políticas públicas ¿son variables independientes del gobierno que se pueden estructurar desde cualquier ámbito de la sociedad o el Estado? O, por el contrario las políticas ¿son variables dependientes de la actividad gubernamental y por tanto sólo pueden ser deben ser interpretadas como el resultado de las decisiones y operaciones de los que gobiernan? El dilema no es de poca monta. De un solo golpe, plantea el problema de los ámbitos y los mecanismos de la producción y reproducción del poder político. O más precisamente pone en discusión la capacidad del gobierno para mantenerse como centro de poder político y para proyectarse como unidad generadora de nuevo poder político. (Medellín, 2004, p.11).

En este punto es necesario hacer una diferenciación entre lo que se entiende por política y por políticas públicas, a este respecto cabe citar a Lahera:

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. (...)Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. (2004, p. 7)

En la esfera de lo público se resalta que una de las funciones fundamentales del gobierno es lo referente a las políticas públicas. Esta función puede orientarse a intereses de diferentes partidos o ideologías que, ya no guiados por la razón y el bien común como idea general del Estado, se guían por intereses propios que promulgan políticas públicas de su preferencia o interfieren con las que no concuerdan a su favor.

En cuanto a la compleja relación de políticas públicas, Estado y gobierno Pedro Medellín establece la necesidad de plantear nuevas miradas sobre estas dinámicas, en especial en países con baja o frágil institucionalidad:

Se trata de abordar el problema desde una perspectiva bien distinta: desde el régimen político. El objetivo está en proponer un modelo interpretativo para aquellas situaciones en que los problemas originados por los conflictos de políticas y las tomas de posición de otros actores no son coyunturales, sino la expresión estable y permanente de problemas de luchas por el control territorial y la imposición de instrumentos de regulación y control de la sociedad y las instituciones que son gobernadas. (1997, p. 2-3)

A este respecto Medellín se refiere que se deben llevar a cabo análisis no coyunturales de los conflictos generados en las tomas de posición de las políticas públicas sino tener en cuenta problemas más permanentes que se traducen en la toma de control, regulación y control tanto de las instituciones como de sociedad que están bajo la tutela de un gobierno. Esto es especialmente importante en los estudios llevados a cabo en países que poseen baja institucionalidad y donde el plan de las políticas públicas toma otros caminos y tiene otras características a las planteadas desde modelos teóricos basados en realidades más eurocentristas.

Medellín agrega refiriéndose específicamente a este modelo de análisis como:

(...)la manera como se estructuran las políticas públicas en un régimen político caracterizado [estructuralmente] por la fragmentación institucional, la colisión y usurpación de competencias entre niveles y organizaciones públicas, la débil constitución de los partidos políticos como agentes y agencias de producción y movilización política, la proliferación de conflictos

que se resuelven por fuera de los canales institucionales establecidos y por la creciente privatización de los bienes e intereses públicos. (1997, p.3).

Estas son la enumeración de una serie de problemáticas y causas que generan que las políticas públicas sean un campo de disputa política y de generación de controles y regulaciones, que están por fuera de los fines racionales del Estado y así mismo de las políticas públicas.

Las políticas públicas entre otras tantas cosas son el medio para medir la gestión de una administración, de un gobierno. Son el diálogo directo entre Estado, Gobierno y Sociedad. Los contenidos que poseen las políticas públicas en este escenario político, están caracterizados por una serie de funciones que determinan estos contenidos, aportando al estudio de las relaciones que suceden tanto al interior como al exterior de una administración pública. Para ver más de cerca estas funciones relacionadas con las políticas públicas, Medellín (1997) propone una lectura de sus contenidos.

Las políticas públicas poseen una función estratégica en donde se definen los parámetros y la forma en que interactúa lo público y lo privado y, definen los asuntos de mayor interés que pasarán a ser parte de la agenda de gobierno. En su condición institucional las políticas públicas expresan las configuraciones, estructuras y dinámicas que componen y determinan el Estado, así como también la dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En relación a las estructuras políticas y su relación con la sociedad civil:

Las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado. Y en su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. (Medellín, 1997. p.1-2).

Una nueva mirada a reconsiderar las funciones y la estructura del Estado, requiere determinar y especificar lo que pueden hacer los poderes del Estado, a través de los fines públicos, instrumentos y posibilidades de acción.

Volviendo a los interrogantes planteados al comienzo del capítulo y recogiendo los diversos elementos que se han expuesto, surge el cuestionamiento sobre cuál es la función crucial de la tarea gubernamental. Este punto lo ilustra Medellín de la siguiente forma:

Si se recupera la distinción entre las formas de gobernar y el modo de gobierno propuesta por la filosofía política clásica, se tiene que el atributo del gobierno de ser el timonel que dirige la nave de la sociedad y del Estado implicaba que, en sí mismo, el gobierno reflejaba el régimen político. Los regímenes políticos determinan las formas (institucionales) y los modos (culturales) a través de las cuales las sociedades se gobiernan. Por una parte, la forma de gobierno, como forma institucional, establece los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante y el aparato de gobierno, así como el campo de acción en que el gobernante se debe desenvolver en su relación con los gobernados. (2004, p.15).

Considerando que el gobierno es el orientador del Estado y de la sociedad existen formas institucionales que configuran la relación del gobernante con el aparato de gobierno, los modos de generar diálogos y negociaciones entre gobernantes y gobernados, lo cuales son innegablemente de carácter cultural. Así mismo, las políticas públicas ponen sobre la mesa el grado de control que los gobernantes poseen sobre el aparato estatal así como, sobre la sociedad.

Siguiendo a Medellín y respecto al tema en desarrollo, se tiene que los estudios sobre políticas públicas en conjunto con los estudios sobre el Estado, abren paso a la observación de diferentes procesos de las políticas públicas como son: la producción, la implementación y la evaluación a partir de un elemento en común y concreto que son las acciones del gobierno. Tales estudios también permiten:

Delimitar los procesos de estructuración (formación y trazado) de las políticas al terreno del gobierno, no sólo permite especificar [con carácter orgánico] el sentido, alcance y naturaleza de las políticas públicas, sino también diferenciar los campos de relación orgánica entre el Estado y la Sociedad que se pueden potenciar desde las políticas públicas. (2004, p.47).

En efecto, las políticas públicas representan un ‘curso de acción’ generado e impulsado por la expresión de la sociedad y la acción gubernamental, en cuyo trazado o ciclos, se potencia la relación entre Estado y Sociedad. Además, recapitulando la pretensión de esta tesis cuyo centro de interés es la etapa de implementación, *El grado de institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas de los agentes responsables de la implementación de la política pública, incide en las decisiones, acciones y soluciones, que toman estos agentes*, configurando así una relación de interdependencia, donde las actuaciones propias de la etapa de implementación (decisiones, acciones y soluciones) constituyen la variable dependiente, de atributos cualitativos propios de los sujetos que intervienen.

Por la razón anterior, se hace necesario retrotraer la fase de implementación de políticas públicas para caracterizar con precisión algunos aspectos de su naturaleza y alcances.

1.4 La implementación de las políticas públicas y las capacidades institucionales

Recordando el ciclo de una política pública según Subirats et al. La cuarta fase hace referencia a la implementación que viene después de la formulación y antes de la evaluación; en palabras textuales la definición es la siguiente:

La fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de *outputs*). Esta es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan. También aquí se observan diferentes mecanismos de filtro (no ejecución, la aplicación selectiva de medidas, etc.). (2008, p. 46)

Es importante considerar que como lo señala Revuelta (2007) “la implementación de políticas públicas es una relativamente nueva área de análisis. El proceso de toma de decisiones había sido un área de estudio desentendida hasta los años setenta” (p.138). Es común encontrar problemas y obstáculos entre los objetivos originales de una política pública y su implementación, esto puede ser leído desde dos vías según Revuelta (2007) “las deficiencias en la implementación descubren ineficiencias en el aparato de gobierno” (p.139), y por otro lado esto puede afectar la autonomía del Estado. Esto ha generado que los estudios en cuanto a la implementación hayan surgido más las últimas décadas.

Subirats (1996) refiriéndose al campo de la implementación nuevamente y desde una misma mirada interpela nuevos cuestionamientos:

Si nos referimos al campo de la implementación, la lógica gerencial pone en primer plano la realización de los objetivos, presuponiendo que una vez establecidos los objetivos (ámbito propio de la política), el gestor libre de influencias extrañas, podrá desarrollar sus capacidades técnicas para alcanzar de la mejor manera posible los mejores resultados. (1996 p. 147)

Uno de los más grandes logros de una administración es generar que los objetivos se lleven a la realidad, que las cosas propuestas logren hacerse.

Entre estos estudios ha tomado especial importancia el tema de las decisiones, una vez se ha definido el problema y se han tenido en cuenta las posibles proyecciones de solución. En esta fase, el interés se centra en lo que es plausible y posible realizar, a partir del futuro deseable por parte de quienes tienen la legitimidad para tomar las decisiones respectivas, que en la mayoría de los casos serán los actores públicos. En parte, los estudios sobre poder tienen que ver con la toma de decisiones, como un factor que no está determinado a priori sino que por el contrario, está compuesto por múltiples factores y dinámicas que inciden para que la decisión se elija de entre variadas posibilidades y bajo distintos intereses. De igual forma los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones tienen cierto grado de determinación sobre estas, es decir poseen algún tipo de poder sobre la fase de implementación cuando tiene que ver con la toma de decisiones. Para ilustrarlo mejor, el siguiente fragmento en relación al proceso decisional sentencia:

El proceso decisional se caracteriza por un constante fluir de cooperación y conflicto, en una especie de mercado político en el que precisamente la competencia abierta entre sus participantes asegura el respeto democrático en la determinación de las opciones. (Subirats, 1989, p.76).

El objetivo principal de una política pública es responder a una necesidad o problemática considerada como pública, lo que significa plantear soluciones conjuntas que conlleven a cambiar la situación inicial y en teoría ofrecer mejoras a los actores, sean individuales o colectivos. Esas soluciones están medidas por acciones que se ejercen en la fase de implementación como una suerte de proyección de lo que se desea y lo que verdaderamente se encuentra en campo.

La implementación de una política pública en pocas palabras conlleva a la aplicación de soluciones que son seleccionadas entre varias opciones como las que mejor se adaptan a la realidad percibida. Y estas soluciones seleccionadas conllevan a acciones concretas por parte de los actores que generalmente están a cargo del aparato administrativo público, pero en las cuales también puede existir participación de agentes sociales.

Desde otros marcos teóricos, como lo sostiene Revuelta, se identifica la ley como el mecanismo más formal de la implementación de políticas públicas. Van Meter y Van Horn, 1975 (citado por Revuelta, 2007 p. 139) Señalan que:

La implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principio operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes ordenados por las decisiones políticas.

La implementación es un momento crucial donde una política pública puede ser influenciada para bien o para mal por diversas variables independientes, tanto actores como factores, los cuales pueden alterar el cumplimiento de los objetivos iniciales.

Las decisiones políticas puede ser llevadas a cabo por diferentes medios, sin embargo la mayoría utilizan las leyes como medio para que las políticas tengan más duración en el tiempo, así “la ley es el instrumento más legal más formal para dar forma y encauzar la decisiones políticas” (Revuelta, 2007, p.142). De esta manera no solo para encausar las decisiones sino en última instancia para ejercer regulación y control efectivo y eficaz sobre la población y sus interacciones.

Desde otros estudios se considera la burocracia como el eje central y principal variable que interfiere en la implementación de una política pública; sin embargo, Revuelta (2007) en sus desarrollos, argumenta que la implementación es un proceso complejo donde interfieren una gran cantidad de variables que no son solo los factores burocráticos.

En síntesis, tal como se observó, las teorías, enfoques o argumentos para comprender la complejidad que entreteje la etapa de implementación de una política pública, son múltiples. Sin embargo, para el presente estudio se ha identificado una definición de implementación, cuyo alcance permite establecer elementos o variables precisas, susceptibles de analizar en un ejercicio de evaluación: implementación es: “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de objetivos de una política pública”. (Subirats et al., 2008, p. 183).

Tal como lo plantean estos autores (2008), más allá de actos administrativos, esta etapa comprende procesos de planificación, priorización y los mecanismos necesarios para cumplir los cambios deseados, según el problema que se ha identificado.

“En resumen, definimos la implementación como el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que forman parte del acuerdo de actuación político-administrativo (APA); (...) Que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, (...) Con la intención de crear, influenciar o controlar: i) la consolidación de una red de acción pública (...) Que estructure los contactos entre la administración formalmente competente (APA), otros servicios administrativos implicados, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros; ii) La concepción de una estrategia de

implementación bajo la forma de planes de acción (...). iii) Las decisiones (...) y acciones concretas, ya sean generales o individuales, que se destinan directamente a los grupos objetivo. (Subirats et al., 2008, p. 185)

Además, según estos autores, los alcances de la anterior definición tienen en cuenta los siguientes aspectos: a) aplicación de las decisiones del gobierno del parlamento, b) acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación, y c) aplicación de las soluciones seleccionadas.

En consecuencia, considerando la claridad y precisión de elementos que este concepto señala, los tres alcances descritos en el párrafo precedente, serán tomados como una de las variables a incluir en el modelo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, casuística en Bogotá; como quiera que delimitan campos de acción subsecuentes, donde es posible entretejer la correlación con las cualidades que el presente estudio pretende tomar y medir como variables independientes: grado de institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas que durante la fase de implementación, caracterizan los agentes responsables de llevar a cabo, esta etapa.

1.5 La evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas

El objetivo del siguiente aparte es precisar lo que se entiende por evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, describir el modelo de evaluación, así como, identificar las variables dependientes e independientes que lo sustentan y establecer los parámetros de evaluación que se han considerado.

Primero, es pertinente expresar algunos argumentos que sustentan el ejercicio de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas.

Cuando se habla de evaluación, existen múltiples motivaciones o fines, entre los cuales es posible mencionar propósitos administrativos, gerenciales, o de análisis para introducir

cambios en la gestión de proyectos sociales o de infraestructura; e incluso para conocer el manejo financiero de recursos. Evaluaciones que como ha podido leerse en los apartes precedentes, están marcadas por un énfasis organizacional, regulativo y político. Sin embargo, la evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas que persigue la presente tesis, tiene otras motivaciones.

La primera, es tratar de hallar algunas razones que expliquen ¿por qué, luego de intensivos y agotables ejercicios de formulación de políticas, en los cuales se integran múltiples intereses de la sociedad civil, el estado y el sector privado, durante la implementación, los objetivos y metas alcanzadas no se logran como se deseó en un comienzo?. Tal vez, como se señaló anteriormente, la tendencia a considerar las capacidades en el terreno organizacional y en la formalidad de mecanismos de interacción y procedimientos, ha impedido profundizar en la subjetividad del individuo, a quien se le observa en relación con los medios y los fines, separado de la internalización que motiva la (in-explicable a veces) evidencia de sus actos, de sus conocimientos, actitudes y prácticas. Se le observa como una entidad omnipresente; portador objetivo de información, instrucciones, modelos y pasos a seguir, olvidando la cotidiana construcción social de su territorio y las relaciones que entretejen su evolución y la de sus instituciones.

La segunda, es tratar de aproximarse a la evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas desde un enfoque que se concentre en cualidades propias del sujeto y su cotidianidad, en los conocimientos, actitudes y prácticas que prevalecen durante la etapa de implementación de políticas, y que va institucionalizando como manera de hacer las cosas. Y así, aportar al conocimiento sobre aquello que se conoce como la etapa de implementación de políticas, a partir de lo que en el presente trabajo se logre como resultado.

La tercera, es que el trabajo se sitúa en el sendero propuesto por autores como Pedro Medellín (2004), quien considera que los estudios sobre políticas públicas y Estado, abren paso a la observación de procesos como: *la producción, la implementación y la evaluación* a partir de un elemento en común y concreto como son las acciones del gobierno.

Entonces, teniendo en cuenta las anteriores motivaciones, esta tesis se sitúa en la fase de implementación y como *variable dependiente* integra tres elementos que señala Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, (2008, p. 45), como propios de dicha fase, a saber: Aplicación de las decisiones del gobierno y del parlamento; acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación y, aplicación de las soluciones seleccionadas. Ahora, en cuanto a la variable independiente el estudio propone el conjunto de: conocimientos, actitudes y prácticas que los agentes sociales y estatales van institucionalizando, y en consecuencia inciden en la variable dependiente antes citada. Así, de cara a una de las limitaciones que dichos autores señalan sobre el modelo cíclico de una política pública, según la cual: “el modelo cíclico de la política pública (...) tiene como marco una interpretación legalista de la acción pública centrada en la acción del Estado y no toma en cuenta la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto”, el presente trabajo centrará su punto de partida en los actores sociales presentes en el sistema distrital de discapacidad y los agentes administrativos; a todos ellos se les denominará ‘agentes’ a cargo de la implementación de la política.

En concreto, el centro de interés es el individuo y la institucionalización de sus conocimientos, actitudes y prácticas, como generadores/as de capacidad institucional. Por ello, el trabajo se aproxima conceptualmente a "Las instituciones como el resultado de los procesos cognitivos que tienen lugar durante la socialización de los individuos" (Vergara, 2012, p. 41), e interpreta la relación individuo - institución como un sistema interdependiente, que se nutre del acervo cultural y las pautas que definen la forma de ser, comprender, comunicar y trascender, de los sujetos.

Desde la anterior perspectiva, es claro que el trabajo se suma a la tarea que sentenciará Weindenfel:

En la nueva era mundial, son de suma importancia los recursos culturales que llevan a la cohesión social y los límites de esta cohesión en nuestras sociedades. La tarea primordial de las sociedades habrá de ser la de fomentar

la cohesión social como fuente básica para el desarrollo económico y la sensibilidad ecológica. Los cimientos culturales de la sociedad merecen nuestra atención plena en cuanto fundamento de un desarrollo sostenible Weindenfel (citado por Berger P., 1999 p.8).

Así, el reto fundamental de este trabajo se concentra en:

Proponer y aplicar un modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, que indague al ser humano, al sujeto que en su cotidianidad construye socialmente el territorio que habita y las relaciones que entretejen su evolución y la de las instituciones y organizaciones que frecuenta. Que tenga en cuenta su subjetividad; es decir aquellas actitudes, prácticas y conocimientos (cultura) que porta, con el propósito de comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en la etapa de implementación, analizarlas, “evaluarlas” y develar algunos incentivos que movilizan la acción de los individuos, así como el grado y potencial dirección de la institucionalización de esos actos.

En cuanto a los conceptos de capacidad institucional (formulado específicamente para la presente investigación) y de implementación de políticas expresado por Subirats et al. (2008), a continuación se presentan, como quiera que permiten comprender la propuesta de un tercer concepto el cual constituye el objetivo central: el de Evaluación de Capacidades Institucionales para la Implementación de Políticas Públicas.

Por, Capacidad Institucional para la Implementación de Políticas Públicas, se comprende: el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas, que en la fase de implementación de políticas públicas, impulsan las decisiones, acciones y soluciones, de los agentes responsables de la implementación, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública.

Por, Implementación de una política pública se comprende: “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de objetivos de una política

pública” (Subirats et al., 2008, p. 183). Ahora bien, de acuerdo con lo expresado por estos autores, el alcance de esta definición se resume en: a) aplicación de las decisiones del gobierno y del parlamento, b) acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación, y c) aplicación de las soluciones seleccionadas.

Una vez retomadas las definiciones de capacidad institucional y de implementación de política pública, es necesario definir lo que se comprende como Evaluación de Capacidades Institucionales para la Implementación de Políticas Públicas:

Es el grado de institucionalización de conocimientos, actitudes y prácticas, que impulsan las decisiones, acciones y soluciones, que toman los agentes responsables, durante la etapa de implementación de las políticas públicas. Grado que permite conocer la prevalencia actual y tendencia potencial de la institucionalización de esos actos, y posible de evaluar en cualquier momento de la etapa de implementación; esto se comprenderá como: la Capacidad Institucional para la Implementación de Políticas Públicas.

1.5.1 Las categorías de análisis

Dos aspectos han llamado la atención, para integrarlos como categorías a la propuesta de evaluación de capacidad institucional para la implementación de Políticas Públicas:

“Las habilidades (¿Capacidad para qué?) y Los agentes (¿capacidad para quienes?) (...) - donde- capacidad es el conjunto de habilidades que facultan potencialmente a los distintos agentes... para lograr su objetivos”: Otro argumento a considerar de De Alba y Gómez (2010, p. 77) es: “el impulso de las capacidades institucionales es un proceso inherentemente endógeno, técnicamente complejo y con un alto contenido político, por lo que requiere de una estrategia coherente y una estructura adecuada de incentivos para poder incidir en el comportamiento de los individuos y en el diseño de las instituciones”

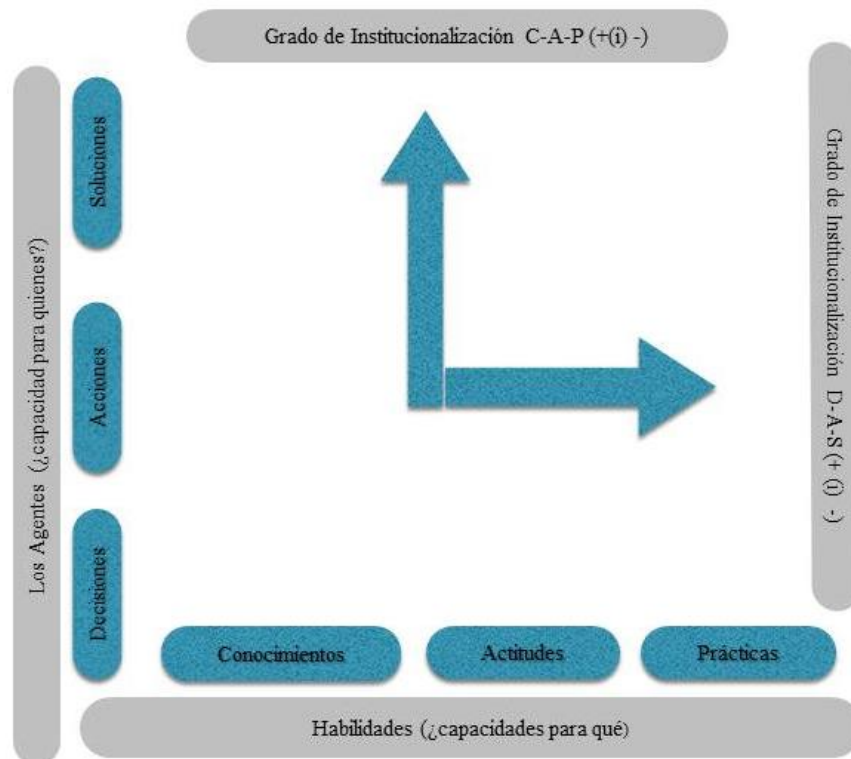
Entonces, las categorías analíticas agregan las variables de evaluación de capacidad institucional para la implementación de Políticas Públicas, así: en la categoría de los

agentes/capacidad para quienes (eje 'Y'), se situarán las variables dependientes: a) decisiones, b) acciones, y c) soluciones. Y en la categoría habilidades/capacidad para que (eje 'X'), se situarán las variables independientes: a) Conocimientos, b) Actitudes, y c) Prácticas (ver figura 1).

Teniendo en cuenta lo anterior, las habilidades, es decir ¿capacidades para qué? hacen referencia a los conocimientos, actitudes y prácticas que impulsan las decisiones, acciones y soluciones. El resultado obtenido de la evaluación de estas capacidades, dará cuenta de su grado de institucionalización; el cual resulta de calcular el nivel de prevalencia en cada cualidad que integra la variable independiente: conocimientos, actitudes y prácticas. Lo anterior significa que, las estrategias, marcos de acción, planes estratégicos o de mejoramiento, deben orientarse a elevar los grados de institucionalización, de conocimientos, actitudes y prácticas, que arrojen tendencia negativa.

En lo que corresponde a los agentes, es decir ¿capacidades para quienes? Hace referencia a las decisiones, acciones y soluciones que toman los agentes responsables, durante la etapa de implementación. El grado de institucionalización resulta de calcular, el promedio de los conocimientos, actitudes y prácticas, que prevalecen en relación con las decisiones, acciones o soluciones, de manera independiente. Lo anterior significa que, las estrategias, marcos de acción, planes estratégicos o de mejoramiento, deben orientarse a elevar los grados de institucionalización de las decisiones, acciones y soluciones, que arrojen tendencia negativa.

Figura 1: Categorías de Análisis



Fuente: Elaboración propia, a partir de la correlación de categorías y variables (d vs i).

1.5.2 De las categorías de análisis a las variables

Lo anterior permite concluir que existen dos tipos de variables: las independientes que se someten al cálculo y manipulación en un momento dado; y las dependientes, cuyo comportamiento dependerá de las variables independientes.

Variables dependientes: a) aplicación de las decisiones del gobierno y del parlamento, b) acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación, y c) aplicación de las soluciones seleccionadas. Estas variables se integrarán de manera resumida al modelo de evaluación con las siguientes denominaciones: a) decisiones, b) acciones, y c) soluciones.

Variables independientes: a) Conocimientos, entendidos como la información o saber que una persona posee y que constituye un prerrequisito para llevar a cabo una actividad. b)

Actitudes, entendidas como manifestaciones que indican preferencia, disposición o predisposición de comportamientos, y evidencian comportamientos potenciales o futuros. Y c) Prácticas, entendidas como acciones explícitas necesarias de realizar para resolver un problema o modificar una situación.

Así, en la Evaluación de Capacidades Institucionales para la Implementación de Políticas Públicas, se toman como eje central de valoración (o ¿las habilidades para qué?), es decir, los conocimientos, actitudes y prácticas como variables independientes a ponderar; cabe considerar que, además estas representan el interés propio ó internalización que motivan los actores a cumplir, y que la tendencia predominante en estas variables, incide sobre las variables dependientes, es decir el conjunto de decisiones, acciones, y soluciones (o ¿habilidades para quienes?), tomadas por los agentes durante la etapa de implementación de política pública.

Ahora, dado que el grado de institucionalización se toma como el parámetro de medición, a continuación se realiza una breve aproximación a ese concepto.

1.5.3 El grado de institucionalización como parámetro de evaluación

“...el proceso de institucionalización simplemente define una realidad social que será transmitida y conservada como un hecho” Zucker (citado por Powell y Dimagio, 2001, p. 131).

La institucionalización es un proceso mediante el cual los actores transmiten lo que socialmente se define como real, así, un acto en cualquier etapa del proceso de institucionalización, puede (re) significar un hecho de la vida construido socialmente. Además, “los actos institucionalizados deben percibirse como objetivos y exteriores: objetivos cuando otros actores pueden repetirlos potencialmente sin cambiar el entendimiento común del acto; exteriores cuando el entendimiento subjetivo de los actos se reconstruye como un entendimiento intersubjetivo” Zucker (citado por Powell y Dimagio, 2001, p. 129).

Llevando la anterior afirmación al terreno de las políticas públicas, durante la fase de implementación, existen actos altamente institucionalizados, que se transmiten o interpretan por los agentes que intervienen como hechos válidos, pues persisten como habituales formas de hacer las cosas, incluso a veces irrefutables. Tal es el caso de las decisiones, acciones y soluciones de quienes implementan las políticas públicas; de la desarticulación entre niveles profesional y directivo; de la presencia de intereses personales, y en fin, actos que develan el tipo de conocimientos, actitudes y prácticas que predominan en la escena en que se despliega (institucional y territorialmente) una política pública, durante la etapa de implementación.

De igual manera, ampliando un poco la reflexión, asuntos fundamentales y relativos a la vida social y política han marcado la importancia de retornar a “los recursos culturales de la sociedad, las normas, valores y actitudes sociales” Weindenfel (citado por Berger, 1999 p.8); a un interés por conseguir una amplia estructura social que además del crecimiento, integre nuevas formas de leer, interpretar y aproximarse a la realidad de las instituciones y los procesos de institucionalización.

Berger y Luckmann (1999) parten de que el ser humano tiene una propiedad antropológica de expresarse, de manifestarse. Dicha propiedad se conoce como externalización, la cual conduce a la objetivación de su producción cultural, de aquello que realiza cotidianamente. Así, su vida está llena de los objetos que produce, objetivación que convierte en instrumentos y a la postre en su cultura. En dicho proceso el ser humano crea hábitos, es decir internaliza aquello que desde su experiencia cotidiana le permite ahorrar el esfuerzo de pensar la realidad caótica que debe transformar y organizar.

La internalización de la realidad se realiza en dos etapas: La socialización primaria, según la cual el individuo nace en un ámbito predispuesto socialmente, donde ya existen tradiciones, valores y principios; la socialización primaria es la que atraviesa el individuo durante la niñez y le permite convertirse en miembro de la Sociedad; en esa etapa, adopta valores, actitudes y significados de los cuales se apropia. A partir de esta internalización

comprende a sus semejantes y su entorno como una realidad social con significado, en la cual participa e interactúa con el otro. Es decir que, este proceso conocido como socialización primaria y durante el cual existe una importante carga emocional, una vez finalizado, conduce la integración del sujeto a la Sociedad.

La socialización secundaria, consiste en invitar a ese individuo, a participar en otros ámbitos de la sociedad que generalmente despiertan su interés; Es decir que interactúa en otros grupos, en otros submundos, en otras instituciones. Allí adopta roles específicos, según la división del trabajo o la distribución del conocimiento. En síntesis, la socialización secundaria integra el cuerpo de conocimiento que el individuo adquiere según el universo simbólico que frecuenta, proceso que presupone un proceso de socialización primaria.

Entonces, durante la socialización, se deposita un paquete de creencias y conceptos en la vida del individuo que pocas veces cuestiona, lo asume con veracidad. Así, la realidad se construye socialmente; comprendida como una serie de fenómenos externos que los sujetos no controlan, mientras el conocimiento es la información que portan, con respecto o referencia a las características de ciertos fenómenos que va conociendo y que internaliza.

El desenvolvimiento en grupos de referencia, le permiten al individuo elegir cual integrar y para qué: Allí, la interacción social constituye otro elemento importante en la vida cotidiana; es la habilidad que desarrolla el individuo cara a cara con otros/as, donde se manifiesta y donde crea una tipificación del otro, en un ejercicio de intercambio social, donde están presentes el lenguaje y los conocimientos de la vida cotidiana. Donde el lenguaje representa un recurso fundamental para describir la realidad, expresarse y objetivarse, además de poder significar, tipificar, expresar su subjetividad, acumular experiencia y conocimiento.

Luego viene la tipificación, por ejemplo cuando dos personas conviven distribuyen tareas y roles que luego convierten en hábitos. Es decir, la tipificación es el proceso mediante el cual el individuo piensa y clasifica al otro, a su entorno, proceso que permite incluso obtener una imagen de sí mismo a través de la interacción con el otro.

Después se llega a la Institucionalización; se generan grupos o sistemas donde el individuo se relaciona y se identifica porque comparte ideales o metas comunes con otros; práctica que bajo cierto orden y estabilidad se conoce como institucionalización. Es decir que la institucionalización consiste en 'materializar' los hábitos, o roles que los individuos aceptan comúnmente y que les permite ejercer una posición frente al mundo. Así, el mundo institucionalizado existe como una actividad humana, el cual está presente antes de su nacimiento e incluso cuando deja de existir; caso en el cual continúan persistiendo las relaciones sociales ya edificadas.

La institucionalización se transmite de generación en generación, debido a que integra grupos o colectivos humanos que le dan vigencia. A medida que se establecen roles y el lenguaje va reproduciendo lo que está institucionalizado, surgen las tradiciones, y se consolida las pautas, los significados, es decir el mundo inter subjetivo que se enseña, se comunica y se representa para que la institucionalización se mantenga. Los hábitos, están presentes como pautas de conducta, de tal manera que se internalizan en los individuos y se reafirman a través del lenguaje, a través de sus conocimientos, actitudes y prácticas.

Finalmente viene la legitimación. Este proceso surge de la necesidad de institucionalizar de manera objetiva y subjetiva aquellos hábitos o procesos que deben persistir. Por lo tanto la legitimación posee fuerza argumentativa; además debe ser aceptada, tener coherencia y sentido subjetivo. Es decir que significa reconocer y conocer por parte de todos/as significados comunes, con sentido para cada uno/a, de tal manera que pueda atribuírsele un sentido general.

Durante la legitimación se encuentra una fase donde se argumentan las normas, a través de dichos o refranes. Luego una fase explícita, en la cual se encuentran las tradiciones y costumbres. Posteriormente los universos simbólicos, es decir donde se organiza y dispone el lugar que cada quien ocupa en el ordenamiento social. Allí es donde están vigentes los roles a desempeñar, la identidad, y general las relaciones que constituyen la vida cotidiana. Así comprendida, la legitimación explica y justifica la carga cognoscitiva y normativa

orientada a mantener el orden, a consolidar las instituciones e impedir que desaparezcan. En consecuencia los universos simbólicos generan mecanismos que garantizan su permanencia, tales como: la mitología, la teología, la filosofía y la ciencia, para relacionar solo algunos que han tenido esta función a lo largo de la existencia del ser humano.

En consecuencia, la variable independiente que agrega el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas, representara la institucionalización que se transmite de generación en generación entre el grupo. Allí, cada actor, cada agente aparece e interviene motivado según la información y comunicación transmitida en las pautas culturales y sociales que recibe. Mientras que la variable dependiente, entendida como decisiones, acciones y soluciones, representa los roles que se establecen durante la etapa de implementación, que el lenguaje va reproduciendo y va institucionalizando, como habitual forma de hacer las cosas. Es decir se institucionalizan conocimientos, actitudes y prácticas; así como decisiones, acciones, soluciones.

1.5.4 La matriz de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas

Tal como ha sido expresado al inicio del presente aparte, el modelo de evaluación integra dos preguntas orientadoras: ¿capacidades para qué? entendidas como el conjunto de conocimientos actitudes y prácticas que inciden en el impulso de las decisiones, acciones y soluciones. La segunda pregunta orientadora es: ¿capacidades para quienes? abstracción que hace referencia a los agentes responsables de la ejecución de políticas públicas, concretamente al conjunto de decisiones, acciones y soluciones, tomadas en la etapa de implementación. La correlación de estas dos preguntas, permite clasificar las variables como se explica a continuación

En el eje de la 'X' se sitúan los conocimientos, actitudes y prácticas; luego, se calcula su promedio de manera independiente. Este resultado corresponde al grado de institucionalización de capacidad, el cual se desagrega en tres niveles: positivo (+), indiferente (i) y negativo (-).

En el eje de las ‘Y’ se promedia el resultado de los conocimientos actitudes y prácticas en relación con cada variable dependiente, es decir, las decisiones, acciones o soluciones. Este resultado, será grado de institucionalización de capacidades de los agentes, el cual también se desagrega en tres niveles: positivo (+), indiferente (i) y negativo (-). (Ver tabla 4 Matriz de evaluación de capacidades institucionales).

Tabla 4: Matriz de Evaluación de capacidades institucionales

¿Capacidades para qué?			Conocimientos	Actitudes	Prácticas	GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN D-A-S
			Aprendizaje Identificación con el campo Retroalimentación	Pertenencia Relacional Liderazgo Adaptación Transparencia Rendición de cuentas	Direccionamiento Cumplimiento de normas y reglas Cumplimiento de acuerdos Generar resultados	
¿Capacidad para quienes?	Agentes responsables de ejecución de la política	Soluciones Asegurar condiciones humanas dignas, libertad y felicidad				0,00
						0,00
						0,00
		Acciones Actuar con autonomía, autodeterminación y sentido crítico				0,00
						0,00
						0,00
		Decisiones Decidir libremente, sin restricciones				0,00
						0,00
						0,00
GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN C-A-P			+ 0,00	0,00	0,00	0,00
			(i) 0,00	0,00	0,00	0,00
			- 0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: Elaboración propia

1.5.5 Conclusiones

Retomando a Zucker, el mayor énfasis de los neoinstitucionalistas se concentra en aspectos relacionados con el ambiente institucional y las estructuras organizacionales; conocer el proceso por el cual esto ocurre continúa siendo una ‘caja negra’. En contraste, el trabajo de Zucker y otros, se concentra en la institucionalización como un “proceso más que un Estado; en el proceso cognoscitivo implícito en la creación y la transmisión de las instituciones; en su conservación y resistencia al cambio; y en el papel del lenguaje y los símbolos en esos procesos” Zucker (citado por Powell y Dimagio, 2001, p. 150).

Es decir, ya se ha argumentado que la institucionalización de las acciones depende de su percepción como, exteriores y objetivas. Que el trabajo a macro nivel da por hecho la institucionalización y examina sus efectos, razón por la cual esta perspectiva (macro) se concentra en los efectos y no en los procesos; particularizando en analizar aspectos disfuncionales (o restrictivos) de las organizaciones, que se alejan de aspectos como las rutinas, por ejemplo, que se transmiten y se conservan, en un transcurso de tiempo determinado.

En consecuencia el modelo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, indaga al ser humano: es decir aquellas actitudes, prácticas y conocimientos (cultura) que porta, con el propósito de comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en la etapa de implementación de políticas públicas, analizarlas, “evaluarlas” y develar los incentivos que movilizan las decisiones, acciones y soluciones que los individuos toman.

2 CAPITULO II. ESTUDIO DE CASO

Tal como se ha leído en los apartes precedentes, a estas alturas se cuenta con información que ha permitido un acercamiento a los conceptos de estado, capacidades institucionales, políticas públicas, y evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas. Igualmente se han formulado algunas preguntas y se ha dado a conocer el centro de interés específico, así como la explicación de la pretendida evaluación, puntualizando en aquellos aspectos que delimitan los alcances de ésta. Entonces, corresponde ahora, presentar el contexto en el cual se llevará a cabo la aplicación del modelo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, con el fin de conocer la realidad en la cual se hará la inmersión que se aproxima.

Para explicar el contexto, se han establecido dos bloques de contenido que ilustran de lo general a lo particular, en donde se sitúa la problemática que se pretende analizar y en este caso, evaluar. Primero, se presenta la ciudad de Bogotá, su caracterización y en general rasgos concernientes a su evolución institucional, dimensión geográfica y ordenamiento político administrativo, que la rige. En segundo lugar, se presenta la política pública de discapacidad, una de las políticas poblacionales del distrito capital y sobre la cual se realiza la presente evaluación.

2.1 Bogotá D.C.

Bogotá es una ciudad que está a portas de cumplir 477 años y desde su fundación, se ha caracterizado por mantener cierta jerarquía en comparación con otras ciudades o regiones de Colombia. Fue “fundada el 6 de agosto de 1538 por Gonzalo Jiménez de Quesada con el nombre de Santa Fe, en el sitio denominado Teusaquillo, al pie de los cerros de Monserrate y Guadalupe, un territorio ocupado por los Muiscas, una de las culturas precolombinas más avanzadas de la región. El nombre de Bogotá le fue dado en honor al Rey Nativo que gobernaba el territorio en la época de la conquista: Bacatá” (Universidad Distrital, s.f)

Ahora bien, la evolución de la ciudad en materia institucional permite comprender los presentes que han marcado el rumbo de la capital desde su fundación hasta hoy; cuyos efectos explican, en parte quizás, la repetible tradición que impulsa la inercia de los acontecimientos que hoy sorprenden desde todo punto de vista. Pues Bogotá, pareciera una ciudad que intenta tomar alto vuelo, pero el lastre de su confuso pasado normativo y de su contradictorio devenir institucional y administrativo, la han convertido en una ciudad que avanza pero retrocede al mismo tiempo, degenerando en el caos¹⁰ que se percibe hoy¹¹.

En 1575 el Rey Felipe II le otorgó el título de “Muy noble y muy leal Santafé” y doscientos años más tarde el Gobierno español expidió una cédula con la cual se nombraba a Santafé como capital del Virreinato de Nueva Granada, pero es sólo en 1740 cuando se le concede plena autoridad y mando sobre las provincias, desempeñando un papel político de primer orden en tiempos de la Colonia. El 20 de Julio de 1810 la ciudad dio el grito de independencia del gobierno español, dando origen a las guerras de emancipación que culminaron con la libertad de la República de Colombia y de las hermanas Repúblicas de Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia. Años más tarde el Congreso de Angostura por acta del 17 de diciembre de 1819, otorgó a la ciudad de Bogotá, ya sin el nombre de Santa Fe, la categoría de Capital de la República. (Universidad Distrital, s.f)

Tal como se acaba de leer, desde la colonia, la ciudad gana un estatus jurídico que la mantiene a la vanguardia frente a otros municipios “plena autoridad y mando sobre las provincias, desempeñando un papel político de primer orden en tiempos de la Colonia”

¹⁰ En ponencia presentada en el 1er congreso internacional de administración pública, hago un recuento sobre episodios que marcan el rumbo tomado por la ciudad entre 1991 y 2010, año en el cual se presenta el mayor escándalo de corrupción que la ciudad conoce. En dicha ponencia se explican logros de los diferentes periodos de gobierno, así como el caos que ronda la ciudad, debido a la participación del contralor Moralesrussi en hechos de corrupción. En la ponencia citada, es clara la inquietud sobre los valores y principios de quienes han Estado a cargo de la ciudad.

¹¹ En Ponencia presentada, en el quinto congreso internacional de Gobierno y administración pública, Madrid 2014, se pone en consideración el clima de confianza presente en las actuaciones de funcionarios, políticos y ciudadanos. Se aplica una encuesta dirigida a actores que han desempeñado un papel en diferentes periodos de gobierno, cuyos resultados arrojan información que permite comprender, el calificativo de ‘caos’ que se vive y como este ha sido generado por las actuaciones de los diferentes actores responsables del gobierno y la gestión pública. Nuevamente son las acciones de estos individuos las que marcan el devenir de la ciudad.

(Universidad Distrital, s.f). Según se observa en los registros del parlamento, la bondad de su experiencia normativa promueve leyes que luego despliegan efectos similares en todo el territorio nacional.

2.1.1 Caracterización

2.1.1.1 *Ubicación y caracterización geográfica*

Situado al interior del departamento de Cundinamarca, en la Sabana de Bogotá, el Distrito Capital de Bogotá se encuentra en la Cordillera Oriental del sistema montañoso de Los Andes. Bogotá limita por el norte con el municipio cundinamarqués de Chía; por el oriente con los municipios cundinamarqueses de La Calera, Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez y los municipios Guamal y Cubarral del departamento del Meta; por el sur con el municipio Uribe del departamento del Meta y el municipio Colombia del departamento del Huila; y por el occidente con los municipios cundinamarqueses de Cota, Funza, Mosquera, Soacha, Pasca, Arbeláez, San Bernardo y Cabrera. Bogotá está subdividida en 20 localidades, de ellas solamente una es completamente rural y corresponde a Sumapaz.

La topografía de Bogotá es diversa, combina una parte plana a ligeramente ondulada ubicada al noroccidente del Distrito Capital y otra parte inclinada a muy inclinada localizada al nororiente del Distrito Capital en los Cerros Orientales y su piedemonte y al sur en las localidades Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz. La temperatura media anual de Bogotá puede referirse a los datos registrados por el Instituto de Hidrometeorología y Estudios Ambientales (IDEAM), en la Estación El Dorado durante los años 2006: a 2010, el promedio de estos últimos cinco años es de 13,34 grados centígrados. El Distrito Capital tiene varios ríos importantes, en la parte urbana, el primero es el Río Bogotá, que recorre el borde occidental del Distrito por las localidades de Suba, Engativá, Fontibón, Kennedy y Bosa y a la vez sirve como límite natural con los municipios de Cota, Funza y Mosquera.

Otros ríos muy conocidos son tributarios del Río Bogotá: Tunjuelo, Fucha y Salitre, estos a su vez reciben las aguas de quebradas como la Chiguaza, Yomasa y Santa Librada que van a dar al Río Tunjuelo; los ríos Albina, Seco, San Agustín y San Francisco desembocan en el Río Fucha; los ríos Negro y Arzobispo terminan en el Río Salitre. El Río Torca es otra

corriente importante para el norte de Bogotá, recibe las aguas de los ríos San Cristóbal y Serrezuela y del Canal San Antonio. En la parte rural del sur de Bogotá sobresalen los Ríos Tunjuelo, Chisacá, Mugroso, Sumapaz, Blanco, Santa Rosa y San Juan, alimentados por numerosas quebradas que descienden desde el páramo.

La superficie total de Bogotá es de 163.663,1 hectáreas (ha), de estas solamente 38.431,2 corresponden a suelo urbano, otras 2.974,1 la conforman suelo de expansión urbana y las restantes 122.257,7 ha constituyen suelo rural. La localidad con mayor superficie dentro del Distrito Capital es Sumapaz y la de menor superficie es La Candelaria¹².

2.1.1.2 Demografía

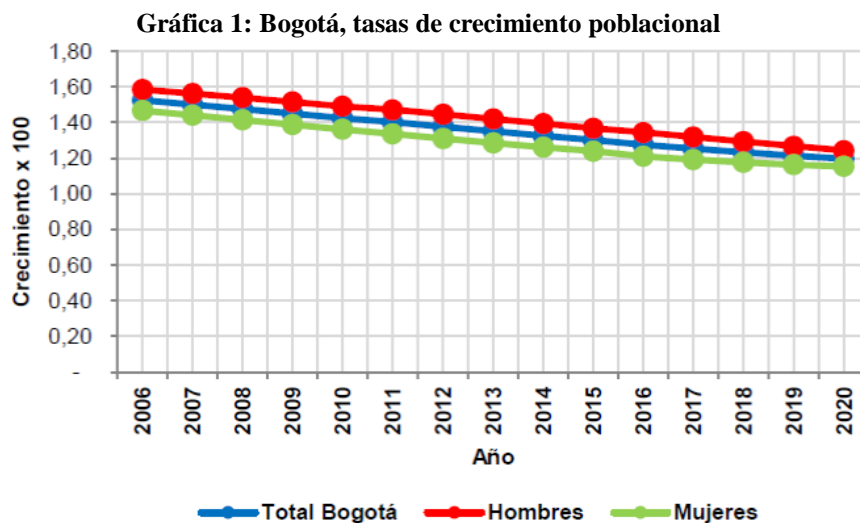
Lo esperado para Bogotá es que su población crezca año tras año, también se espera que la magnitud de este incremento anual sea menor cada vez. En el Gráfico 1 se presentan los crecimientos esperados entre los años 2006 y 2020, crecimientos que oscilan entre 1,5% y 1,2%, lo que puede explicarse por el descenso en la fecundidad en Bogotá.

Según las estimaciones de la fecundidad 1985-2005 y las proyecciones 2005-2020 para Bogotá realizadas por el DANE, se espera para el quinquenio 2005-2010 una Tasa Global de Fecundidad (TGF) de 1,93; para el 2010-2015, una tasa de 1,91, y para el 2015-2020, de 1,90. Sin embargo, al consultar las estadísticas vitales se observa que la TGF ha sufrido un descenso mayor al esperado, llegando a cifras de 1,66 en el año 2011 y de 1,63 en 2012, lo que respalda el supuesto del descenso en la fecundidad.

Es importante recordar que a partir del año 2008, el DANE y el Ministerio de la Protección Social están implementando de manera gradual, en las Instituciones de Salud, la certificación de los nacimientos y las defunciones vía Web, en el marco del Registro Único de Afiliados-RUAF, lo que respalda la calidad de las cifras recientes¹³.

¹² Monografías de las Localidades. 2011. Pág. 11, documento creado por Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá D.C.

¹³ Informe de Proyecciones de Población por localidades para Bogotá. D.C de la Secretaria Distrital de Planeación. 2014.



Fuente: Tomado del Informe de Crecimiento poblacional - Proyecciones 2020 de la secretaria de planeación distrital.

De otra parte el crecimiento calculado para cada una de las localidades es producto de contrastar el crecimiento proyectado por el DANE y las proyecciones de la Secretaria Distrital de Planeación, las diferencias, tanto en la magnitud como en el comportamiento de los incrementos son las causantes de las discrepancias en ambas proyecciones.

2.1.2 Dimensión Político Administrativa

2.1.2.1 Antecedentes

Entre 1905 y 1909 se producen hechos como la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa que expide la ley 17 de 1905 mediante la cual se erige en Distrito Capital el Municipio de Bogotá, se le somete a la administración del Gobierno Nacional¹⁴ y se traslada la capital del departamento de Cundinamarca fuera de Bogotá, momento en el cual se designa el barrio Chapinero como capital de Departamento de Cundinamarca¹⁵. Entre

¹⁴ Este tipo de sometimiento ya se había presentado entre 1861 y 1864; la ciudad estuvo sujeta al General Tomás Cipriano de Mosquera

¹⁵ El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación. Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos (artículo 4 CP 1886) - Son entidades territoriales los departamentos – que es

1910 y 1945 Bogotá se rige por leyes aplicables a todos los municipios del país, y en algunos casos exclusivas, debido a las características políticas y económicas connotadas a su designación como capital de la República.

Durante esta época mantiene una posición de vanguardia en lo que se refiere a su modernización jurídica. Sin embargo, esta tendencia declina posteriormente debido a que la modernización jurídica es mayor en otras ciudades importantes del país, situación que condena a Bogotá, al rezago en temas como el gobierno y la administración local.

Aún cuando en sus inicios el gobierno y la administración de Bogotá se rigen por las normas vigentes para todos los municipios del país¹⁶. Al revisar la evolución normativa de Bogotá se observa desde principios del siglo XX, la necesidad de un estatuto jurídico, administrativo y fiscal, diferente al régimen ordinario vigente para los demás municipios. Para esta época, también se observa la tendencia a que la ciudad “municipalice” en su interior algunos barrios o zonas debido a su configuración socio espacial y a nominar la ciudad, como Distrito Capital, para desvincularla de la estructura unitaria o federal del Estado.

Hacia 1945 el acto legislativo 01 de ese año, le otorga a Bogotá el carácter de Distrito Especial, cuyo texto cita: “ARTÍCULO 1. El art. 5, de la Constitución quedará así: ARTÍCULO 5. El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquellos y éstas, en Municipios o Distritos Municipales. La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La Ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio.

el nivel intermedio de la división política administrativa en el ordenamiento territorial colombiano-, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución Política y la ley (artículo 286 CP 1991).

¹⁶ La ciudad no hizo parte de las decisiones del Consejo Nacional de Delegatarios.

...Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República.”¹⁷

El citado texto resuelve aspectos como las relaciones Bogotá Cundinamarca, lo que implica la continuidad de Bogotá como capital de este departamento, mas no resuelve lo relacionado con las rentas departamentales¹⁸. Frente a los límites territoriales, el legislador entrega al ejecutivo la potestad de anexar uno o varios municipios y fija los mecanismos, lo cual da lugar posteriormente a la anexión de seis municipios circunvecinos (Usaquén, Fontibón, Usme, Bosa, Suba, Engativá y Sumapaz), procedimiento poco utilizado por el congreso, debido a su severo y crucial impacto. “El Decreto Ley No. 3.640 del 17 de diciembre de 1954 anexó a ella los municipios vecinos de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén.

Entre 1958 y 1967 no se observa una importante revisión político administrativa por parte del congreso, mientras que la ley 22 de 1968 entrega facultades al ejecutivo para que actúe en su lugar. Entre otras materias, el Acto legislativo 01 de 1968 (artículo 182 de la codificación anterior), determina que Bogotá perciba parte de los ingresos ordinarios de la Nación y dispone que: Los ciudadanos elijan directamente los Concejales del Distrito Especial y el Alcalde Mayor de la ciudad; además, remite a la ley la expedición del estatuto del Alcalde (inhabilidades, calidades, incompatibilidades, etc.), determina la autoridad que nombra al Tesorero Distrital y autoriza la realización de consultas populares.

La “Ley 61 de 1978 y el Decreto ley 3104 de 1979 determinan que Bogotá, por ser Distrito Especial, no puede servir de ciudad núcleo de área metropolitana, calidad que si se permite a ciudades como Medellín, Cali, Bucaramanga y Pereira”¹⁹ y hasta 1986 se evidencia que el legislador no resuelve de manera estructural y orgánica, asuntos sobre participación comunitaria, juntas administradoras locales y servicios públicos, entre otros aspectos, que la ley 11 de 1986, le otorga a diferentes municipios del país.

¹⁷ Acto legislativo 1 de 1945 (Febrero 6) Reformatorio de la Constitución Nacional, el Congreso de Colombia.

¹⁸ Este asunto se trata hasta 1968 mediante el decreto ley 3258, es decir 23 años después.

¹⁹ Ponencia para primer debate, al Proyecto de Ley número 03 de 1992 Cámara, "por la cual se adopta el régimen especial del Distrito Capital".

Por ejemplo, los Actos Legislativos 01 de 1987 y 03 de 1989 conceden ventajas superiores a ciudades como Cartagena y Santa Marta, con respecto a Bogotá, en tanto que les permite participar en las rentas nacionales o departamentales que se producen en el área de su jurisdicción, les da derecho a un estatuto especial en materia fiscal, administrativa y de desarrollo económico, social y cultural. Mientras Bogotá solo participa de las rentas departamentales y permanece en el régimen prescrito para los demás municipios del país.

Hacia 1991 se promulga la ley 8 (enero 16) “por la cual se dictan normas sobre la organización administrativa para el Distrito Especial de Bogotá: El Congreso de Colombia, DECRETA: Artículo 1º.- De conformidad con el artículo 199 de la Constitución Política, Bogotá es Distrito Especial. Con lo no previsto para Bogotá en su régimen administrativo especial, se le aplicarán las disposiciones legales comunes a todos los municipios, que sean compatibles con aquel régimen”. Retomando nuevamente la práctica de subsumir en la arena de las interpretaciones jurídicas por falta de claridad, las disposiciones generales, adoptadas para la Capital.

Finalmente la constitución política de 1991 define su naturaleza: “Bogotá es Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político y fiscal lo determinan la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. El concejo a iniciativa del alcalde, tiene la potestad de dividir el territorio en localidades y fijar el reparto de competencias y funciones administrativas. Además define dos escenarios, uno corresponde a las autoridades distritales, garantes del desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito; y otro local, a cargo de la gestión de los asuntos propios de estos territorios.

La consagración como Distrito Capital de la República de Colombia, permite que la mayor metrópoli del país y sede de los poderes nacionales, posea un estatus especial, tal como ocurre en las grandes ciudades del mundo. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Del anterior contexto normativo, es posible destacar los siguientes aspectos:

- i. Las cuatro normas con mayor trascendencia se adoptan en: 1945 (que determina la naturaleza de Bogotá como Distrito Especial, así como el mecanismo de anexión de municipios - A.L., 01); 1986, que define la elección popular del Alcalde Mayor (A.L. 01); 1991 Constitución Política de Colombia; y 1993 Estatuto Orgánico de Bogotá.
- ii. Las cualidades de la ciudad, generan la tendencia a adoptar para Bogotá un cuerpo normativo distinto a los demás municipios del país, debido a su condición de capital de la república y al desarrollo de su autonomía territorial, la cual se logra materializar a partir de la constitución política de 1991²⁰
- iii. La interdependencia existente entre Bogotá y Cundinamarca en materia política, administrativa, fiscal, e incluso territorial, repercute en la separación de estas dos entidades territoriales, lo cual tiene implicaciones en la circunscripción electoral y la recíproca participación en las rentas que generan estas dos entidades.
- iv. Bogotá ha mantenido una posición de desventaja normativa, aun siendo distrito especial y capital del país, frente a otras capitales que han gozado de mayor autonomía y desarrollo en su normatividad hasta 1991; dicha situación la sustrae de prerrogativas en materia fiscal y político - administrativa, que exigen ser tratadas en la promulgación de su nuevo régimen político administrativo.
- v. En el marco jurídico de la ciudad se observan disposiciones contradictorias, por ejemplo el acto legislativo 01 de 1945 plantea: “sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley”, La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial²¹. Tal declaración constituye una contradicción en tanto que define el marco de las condiciones que fije la ley, como variable independiente del primer aparte de la declaración “sin sujeción al régimen municipal ordinario” (variable dependiente), lo cual subordina la evolución normativa de la ciudad al condicionamiento legal, correlación que en

²⁰ El artículo primero de la Constitución define a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

²¹ Declaración invertida por el autor, para destacar los términos que limitan la acción de organizar.

consecuencia, da lugar al ejercicio de adoptar normas especiales adaptables a su atributos de Distrito Especial, ejercicio que a la postre resulta insuficiente y conduce al rezago de la evolución jurídica de la ciudad, frente a otras capitales del país. Además, según se observa, dicho texto carece del principio de eficacia jurídica; sin embargo, es posible inferir que su contenido, permitiría expedir un excepcional régimen para Bogotá lo cual tampoco fue posible antes de 1993, pues la expresión “dentro de las condiciones que fije la ley” subordina la modernización jurídica según la ley disponga y, la constitución tampoco prescribió para Bogotá un tratamiento especial.

2.1.2.2 *Estatuto orgánico de Bogotá*

En virtud de las facultades especiales que le otorga la Constitución de 1991 a la ciudad, se adoptó a través del Decreto 1421 de 1993 del Estatuto Orgánico de Bogotá; con el espíritu de consolidar un mejor desarrollo, un gasto público más eficiente y el espacio para que los ciudadanos tuvieran participación en los asuntos inherentes a la ciudad. Previamente la Ley 1 de 1992, se encargó de dar los primeros desarrollos a lo estipulado para la organización política, administrativa y fiscal en Bogotá. En ponencia presentada por Jaime Castro Castro²² al concejo de Bogotá, se esgrimen los grandes propósitos al definir el Estatuto orgánico de la ciudad.

Igualmente, en la Ley 1 se establecieron los criterios para la funcionalidad de las localidades bajo principios básicos como: la gestión concurrente, subsidiaria o complementaria, una distribución de funciones eficiente, participativa y armónica entre los planes centrales y locales, y por último, una asignación de recursos.

De allí se estipuló la elección popular de las Juntas Administradoras Locales-JAL-, para todas las localidades y se dio a los alcaldes locales períodos fijos, acompañados de la facultad para tener autonomía en la destinación de los recursos públicos, previa aprobación de las Juntas Administradoras Locales.

²² Jaime Castro Castro es un abogado, escritor, político y estadista de Colombia. Militante del Partido Liberal, ha sido parlamentario, ministro y alcalde de Bogotá.

Con esta nueva configuración de la Ley 1 de 1.992, se dieron grados de autonomía y representación en respuesta al sentir comunitario para la “eficiente” solución de problemáticas del nivel local, que en la operación real de las administraciones locales se daba a través de la contratación realizada con cargo a los Fondos de Desarrollo Local.

La ley 1 de 1992 fue derogada por el Decreto ley 1421 de 1993 aprobado por el congreso de la República.

En concreto, las reformas más importantes introducidas por el Decreto ley 1421 de 1993 fueron: el nombramiento de los alcaldes locales por parte del alcalde mayor, pero con libre nombramiento y remoción, de acuerdo con su desempeño; y la ejecución del gasto público de las localidades, así, el alcalde mayor actúa como representante legal de los fondos de desarrollo local²³ y, por ende, como ordenador del gasto e inversiones que estos hagan en las localidades. Sin embargo esta facultad ha sido permanentemente delegada a los alcaldes locales.

Paralelamente, el Estatuto propiciaba un ejercicio de administración armónico entre el nivel central y el nivel local, dándole a las localidades unas funciones más específicas, pero sin más autonomía, lo cual se tradujo en que la prestación de servicios y recursos se orientaran desde la alcaldía mayor.

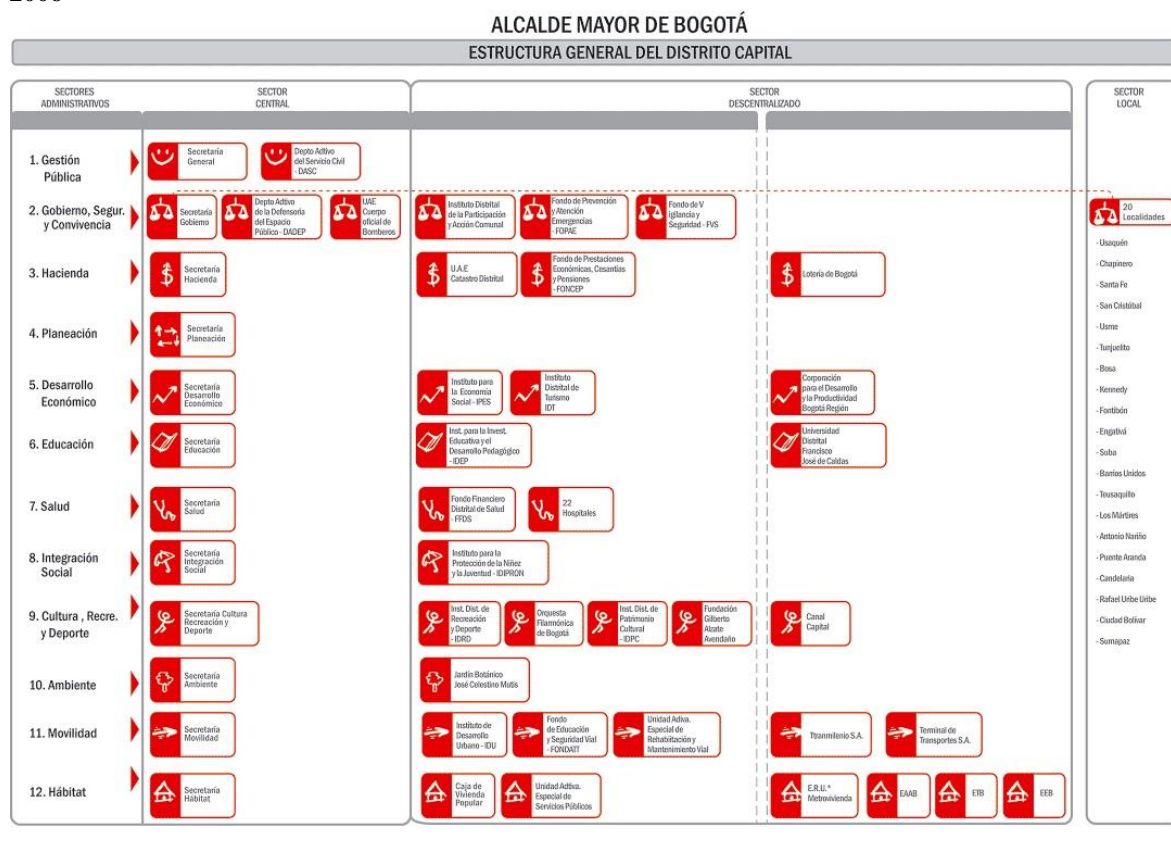
2.1.2.3 Organización y funcionamiento del Distrito Capital

De conformidad con el artículo 54 del Decreto Ley 1421 1993 y demás normas concordantes, la estructura administrativa de Bogotá, comprende 13 sectores administrativos, que se despliegan en: el Sector Central, el Sector Descentralizado (funcionalmente o por servicios), y el Sector de las Localidades. Cabe aclarar que en el

23 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Concepto 13 de 2010. “El Fondo de Desarrollo Local es de naturaleza pública, con personería jurídica y patrimonio propio, de creación legal, y sus atribuciones están dirigidas a la prestación de los servicios y la construcción de obras a cargo de las Juntas Administradoras Locales, existiendo uno por cada localidad de la ciudad. La regulación sobre el particular está contenida en los artículos 87 a 95 del Decreto Ley 1421 de 1993. Un Fondo de Desarrollo Local es un ente público, cuyo objeto, funciones y representación legal se encuentran determinados por la ley, y no corresponde a las categorías de comerciante o establecimiento de comercio, sujetas a registro mercantil”.

organigrama no aparece el sector mujer, creado mediante Decreto 428 de septiembre 27 de 2013 “Por medio del cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de la Mujer, y se dictan otras disposiciones”.

Figura 2: Organigrama a la luz del articulado aprobado por el Concejo Distrital el 27 de Noviembre de 2006



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría General, estructura del distrito en:

http://www.secretariageneralalcaldiamayor.gov.co/sites/default/files/estructura-distrito_0.pdf

2.1.2.4 Sectores administrativos

Los 13 sectores administrativos, que además cuentan con entidades adscritas o vinculadas, son los siguientes: i) Sector Gestión Pública compuesto por la Secretaría General y El Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC); ii) Sector Gobierno compuesto por la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de la Defensoría del

Espacio Público (DADEP) y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos; iii) Sector Hacienda; iv) Planeación; v) Desarrollo Económico; vi) Educación; vii) Salud; viii) Integración Social; ix) Cultura Recreación y Deporte; x) Ambiente; xi) Movilidad; xii) Hábitat; y xiii) Sector Mujeres.

2.1.2.4.1 Sector central

El Sector Central de la Administración Distrital está integrado por los siguientes organismos:

1. El Despacho del Alcalde o Alcaldesa Mayor;
2. Los Consejos Superiores de la Administración Distrital;
3. Las Secretarías de Despacho, tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos distritales del Sector Administrativo de Coordinación al que pertenecen, así como la coordinación y supervisión de su ejecución.
4. Los Departamentos Administrativos, son organismos con autonomía administrativa y financiera, que tienen como objetivo primordial soportar técnicamente la formulación de políticas, planes generales, programas y proyectos distritales.
5. Las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios del Sector Central.

2.1.2.4.2 Sector descentralizado

El Sector Descentralizado Funcionalmente o por Servicios está integrado por las siguientes entidades:

- a. Establecimientos Públicos;
- b. Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica;
- c. Empresas Industriales y Comerciales del Estado;
- d. Empresas Sociales del Estado;
- e. Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Oficiales;

- f. Sociedades de Economía Mixta;
- g. Sociedades entre entidades públicas;
- h. Entidades Descentralizadas Indirectas y
- i. Entes universitarios autónomos

Estas entidades tienen funciones asociadas a la participación en la formulación y ejecución de las políticas, planes y programas sectoriales, bajo la orientación del organismo del Sector Central respectivo, así como, coadyuvar al logro de las metas y objetivos del Sector Administrativo al que pertenezcan.

Entre las entidades adscritas se encuentran las siguientes: el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal; Fondo de Prevención y Atención Emergencias FOPAE; Fondo de Vigilancia y Seguridad FVS; Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital; Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP; Instituto para la Economía Social IPES; Instituto Distrital de Turismo IDT; Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP.

También son entidades adscritas el Fondo Financiero Distrital de Salud FFDS; 22 Hospitales; Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON; Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDR D; Orquesta Filarmónica de Bogotá; Instituto Distrital de Patrimonio Cultural IDPC; Fundación Gilberto Alzate Avendaño; Instituto Distrital de las Artes; Jardín Botánico José Celestino Mutis; Instituto de Desarrollo Urbano IDU; Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial; Caja de Vivienda Popular y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Por otra parte, las entidades vinculadas dentro de las cuales están: la Lotería de Bogotá; la Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región; la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Capital Salud EPS-S; Canal Capital; Transmilenio S.A.; Terminal de Transportes S.A.; Empresa de Renovación Urbana ERU; Metrovivienda; Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB; Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB; y la Empresa de Energía de Bogotá EEB.

2.1.2.4.3 Sector localidades

Las localidades están administradas por un alcalde local, quien es nombrado por el alcalde mayor de terna presentada por las Junta Administradoras Locales (J.A.L.); Las J.A.L se conforman por un número impar de miembros, denominados ediles, quienes aprueban a nivel local, la distribución del presupuesto, el plan de desarrollo y también, participan en la elección del alcalde local.

Las Alcaldías Locales son dependencias de la Secretaria Distrital de Gobierno, con unas funciones específicas y una relativa autonomía; Bogotá se divide en 20 localidades.

Las localidades cuentan con un presupuesto limitado el cual es discutido y aprobado por las Juntas Administradoras Locales. Los recursos deben orientarse a atender las necesidades puntuales que afectan su territorio y, asimismo, a contribuir con el desarrollo integral de la ciudad.

Figura 3: Esquema Organizacional de Alcaldías Locales



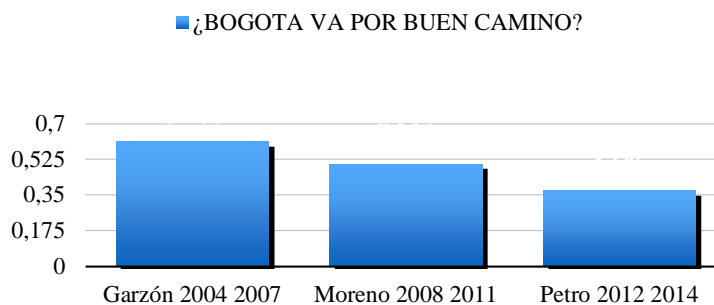
Fuente. Elaboración propia.

En conclusión, Bogotá, ha sido una ciudad cuya evolución normativa y político administrativa, ha intentado responder a las necesidades de una ciudad capital que actualmente supera los superan los 9 millones de habitantes, entre quienes ocupan la ciudad

y el área metropolitana. Estas cifras, catalogan a Bogotá como una de las ciudades más pobladas de América Latina, con un mercado fuerte que atrae la inversión extranjera, la generación de empleo y el consumo. Hacia el año 2014, la ciudad registra un crecimiento del 5,1% en del primer trimestre (Dinero.com, 2014), gracias a la recuperación de diversos sectores.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el progreso social busca que las comunidades cumplan sus necesidades, mejoren sus formas de vida y condiciones para que puedan ejercer sus libertades plenamente, hay retos significativos a superar. Por ejemplo, hoy 3 de cada 10 Bogotanos cree que la ciudad va por buen camino; el 48% se siente satisfecho con Bogotá; el 46% se siente orgulloso; mientras que solo el 33% confía en el alcalde. En cuanto a la imagen del Consejo Distrital, el 63% de encuestados tiene una imagen desfavorable de esta institución.

En síntesis, hay mucho por resolver; quizá una buen manera de comenzar es dirigirse al individuo; al ciudadano de la calle, al líder, al gestor social, al funcionario y al político; allí quizá este la respuesta. Conocer que sienten, que piensan y como actúan, con respecto a sus instituciones, es una ruta pertinente que abre paso a una mirada diferente de las capacidades requeridas para organizarnos. Develar los conocimientos, actitudes y prácticas que inciden en las decisiones, acciones y soluciones para resolver los problemas de la ciudad, permite analizar cómo se institucionalizan ciertas maneras de hacer las cosas, que tal vez deben modificarse. Esto implica, pensar las instituciones, más allá de una representación formal, de una estructura o un aparato administrativo.

Figura 4: Analisis encuesta; Bogotá como Vamos 2014

Fuente: Elaboración propia. Tomando datos de la encuesta Bogotá como vamos 2014 (<http://www.bogotacomovamos.org/blog/resultados-encuesta-de-percepcion-ciudadana-2014/>)

2.2 La política pública distrital de discapacidad

2.2.1 Antecedentes

El inciso 3 del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, establece que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. En su artículo 47 determina que “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a quienes se les prestará la atención especializada que requieran. En desarrollo de este mandato constitucional, el Congreso Nacional ha expedido las leyes 361 de 1997, 361 de 1997, 1145 de 2007 y 1438 de 2011. En este mismo sentido, Colombia mediante la Ley 1346 de 2009 aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de Personas con Discapacidad, la cual fue ratificada ante el concierto de naciones el 10 de mayo de 2011 y en consecuencia el Estado adquiere el compromiso de darle pleno cumplimiento.

Según el Censo General de 2005, Colombia reporta 2.643.833 personas con discapacidad, es decir, el 6,3% del total de la población colombiana y que según el Informe de la Organización Mundial de la Salud, el promedio para cada país puede alcanzar el 15%.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 1145 de 2007, el Ministerio de Salud y Protección Social coordina la política de discapacidad, dirige el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) y se encarga de apoyar la gestión territorial en discapacidad, para la formulación de políticas territoriales y la ejecución de planes de acción, que sirven como instrumentos para la inclusión social de la población con discapacidad.

2.2.2 Breve caracterización de la población en situación de discapacidad de Bogotá D.C.

El registro para la Localización y Caracterización de las personas con Discapacidad, es una herramienta técnica que permite recolectar información, para examinar y conocer en un momento de tiempo y lugar, las características de la población en situación de discapacidad, respecto al grado de satisfacción de sus necesidades humanas.

En la ciudad, se cuenta con datos preliminares del registro de caracterización y localización de la población con discapacidad. A Agosto de 2014 existen 213.356 personas con discapacidad que residen en las 20 localidades del Distrito Capital registradas. Las localidades que presentan mayor número de personas registradas son en su orden son: Kennedy, Rafael Uribe, Bosa y San Cristóbal 24.

Tabla 5: Población con discapacidad, según localidad de residencia y etapa de ciclo de vida, Bogotá D.C.; 2004 - primer semestre de 2014. (n=213.356). Datos preliminares.

Localidad de residencia	Etapa de Ciclo de Vida											
	Infancia		Adolescencia		Juventud		Adulthood		Vejez		Total	
	Pcd	%	Pcd	%	Pcd	%	Pcd	%	Pcd	%	Pcd	%
Usaquén	430	3,1%	449	3,3%	802	5,8%	3931	28,6%	8151	59,2%	13763	6,5%
Chapinero	2014	5,4%	162	4,3%	353	9,3%	1230	32,3%	1855	48,8%	3804	1,8%
Santa Fe	155	3,5%	102	2,3%	259	5,8%	1456	32,6%	2497	55,9%	4469	2,1%
San Cristóbal	628	4,2%	445	2,9%	1213	8,0%	5469	36,2%	7343	48,6%	15098	7,1%
Usme	526	5,2%	327	3,2%	864	8,5%	3569	35,1%	4886	48,0%	10172	4,8%
Tunjuelito	227	2,8%	170	2,1%	583	7,1%	2200	27,0%	4985	61,1%	8165	3,8%
Bosa	868	4,4%	626	3,2%	1771	8,9%	7946	40,1%	8629	43,5%	19840	9,3%
Kennedy	812	2,7%	577	1,9%	1820	6,0%	9883	32,5%	17344	57,0%	30436	14,3%
Fontibón	336	3,3%	204	2,0%	590	5,7%	3740	36,3%	5429	52,7%	10299	4,8%
Engativá	541	3,8%	404	2,8%	1039	7,3%	5095	35,8%	7172	50,3%	14251	6,7%
Suba	644	4,3%	518	3,5%	1439	9,7%	5080	34,2%	7157	48,2%	14838	7,0%
Barrios Unidos	289	4,2%	380	5,5%	946	13,7%	1597	23,2%	3669	53,3%	6881	3,2%
Teusaquillo	127	3,8%	112	3,3%	421	12,5%	1136	33,8%	1566	46,6%	3362	1,6%
Los Mártires	139	3,6%	80	2,0%	180	4,6%	1083	27,7%	2433	62,1%	3915	1,8%
Antonio Nariño	88	2,2%	60	1,5%	292	7,3%	977	24,3%	2596	64,7%	4013	1,9%
Puente Aranda	233	1,9%	173	1,4%	447	3,6%	3611	29,1%	7936	64,0%	12400	5,8%
Candelaria	28	1,8%	22	1,4%	72	4,7%	462	30,2%	946	61,8%	1530	0,7%
Rafael Uribe	525	2,4%	371	1,7%	1102	5,1%	6435	29,8%	13184	61,0%	21618	10,1%
Ciudad Bolívar	783	5,6%	509	3,6%	1360	9,7%	5160	36,7%	62,47	44,4%	14059	6,6%
Sumapaz	11	2,5%	17	3,9%	20	4,6%	169	38,8%	219	50,2%	436	0,2%
Sin Dato De Localidad	0	0,0%	0	0,0%	1	14,3%	0	0,0%	6	85,7%	7	0,0%
Total	7594	3,6%	5709	2,7%	15574	7,3%	70229	32,9%	114250	53,5%	213356	100,0%

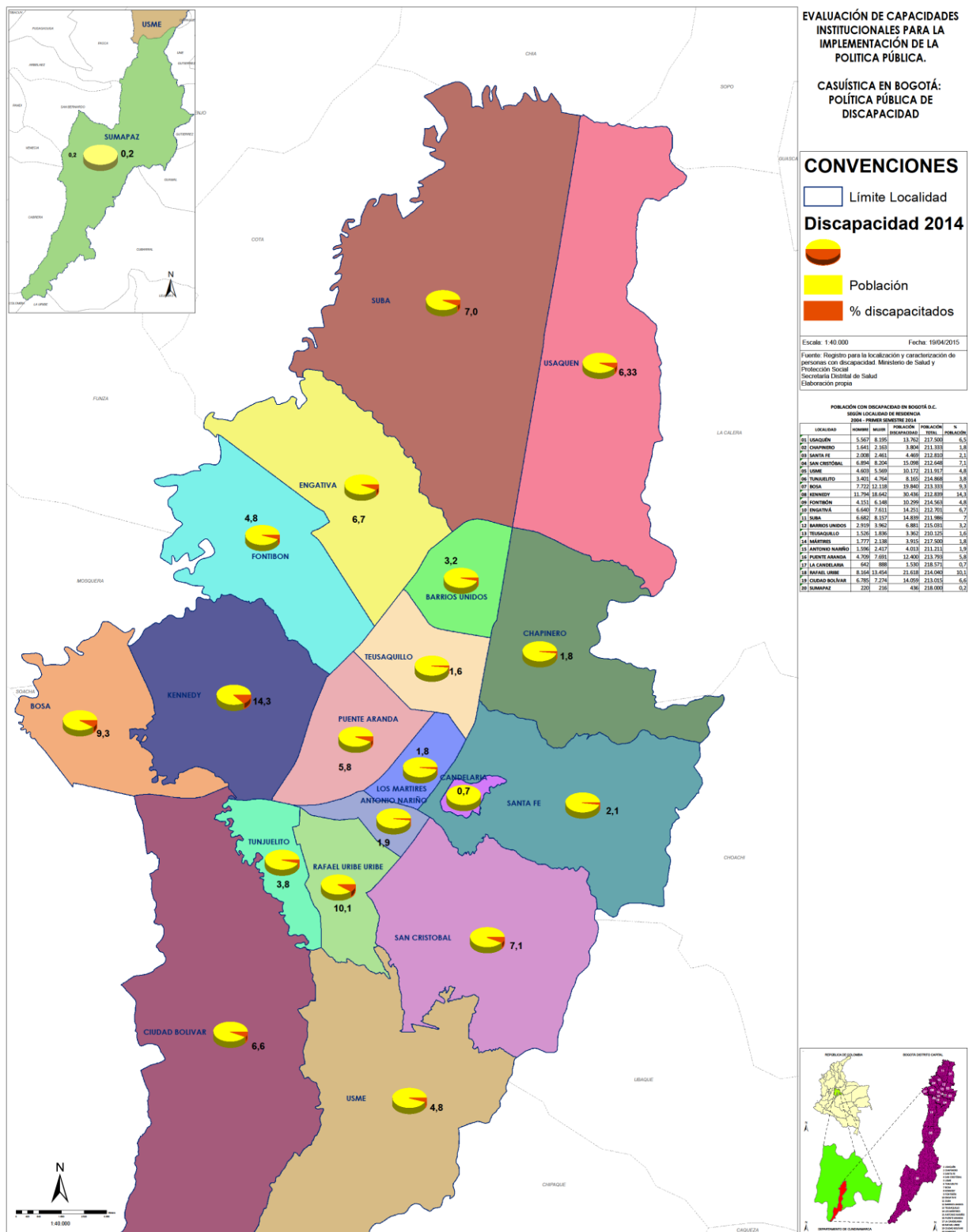
Fuente: Registro para la localización y Caracterización de Personas con Discapacidad 2005 - 2010, Ministerio de Salud Y Protección Social, Secretaria Distrital de Salud. Aplicativo del Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, Secretaria Distrital de Salud (información preliminar 2011 - 2014) **Ultima fecha de actualización Agosto de 2014.

*Pcd: Población con discapacidad.

Observación: Los porcentajes en cada ECV están estimados en el total de población en cada localidad. Los porcentajes del total están estimados sobre el total de población registrada.

Ilustración 1: Mapa de Población con Discapacidad en Bogotá D.C, según localidad: poblacion - % discapacitados.

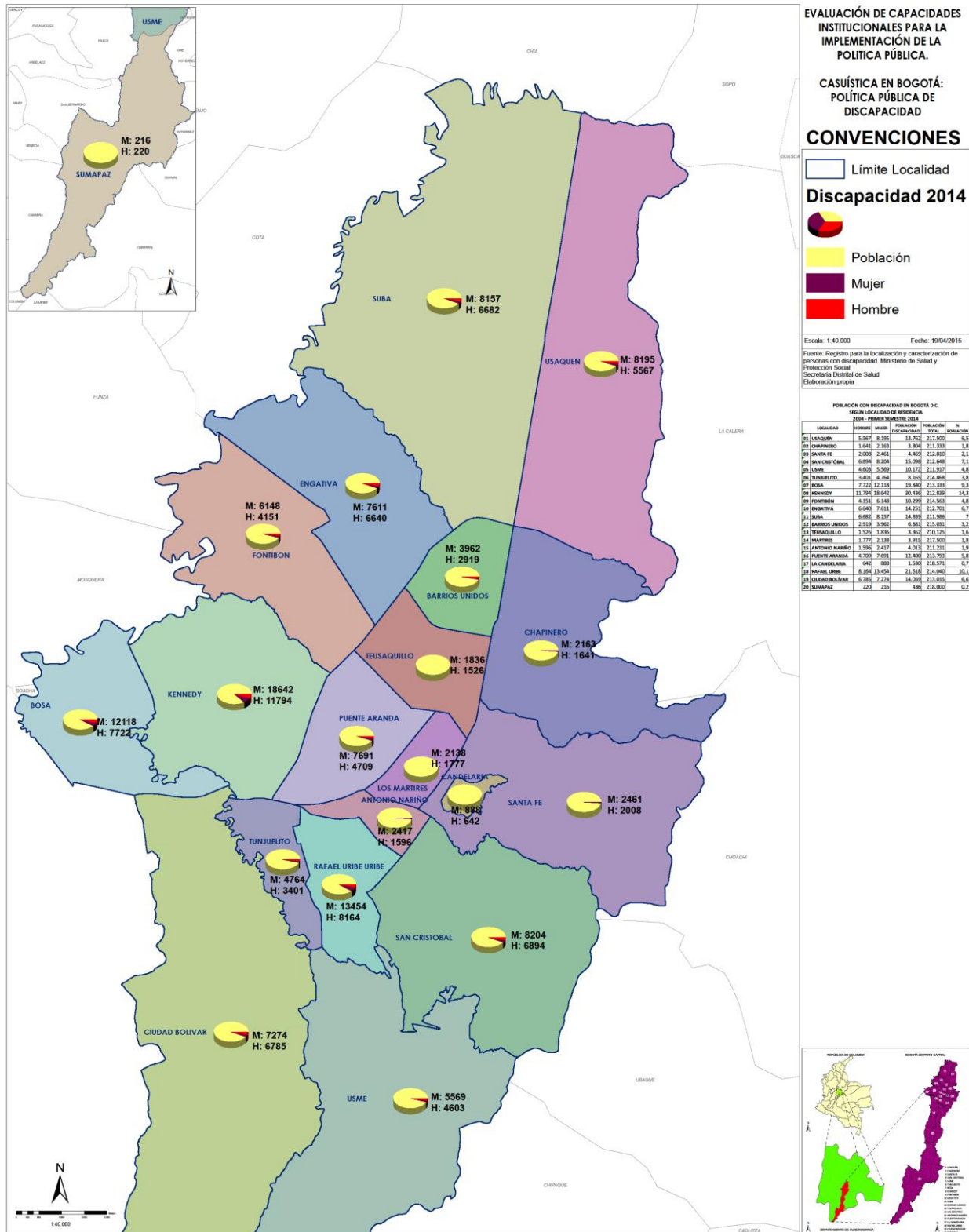
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN BOGOTÁ D.C. SEGÚN LOCALIDAD DE RESIDENCIA - 2014



Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 2: Mapa de Población con Discapacidad en Bogotá D.C, según localidad: Poblacion - Sexo

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN BOGOTÁ D.C. SEGÚN LOCALIDAD DE RESIDENCIA - 2014



Fuente: Elaboración propia

El 11,2 % (23.958) de la población discapacitada en Bogotá, se clasifica en estrato socioeconómico cero (0); 44% de la población registrada, (95.169) pertenecen a estratos socioeconómico 1; el 37,1% al estrato 2; mientras que poco más del 5% se clasifica en estratos 3,4, 5 y 6.

Tabla 6: Población con discapacidad, según estrato socioeconómico; Bogotá D.C. ; 2004 - primer semestre 2014. (n=213.356), datos preliminares.

<i>ESTRATO</i>	<i>Pcd</i>	<i>%</i>
Estrato 0	23958	11,2%
Estrato 1	95169	44,6%
Estrato 2	79259	37,1%
Estrato 3	10571	5,0%
Estrato 4	1900	0,9%
Estrato 5	1005	0,5%
Estrato 6	512	0,2%
sin dato	982	0,5%
Total	213356	100,0%

Fuente: Registro para la localización y Caracterización de Personas con Discapacidad 2005 - 2010, Ministerio de Salud Y Protección Social, Secretaría Distrital de Salud. Aplicativo del Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, Secretaría Distrital de Salud (información preliminar 2011 - 2014) **Última fecha de actualización Agosto de 2014.

*Pcd: Población con discapacidad.

Igualmente, tal y como puede observarse (ver tabla 5), no en todas las etapas de ciclo de vida la relación entre el número de hombres y mujeres en situación de discapacidad, es la misma. Es así como se puede observar que la proporción de mujeres es superior en la etapa de ciclo de vida de Vejez y Adulthood, mientras que la proporción de hombres es superior en la etapa de Adolescencia, juventud e infancia.

Tabla 7: Población con discapacidad, según sub-etapa de ciclo de vida y sexo; Bogotá D.C.; 2004- primer semestre de 2014 (n=213.356), datos preliminares.

ETAPA DE CICLO DE VIDA	SUBETAPA	SEXO				TOTAL	
		HOMBRE		MUJER		Pcd	%
		Pcd	%	Pcd	%		
Infancia	Infancia menor de 1 año	24	63,2%	14	36,8%	38	0,0%
	Infancia de 1 a 5 años	843	58,2%	605	41,8%	1448	0,7%
	Infancia de 6 a 13 años	3727	61,0%	2381	39,0%	6108	2,9%
Adolescencia		3350	58,7%	2359	41,3%	5709	2,7%
Juventud		8828	56,7%	6746	43,3%	15574	7,3%
Adultez	Adulto joven	15189	50,8%	14706	49,2%	29895	14,0%
	Adulto maduro	15963	39,6%	24371	60,4%	40334	18,9%
Vejez	Mayores jóvenes	12247	35,9%	21898	64,1%	34145	16,0%
	Mayores adultos	13728	37,1%	23324	62,9%	37052	17,4%
	Mayores muy mayores	15105	36,3%	26450	63,7%	41555	19,5%
	Centenarios	304	26,4%	853	73,7%	1157	0,5%
	Supracentenarios	138	0,0%	203	0,0%	341	0,2%
sin edad			0,0%		0,0%	0	0,0%
Total		89446	41,9%	123910	58,1%	213356	100,0%

Fuente: Registro para la localización y Caracterización de Personas con Discapacidad 2005 - 2010, Ministerio de Salud Y Protección Social, Secretaria Distrital de Salud. Aplicativo del Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, Secretaria Distrital de Salud (información preliminar 2011 - 2014) **Última fecha de actualización Agosto

Se observan algunas diferencias en cuanto a la prevalencia del origen de la discapacidad entre hombres y mujeres (ver tabla 7) así, en el origen por enfermedad general (40.8%) y alteración genética y hereditaria (13.4%) son las mujeres quienes presentan una mayor frecuencia; en los hombres el origen de la condición de discapacidad es mayor en Enfermedad General (33,2%), lesión auto infringida (20,0%), alteración genética, hereditaria (11,5%) u Accidente (10,0%) (ver tabla 8).

Tabla 8: Población con discapacidad, según origen de la discapacidad y sexo; Bogotá D.C.; 2004 - primer semestre 2014. (n=213.356), datos preliminares.

<i>Origen de la discapacidad</i>	<i>Sexo</i>					
	<i>Hombre</i>		<i>Mujer</i>		<i>Total</i>	
	<i>Pcd</i>	<i>%</i>	<i>Pcd</i>	<i>%</i>	<i>Pcd</i>	<i>%</i>
Condiciones de salud de la madre	3296	3,7%	3070	2,5%	6366	3,0%
Complicaciones en el parto	2984	3,3%	2575	2,1%	5559	2,6%
Enfermedad general	29673	33,2%	50515	40,8%	80188	37,6%
Alteración genética, hereditaria	10317	11,5%	16632	13,4%	26949	12,6%
Lesión auto infligida	213	20,0%	252	0,2%	465	0,2%
Enfermedad profesional	1787	2,0%	1791	1,4%	3578	1,7%
Consumo de psicoactivos	2054	2,3%	473	0,4%	2527	1,2%
Desastre natural	64	10,0%	37	0,0%	101	0,0%
Accidente	10815	12,1%	6930	5,6%	17745	8,3%
Víctima de violencia	2039	2,3%	825	0,7%	2864	1,3%
Conflicto armado	1016	1,1%	106	0,1%	1122	0,5%
Dificultades prestación de servicio de salud	988	1,1%	1158	0,9%	2146	1,0%
otras causas	2903	3,2%	3418	2,8%	6321	3,0%
No sabe	20842	23,3%	35621	28,7%	56463	26,5%
sin dato	455	0,5%	507	0,4%	962	0,5%
Total general	89446	100,0%	123910	100,0%	213356	100,0%

Fuente: Registro para la localización y Caracterización de Personas con Discapacidad 2005 - 2010, Ministerio de Salud Y Protección Social, Secretaría Distrital de Salud. Aplicativo del Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, Secretaría Distrital de Salud (información preliminar 2011 - 2014) **Última fecha de actualización Agosto de 2014.

*Pcd: Población con discapacidad.

2.2.3 La política

Bogotá, como ente territorial acata e implementa las leyes y normatividad expedida en procura de garantizar y proteger los derechos de las personas en situación de discapacidad.

La política pública de Discapacidad busca “dar continuidad y complementariedad a los avances tanto internacionales como nacionales y distritales en la temática”²⁴ Esta política se proyecta como la herramienta para gestionar soluciones prontas y efectivas, frente a la población en condición de discapacidad; de manera que pueda mejorar su pleno desarrollo

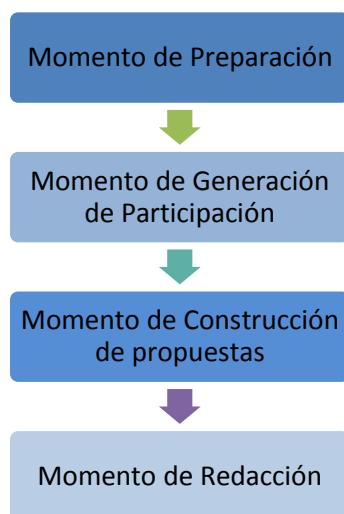
²⁴ Decreto 470 de 2007 sobre la Política Pública Distrital de Discapacidad, de la ciudad de Bogotá D.C (Colombia)

dentro del deber que tiene el Estado por proveer condiciones de vida que dignifiquen al individuo, a propósito de los principios fundamentales de la Constitución.

Después de un proceso de construcción colectiva, en el marco del Acuerdo 137 de 2004, con la participación aproximada de cinco mil personas con discapacidad, sus familias, cuidadoras y cuidadores, profesionales y expertos de entidades públicas y privadas de Bogotá, se elaboró el documento de Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital, el cual contiene los principios, dimensiones y deberes de la misma y se basa en un enfoque de derechos que busca implementar el desarrollo integral de las personas con discapacidad de Bogotá, D.C.

Una vez finalizado el proceso, el 12 de octubre de 2007, se expide el Decreto Distrital 470 de 2007, "Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital 2007- 2020

Figura 5: Etapas de Proceso de Construcción colectiva.



Fuente: Elaboración propia

Una vez concluido el proceso de construcción participativa de la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital, sancionada mediante Decreto 470, se da inicio a la elaboración del plan de acción para la política, en coherencia con el ordenamiento contenido en el mismo Decreto, en donde se apropia la continuidad y armonización que la

política distrital de discapacidad tiene durante su vigencia, sin perjuicio de los cambios de gobierno propios de la democracia participativa del país, por lo que el Decreto en su artículo 32 dicta:

A los tres meses de expedición de cada Plan de Desarrollo, cada administración deberá adoptar el Plan de Acción Distrital y las metas para dar cumplimiento a la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital. Cada entidad deberá contar con el diseño y aplicación constante de indicadores de evaluación, seguimiento e impacto, que permitan hacer un acompañamiento y reevaluación constante a la política aquí propuesta. (Decreto 470, 2007)

De este modo, la Política Pública aparece en la escena distrital como una oportunidad para aquellas personas que por sus especiales circunstancias han sido marginadas de las acciones del Estado, entre otras, básicas para el desarrollo pleno de sus derechos, derivadas de situaciones de pobreza y vulneración como consecuencia, tanto de las precarias condiciones y oportunidades laborales, educativas, de movilidad, vivienda, salud y de acceso a la información y a la participación ciudadana, como a la necesidad de abordar de manera participativa e intersectorial dichas demandas sociales, con instituciones que tengan la capacidad organizacional para responder a ellas.

La necesidad y relevancia de la política se ha evidenciado a lo largo de los años, reafirmando su vigencia, en recientes caracterizaciones, censos de nivel nacional y encuestas que visibilizan a la población con discapacidad.

los resultados de la Encuesta Multipropósito de Bogotá realizada en el 2011, muestran un aumento de la cantidad de personas con alguna limitación permanente registrándose 316.827 personas con algún tipo de discapacidad – hecho que convirtió a Bogotá como la ciudad del país con mayor número de población en condición de discapacidad–. Estas cifras sin embargo contrastan con las consignadas en el Registro de Localización y

Caracterización de Personas con Discapacidad (RCLPD) en donde se encuentran inscritas 213.356 lo que deja en evidencia la ausencia de un verdadero censo que permita conocer un número más aproximado a la realidad en cuanto a la magnitud de la población con discapacidad en Bogotá²⁵.

La política distrital aborda la problemática de la discapacidad a través de cuatro dimensiones las cuales contienen a su vez, objetivos para la orientación y desarrollo de la misma, así:

- **Dimensión Capacidades y Oportunidades:** su objetivo es construir las acciones necesarias para que los beneficiarios de la política hagan uso de sus derechos y deberes en pro de la generación de capacidades humanas, sociales, culturales y productivas, y que permitan su inclusión social (Art 9. Dto. 470/07). Incluye acciones estratégicas relacionadas al derecho a la salud, a la educación, el desarrollo a la productividad, la vivienda y el bienestar.
- **Dimensión Ciudadanía Activa:** tiene por objetivo reconocer a las personas con discapacidad, sus familias y a sus cuidadores como personas autónomas con derechos políticos civiles, económicos y sociales (Art 15. Dto. 470/07). Se enmarca sobre los derechos a la participación política, de formación ciudadana, de información y comunicación para la participación, el fortalecimiento de actores sociales y el fortalecimiento institucional.
- **Dimensión Cultural Simbólica:** tiene por objetivo cualificar las posibilidades de desarrollar capacidades, talentos, y un sentido de identidad cultural de la población en condición de discapacidad; así como disminuir su discriminación y exclusión social a través de la modificación de los factores culturales que limitan su integración social (Art 21. Dto. 470/07). Se establecen 4 estrategias: el

25 Informe Final de la Política Pública Distrital de Discapacidad, publicado por la Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá D.C en el año 2014.

conocimiento y representaciones de la discapacidad, el reconocimiento de la diversidad e interculturalidad, el fomento tanto del arte y la cultura, como del turismo la recreación y el deporte.

- **Dimensión Entorno, Territorio y Medio Ambiente:** tiene por objetivo definir y localizar acciones que permitan establecer las relaciones entre los factores físicos y materiales y la acción humana para el goce de un ambiente saludable, contribuyendo al diseño de escenarios accesibles, objetivos y prioridades que permitan armonizar las relaciones de los individuos con su medio (Art. 26. Dto. 470/2007). Las acciones atienden a la movilidad personal, el acceso y disfrute, sensibilización y formación ciudadana y comunicación e información.

Figura 6: Explicación gráfica del Diseño del decreto 470 del 2007, sobre la política pública de Discapacidad



Fuente: Elaboración propia, tomando datos del diseño de la política pública de Discapacidad creada bajo el decreto 470 de 2007

Respecto a los instrumentos de medición y la identificación de actores (organizaciones sociales, instituciones especializadas en discapacidades sin ánimo de lucro, cuidadores y población con discapacidad) e instituciones del Sistema y en general de la Política pública, así como del cronograma de cumplimiento y medios de verificación, respecto a los objetivos relacionados con los propósitos de la política, estos se planean a través del Plan Operativo Anual de Inversión. Este plan es una herramienta que registra de acciones y estrategias para implementar las disposiciones legales, el sistema y la política.

Otro instrumento es el Plan de Acción de la Política que se diseña y aprueba durante el primer año de cada gobierno distrital y el cual, reúne los programas y proyectos que las diversas entidades del Distrito implementan para atender a la población con discapacidad. Sin embargo, la Política Pública Distrital de Discapacidad en sí misma, no cuenta con un mecanismo propio, articulado y unificado para el seguimiento de las metas y los indicadores.

2.2.4 El sistema distrital

El Acuerdo 505 de 2012, modificatorio del Acuerdo Distrital 137 de 2004 "Por medio del cual se establece el Sistema Distrital de Atención Integral de Personas en condición de discapacidad en el Distrito Capital, que a su vez modificó el Acuerdo 022 de 1999, en su artículo primero establece que:

El Sistema Distrital de Discapacidad en el Distrito Capital (SDD), es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas, instituciones y procesos sociales y comunitarios que permiten la puesta en marcha de los principios de la política pública de discapacidad para el Distrito Capital consagrados en el Decreto 470 de 2007 y actúa como el mecanismo de coordinación, asesoría y articulación de los diferentes actores sociales e instituciones que intervienen en la atención de las personas con discapacidad, sus familias, sus cuidadoras y cuidadores a través de la planificación, ejecución, seguimiento y control social en el marco de los derechos humanos.

El SDD tiene como fin racionalizar los esfuerzos y recursos, aumentar la cobertura, descentralizar y organizar la oferta de programas y servicios, promover la participación

activa de las personas con discapacidad, sus familias, sus cuidadoras y cuidadores fortaleciendo su organización y diseñar, aprobar, ejecutar y evaluar los impactos de la Política Pública Distrital de Discapacidad y el Plan Distrital de Discapacidad, para la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida de esta población, en el marco de los derechos humanos y en concordancia con las normas administrativas y las demás que rigen este tema.

El Sistema Distrital de Atención Integral de Personas en condición de discapacidad está coordinado por el Consejo Distrital de Discapacidad, que es el organismo de participación ciudadana para la concertación entre las diferentes instancias, entidades o autoridades del Distrito Capital y las comunidades, de políticas, planes, programas y proyectos que tengan como objetivo la prevención, cuidados en salud y psicológicos, habilitación, rehabilitación, educación, orientación, integración laboral y social y la garantía de los derechos fundamentales económicos, culturales y sociales de las personas en condición de discapacidad; tiene como función adicional la de asesorar la formulación de las políticas en prevención, cuidados en salud y psicológicos, habilitación, rehabilitación, educación, orientación, integración laboral y de garantías de los derechos fundamentales económicos, culturales, recreativos y sociales de las personas en condición de discapacidad y gestionar ante las autoridades distritales y sus diferentes instancias y espacios de planeación, para que puedan hacer parte del Plan de Desarrollo Distrital y en su respectivo presupuesto; y concertar las políticas generales del para que sean coherentes con el Plan de Desarrollo y determinar que las políticas en la administración distrital contempladas en el Plan Distrital de Discapacidad sean armónicas con el Plan de Desarrollo.

El Acuerdo 505 de 2012, organiza el Sistema Distrital de Discapacidad, como responsable de implementar la política pública distrital de discapacidad. Está conformado de la siguiente manera:

1. Consejo Distrital de Discapacidad
2. Consejos Locales de Discapacidad
3. Comité Técnico de Discapacidad

4. Secretaría Técnica de Discapacidad

Figura 7: Estructura del Sistema Distrital de Discapacidad



Fuente. Secretaría Distrital de Planeación. Dirección de Equidad y políticas poblacionales.

2.2.5 El Consejo Distrital de Discapacidad

EL Consejo Distrital de Discapacidad CDD; es la instancia consultiva, de asesoría y gestión del Sistema Distrital de Discapacidad para la coordinación, planificación, concertación, adopción y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la discapacidad en el Distrito Capital. (Artículo 4, Acuerdo 505 de 2012).

El Consejo Distrital de Discapacidad está conformado por;

1. El Alcalde (sa) Mayor o su delegado o delegada y quien lo presidirá.
2. El Secretario (a) Distrital de Gobierno o su delegado o delegada.
3. El Secretario (a) Distrital de Salud o su delegado o delegada.
4. El Secretario (a) Distrital de Educación o su delegado o delegada,
5. El Secretario (a) Distrital de Movilidad o su delegado o delegada.
6. El Secretario (a) Distrital de Integración Social o su delegado o delegada.
7. El Secretario (a) Distrital de Desarrollo Económico o su delegado o delegada.
8. El Secretario (a) Distrital de Cultura, Recreación y Deportes o su delegado o delegada.
9. El Secretario (a) Distrital de Planeación o su delegado o delegada,

10. El Secretario (a) Distrital del Hábitat o su delegado o delegada.
11. El Secretario (a) Distrital de Hacienda o su delegado o delegada.
12. El Director (a) del Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal - IDPAC o su delegado o delegada.
13. Un (a) delegado (a) del Comité Técnico de Discapacidad quien pertenecerá a una Institución diferente a quien ejerce la Secretaría Técnica.
14. Siete (7) representantes de las organizaciones no gubernamentales de personas con discapacidad, sus familias, sus cuidadoras y cuidadores, que desarrollen su objeto social en la Capital de la República, los cuales tendrán la siguiente composición:
 - Un (a) representante de las organizaciones de personas con discapacidad visual o su suplente.
 - Un (a) representante de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva o su suplente.
 - Un (a) representante de las organizaciones de personas con discapacidad física o su suplente.
 - Un representante de organizaciones de padres de familia de personas con discapacidad cognitiva o su suplente.
 - Un (a) representante de las organizaciones de personas con discapacidad múltiple o su suplente.
 - Un (a) representante de las organizaciones de personas con discapacidad mental o su suplente.
 - Un (a) representante de las organizaciones de personas sordas ciegas o su suplente,

El Consejo Distrital de Discapacidad CDD, debe sesionar ordinariamente cada dos (2) meses de manera ordinaria y se puede convocar a reuniones extraordinarias.

2.2.5.1 *Comité Técnico de Discapacidad*

Es el responsable de brindar el soporte técnico que requiera el Consejo Distrital de Discapacidad para desempeño de las funciones, así como a las demás instancias del sistema, los sistemas, entidades y organismos distritales, que implementen acciones de inclusión social y mejoramiento de la calidad de vida para las Personas con discapacidad, sus familias, sus cuidadoras y cuidadores con el fin de velar por la realización de un trabajo articulado y armónico.

El Comité Técnico de Discapacidad estará conformado por:

1. Un delegado o delegada oficial de los entes Distritales de:
 - a) Secretaría de Gobierno
 - b) Secretaría de Salud
 - c) Secretaría de Educación
 - d) Secretaría de Movilidad
 - e) Secretaría de Integración Social
 - f) Secretaría de Desarrollo Económico
 - g) Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte
 - h) Secretaría de Planeación
 - i) Secretaría del Hábitat
 - j) Instituto para la Recreación y el Deporte IDRDR
 - k) Instituto para la Participación y Acción Comunal IDPAC
 - l) Instituto de Desarrollo Urbano IDU
 - m) Instituto para la Economía Social IPES
 - n) Transmilenio S.A.
2. Los siete (7) representantes de las organizaciones de las personas con discapacidad o sus respectivos suplentes que hacen parte del Consejo Distrital de Discapacidad.
3. Dos delegados de las universidades de Bogotá cuya titularidad será designada por ellas mismas y podrá ser rotativa cada dos años entre las universidades invitadas.

El Comité Técnico de Discapacidad sesiona ordinariamente cada mes.

2.2.5.2 La Secretaría Técnica Distrital

La Secretaría Técnica Distrital (STD), tiene por objeto coordinar el funcionamiento del Sistema Distrital de Discapacidad y brindar la asistencia técnica y operativa del Consejo Distrital de Discapacidad para el adecuado desarrollo de sus funciones. Es asumida por una de las instituciones Distritales pertenecientes al Consejo Distrital de Discapacidad, para períodos de cuatro (4) años, según elección que se efectúa al vencimiento de cada período de la Administración Distrital y actúa como Secretaria Técnica del Consejo Distrital y del Comité Técnico de Discapacidad. Cuenta con recurso humano debidamente especializado en el tema de discapacidad y de los recursos logísticos y administrativos que le permitan desarrollar su labor en forma adecuada.

2.2.5.3 Los Consejos Locales de Discapacidad

Los Consejos Locales de Discapacidad son la instancia local encargada de coordinar las políticas en lo local, acciones y procesos que promuevan la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad, sus familias, sus cuidadoras y cuidadores, a través de la planificación, ejecución y seguimiento, así como efectuar el control social, que permita medir el impacto de las mismas, con los principios que regulan la gestión administrativa. (Artículo 15, Acuerdo 505 de 2012)

Los Consejos Locales de Discapacidad estarán conformados por:

1. El (la) Alcalde(sa) Local o su delegado o delegada.
2. Un delegado de la Empresa Social del Estado de primer nivel.
3. Un delegado de la Dirección Local de Educación.
4. Un delegado de la Subdirección Local para la integración Social.
5. Un delegado de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD).
6. Un delegado de la Secretaría Distrital de Movilidad.

7. Un delegado de la Secretaría del Hábitat,
8. Un delegado del Instituto para la Economía Social (IPES).
9. Un delegado del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC).
10. Un delegado del Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD).
11. Un delegado de la Junta Administradora Local (JAL).
12. Los siete (7) representantes de las personas con limitación y/o discapacidad (física, mental, cognitiva, auditiva, visual múltiple y sordo ceguera).

Los Consejos Locales de Discapacidad realizan sesiones ordinarias cada mes, previa convocatoria efectuada por la Secretaría Técnica Local, o extraordinarias según los requerimientos de sus miembros.

La Secretaría Técnica Local de Discapacidad (STLD) tiene por objeto brindar la asistencia técnica y operativa al Consejo Local de Discapacidad, para el adecuado desarrollo de sus funciones y realizar la articulación e interrelación con las instancias Locales y Distritales del Sistema; es asumida por una de las instituciones locales pertenecientes al Consejo Local de Discapacidad, para períodos de cuatro (4) años. Las Secretarías Técnicas deben reunirse cada dos meses con el Comité Técnico de Discapacidad con el fin de fortalecer la gestión y articulación de los Consejos Locales con el Consejo Distrital de Discapacidad.

2.2.6 Institucionalización de la política pública distrital de discapacidad

Además de ser una política de Estado, la Política Pública de Discapacidad es una política poblacional y por lo tanto transversal a los distintos sectores y a la mayoría de los programas y proyectos de Bogotá, dirigidos a la atención de población vulnerable y a la garantía de los derechos de las personas. Su formulación es responsabilidad de los organismos que conforman el Sistema Distrital de Discapacidad y se implementa en buena parte por las entidades distritales, que cuentan con programas y proyectos que directa o indirectamente atienden a esta población. Al ser una política de Estado, la PPDD debe ser

reconocida y fortalecida cada cuatro años por los planes de desarrollo de las administraciones elegidas y financiada anualmente por los presupuestos del distrito.

Con relación a la formulación e implementación de programas y proyectos para la población con discapacidad, el Distrito Capital establece alianzas con las oficinas regionales de las entidades públicas del nivel nacional que también tienen entre sus funciones la atención a esta población. Por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Secretaría Distrital de Integración Social, se han unido para crear y publicar orientaciones pedagógicas para la atención y la promoción de la inclusión de niñas y niños menores de seis años con discapacidades cognitivas, visual y motoras ;ICBF y Alcaldía de Bogotá, 2010.²⁶

Ahora bien, la atención a los habitantes de la ciudad en condiciones de discapacidad no es exclusiva de las instituciones públicas nacionales y distritales. Existen en la ciudad una gran cantidad de organizaciones privadas y sin ánimo de lucro, del orden internacional, nacional o local, que también implementan programas y proyectos para garantizar los derechos de las personas con discapacidad. De acuerdo con los datos del Mapa Social del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en Bogotá existen 30 proyectos y más de 2.450 organizaciones del Estado, el sector privado y el tercer sector que, directa o indirectamente atienden o prestan servicios a personas con discapacidad.²⁷

2.2.7 Traversalización de la política pública distrital de discapacidad

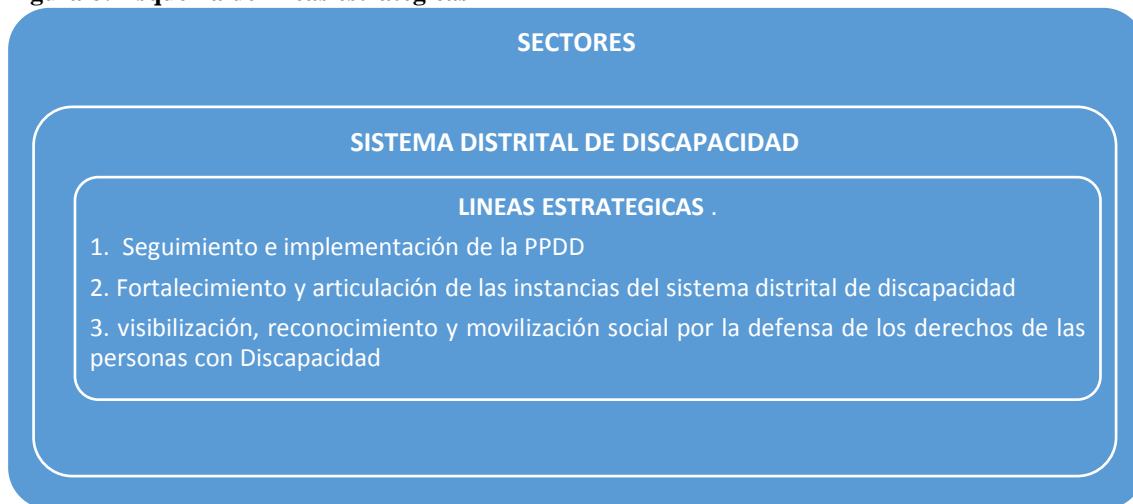
Con el fin de implementar la política bajo la orientación de los propósitos, dimensiones y el enfoque de derechos, esencia de la misma y; teniendo en cuenta que el Decreto que crea la Política Pública, no hace explícitas las acciones generales que llevan al cumplimiento progresivo de la misma, ni unas metas e indicadores que garanticen un seguimiento

²⁶ Tomado del Informe Final de la Política Pública Distrital de Discapacidad. de la Secretaria Distrital de Planeación publicado en el año 2014

²⁷ Mapa Social es una iniciativa liderada por el Departamento para la Prosperidad Social con la participación y el apoyo de la CAF y Microsoft. Esta iniciativa busca proveer información geo referenciada de la oferta y demanda de proyectos sociales en el país.

periódico, el Sistema Distrital de Discapacidad, ha priorizado tres líneas estratégicas que contienen los diferentes cruces entre derechos de la política y misionalidad de los diferentes sectores con presencia Distrital.

Figura 8: Esquema de líneas estratégicas



Fuente: Elaboración propia

2.2.8 Implementación de la política pública distrital de discapacidad

La política pública Distrital de Discapacidad vigente y aprobada en 2007 marcó positivamente a la población con discapacidad, en tanto fue la oportunidad de participar activamente e incorporar las problemáticas de las personas con discapacidad en la agenda distrital, pese a ello, esta política carece de elementos técnicos que permitan su adecuada implementación, seguimiento y evaluación. Lo anterior, se evidencia en la ausencia de acciones puntuales de política pública. En vez de ello, contiene un total de 150 literales algunos de los cuales no son medibles o cuantificables, fuera de la aplicabilidad de instrumentos de planeación que faciliten su implementación y seguimiento, obviando en su construcción aspectos procedimentales, que motivan su ejecución.

De otra parte, la implementación y articulación de la misma, se ha dificultado también por razones operativas y de capacidades institucionales del sector público en el nivel Distrital.

No existe una entidad que claramente sea responsable de direccionar la política y su sistema distrital, pese a que existe una Secretaría Técnica, esta cambia cada cuatro años, pasando de una entidad a otra, lo que determina la inestabilidad de un equipo de trabajo que brinde continuidad y el permanente seguimiento a la implementación de la misma. Que aporte al posicionamiento y articulación necesarios con la política nacional de discapacidad y que genere sinergias con distintos actores privados como organizaciones no gubernamentales, universidades, centros de investigación, entre otros, en detrimento del impacto que puedan generar las acciones de una política pública para la población con discapacidad.

¿porqué evaluar la capacidad institucional de la política pública de discapacidad, como ejercicio practico de esta tesis?

Tal como ha podido observarse, esta política pública posee características sistémicas que, al carecer de una entidad rectora que se haga cargo de su ejecución, toma impulso de la sinergia de los actores que conforman dicho sistema imprimen, estimulados por la fuerza de la ley y otros intereses. Es decir, su implementación sigue un curso inercial marcado por un mandato Constitucional, del cual se desprende un vasto tinglado normativo, que adoptan las entidades territoriales, entre estas, desde luego Bogotá. Pero además, dicha implementación también está motivada por intereses de los diversos actores allí presentes.

Entonces, la particularidad de carecer de un ente rector, es un buen comienzo para escogerla. Primero porque tal particularidad da lugar a considerar que, no necesariamente se requiere de un organismo para generar un proceso de implementación, pues del diálogo y la comunicación entre agentes partícipes, es posible construir el entramado necesario para cumplir ciertos objetivos. Segundo, tal particularidad también permite estimar que, la institucionalización de conocimientos, actitudes y prácticas, frente a las decisiones que deben tomarse para lograr las metas de política, es lo que marca los resultados que se obtienen. ¿Conclusión? la evaluación de capacidades institucionales va más allá de entes formales, procesos, procedimientos y competencias de recursos humanos. A cambio, indagar en los sujetos allí presentes, da cuenta de la realidad que se está construyendo socialmente, marcada por aquello que se acostumbra hacer, a institucionalizar.

Ahora, con el propósito de explicar con mayor precisión otras motivaciones de pertinente calado, a continuación se exponen seis: i) Su estructura institucional está caracterizada por contar con un marco normativo (formal e informal) que se encuentra vigente. ii) En dicha estructura convergen agentes responsables de la ejecución de la política, de carácter social, político administrativo y burocrático. iii) Está diseñada de tal manera que integra diferentes niveles y ámbitos territoriales, lo cual permite una lectura general de su despliegue. iv) Está diseñada como un sistema distrital, en el cual convergen instancias locales (desconcentradas) de participación, así como instancias de decisión en un nivel superior o centralizado. v) Por recomendación del Doctor Róvitzon Ortiz Olaya, director de Equidad y Políticas Poblacionales de Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá D.C., quien considera que el presente estudio, propone la evaluación de capacidad institucional para la implementación de políticas públicas, con un enfoque centrado en el ser humano, característica que converge con las pretensiones del actual gobierno distrital cuyo enfoque es la “La Bogotá Humana”. Así las cosas, esta propuesta resulta innovadora y además, complementaría a la reciente evaluación de impacto de la política, en la cual no se abordó la evaluación de capacidades institucionales para la implementación. vi) El estudio propuesto genera un aporte especial de recomendaciones dirigido a la secretaría, las cuales enriquecerán la formulación o ajustes futuros a esta política, en materia de capacidades institucionales.

3 CAPITULO III. METODOLOGÍA

Una vez reconocido el ámbito en el cual se llevará a cabo el trabajo de campo, es decir la ciudad de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales, es necesario precisar aspectos propios de la metodología a aplicar, así como el universo, variables, técnicas, procedimientos y proceso de recolección de información.

3.1 Enfoque metodológico y tipo de estudio

El presente estudio es de carácter cualitativo y se desarrolla aplicando el método empírico analítico, es decir que, a través de un ejercicio experiencial o trabajo de campo, se observa un fenómeno particular, el cual se analiza empleando un procedimiento estadístico y la aplicación de entrevistas.

Además es de carácter descriptivo, pues a partir de los datos obtenidos indaga, analiza y evalúa el comportamiento de las variables cualitativas planteadas; para ello se establece un número válido de sujetos a indagar de un universo específico. Así mismo, describe los hallazgos obtenidos y brinda algunas explicaciones tanto a la hipótesis planteada, como a las preguntas de la investigación.

3.2 Contexto de aplicación

Con el propósito de precisar el contexto de aplicación, a continuación se diferencian todos los ámbitos en los cuales se interactúa e interviene.

- El contexto geográfico de aplicación es la ciudad de Bogotá D.C.,
- El contexto político administrativo es la Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales
- El contexto de aplicación es la Política Pública de discapacidad de Bogotá y el sistema Distrital de discapacidad

- El Contexto de aplicación de instrumentos, lo constituye una muestra representativa de agentes que participan en la implementación de la política pública; bien como representantes o delegados de la comunidad, o bien como representantes o delegados de entidades distritales.

3.3 Hipótesis

El grado de institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas de los agentes responsables de la implementación de la política pública de discapacidad, incide en las decisiones, acciones y soluciones, que toman estos agentes, y en el alcance de las metas que la política pública de discapacidad, estableció para el año 2014.

3.4 Universo actores y muestra

Esta etapa consistió en elaborar un diseño muestral, representativo de los agentes que integran el sistema distrital de discapacidad, a fin de determinar la cantidad de actores válidos y necesarios para aplicar una encuesta de percepción que indague conocimientos, actitudes y prácticas, en relación con tres momentos de la etapa de implementación de la política pública de discapacidad (decisiones, acciones, soluciones).

De acuerdo con las consideraciones o tópicos plasmados en los instrumentos de recolección de información, mediante muestreo se ha seleccionado una cantidad representativa de sujetos a indagar.

3.4.1 Diseño muestral

El diseño de muestreo es un procedimiento que responde a la necesidad de información estadística precisa sobre la población objetivo de interés así como de los conjuntos que la conforman, partiendo de una investigación parcial de población y logrando así inferir sobre la misma.

Para lo anterior es fundamental de una buena muestra, que las características de interés que existen en la población se reflejen en la muestra de la manera más cercana posible, por lo cual se definen los siguientes conceptos:

3.4.2 Población objetivo

Serán los integrantes o agentes activos del sistema distrital de discapacidad, en el cual convergen las instituciones que participan activamente en la implementación de la política, así como actores sociales elegidos por votación que representan a la ciudadanía en las diferentes instancias de participación, como consejos local, distrital y secretarías técnicas.

3.4.3 Muestra

Sub conjunto seleccionado de la población, el cual para este ejercicio cuenta con 88 agentes seleccionados mediante un muestreo aleatorio simple sin reemplazo, dicho tamaño es determinado mediante un cálculo estadístico el cual se ampliara al detalle más adelante.

3.4.4 Marco de muestreo

Para esta investigación por muestreo se considera un marco de elementos, permitiendo de esta manera realizar un muestreo probabilístico, teniendo así un dispositivo que permita identificar, seleccionar y ubicar a todos y cada uno de los objetos pertenecientes a la población objetivo y que participara en la selección aleatoria.

Para la construcción del marco muestral se posee un directorio que contiene información por localidades²⁸, de la cantidad de agentes que se encuentran ubicados en cada una.

²⁸ Bogotá está dividida en 20 localidades, dicha división ha sido adoptada A partir del decreto ley 14 21 de 1993.

Tabla 9: Número de integrantes del consejo de discapacidad por localidad .

LOCALIDAD	AGENTES POR LOCALIDAD
1. USAQUEN	20
2. CHAPINERO	18
3. SANTA FE	21
4. SAN CRISTOBAL	18
5. USME	15
6. TUNJUELITO	18
7. BOSA	18
8. KENEDY	17
9. FONTIBON	18
10. ENGATIVA	22
11. SUBA	17
12. BARRIOS UNIDOS	17
13. TEUSAQUILLO	22
14. MARTIRES	14
15. ANTONIO NARIÑO	14
16. PUENTE ARANDA	18
17. CANDELARIA	18
18. RAFAEL URIBE	16
19. CIUDAD BOLIVAR	11
20. SUMAPAZ	18
SUMATORIA LOCAL	350
DISTRITALES	20
UNIVERSO	370

Fuente: elaboración propia, de información tomada de los integrantes del sistema

3.4.5 Población y muestra aleatoria

El proceso de estimación e inferencia en poblaciones finitas, que finalmente son las que fácilmente se encuentran en la realidad y para esta investigación competen.

3.4.6 Tamaño y diseño de la muestra

Dada una población finita en un conjunto de $N = 370$ elementos $\{e_1, e_2, \dots, e_{370}\}$ cada unidad puede ser identificada sin ambigüedad por un conjunto de rótulos. Sea $U = \{1, 2, \dots, 370\}$ el conjunto de rótulos de la población finita.

Dado que están caracterizados los elementos poblacionales y su distribución geográfica dentro del distrito se procede a realizar un muestreo aleatorio simple, suponiendo la homogeneidad de los valores poblacionales de las características de interés, este diseño provee probabilidades de selección idénticas a cada una de las posibles muestras seleccionadas dentro del soporte de muestreo.

Dicho lo anterior se definen las probabilidades de selección de todas las posibles muestras de tamaño n así:

Ilustración 3: Formula de seleccion para posibles muestras

$$p_{(s)} = \begin{cases} \frac{1}{\binom{N}{n}} & \text{si } \#s = n, \text{ o } 0 \text{ en otro caso} \end{cases}$$

Dado que las muestras tienen la misma probabilidad de ser elegidas, se recurre al algoritmo de selección de coordinado negativo definido por Sunter, para extraer la muestra n del universo N objetos, mediante los siguientes pasos:

1. Generar N realizaciones de una variable aleatoria $n \varepsilon_k (k \in U)$ con distribución uniforme $(0,1)$.
2. Asignar ε_k al elemento k -esimo de la población.
3. Ordenar la lista de elementos descendentes o ascendentes con respecto a este número aleatorio ε_k .
4. A continuación se seleccionaran los n primeros (o los n últimos). Esta selección corresponde a la muestra realizada. (Gutierrez, 2006).

Una vez claro como se realiza el muestreo, el diseño del mismo y la selección de la muestra, se estima el tamaño de muestra, mediante el siguiente algoritmo estadístico:

Ilustración 4: Formula para seleccionar la muestra

$$n = \frac{Z^2 p(1-p)N}{e^2 (N-1) + Z^2 p(1-p)}$$

Donde tenemos:

Z: correspondiente al nivel de confianza elegido, para nuestro caso un nivel de confianza del 95% elegido corresponde a 1.96 dentro de una distribución normal estándar.

p: Proporción de la categoría de la variable o de casos favorables, donde se estima que un 90% de la población, como mínimo, de ser seleccionada aportara los datos para la estimación de los parámetros de interés:

e: Error máximo permitido, para este caso se considera un error máximo de 5% el cual permite dar una estimación insesgada y de baja varianza a los parámetros de interés.

N: Tamaño poblacional, el cual corresponde en este caso a 370.

Por lo tanto obtenemos lo siguiente:

Ilustración 5: Formula de la muestra definida

$$n = \frac{1.96^2 * 0.9 * (1 - 0.9) * 370}{0.05^2 * (370 - 1) + 1.96^2 * 0.9(1 - 0.9)} = 88$$

3.5 Variables de estudio

Para la presente investigación se ponderarán 3 variables independientes: conocimientos, actitudes y prácticas de los agentes presentes en la etapa de implementación de la policía pública de discapacidad. Las tres variables se indagan en relación con tres momentos diferentes de la etapa de implementación: la aplicación de las *decisiones* del gobierno y el concejo de Bogotá, *acciones* de los agentes a cargo de la implementación de la política pública de discapacidad y la aplicación de *soluciones* seleccionadas por estos agentes.

Tabla 10: Variables de Estudio

I. Aplicación de las <i>decisiones</i> del gobierno y el concejo de Bogotá		
Conocimientos	Actitudes	Prácticas
II. <i>Acciones</i> de los agentes a cargo de la implementación		
Conocimientos	Actitudes	Prácticas
III. Aplicación de <i>soluciones</i> seleccionadas		
Conocimientos	Actitudes	Prácticas

Fuente: Elaboración propia

3.6 Técnicas e instrumentos de recolección de información

3.6.1 Encuesta

Para el desarrollo de la encuesta, inicialmente se construye una batería de 44 afirmaciones dirigidas a los diferentes agentes presentes en la implementación de la política pública. Agentes entendidos como participantes activos en las diferentes instancias del sistema distrital de discapacidad. Las afirmaciones, tienen como propósito indagar conocimientos actitudes y prácticas de estos agentes, en los diferentes momentos de la implementación de la política (decisiones, acciones y soluciones). Una vez definidas, se insertan en un formulario tipo encuesta (ver anexo 1 y 2).

3.6.2 Entrevista semiestructurada

Otro instrumento de recolección de información es la entrevista semi-estructurada, la cual se emplea para entrevistar expertos que cumplen un rol en cualquiera de los niveles político administrativos, o de las instancias de participación, del sistema distrital de discapacidad. El formato de la entrevista semiestructurada integro tres preguntas básicas (Ver anexo 4).

3.7 Técnica de medición

Con respecto a la técnica de medición o valoración, de las declaraciones y/o proposiciones de la encuesta, se empleó la escala de Likert: esta es una escala psicométrica comúnmente utilizada y de uso más amplio en encuestas para la investigación, principalmente en ciencias sociales para estudios cualitativos y medición de actitudes. “Consiste en un conjunto de ítems presentados en forma de afirmaciones o juicios ante los cuales se pide la reacción de los sujetos a los que se les administra. Es decir, se presenta cada afirmación y se pide al sujeto que exteriorice su reacción eligiendo uno de los cinco puntos de la escala. A cada punto se le asigna un valor numérico. Así, el sujeto obtiene una puntuación respecto a la afirmación y al final se obtiene su puntuación total sumando las puntuaciones obtenidas en relación a todas las afirmaciones” (Hernández, Fernández, Baptista, 1997 p. 303 - 311)

De esta manera cada una de las declaraciones se midió en una escala de 1 a 5 donde el encuestado expresó su grado particular de aceptación o rechazo, teniendo en cuenta su nivel de acuerdo o desacuerdo frente a la correspondiente afirmación, como se enuncia a continuación:

Tabla 11: Medición escala de Likert

ESCALA LINKERT	Factor de medición	Factor negativo o positivo
Totalmente en desacuerdo	1	Factor negativo (-) o desfavorable
En desacuerdo	2	Factor negativo (-) o desfavorable
Indiferente	3	Factor negativo (-) o desfavorable
De acuerdo	4	Factor positivo (+) o favorable
Totalmente de acuerdo	5	Factor positivo (+) o favorable

Fuente: Elaboración propia

Se construyeron un total de 44 declaraciones, cada una con la posibilidad de respuesta de 1 a 5 (escala de Likert). Cada actor entrevistado contestó la totalidad de la encuesta. (Anexo 2 y 3).

Las preguntas fueron clasificadas teniendo en cuenta la siguiente correlación de Variables.

- Aparte 1. Conocimientos - Decisiones
- Aparte 2. Conocimientos - Acciones
- Aparte 3. Conocimientos - Soluciones
- Aparte 4. Actitudes - Decisiones
- Aparte 5. Actitudes - Acciones
- Aparte 6. Actitudes - Soluciones
- Aparte 7. Prácticas - Decisiones
- Aparte 8. Prácticas - Acciones
- Aparte 9. Prácticas - Soluciones

3.8 Procedimiento de recolección de datos

Por medio del Instrumento seleccionado para la recolección de los datos, en este caso la encuesta y la entrevista, se utilizó una metodología basada en informantes idóneos seleccionados de la muestra. Previa definición de variables a investigar, muestra seleccionada, recursos disponibles, fuentes de recolección de datos (primarias, información recopilada en forma directa y secundarias fuentes de información procesadas).

3.8.1 Recolección de la información

La recolección se realizó en un Encuentro Distrital de Agentes Sociales y Funcionarios Públicos, integrantes del sistema distrital de discapacidad, organizado por la Secretaría de Integración Social (entidad que ejerce la Secretaría Técnica en este periodo de Gobierno) en el municipio de Cajicá. El evento se realizó en las instalaciones del Club de Compensar, el sábado 28 de febrero de 2015. Fueron aplicadas un total de 88 entrevistas.

Durante el operativo se vincularon un total de nueve encuestadores, una profesional intérprete de señas, dos personas encargadas de supervisión (uno de gabinete y uno de terreno), para minimizar los errores durante el levantamiento de la información.

Tabla 12: Encuestas procesadas en terreno

LOCALIDADES	Encuestas procesadas En terreno	muestra requerida por localidad	% encuestas recolectas
11 101 USAQUEN	4	4	100
11 102 CHAPINERO	3	3	75
11 103 SANTAFÉ	3	4	75
11 104 SAN CRISTOBAL	7	3	175
11 105 USME	6	3	150
11 106 TUNJUELITO	4	3	100
11 107 BOSA	6	4	150
11 108 KENNEDY	4	4	100
11 109 FONTIBÓN	8	4	200
11 110 ENGATIVA	4	4	100
11 111 SUBA	5	4	125
11 112 BARRIOS UNIDOS	4	3	100
11 113 TEUSAQUILLO	4	3	100
11 114 MARTIRES	4	3	100
11 115 ANTONIO NARIÑO	3	4	75
11 116 PUENTE ARANDA	2	3	50
11 117 CANDELARIA	4	3	100
11 118 RAFAEL URIBE	8	4	200
11 119 CIUDAD BOLIVAR	5	4	125
11 120 SUMAPAZ	0	2	0
Total	88	69	

Fuente: Elaboración Propia

3.8.2 Sistematización de la información

Para esta etapa se encargaron dos personas del proceso de sistematización. En total se sistematizan 88 encuestas, en una matriz de prevalencia que permite determinar la aceptación de los encuestados, frente a las afirmaciones del cuestionario.

Con respecto a la tabulación y el procesamiento de datos, el procedimiento se apoya en software estadísticos denominado SPSS “*Statistical Package for the Social Sciences*”, como instrumento de análisis cualitativo que permite recodificar las variables y registros según las necesidades del investigador.

3.8.3 Procesamiento estadístico

Una vez sistematizada la información se procede a organizar la información recopilada , empleando herramientas que permiten el procesamiento por medio de tablas de frecuencias y selección de gráficos, cálculo de porcentajes, correlación de variables, matriz de prevalencia, y resúmenes en cuadros y gráficos estadísticos.

4 CAPITULO IV. ANALISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

El presente capítulo expone el análisis e interpretación de resultados obtenidos del trabajo de campo. Primero se realiza una breve caracterización de la muestra encuestada y posteriormente, se concentra en la evaluación de capacidades.

Así, cumple dos objetivos de la tesis; en primer lugar, establecer la prevalencia de los conocimientos, actitudes y prácticas presentes, en la etapa implementación de la política pública de discapacidad de Bogotá D.C., y correlacionar estos resultados con las variables decisiones, acciones, soluciones, a fin comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en esta etapa, “evaluarlas” y calcular su grado de institucionalización, a partir de los parámetros establecidos en la presente propuesta.

Y en segundo lugar, entregar a la Secretaría Distrital de Planeación, un aparte que de cuenta de la evaluación de capacidades institucionales, que enriquezca y/o nutra las actuaciones de esa entidad y de quienes integran el sistema distrital de discapacidad, responsables de la implementación de la política de discapacidad en Bogotá D.C. Por esta razón, se ha dado importancia a presentar de manera explícita los resultados obtenidos, dando relevancia a los datos.

4.1 Consolidación de resultados

Para la consolidación de la información se realiza la debida caracterización de la población con respecto a cada agente y su participación de acuerdo al género, estructura demográfica, tipo de discapacidad o alteración que presenta y estrato socioeconómico. Se presenta la salida de resultado teniendo en cuenta las variables de Conocimientos, Actitudes y Prácticas frente a la aplicación de las decisiones del gobierno y el concejo de Bogotá; así como a las acciones de los agentes a cargo de la implementación de la política pública de discapacidad y la aplicación de soluciones seleccionadas de la política pública de discapacidad (Decisiones, Acciones, Soluciones).

4.2 Proceso de análisis e interpretación de datos

4.2.1 Caracterización de la población

La caracterización de los agentes a quienes se les aplica la encuesta permite reconocer: i) Localización: Fecha, ciudad, localidad; ii) Estrato socioeconómico al que pertenece. iii) Género de los y las encuestados (as). iv) Tipo de Discapacidad que presenta. v) Tipo de agente que interviene en la implementación de la política pública (su rol).

4.2.1.1 *Caracterización de los agentes de acuerdo a su participación porcentual por localidad*

De las 20 localidades existentes, 19 tuvieron representación dentro de la encuesta. El 9,1% de encuestados/as pertenecen a la localidad de Fontibón; en la misma proporción tiene representación la localidad de Rafael Uribe. El 8,0% habitan la localidad de San Cristóbal; y los encuestados/as de las localidades de Bosa y Usme tienen una representación del 6,8% cada una; el 5,7% de los encuestados viven en la localidad de Suba y con igual porcentaje de participación se muestra la localidad de Ciudad Bolívar. Con un 4,5%, participan las localidades de Usaquén, Kennedy, Candelaria, Mártires, Teusaquillo, Barrios Unidos, Engativá y Tunjuelito. Las localidades de Chapinero, Santafé y Antonio Nariño participan con un 3,4% y finalmente la localidad de Puente Aranda con un 2,3%.

Tabla 13: Caracterización agentes de acuerdo a su participación porcentual por localidad

Agentes encuestados según localidad (%)				
Localidad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Usaquén	4	4,5	4,5	4,5
Chapinero	3	3,4	3,4	8,0
Santa fé	3	3,4	3,4	11,4
San cristobal	7	8,0	8,0	19,3
Usme	6	6,8	6,8	26,1
Tunjuelito	4	4,5	4,5	30,7
Bosa	6	6,8	6,8	37,5
Kennedy	4	4,5	4,5	42,0
Fontibón	8	9,1	9,1	51,1
Engativa	4	4,5	4,5	55,7
Suba	5	5,7	5,7	61,4
Barrios unidos	4	4,5	4,5	65,9
Teusaquillo	4	4,5	4,5	70,5
Martires	4	4,5	4,5	75,0
Antonio nariño	3	3,4	3,4	78,4
Puente aranda	2	2,3	2,3	80,7
Candelaria	4	4,5	4,5	85,2
Rafael uribe	8	9,1	9,1	94,3
Ciudad bolivar	5	5,7	5,7	100,0
Total	88	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos

4.2.1.2 Caracterización de los agentes encuestados, según su estrato socioeconómico.

Tabla 14: caracterización de los agentes de acuerdo al estrato socioeconómico

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Estrato 1	11	12,5	12,5	12,5
	Estrato 2	38	43,2	43,2	55,7
	Estrato 3	32	36,4	36,4	92,0
	Estrato 4	6	6,8	6,8	98,9
	Estrato 5	1	1,1	1,1	100,0
	Total	88	100,0	100,0	

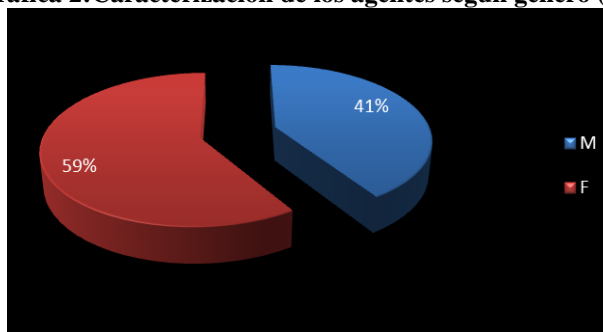
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos

Con un porcentaje acumulado del 92.4% se evidencia que agentes encuestados de los estratos 1, 2 y 3 Tienen mayor participación, siendo el estrato 2 el de mayor representatividad, (población más vulnerable 1, 2, 3); frente a los encuestados de estratos 5 y 6 que representan solo el 7.96%.

4.2.1.3 Caracterización de los agentes según género

Del diseño muestral obtenido, se relaciona el número de participantes según su género. A partir los datos obtenidos se evidencia que la mayor representatividad de encuestados fue de la mujer con un 59%.

Gráfica 2: Caracterización de los agentes según género (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos

4.2.1.4 Caracterización de los agentes encuestados según la estructura demográfica

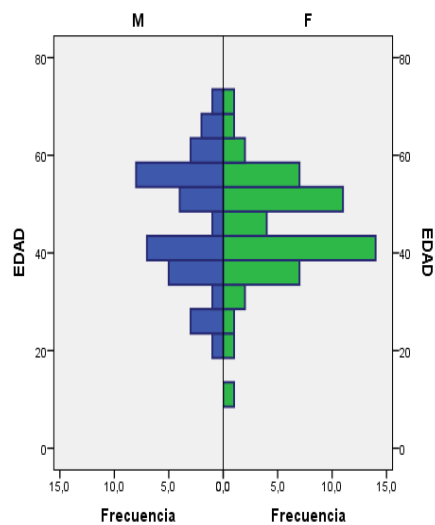
La estructura demográfica de la población se refiere a su distribución por edad y sexo. Una forma de representación gráfica de la distribución por sexo y grupos de edades de los componentes de la población en un momento del tiempo, es la llamada pirámide de población, que a continuación caracteriza la muestra seleccionada. La mayoría de las personas encuestadas, tanto hombres como mujeres, tienen entre 40 a 60 años, seguida por el rango de 20 a 40 años en hombres y mujeres. La menor participación se observa en personas mayores de 60 y de 30 años.

Tabla 15: Estructura De La Población Edades/Genero

Edad	Género		Total	Edad	Género		Total
	M	F			M	F	
11	0	1	1	46	0	1	1
20	0	1	1	47	0	1	1
23	1	0	1	48	1	0	1
25	1	0	1	49	2	2	4
26	1	0	1	50	0	3	3
27	0	1	1	51	0	2	2
28	1	0	1	52	1	0	1
29	1	2	3	53	1	4	5
35	3	4	7	54	2	2	4
36	0	1	1	55	2	3	5
37	2	1	3	56	1	0	1
38	0	1	1	58	3	2	5
39	1	2	3	59	2	2	4
40	2	5	7	63	1	0	1
41	2	3	5	65	1	0	1
42	2	1	3	67	1	1	2
43	0	3	3	72	1	1	2
45	0	2	2	TOTAL MUESTRA			88

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos

Gráfica 3: Caracterización de los agentes de acuerdo a la estructura demográfica



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos.

4.2.1.5 Caracterización de los agentes encuestados según tipo de discapacidad que presentan

Del total de la muestra encuestada el 30,7% no se encuentra en situación de discapacidad, este porcentaje está representado por delegados, consejeros, cuidadores y líderes; el porcentaje restante (69,3%) presenta algún tipo de discapacidad, entre las más prevalentes se observan: 13,6% son ciegos; 10,2% padecen discapacidad múltiple; el 9,1% discapacidad en movimiento de cuerpo, manos, o brazos; 6,8% discapacidad auditiva; y 4,5% movimiento del cuerpo brazos y piernas. También fueron entrevistadas personas con situación de discapacidad del sistema nervioso, la voz y el habla, sistema genital y reproductivo, entre otras, cuya prevalencia oscila entre el 1 y el 4.5%.

Tabla 16: Caracterización de los agentes de acuerdo al tipo de discapacidad

	Frecuencia	Porcentaje	(%) válido	(%) acumulado
Ninguna	27	30,7	30,7	30,7
El Sistema nervioso	4	4,5	4,5	35,2
Ojos	12	13,6	13,6	48,9
Oídos	6	6,8	6,8	55,7
Los demás órganos de los sentidos (olfato, tacto, gusto)	1	1,1	1,1	56,8
La voz y el habla	1	1,1	1,1	58,0
El sistema genital y reproductivo	2	2,3	2,3	60,2
El movimiento del cuerpo, manos, brazos, piernas	8	9,1	9,1	69,3
Sistema nervioso, ojos, voz cardiorespiratorio, manos, cuerpo brazos, piernas y la piel	1	1,1	1,1	70,5
Múltiple	9	10,2	10,2	80,7
Amputado pierna izquierda	1	1,1	1,1	81,8
El sistema nervioso y movimiento de manos brazos y piernas	4	4,5	4,5	86,4
Sistema nervioso, ojos, oídos, los demás órganos; sentido olfato, tacto y Gusto	1	1,1	1,1	87,5
Sistema Nervioso , Oídos	1	1,1	1,1	88,6
Sordo - ceguera	1	1,1	1,1	89,8
Poliomielitis y Addison	1	1,1	1,1	90,9
Cognitiva leve	3	3,4	3,4	94,3
Cognitivo - ceguera	1	1,1	1,1	95,5
Diabetes	1	1,1	1,1	96,6
Órganos de los sentidos odios olfato tacto gusto	1	1,1	1,1	97,7
Reemplazo total de caderas	1	1,1	1,1	98,9
Psicosocial	1	1,1	1,1	100,0
Total	88	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos

4.2.1.6 Caracterización de los agentes encuestados, según tipo de agente que intervienen en la implementación de la política pública

El instrumento ha permitido que cada persona encuestada se identifique con un tipo de actor definido, a partir de las opciones de actores que participan en la implementación de la política pública de discapacidad. Así se presentaron las siguientes opciones: i) Alcalde Distrital; ii) Alcalde Local; iii) Delegado; iv) Representante (de entidad o de consejero); v) Secretario de Despacho; vi) Director de Entidad; vii) Otro.

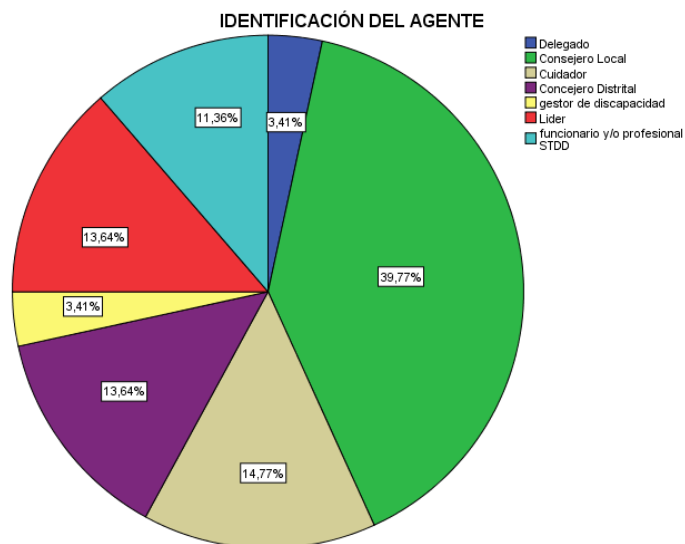
El 39.8% de los encuestados corresponde a Consejeros locales de Discapacidad; un 14.8% se caracterizan como cuidadore/as; el 13.6% como consejeros/as distritales al igual que los líderes; el 11.4% para los funcionarios y/o profesionales del sistema distrital de discapacidad. Y con porcentajes del 3.4%, delegados al igual que gestores de discapacidad.

Tabla 17: Caracterización de los agentes encuestados

Tipo de Agente	Frecuencia	Porcentaje	% Válido	% Acumulado
Delegado	3	3,4	3,4	3,4
Consejero Local	35	39,8	39,8	43,2
Cuidador	13	14,8	14,8	58,0
Consejero Distrital	12	13,6	13,6	71,6
Gestor de discapacidad	3	3,4	3,4	75,0
Líder	12	13,6	13,6	88,6
Funcionario y/o profesional STDD	10	11,4	11,4	100,0
Total	88	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos

Gráfica 4: Caracterización de los agentes encuestados, según Tipo



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos

4.2.2 Evaluación de la Capacidad Institucional (CI CAP)²⁹ para la implementación de la política pública de población en situación de discapacidad en Bogotá.

Una vez realizada la tabulación de información, a continuación se presentan los resultados. Además con el fin de precisar el uso de siglas, el glosario principal es el siguiente: Capacidad institucional (CI); Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CAP); Implementación de política; decisiones, acciones y soluciones (DAS); Evaluación de capacidad institucional (CI CAP). Ahora bien, el contenido que se leerá a continuación, esta organizado de la siguiente manera:

Primero, en cuanto al orden o secuencia, la información se agrega en tres categorías, según las variables dependientes que corresponden a la tapa de implementación, que son: i) CI CAP para aplicación de decisiones (D) del gobierno y el consejo. ii) CI CAP para las

²⁹ Con el propósito de tener presente las definiciones que orientan el ejercicio, a continuación se transcriben los dos conceptos claves a tener en cuenta en este momento: i) Por, Capacidad Institucional (CI) para la Implementación de Políticas Públicas, se comprende: el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP), que en la fase de implementación de políticas públicas, impulsan las decisiones, acciones y soluciones, de los agentes responsables de la implementación, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública. ii) Por, Implementación de una política pública se comprende: “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de objetivos de una política pública” (Subirats et al., 2008, p. 183). Ahora bien, de acuerdo con lo expresado por estos autores, el alcance de esta definición se resume en: a) aplicación de las decisiones del gobierno y del parlamento, b) acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación, y c) aplicación de las soluciones seleccionadas (D-A-S)

acciones (A) de los agentes a cargo de la implementación. Y iii) CI CAP para la aplicación de soluciones (S) seleccionadas.

En segundo lugar, con respecto al contenido de cada bloque de información, se consigna lo siguiente: Se inicia con la tabla de resultados obtenidos tras la tabulación de las respuestas, en una tabla que los agrega., luego se describe la tendencia agregada de estos resultados; de allí se pasa a la evaluación de capacidad institucional de conocimientos, actitudes y prácticas, obtenida para caso (decisiones, acciones y soluciones -DAS-), así como, a la evaluación de capacidad institucional (conocimientos, actitudes y prácticas) de los agentes. Participates en la implementación.

En cuanto a la descripción de la tendencia de estos datos, es necesario tener en cuenta dos cosas: En primer lugar que se agregan en: a) una tendencia de capacidad institucional negativa (CI T-) que equivale a la sumatoria del promedio de las respuestas que expresan rechazo (desacuerdo y totalmente en desacuerdo); b) una tendencia de capacidad institucional positiva (CI T+) que equivale a la sumatoria del promedio de las respuestas que expresan aceptación (acuerdo y totalmente de acuerdo); y c) una tendencia de capacidad institucional indiferente (CI (i)) que equivale al promedio de las respuestas que expresan indiferencia (indiferente). Y en segundo lugar, hay que tener en cuenta que las respuestas cuya expresión es de rechazo, se suman en valores negativos. Esto permite expresar la tendencia de capacidades institucional de manera positiva, negativa o indiferente (ver tabla 18).

Tabla 18: Ejercicio explicativo de agregación de las tendencias

DECISIONES / CONOCIMIENTOS	1.1.1 Los Concejales y concejales de Bogotá conocen TOTALMETE, los avances de la implementación de la política pública de discapacidad.	Se suman los promedios con expresión negativa (desacuerdo + totalmente en desacuerdo). Y se suman los promedios con expresión positiva (de acuerdo + totalmente de acuerdo). El promedio de indiferencia se deja con la misma expresión.
Totalmente en desacuerdo	40,9	$CI T^- = (-40,9) + (-33,0)$ $CI T^- = -73,9$
En desacuerdo	33,0	
Indiferente	15,9	$CI (i) = 15,9$
De acuerdo	9,1	$CI T^+ = (9,1) + (1,1)$ $CI T^+ = 10,2$
Totalmente de acuerdo	1,1	
Total	100,0	$-(CI T^-) + CI (i) + (CI T^+) = CI$ $-73,9 + 15,9 + 10,2 = -48 ; CI = -48$

Fuente: Elaboración propia

Así la evaluación de capacidad institucional (CI CAP), expresa la tendencia (CI+, CI- ó CI (i)) que ha tomado la institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas (CAP) de los diferentes agentes que intervienen en la etapa de implementación.

4.2.2.1 *CI CAP para la aplicación de las Decisiones (D) del gobierno y el concejo de Bogotá*

4.2.2.1.1 CI CAP Conocimientos para la aplicación de las Decisiones

i. Resultados obtenidos

Fueron puestas a consideración cinco proposiciones, cuyo promedio de aceptación, rechazo o indiferencia, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 19: Tabulación de respuestas, variable independiente Conocimientos / Decisiones

Conocimientos / Decisiones	1.1.1 Los Concejales y concejales de Bogotá conocen TOTALMETE, los avances de la implementación de la política pública de discapacidad.	1.1.2 Los y las integrantes del concejo distrital de discapacidad tienen acceso a TODA la información necesaria para cumplir sus funciones de carácter, consultivo, asesor y de gestión del Sistema Distrital de Discapacidad.	1.1.3 Los y las integrantes del concejo local de discapacidad tienen acceso a TODA la información necesaria para cumplir sus funciones de planeación, ejecución, seguimiento y control social.	1.1.4 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as) / alcaldes(as) Locales), desconocen el DEBER de articular la Política Distrital de Discapacidad, al Plan de Desarrollo Distrital y los planes, programas y proyectos sectorial	1.1.5 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor conocen TOTALMENTE las decisiones que toma el nivel directivo, para implementar la política de discapacidad.
Totalmente en desacuerdo	40,9	25,0	28,4	26,1	29,5
En desacuerdo	33,0	34,1	39,8	21,6	23,9
Indiferente	15,9	22,7	20,5	21,6	31,8
De acuerdo	9,1	12,5	10,2	13,6	6,8
Totalmente de acuerdo	1,1	5,7	1,1	17,0	8,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia

ii. Descripción de la tendencia agregada de resultados conocimientos

Una vez realizado el ejercicio de agregar los promedios de expresiones de rechazo o aceptación, los resultados se agregan en la siguiente tabla:

Tabla 20: Tendencia agregada, capacidad institucional Conocimientos (CI): (T-) ; (i) ; (T+)

<i>CONOCIMIENTOS / Decisiones (D)</i>	<i>CIT -</i>	<i>CI (i)</i>	<i>CIT+</i>
Las/os Consejales/as de Bogotá conocen TOTALMETE, los avances de la implementación de la política pública de discapacidad	-73,90	15,9	10,20
Los y las integrantes del consejo distrital de discapacidad tienen acceso a TODA la información necesaria para cumplir sus funciones de carácter, consultivo, asesor y de gestión del Sistema Distrital de Discapacidad.	-59,10	22,7	18,20
Los y las integrantes del consejo local de discapacidad tienen acceso a TODA la información necesaria para cumplir sus funciones de planeación, ejecución, seguimiento y control social.	-68,20	20,5	11,30
Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), desconocen el DEBER de articular la Política Distrital de Discapacidad, al Plan de Desarrollo Distrital y los planes, programas y proyectos sectoriales. (*)	-30,60	21,6	47,70
Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor conocen TOTALMENTE las decisiones que toma el nivel directivo, para implementar la política de discapacidad	-53,40	31,8	14,80
100	-57	23	20

Fuente: elaboración propia

(*) Como quiera que la expresión en si misma es negativa, para interpretar el dato, las expresiones de rechazo, se tabulan de manera favorable (CI +)

- Con respecto al Conocimiento de los Concejales/as, el 73,9% de encuestados/as consideran que estos actores desconocen la Política Pública de Discapacidad, mientras que el 10,2% se manifiestan que si y un 15,9% indiferente.
- En cuanto al Conocimiento de los Consejeros Distritales, la mayor parte de encuestados (59,1%) consideran que no tienen acceso a la información requerida para cumplir sus funciones, frente a un 18,2% que manifiesta lo contrario y un 22,7% que expresa indiferencia.
- Algo similar ocurre con respecto al Conocimiento de los Consejero Locales. El 68,2% de encuestados expresa que no tienen acceso a toda la información para cumplir sus funciones, mientras que un 11,3% manifiesta lo contrario y un 20,5% es indiferente. En este caso la falta de acceso, supera en 10 puntos.
- Con respecto al Conocimiento de nivel directivo y su rol articulador de la política pública de discapacidad con el Plan de Desarrollo Distrital y otros planes y programas, el 47,8% cree que estos funcionarios conocen que deben hacerlo; frente a un 30,6% que manifiesta lo contrario y un 21,6% indiferente.

- Con respecto al conocimiento de las decisiones El 55,4% de los encuestados no estuvieron de acuerdo que los funcionarios del nivel profesional y asesor conocieran las decisiones de implementación de la política pública que toma el nivel directivo, frente a un 14,8% que consideran que sí. El 31% muestra indiferencia frente a la afirmación.

4.2.2.1.2 CI CAP Actitudes frente a la aplicación de las decisiones

i. Resultados obtenidos

Fueron puestas a consideración cinco proposiciones, cuyo promedio de aceptación, rechazo o indiferencia, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 21: Tabulación de respuestas, variable independiente Actitudes / Decisiones

Actitudes/ Decisiones	1.2.1 El Concejo de Bogotá le da TODA la importancia a esta política. Incluye en la agenda, 4 veces al año, debates de control político, sobre la implementación de la política pública de discapacidad.	1.2.2 Los/as consejeros/as y/o representantes Distritales, están TOTALMENTE ALEJADOS/AS de intereses particulares o personales cuando ejercen su rol.	1.2.3 Los consejeros Distritales y/o representantes locales están TOTALMENTE ALEJADOS de interés particulares o personales cuando ejercen su rol.	1.2.4 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), DESESTIMAN los pronunciamientos del Concejo Distrital de Discapacidad.	1.2.5 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, NUNCA contradicen las decisiones del nivel directivo o del alto gobierno.
Totalmente en desacuerdo	53,4	19,3	21,6	21,6	31,8
En desacuerdo	26,1	26,1	22,7	13,6	17,0
Indiferente	17,0	37,5	31,8	37,5	23,9
De acuerdo	2,3	9,1	10,2	14,8	11,4
Totalmente de acuerdo	1,1	8,0	13,6	12,5	15,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

ii. Descripción de la tendencia agregada de resultados actitudes

Una vez realizado el ejercicio de agregar los promedios de expresiones de rechazo o aceptación, los resultados son:

Tabla 22: Tendencia agregada capacidad actitudes (CI): (T-) ; (i) ; (T+)

<i>ACTITUDES / Decisiones (D)</i>	<i>CIT -</i>	<i>CI (i)</i>	<i>CIT+</i>
El Concejo de Bogotá le da TODA la importancia a esta política. Incluye en la agenda, 2 veces al año, debates de control político, sobre la implementación de la política pública de discapacidad.	-79,50	17,00	3,40
Los/as consejeros/as y/o representantes Distritales, están TOTALMENTE ALEJADOS/AS de intereses particulares o personales cuando ejercen su rol.	-45,40	37,50	17,10
Los consejeros Distritales están TOTALMENTE ALEJADOS de interés particulares o personales cuando ejercen su rol.	-44,30	31,80	23,80
Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), DESESTIMAN los pronunciamientos del Consejo Distrital de Discapacidad. (*)	-27,30	37,50	35,20
Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, NUNCA contradicen las decisiones del nivel directivo o del alto gobierno.	-48,80	23,90	27,30
100	-49,06	29,54	21,36

Fuente: Elaboración propia

(*) Como quiera que la expresión en si misma es negativa, para interpretar el dato, las expresiones de rechazo, se tabulan de manera favorable (CI +)

- Con respecto a las actitudes de control político del Concejo, el 79.5% de encuestados considera que no le da TODA la importancia a esta política, debido a la baja frecuencia de debates de control político, sobre la implementación de la política pública de discapacidad. De manera contraria, un 3.4% manifiesta que sí dan importancia y un 17% se manifiesta indiferencia.
- Con respecto a las actitudes que denotan intereses particulares por parte de los/as Consejeros/as Distritales, el 45.5% de los encuestados, consideraron que los/as consejeros/a y/o representantes Distritales, no están totalmente alejados/as de intereses particulares o personales cuando ejercen su rol. El 17% se manifiesta de manera contraria y el 37.5% indiferente al respecto.

- Con respecto a las actitudes que denotan intereses particulares por parte de los/as Consejeros/as Locales, el 44.3 % considera que estos, no están totalmente alejados/as de interés particulares o personales cuando ejercen su rol, es decir que si existen otros intereses. Mientras que el 23.9% considera lo contrario y el 31.8% manifiesta indiferencia al respecto.
- Con respecto a las actitudes las/os funcionarias/os del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales); el 35.2% de agentes encuestados no consideran que desestimen los pronunciamientos del Consejo Distrital de Discapacidad. Mientras que el 27.3% considera que si los desestiman, mientras un 37.5% se mantiene indiferente. *Para la evaluación de la presente pregunta, el rechazo a esta proposición negativa, se traslada a la columna de tendencia positiva.
- Con respecto a las actitudes de las/os funcionarios del nivel profesional y/o asesor, como contradictores de las decisiones del nivel directivo o del alto gobierno, el 48.9% consideran que contradicen estas decisiones, mientras el 27.3% piensa que que nunca las contradicen y el 23.9% se manifiesta indiferente.

4.2.2.1.3 CI CAP Prácticas frente a la aplicación de las decisiones

i. Resultados obtenidos

Fueron puestas a consideración cinco proposiciones, cuyo promedio de aceptación, rechazo o indiferencia, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 23: Tabulación de respuestas, variable independiente Practicas / Decisiones

Prácticas / Decisiones	1.3.1 Los Concejales y Concejales de Bogotá o ediles(as) Locales, NUNCA han sacado provecho, de la problemática de discapacidad, con fines electorales.	1.3.2 Los lineamientos que define el Concejo Distrital de Discapacidad, son TOTALMENTE claros y comprensibles. NO se contradicen.	1.3.3 Los y las integrantes del concejo Local de discapacidad adoptan TODOS los lineamientos del Consejo Distrital de Discapacidad, para cumplir sus funciones.	1.3.4 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as) / alcaldes(as) Locales), armonizan ADECUADAMENTE la política de discapacidad con el Plan de Desarrollo Distrital y los planes, programas y proyectos sectoriales.	1.3.5 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, están TOTALMENTE alineados con las decisiones del nivel directivo.
Totalmente en desacuerdo	40,9	29,5	17,0	29,5	29,5
En desacuerdo	20,5	21,6	19,3	33,0	30,7
Indiferente	20,5	23,9	34,1	22,7	25,0
De acuerdo	6,8	13,6	17,0	6,8	4,5
Totalmente de acuerdo	11,4	11,4	12,5	8,0	10,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

ii. Descripción de la tendencia agregada de resultados prácticas

Una vez realizado el ejercicio de agregar los promedios de expresiones de rechazo o aceptación, los resultados son:

Tabla 24: Tendencia agregada capacidad institucional prácticas (CI): (T-) ; (i) ; (T+)

<i>PRACTICAS / Decisiones (D)</i>	<i>CI T -</i>	<i>CI (i)</i>	<i>CI T+</i>
Los Concejales y Concejales de Bogotá o ediles(as) Locales, NUNCA han sacado provecho, de la problemática de discapacidad, con fines electorales.	-61	20,5	18
Los lineamientos que define el Consejo Distrital de Discapacidad, son TOTALMENTE claros y comprensibles. NO se contradicen.	-51	23,9	25
Los y las integrantes del consejo Local de discapacidad adoptan TODOS los lineamientos del Consejo Distrital de Discapacidad, para cumplir sus funciones.	-36	34,1	30
Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), armonizan ADECUADAMENTE la política de discapacidad con el Plan de Desarrollo Distrital y los planes, programas y proyectos sectoriales.	-63	22,7	15
Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, están TOTALMENTE alineados con las decisiones del nivel directivo.	-60	25,0	15
	100	-54	25
			20

Fuente: Elaboración propia

- Con respecto a las prácticas, el 61.4% de los encuestados manifiesta que Los Concejales y Concejales de Bogotá o ediles(as) Locales, han sacado provecho, de la problemática de discapacidad, con fines electorales, mientras que el 18.2% considera lo contrario y el 20.5% se manifiesta indiferente.
- El 51.1% manifiesta que los lineamientos que define el Consejo Distrital de Discapacidad, no son totalmente claros y comprensibles, que se contradicen. El 25.0% manifiesta lo contrario y el 23.9% se declara indiferente al respecto.
- Con respecto a la práctica de adoptar lineamientos, el 36.4% manifiesta que los y las integrantes del Consejo Local de Discapacidad no adopta todos los lineamientos del Consejo Distrital de Discapacidad, para cumplir sus funciones. El 29.5% declaró que sí y el 34.1% se manifiesta indiferente al respecto.
- Con respecto a la práctica de armonización entre políticas y planes, el 62.5% de los encuestados declaran que las/os funcionarias/os del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), no armonizan adecuadamente la política de discapacidad con el Plan de Desarrollo Distrital y los planes, programas y proyectos sectoriales; mientras el 14.8% manifiesta que sí y el 22.7% mantiene posición de indiferencia al respecto.
- El 60.2% manifestaron que Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, no están totalmente alineados con las decisiones del nivel directivo. Mientras que el 14.8% mostró que sí. El 25% manifestó indiferencia al respecto.

4.2.2.1.4 Evaluación CI CAP para la aplicación de las Decisiones (D) del gobierno y el concejo de Bogotá

Tabla 25: CI CAP Para la aplicación de las Decisiones

CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA APLICACION DE DECISIONES DEL GOBIERNO				
TENDENCIA INSTITUCIONALIZACIÓN	Conocimientos	Actitudes	Prácticas	-6,96
CI TENDENCIA -	-57,04	-49,06	-54,30	-53,47
CI (i)	22,50	29,54	25,24	25,76
CI TENDENCIA +	20,44	21,36	20,44	20,75
INSTITUCIONALIZACION CAP	-14,10	1,84	-8,62	-6,96

Fuente: Elaboración Propia

Tal como describe la tabla anterior, la capacidad institucional de conocimientos, actitudes y prácticas, para la aplicación de decisiones, equivale a -6.96. El resultado se obtiene tras agregar los resultados finales de cada variable (CAP), que ya fueron presentados en los apartes precedentes. Ahora, se entra en detalle a explicar los factores que inciden en la capacidad institucional de cada variable (CAP) observada.

Según los datos se observa que la Capacidad Institucional (CI CAP) de conocimientos para impulsar la aplicación de decisiones (D) del gobierno y el consejo equivale a -14,10 y prevalece una tendencia negativa (-57), de cara a una tendencia positiva (20) que, es inferior a la tendencia indiferente (23). Lo anterior permite concluir que el grado de institucionalización de conocimientos tiene, tiene una tendencia negativa para impulsar las decisiones; y los factores que determinan esta situación, de mayor a menor incidencia son: la falta de conocimiento de la política por parte de agentes políticos, bajo acceso a la información por parte de consejeros locales y distritales para facilitar el cumplimiento de sus funciones, la falta de conocimiento de las decisiones del nivel directivo, por parte de los funcionarios. Sin embargo, se observa un aspecto favorable y es, el conocimiento que tienen el nivel político administrativo de la necesidad de articular esta política, a los diferentes planes programas y proyectos.

Según Eliana Monguí Ávila algunos factores son: cada cuatro años cambian, por plan de desarrollo los funcionarios encargados de la política, en algunas entidades se mantiene el cuerpo técnico y tiene conocimientos, en otras no. Entonces es muy difícil, el conocimiento

es poco realmente de la administración y no se ha avanzado lo que uno esperaría en la implementación de la política”.

Con respecto a la Capacidad Institucional (CI CAP) de las actitudes para impulsar la aplicación de decisiones (D) del gobierno y el concejo, equivale a 1,84 y prevalece una tendencia negativa (-49,06), de cara a una tendencia positiva (21.36), también inferior a la tendencia indiferente (29,54). Lo anterior permite concluir que el grado de institucionalización de actitudes tiene una tendencia negativa para impulsar las decisiones; y los factores que determinan esta situación, de mayor a menor incidencia son: la falta de control político, la persistencia de intereses particulares por parte de los consejeros que actúan en la arena local y distrital, la contradicción a las decisiones del nivel directivo, por parte de funcionarios profesionales y asesores, lo cual puede explicarse debido al desconocimiento de tales decisiones, como se observa en el resultado del punto anterior. Se observa un aspecto favorable y es, que no se percibe que el nivel directivo desestime los pronunciamientos del consejo distrital de discapacidad, aunque es preocupante que en esta materia, un grupo importante de encuestados se manifiesta indiferente.

Según Eliana Monguí, se pueden asociar actitudes como: “las actitudes son distintas según el interés, hay gente que se preocupa mucho y hay gente que no; eso depende mucho de la persona... y del directivo que le interese el tema”.

La Capacidad Institucional (CI CAP) de prácticas para impulsar la aplicación de decisiones (D) del gobierno y el consejo equivale a -8,62, pues prevalece una tendencia negativa (-54,00), de cara a una tendencia positiva (20,00), también inferior a la tendencia indiferente (25,00). Lo anterior permite concluir que el grado de institucionalización de prácticas, tiene una tendencia negativa para impulsar las decisiones; y los factores que determinan esta situación, de mayor a menor incidencia son: la falta de armonización entre la política pública con los planes de desarrollo y otros planes y programas; la clientelización, entendida como práctica de los políticos con fines electorales; la falta de alineación entre los niveles profesional y asesor, con el nivel directivo; la práctica de adoptar lineamientos del consejo distrital de discapacidad, por parte los consejos locales de discapacidad, tiene una tendencia levemente rezagada, que puede transformarse en favorable.

Según Eliana Monguí, hay prácticas motivadoras que se pueden asociar a actitudes como: “que un secretario esté a la cabeza y así sea todo el tiempo, ha hecho que otros secretarios asistan; ese interés de una persona ha hecho que esa práctica permee otros espacios...” Sin embargo también señala algunas costumbres clientelistas: “la práctica es que en época electoral, la discapacidad es un tema muy atractivo para hacer campaña política”.

i. Evaluación de capacidad institucional por tipo de agente / decisiones

Tabulada la información, los resultados por tipo de agente, permiten observar que los actores políticos cuentan con la menor capacidad institucional para impulsar las decisiones (-43.20). De manera opuesta los agentes pertenecientes al grupo directivo y político administrativo son los que cuentan con la mayor capacidad (19.70). Los agentes del ámbito local, en este caso consejeros, cuentan con una capacidad institucional positiva para impulsar las decisiones (0.73), lo cual no ocurre con los agentes consejeros del nivel distrital (-3.73). Los funcionarios, cuentan con una capacidad institucional negativa para impulsar las decisiones (-8.30).

Tabla 26: CI CAP Para la aplicación de las Decisiones del consejo y gobierno por tipo de agente

CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA IMPULSAR LA APLICACION DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO Y DEL GOBIERNO POR TIPO DE AGENTE				
AGENTES	CI TENDENCIA -	CI (i)	CI TENDENCIA +	-6,96
POLITICOS	-71,60	17,80	10,60	-43,20
AGENTES CONSEJO/EROS DISTRIALES	-51,87	28,03	20,10	-3,73
AGENTES CONSEJO/EROS LOCALES	-49,60	28,80	21,53	0,73
DIRECTIVO/POLITICO ADMINISTRATIVO	-40,13	27,27	32,57	19,70
FUNCIONARIOS/AS ASESORES	-54,13	26,90	18,93	-8,30

Fuente: Elaboración Propia

4.2.2.2 CI CAP de las acciones (A) de los agentes a cargo de la implementación

4.2.2.2.1 CI CAP de Conocimientos frente a la aplicación de las acciones

i. Resultados obtenidos

Fueron puestas a consideración cuatro proposiciones, cuyo promedio de aceptación, rechazo o indiferencia, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 27: Tabulación de respuestas, variable independiente Conocimientos/Acciones

Conocimientos / Acciones	2.1.1 Las y los Consejeros/as y/o Representantes al concejo Distrital de Discapacidad, conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.	2.1.2 Las y los Consejeros/as y/o Representantes al concejo Local de Discapacidad, conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.	2.1.3 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as) / alcaldes(as) Locales) demuestran que conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.	2.1.4 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor demuestran que conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.
Totalmente en desacuerdo	18,2	20,5	29,5	28,4
En desacuerdo	20,5	20,5	28,4	29,5
Indiferente	22,7	22,7	21,6	25,0
De acuerdo	18,2	23,9	13,6	11,4
Totalmente de acuerdo	20,5	12,5	6,8	5,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

ii. Descripción de la tendencia agregada de resultados conocimientos

Una vez realizado el ejercicio de agregar los promedios de expresiones de rechazo o aceptación, los resultados son:

Tabla 28: Tendencia agregada capacidad institucional conocimientos (CI): (T-) ; (i) ; (T+)

<i>Conocimientos / Acciones (A)</i>	<i>CI T -</i>	<i>CI (i)</i>	<i>CI T+</i>
Las y los Consejeros/as y/o Representantes al consejo Distrital de Discapacidad, conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad	-38,70	22,70	38,70
Las y los Consejeros/as y/o Representantes al consejo Local de Discapacidad, conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.	-41,00	22,70	36,40
Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales) demuestran que conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad	-57,90	21,60	20,40
Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor demuestran que conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad	-57,90	25,00	17,10
100	-48,88	23,00	28,15

Fuente: Elaboración Propia

- Con respecto al conocimiento de la política públicas de discapacidad por parte de consejeros y/o representantes al Consejo Distrital de discapacidad, los porcentajes de aceptación y rechazo representan la misma proporción (38.70%) para los encuestados consideraron. El 22.7% manifiesta indiferencia al respecto.
- En el ámbito local, el 41% de los encuestados consideraron que las/os Consejeros/as y/o Representantes al consejo Local de Discapacidad, no conocen totalmente la política pública de discapacidad, el 36.4% manifiesta que sí y el 22.7% manifiesta indiferencia al respecto.
- Con respecto al conocimiento de la política públicas de discapacidad por parte del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), el 58.0% de encuestados consideraron que demuestran que no la conocen totalmente la política pública de discapacidad, mientras que el 20.5% expresa que sí la conocen y el 21.6% manifiesta indiferencia al respecto.
- Con respecto al conocimiento de la política públicas de discapacidad por parte de funcionarios del nivel profesional y/o asesor, el 58% de encuestados/as manifiesta que no demuestran conocer totalmente la política pública de discapacidad, mientras que el 17% declaró lo contrario y el 25% expresa indiferencia al respecto.

4.2.2.2.2 CI CAP de actitudes frente a la aplicación de las acciones

i. Resultados obtenidos

Fueron puestas a consideración cuatro proposiciones, cuyo promedio de aceptación, rechazo o indiferencia, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 29: Tabulación de respuestas, variable independiente Actitudes /Acciones

Actitudes / Acciones	2.2.1 Las y los Consejeros/as y/o Representantes al Concejo Distrital de Discapacidad, asisten y participan en TODOS los comités de carácter distrital.	2.2.2 Las y los Consejeros/as y/o Representantes al Concejo Local de Discapacidad, asisten y participan comprometidamente en TODOS los comités de carácter Local.	2.2.3 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as) / alcaldes(as) Locales), NUNCA han delegado su participación.	2.2.4 Existen celos o disputas entre las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, que representan diferentes sectores.
Totalmente en desacuerdo	18,2	18,2	36,4	11,4
En desacuerdo	20,5	18,2	17,0	11,4
Indiferente	38,6	30,7	17,0	25,0
De acuerdo	18,2	19,3	15,9	22,7
Totalmente de acuerdo	4,5	13,6	13,6	29,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

ii. Descripción de la tendencia agregada de resultados actitudes

Una vez realizado el ejercicio de agregar los promedios de expresiones de rechazo o aceptación, los resultados son:

Tabla 30: Tendencia agregada capacidad institucional actitudes (CI): (T-); (i); (T+)

<i>Actitudes / Acciones (A)</i>	<i>CI T -</i>	<i>CI (i)</i>	<i>CI T+</i>
Las y los Consejeros/as y/o Representantes al Consejo Distrital de Discapacidad, asisten y participan en TODOS los comités de carácter distrital	-38,70	38,60	22,70
Las y los Consejeros/as y/o Representantes al Consejo Local de Discapacidad, asisten y participan comprometidamente en TODOS los comités de carácter Local	-36,40	30,70	32,90
Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), NUNCA han delegado su participación.	-53,40	17,00	29,50
Existen celos o disputas entre las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, que representan diferentes sectores.	-22,80	25,00	52,20
100	-37,83	27,83	34,33

Fuente: Elaboración propia

- Con respecto a las actitudes de participar y asistir a los comités, por parte de las/os Consejeros/as que integran el Consejo Distrital de Discapacidad, el 38% de encuestados/as manifiesta que, no asisten y no participan en todos los comités de carácter distrital, mientras que el 23% considera lo contrario y el 38.6% se expresa indiferente.
- Con respecto a las actitudes de participar y asistir a los comités, por parte de las/os Consejeros/as que integran los Consejos Locales de Discapacidad, el 36.4% considera que no asisten y no participan comprometidamente en todos los comités de carácter Local, mientras el 33% estima lo contrario y el 30.7% manifiesta indiferencia al respecto.
- Con respecto a la actitud de delegar, el 53.4% manifiesta que las/os funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), han delegado su participación, mientras que el 29.5% considera lo contrario y el 17% declara su posición de indiferencia al respecto.
- Finalmente con respecto a la actitud de celos o disputas, el 52.3% de los agentes encuestados manifiestan que sí existen celos o disputas entre las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, que representan diferentes sectores; mientras que un 22,7% revela que no y el 25% manifiesta apatía al respecto.

4.2.2.2.3 CI CAP de prácticas frente a la aplicación de las acciones

i. Resultados obtenidos

Fueron puestas a consideración siete proposiciones, cuyo promedio de aceptación, rechazo o indiferencia, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 31: Tabulación de respuestas, variable independiente Prácticas /Acciones

Prácticas / Acciones	2.3.1 Los y las integrantes del Concejo Distrital de Discapacidad coordinan, planean, concretan, adoptan y evalúan políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la discapacidad en el Distrito Capital	2.3.2 Existen Consejeros y/o Representantes al concejo distrital de discapacidad, que desean ser contratistas de las entidades responsables de la implementación de la política.	2.3.3 Los y las integrantes del concejo local de discapacidad planifican, ejecutan, realizan seguimiento y control social para medir el impacto de la política a nivel local.	2.3.4 Existen Consejeros/as y/o Representantes al concejo local de discapacidad, que desean ser contratista de las entidades responsables de la implementación de la política.	2.3.5 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), planean coherentemente el cumplimiento de las acciones de la política.	2.3.6 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, NUNCA han improvisado las acciones que se llevan a cabo en el territorio.	2.3.7 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, acompañan TODAS las acciones previstas para la ejecución de los planes de acción de la Política.
Totalmente en desacuerdo	18,2	11,4	11,4	12,5	34,1	22,7	14,8
En desacuerdo	11,4	8,0	18,2	11,4	20,5	25,0	29,5
Indiferente	30,7	28,4	28,4	28,4	27,3	28,4	31,8
De acuerdo	20,5	19,3	20,5	22,7	6,8	10,2	13,6
Totalmente de acuerdo	19,3	33,0	21,6	25,0	11,4	13,6	10,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia

ii. Descripción de la tendencia agregada de resultados, prácticas

Una vez realizado el ejercicio de agregar los promedios de expresiones de rechazo o aceptación, los resultados son:

Tabla 32: Tendencia agregada capacidad institucional prácticas (CD): (T-) ; (i) ; (T+)

<i>Prácticas / Acciones (A)</i>	<i>CIT -</i>	<i>CI (i)</i>	<i>CIT+</i>
Los y las integrantes del Consejo Distrital de Discapacidad coordinan, planean, concretan, adoptan y evalúan políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la discapacidad en el Distrito Capital.	-29,60	30,70	39,80
Existen Consejeros y/o Representantes al consejo distrital de discapacidad, que desean ser contratistas de las entidades responsables de la implementación de la política	-19,40	28,40	52,30
Los y las integrantes del consejo local de discapacidad planifican, ejecutan, realizan seguimiento y control social para medir el impacto de la política a nivel local,	-29,60	28,40	42,10
Existen r Consejeros/as y/o Representantes al consejo local de discapacidad, que desean ser contratista de las entidades responsables de la implementación de la política.	-23,90	28,40	47,70
Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), planean coherentemente el cumplimiento de las acciones de la política.	-54,60	27,30	18,20
Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, NUNCA han improvisado las acciones que se llevan a cabo en el territorio	-47,70	28,40	23,80
Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, acompañan TODAS las acciones previstas para la ejecución de los planes de acción, de la Política.	-44,30	31,80	23,80
100	-37,96	28,84	33,24

Fuente: Elaboración propia

- Con respecto a las prácticas de coordinación, planeación, concertación y evaluación, el 39,8% de los agentes encuestados estiman que los y las integrantes del consejo distrital de discapacidad acostumbran estas prácticas, mientras que el 29,5% consideran lo contrario y un 20,5% se mantiene indiferente al respecto.
- Con respecto a la práctica de perseguir intereses particulares, el 52,3% manifiesta que sí existen Consejeros y/o Representantes al consejo distrital que desean ser contratistas de las entidades responsables de la implementación de la política. El 19,3% estima que no y un 28,4% manifiesta indiferencia al respecto.
- Con respecto a las prácticas de coordinación, planeación, etc., el 42% considera que los y las integrantes del consejo local de discapacidad si planifican, ejecutan y realizan seguimiento y control social para medir el impacto de la política a nivel local, mientras que el 29,6% estima que no lo hacen y el 28,4% expresa indiferencia al respecto.

- Con respecto a la práctica de perseguir intereses particulares a nivel local, el 47,7% manifestaron que sí existen Consejeros/as y/o Representantes al consejo local de discapacidad, que desean ser contratista de las entidades responsables de la implementación de la política. El 23.9% considera que no, mientras que el 28.4% expresa indiferencia al respecto.
- Un porcentaje considerable (54.5%) manifiesta que las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), no planean coherentemente el cumplimiento de las acciones de la política, mientras el 18.2 % expresas lo contrario y el 27.3% manifiesta indiferencia al respecto.
- Con respecto a la práctica de improvisar, el 47.7% manifiésta que las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, sí han improvisado las acciones que se llevan a cabo en el territorio. El 23.9 % revela que nunca lo han hecho, mientras que el 28.4% es indiferente al respecto.
- Con respecto al acompañamiento del proceso, el 44.3% manifiesta que las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, no acompañan todas las acciones previstas para la ejecución de los planes de acción de la Política. El 23.9% consideran lo contrario y el 31.8% expresa indiferencia al respecto.

4.2.2.2.4 Evaluación CI CAP de las acciones (A) de los agentes a cargo de la implementación

Tabla 33:CI CAP de las acciones a cargo de los agentes responsables de implementación de la política

TENDENCIA INSTITUCIONALIZACION	CONOCIMIENTOS	ACTITUDES	PRACTICAS	16,90
CI TENDENCIA -	-48,88	-37,83	-37,96	-41,55
CI (i)	23,00	27,83	28,84	26,55
CI TENDENCIA +	28,15	34,33	33,24	31,90
INSTITUCIONALIZACION CAP	2,28	24,33	24,11	16,90

Fuente: Elaboración propia

Tal como describe la tabla 33, la capacidad institucional de conocimientos, actitudes y prácticas, para impulsar las acciones, equivale a 17, de 100 puntos posibles. En este caso, todas las capacidades (CAP) son de tendencia positiva. El resultado se obtiene tras agregar los resultados finales de cada variable (CAP), que ya fueron presentados en los apartes precedentes. Ahora, se entra en detalle a explicar los factores que inciden en la capacidad institucional de cada variable (CAP) observada.

Según los datos, se observa que la Capacidad Institucional (CI CAP) de conocimientos para impulsar las acciones (A) de los agentes a cargo de la implementación, tiene una tendencia negativa (-48), de cara a una tendencia positiva (28), superior a la tendencia indiferente (23). Lo anterior permite concluir que aunque el grado de institucionalización de conocimientos es de 2.28 porque prevalece una tendencia negativa para impulsar las acciones; y los factores que determinan esta situación, de mayor a menor incidencia son: desconocimiento de la política pública de discapacidad por parte del personal profesional o asesor, y político administrativo; Es decir secretarios de despacho y alcaldes; desconocimiento de la política por parte de consejeros locales y consejeros distritales.

Dentro de algunas consideraciones posibles, Eliana, plantea: “lo primero que hay que hacer es un ajuste de expectativas; muchas de la frustraciones son por las expectativas que llevan (las persona en discapacidad)... esa falta de claridad tanto de técnicos como de consejeros. Ha sido un ejercicio muy bonito (el 28 de febrero) y es contarles y explicarles los tiempos y las maneras... Hemos logrado separar espacios porque hay cosas que tienen que hacer los técnicos dentro de la burocracia de las entidades y hay otras en donde los consejeros nos pueden ayudar mucho en los consejos locales con la comunidad, compartir responsabilidades y afianzar el trabajo”

También se observa que la Capacidad Institucional (CI CAP) de las actitudes para impulsar las acciones (A) de los agentes a cargo de la implementación equivale a 24,33; y se observo que esto se debe a que prevalece, una tendencia negativa (-37), de cara a una tendencia positiva (34), superior a la tendencia indiferente (27). Lo anterior permite concluir que el grado de institucionalización de actitudes es de tendencia ligeramente positiva para

impulsar las acciones; (24,33) los factores que determinan esta situación, de mayor a menor incidencia son: la delegación de funcionarios del nivel directivo como alcaldes y secretarios, la existencia de celos o disputas entre funcionarios de distintos sectores, la inasistencia de consejeros distritales, y la inasistencia de consejeros locales.

Con respecto a las actitudes, María Victoria Carrillo expresa: “Desde las instituciones el tema empieza a verse de manera diferente; ya no es el sector salud (...) tuvimos 12 años la secretaria técnica, pero la discapacidad la amarran a la salud todavía. Entonces la discapacidad es consecuencia de enfermedad todavía... Cada actor que llega puede llegar con un lenguaje no ajustado... pueden llegar servidores que así lo piensan”.

Finalmente, se observa que la Capacidad Institucional (CI CAP) de las prácticas para impulsar las acciones (A) de los agentes a cargo de la implementación equivale (24,11), pero tiene una tendencia negativa (-37), de cara a una tendencia positiva (33), superior a la tendencia indiferente (28). Lo anterior permite concluir que el grado de institucionalización de prácticas es ligeramente positivo (24,11) para impulsar las acciones; y los factores que determinan esta situación, de mayor a menor incidencia son: la falta de una coherente planeación por parte del nivel directivo (Alcaldes y secretarios); el deseo de ser contratistas de las entidades responsables de la implementación de la política, por parte de consejeros tanto del nivel distrital como local, lo cual genera la cooptación de esos agentes por las entidades de la política; La improvisación de acciones por parte de funcionarios del nivel profesional o asesor; la falta de acompañamiento de las acciones previstas para la ejecución de planes de acción de la política, por parte de funcionarios del nivel profesional y/o asesor. Sin embargo, existen dos prácticas con tendencia positiva para impulsar las acciones, como es el liderazgo y control social directo que ejercen los consejeros tanto nivel distrital como local, en los procesos de coordinación, planeación, evaluación y ejecución de la política. Según Eliana Monguí, “la burocracia no le interesa mucho que la gente entre tanto a conocer la estructura de procedimiento, porque se vuelve muy engorroso, porque en muchos casos lo que hacen es llenar a las instituciones de derechos de petición”.

i. Evaluación de capacidad institucional por tipo de agente / acciones

Tabulada la información, los resultados por tipo de agente permiten observar que en general, la capacidad institucional para impulsar las acciones es ligeramente positiva. En ese caso los consejeros distritales, son quienes poseen mayor capacidad (32,13), seguidos de los consejeros locales (30,62); los funcionarios y asesores tienen una capacidad positiva menor (15,50), mientras que los agentes pertenecientes al grupo directivo y político administrativo, cuentan con una capacidad institucional negativa para impulsar las acciones (-10,63).

Tabla 34 CI CAP para impulsar las acciones de los Agentes a cargo de la implementación por tipo de Agente.

AGENTES	CI TENDENCIA -	CI (i)	CI TENDENCIA +	16,90
AGENTES CONSEJO/EROS DISTRIALES	-33,97	30,28	35,82	32,13
AGENTES CONSEJO/EROS LOCALES	-34,72	27,27	38,07	30,62
DIRECTIVO/POLITICO ADMINISTRATIVO	-55,30	21,97	22,70	-10,63
FUNCIONARIOS/AS ASESORES	-42,23	26,70	31,03	15,50

Fuente: Elaboración propia

A manera de síntesis general, la capacidad institucional para impulsar las acciones es de 16,90, puntos de 100 posibles; lo cual pondera dichas capacidades en el nivel débil.

4.2.2.3 CI CAP de las soluciones (S) de los agentes a cargo de la implementación

4.2.2.3.1 CI CAP de conocimientos frente a la aplicación de las soluciones seleccionadas

i. Resultados obtenidos

Fueron puestas a consideración cuatro proposiciones, cuyo promedio de aceptación, rechazo o indiferencia, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 35: Tabulación de respuestas, variable independiente conocimientos / soluciones

Conocimientos / Soluciones	3.1.1 Las y los funcionarios distritales responsables de la implementación de los planes programas y proyectos derivados de la política pública de discapacidad, cuentan con las habilidades y competencias para llevar a cabo los proceso de contratación público	3.1.2 Existen estrategias de información y comunicación que dan a conocer masivamente los mecanismos para elegir o ser elegida/o como consejero(a) y/o representante local y/o distrital de Discapacidad.	3.1.3 Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, conocen TOTALMENTE sus derechos y mecanismos de acceso a los bienes y servicios que les ofrece la Política de Discapacidad.	3.1.4 Existen estrategias de información y comunicación que dan a conocer la oferta institucional y de servicios que la política pública ofrece para la comunidad.
Totalmente en desacuerdo	19,3	30,7	37,5	42,0
En desacuerdo	21,6	25,0	28,4	22,7
Indiferente	33,0	14,8	18,2	18,2
De acuerdo	15,9	9,1	10,2	8,0
Totalmente de acuerdo	10,2	20,5	5,7	9,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

ii. Descripción de la tendencia agregada de resultados, conocimientos

Una vez realizado el ejercicio de agregar los promedios de expresiones de rechazo o aceptación, los resultados son:

Tabla 36: Tendencia agregada capacidad institucional conocimientos (CI): (T-); (i); (T+)

Conocimientos / soluciones (S)	CI T -	CI (i)	CI T+
Las y los funcionarios distritales responsables de la implementación de los planes programas y proyectos derivados de la política pública de discapacidad, cuentan con las habilidades y competencias para llevar a cabo los proceso de contratación pública.	-40,90	33,00	26,10
Existen estrategias de información y comunicación que dan a conocer masivamente los mecanismos para elegir o ser elegida/o como consejero(a) y/o representante local y/o distrital de Discapacidad	-55,70	14,80	29,60
Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, conocen TOTALMENTE sus derechos y mecanismos de acceso a los bienes y servicios que les ofrece la Política de Discapacidad.	-65,90	18,20	15,90
Existen estrategias de información y comunicación que dan a conocer la oferta institucional y de servicios que la política pública ofrece para la comunidad	-64,70	18,20	17,10
100	-56,80	21,05	22,18

Fuente: Elaboración propia

- El 40.9% de los encuestados consideraron que las y los funcionarios distritales responsables de la implementación de los planes programas y proyectos derivados de la política pública de discapacidad, no cuentan con las habilidades y competencias para llevar a cabo los proceso de contratación pública, mientras que el 26.1% manifiestan que sí y el 33% se manifiesta indiferente al respecto.
- El 55.7% consideran que no existen estrategias de información y comunicación que den a conocer masivamente los mecanismos para elegir o ser elegida/o como consejero(a) y/o representante local y/o distrital de Discapacidad. El 29.5% manifiesta lo contrario y el 14.8% se expresa indiferente al respecto.
- Respecto al conocimiento de derechos y mecanismos de acceso, un porcentaje considerable (65.9%) de los encuestados, considera que los/as beneficiarios/as de la Política Distrital de Discapacidad, no conocen totalmente sus derechos ni los mecanismos de acceso a los bienes y servicios que ofrece la Política de Discapacidad. El 15.9% manifiestan lo contrario mientras que el 18.2% manifestó indiferencia al respecto.
- Con respecto al conocimiento de lo que ofrece la política, el 64.8% considera que no existen estrategias de información y comunicación que den a conocer la oferta institucional y de servicios que la política pública ofrece para la comunidad. El 17% manifestó lo contrario mientras que el 18.2% reveló su indiferencia al respecto.

4.2.2.3.2 CI CAP de actitudes frente a la aplicación de las soluciones seleccionadas

i. Resultados obtenidos

Fueron puestas a consideración cuatro proposiciones, cuyo promedio de aceptación, rechazo o indiferencia, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 37: Tabulación de respuestas, variable independiente actitudes / soluciones

Actitudes / Soluciones	3.2.1 Las y los funcionarios distritales responsables de la implementación, demuestran interés por conseguir las metas.	3.2.2 Las Entidades distritales y los/as funcionarios/as no restringen la participación y el control social.	3.2.3 Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, NUNCA han rechazado la oferta de bienes y servicios que la política contempla en su beneficio.	3.2.4 Hay total transparencia en los mecanismos de selección de beneficiarios/ as de los planes, programas y proyectos definidos en la política pública.
Totalmente en desacuerdo	12,5	19,3	15,9	20,5
En desacuerdo	18,2	19,3	22,7	26,1
Indiferente	34,1	30,7	27,3	26,1
De acuerdo	13,6	14,8	21,6	18,2
Totalmente de acuerdo	21,6	15,9	12,5	9,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia

ii. Descripción de la tendencia agregada de resultados, actitudes

Una vez realizado el ejercicio de agregar los promedios de expresiones de rechazo o aceptación, los resultados son:

Tabla 38: Tendencia agregada capacidad institucional actitudes (CI): (T-); (i); (T+)

<i>Actitudes / soluciones (S)</i>	<i>CI T -</i>	<i>CI (i)</i>	<i>CI T+</i>
Las y los funcionarios distritales responsables de la implementación, demuestran interés por conseguir las metas.	-30,70	34,10	35,20
Las instituciones distritales y los/as funcionarios/as no restringen la participación y el control social	-38,60	30,70	30,70
Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, NUNCA han rechazado la oferta de bienes y servicios que la política contempla en su beneficio.	-38,60	27,30	34,10
Hay total transparencia en los mecanismos de selección de beneficiarios/as de los planes, programas y proyectos definidos en la política pública.	-46,60	26,10	27,30
100	-38,63	29,55	31,83

Fuente: Elaboración propia

- La mayoría de encuestados (35.2%) manifiesta, que las y los funcionarios distritales responsables de la implementación sí demuestran interés en conseguir las metas de la política. El 30.7% estima lo contrario mientras que el 34.1% manifiesta indiferencia al respecto.
- El 38.6% manifiesta que las instituciones distritales y los/as funcionarios/as sí restringen la participación y el control social, mientras que 30.7% considera que no existen restricciones. De igual manera el 30.7% manifiesta indiferencia al respecto.
- El 38.6% considera que las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, sí han rechazado la oferta de bienes y servicios que la política contempla, mientras que 34.1% considera lo contrario. El 27.3% manifiesta indiferencia al respecto.
- El 46.6% de los encuestados considera que no hay total transparencia en los mecanismos de selección de beneficiarios/as, de los planes, programas y proyectos definidos en la política pública, mientras que para el 27.3% sí la hay. El 26.1% manifiesta indiferencia al respecto.

4.2.2.3.3 CI CAP de prácticas frente a la aplicación de las soluciones seleccionadas

i. Resultados obtenidos

Fueron puestas a consideración cinco proposiciones, cuyo promedio de aceptación, rechazo o indiferencia, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 39: Tabulación de respuestas, variable independiente prácticas/ soluciones

Prácticas / Soluciones	3.3.1 La administración Distrital ha alcanzado las metas de política establecidas para el año 2014.	3.3.2 Los/as consejeros(as) y/o representantes al concejo distrital o local de discapacidad, han sido legítimamente elegidos.	3.3.3 No existen barreras de acceso a los procesos de participación.	3.3.4 Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, han recibido la TOTALIDAD de bienes y servicios previstos en la Política de Discapacidad.	3.3.5 No existen barreras de acceso a los beneficios que ofrece la política de discapacidad.
Totalmente en desacuerdo	31,8	10,2	35,2	35,2	44,3
En desacuerdo	21,6	11,4	21,6	30,7	33,0
Indiferente	26,1	18,2	18,2	21,6	6,8
De acuerdo	14,8	27,3	9,1	9,1	10,2
Totalmente de acuerdo	5,7	33,0	15,9	3,4	5,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

ii. Descripción de la tendencia agregada de resultados, prácticas

Una vez realizado el ejercicio de agregar los promedios de expresiones de rechazo o aceptación, los resultados son:

Tabla 40: Tendencia agregada de capacidad institucional prácticas (CI): (T-); (i); (T+)

Prácticas / soluciones (S)	CI T -	CI (i)	CI T+
La administración Distrital ha alcanzado las metas de política establecidas para el año 2014	-53,40	26,10	20,50
Los/as consejeros(as) y/o representantes al concejo distrital o local de discapacidad, han sido legítimamente elegidos	-21,60	18,20	60,30
No existen barreras de acceso a los procesos de participación	-56,80	18,20	25,00
Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, han recibido la TOTALIDAD de bienes y servicios previstos en la Política de Discapacidad.	-65,90	21,60	12,50
No existen barreras de acceso a los beneficios que ofrece la política de discapacidad	-77,30	6,80	15,90
100	-55,00	18,18	26,84

Fuente: Elaboración propia

- El 53.4% de los encuestados consideran que la Administración Distrital no alcanzó las metas de política establecidas para el año 2014, mientras el 20.5% manifiesta lo contrario y el 26.1% se expresa indiferente al respecto.
- El 60.2% manifiesta que los/as consejeros(as) y/o representantes al consejo distrital o local de discapacidad, han sido legítimamente elegidos. El 21.6% manifiesta que no han sido legítimamente elegidos, mientras que el 18.2% expresa indiferencia al respecto.
- El 56.8% considera que sí existen barreras de acceso a los procesos de participación, mientras que 25% revelan lo contrario y el 18.2% se expresa indiferente al respecto.
- El 65.9% de los encuestados consideraron que las/os beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, no han recibido la totalidad de bienes y servicios previstos, mientras el 12.5% manifiesta lo contrario y el 21.6% se mantiene indiferente al respecto.
- Un porcentaje considerable de encuestados (77.3%) considera que si existen barreras de acceso a los beneficios que ofrece la política de discapacidad. Sin embargo, el 15.9 % manifiesta que no existen estas barreras. Un porcentaje bajo de encuestados (6.8%) se mantiene indiferente al respecto.

4.2.2.3.4 CI CAP de las soluciones (S) de los agentes a cargo de la implementación

Tabla 41: CI CAP Soluciones

CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA APLICACION DE LAS SOLUCIONES SELECCIONADAS				
TENDENCIA INSTITUCIONALIZACION CAP	CONOCIMIENTOS	ACTITUDES	PRACTICAS	-0,27
CI TENDENCIA -	-56,80	-38,63	-55,00	-50,14
CI (i)	21,05	29,55	18,18	22,93
CI TENDENCIA +	22,18	31,83	26,84	26,95
INSTITUCIONALIZACION CAP	-13,58	22,75	-9,98	-0,27

Fuente: Elaboración propia

Tal como describe la tabla 41, la capacidad institucional de conocimientos, actitudes y prácticas, para impulsar las soluciones, equivale a -0,27, de 100 puntos posibles. El resultado se obtiene tras agregar los resultados finales de cada variable (CAP), que ya

fueron presentados en los apartes precedentes. Ahora, se entra en detalle a explicar los factores que inciden en la capacidad institucional de cada variable (CAP) observada.

Según los registros se observa que la Capacidad Institucional (CI CAP) de conocimientos para impulsar las soluciones (S) seleccionadas, equivale a -13,58; evaluación que se debe a que prevalece una tendencia negativa (-57), de cara a una tendencia positiva (22). La tendencia indiferente equivale a 21. Lo anterior permite concluir que el grado de institucionalización de conocimientos es de tendencia negativa (-13,58) para impulsar las soluciones; y los factores que determinan esta situación, de mayor a menor incidencia son: la falta de conocimientos de los beneficiarios acerca de sus derechos y de los mecanismos de acceso a bienes y servicios; la falta de estrategias de información y comunicación que permitan conocer la oferta de bienes y servicios; la falta de estrategias de información y comunicación que permitan conocer masivamente los mecanismos para elegir o ser elegido como consejero o representante al sistema distrital; y la falta de habilidades y competencias en materia de contratación estatal, por parte de los funcionarios.

Entre otros cuestionamientos Eliana Plantea: “había una cosa que decían el sábado (28) y es: nosotros (personas en condición de discapacidad), no conocemos la ruta para hacer las cosas, entonces nos empiezan a mandar de un sitio a otro; y nos cansamos, es mejor no hacer nada o salir a protestar porque nos cansamos del camino que nos marcan. Entonces hay brechas, hay que bajar la información adecuada a las personas, tener el tiempo y la disposición y hacer un acompañamiento; no es sólo sacar un material o contar algo en una charla, sino estar, acompañados”.

De manera contraria, la Capacidad Institucional (CI CAP) de actitudes para impulsar las soluciones (S) seleccionadas equivale a 22,75, donde prevalece una tendencia negativa (-38), de cara a una tendencia positiva (32), y una indiferencia de 30. Lo anterior permite concluir que el grado de institucionalización de actitudes es de tendencia ligeramente positiva (22,75) para impulsar las soluciones; y los factores que determinan esta tendencia, de mayor a menor incidencia son: La transparencia en los mecanismos de selección de beneficiarios es negativa, el rechazo a la oferta de bienes y servicios que ofrece la política,

así como las restricciones a la participación y control social, también lo son. Sin embargo, se destaca una tendencia positiva, en la institucionalización y es el interés que muestran los funcionarios por conseguir las metas de la política.

Hector Henry Henao (invidente, delegado Distrital), con respecto a algunas actitudes manifiesta: “por ejemplo puede haber actitudes de arrogancia de autócratas, podríamos hablar de indiferencia, podríamos hablar de autosuficiencia: decir todo está hecho no hay nada más que hacer, se hace lo que se puede; esas a nivel negativo, pero de actitudes positivas, la actitud de cooperación, la actitud de coordinación, la actitud de entender al otro, de leer la necesidad del otro, la actitud de construir un mejor proceso y la actitud de conocer una mejor política con discapacidad, eso se da en ambos actores”.

Finalmente, la Capacidad Institucional (CI CAP) de prácticas para impulsar las soluciones (S) seleccionadas equivale a -9,98, donde prevalece una tendencia negativa (-55), de cara a una tendencia positiva (26), y una indiferencia de 21. Lo anterior permite concluir que el grado de institucionalización de prácticas es de tendencia negativa (-9,98) para impulsar las soluciones; y los factores que determinan esta tendencia, de mayor a menor incidencia son: Las barreras de acceso a los beneficios que ofrece la política, la percepción que, no sean entregado la totalidad de bienes y servicios que la política prevé, la existencia de barreras de acceso a los procesos de participación y el incumplimiento de las metas establecidas para 2014. Sin embargo, La legitimidad de la elección de representantes a los consejos locales o el consejo distrital, es una expresión mayoritaria.

Hector Henry Henao (invidente, delegado Distrital), en cuanto a la legitimidad expresa: “Bueno ahí es un tema complicado, yo pienso que tenemos que ganar más participación democrática. La última elección que tuvimos en el 2011 o 2012 no me acuerdo bien, los representantes distritales fueron elegidos por tres o cuatro votos, entonces tiene que darse mucha más apertura a la participación democrática. (...) la población con discapacidad tiene una desesperanza, una desesperanza vista en dos cosas; uno que quiere que todo se le dé, y otra que cuando quiere hacer cosas, de pronto estas no se dan tan rápido y caen en esa

desesperanza; es decir la población está tan urgida de respuestas que a veces siente que estas no se dan”

i. Evaluación de capacidad institucional por tipo de agente y política / soluciones

Tabulada la información, los resultados registran la capacidad institucional de dos tipos de agente y de la política misma, así:

Por tipo de agente, tenemos que se cuenta con una capacidad institucional positiva para impulsar la aplicación de las soluciones de la política; en este caso los funcionarios y asesores son los que cuentan con la mayor capacidad (16,67), mientras que los agentes consejeros locales y distritales, se encuentran enseguida (13,70), como agentes sociales partícipes de proceso. Cabe precisar que, en este caso se han evaluado dos aspectos de la política misma: de una parte la capacidad de comunicación para la transparencia en la promoción de derechos y el accesos a bienes y servicios (-25); y el suministro de bienes y servicios que esta política prevé (-13). En los dos casos recién mencionados, la capacidad institucional registra una tendencia negativa.

Tabla 42: CI CAP Soluciones por tipo de Agente

CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA APLICACION DE LAS SOLUCIONES SELECCIONADAS POR TIPO DE AGENTE				
	CI TENDENCIA -	CI (i)	CI TENDENCIA +	
FUNCIONARIOS/AS ASESORES	-41,67	31,07	27,27	16,67
PARTICIPACION POLITICA AGENTES CONSEJO/EROS DISTRITALES / LOCALES	-43,18	20,48	36,40	13,70
POLITICA (BIENES/SERVICIOS)	-56,80	22,37	20,83	-13,60
POLITICA (COMUNICACION/TRANSPARENCIA/ACCESO)	-62,87	17,03	20,10	-25,73

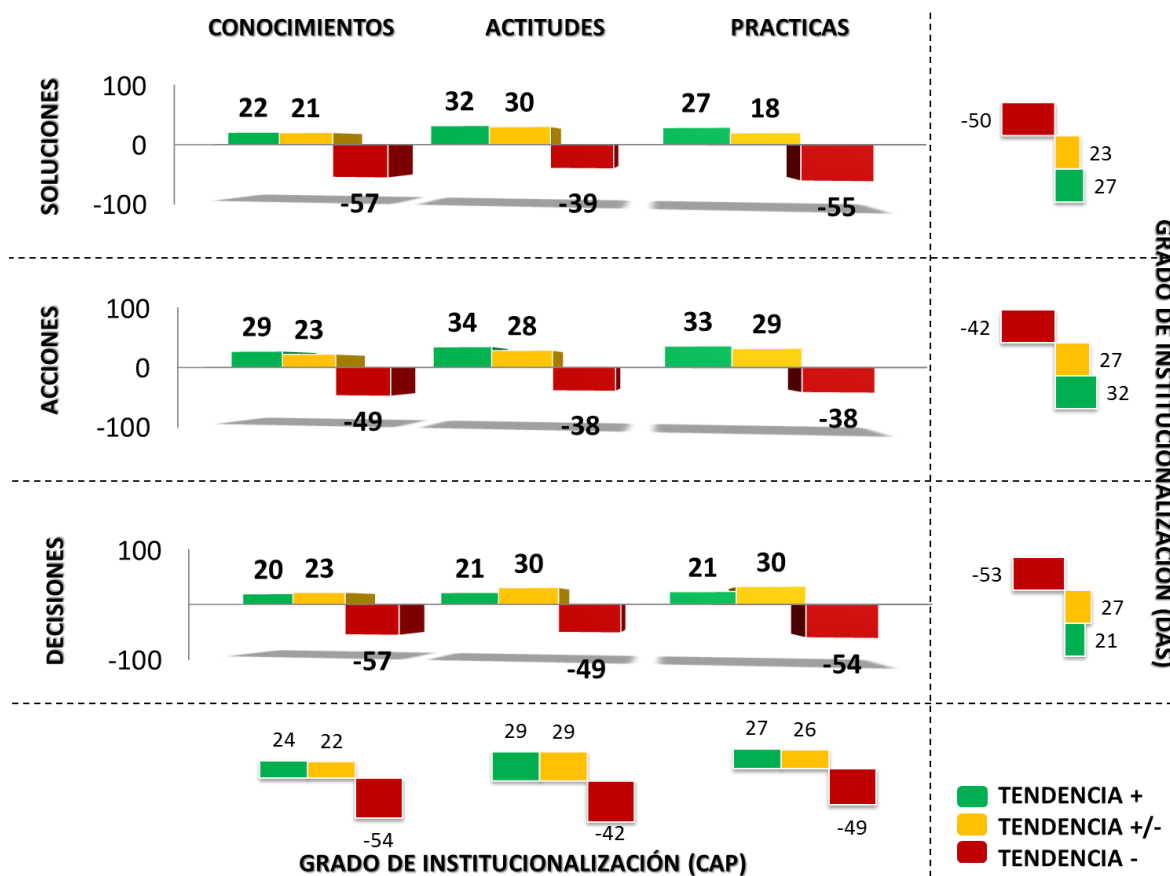
Fuente: Elaboración propia

4.2.2.4 Conclusiones

Al observar los resultados del ejercicio la capacidad institucional registra una evaluación de 3,23 puntos. Esto se debe a que prevalece una tendencia generalizada de carácter negativo, en la capacidad institucional (CI CAP); se suma a lo anterior que, también se presenta una marcada prevalencia de posiciones de indiferencia frente a las declaraciones; probablemente tal posición obedece a indecisión del entrevistado o a una posición consiente de indiferencia; no obstante, para el caso de desarrollo de capacidades, dicha indiferencia puede valorarse como un potencial rescatable hacia la favorabilidad y en este caso, incrementar la capacidad institucional. En cuanto a la tendencia positiva de las capacidades institucionales, solo en el 30% de los nueve casos revisados supera los 30 puntos³⁰, lo cual significa que definitivamente el panorama exige un desarrollo de capacidades que le permita a los/as actores presentes en el sistema distrital de discapacidad, reorientar el rumbo de sus conocimientos, actitudes y prácticas, para que la política, en su fase de implementación cuente con capacidades de impulso positivo hacia el logro de los objetivos. Ver gráfica 5.

³⁰ Al observar la gráfica 5, los casos en que se registra capacidad institucional superior a 30 puntos son: a) actitudes frente a las soluciones (32); b) actitudes frente a las acciones (34) y c) prácticas frente a las acciones (33).

Gráfica 5: Grado de Institucionalización



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, luego de agregar todos los datos en la matriz de resultados finales (ver tabla 43), la capacidad institucional (CI CAP) para la implementación de la política pública de atención a población en situación de discapacidad en Bogotá, alcanza 3,81 puntos, de 100 posibles; es decir es inferior al límite básico que corresponde a 60 puntos.

Tal comportamiento obedece a que la institucionalización con tendencia positiva no supera los 60 puntos, y por ejemplo, la capacidad que alcanza la mayor tendencia positiva, corresponde a las actitudes (16,31 / 100), mientras que las prácticas alcanzan 1,84 / 100, y la capacidad de conocimientos, quizá muy importante, marca tendencia negativa, con un valor equivale a -8,47 / 100.

Así, la capacidad institucional de conocimientos, actitudes y prácticas, está incidiendo en el impulso de las decisiones, acciones y soluciones, que toman los agentes durante la etapa de

implementación de manera marginal (3.81 / 100). Esto significa que, los conocimientos, actitudes y prácticas que se están institucionalizando, están marcados por una prevalencia negativa o rumbo equivocado, donde la tradicional manera de hacer las cosas, está conduciendo de manera incorrecta el curso de acción que debe seguir la política pública, para el cumplimiento de los objetivos.

Cabe sin embargo precisar que, el presente ejercicio ha sido una apuesta que pretende recabar de manera alternativa la evaluación de capacidades institucionales, esfuerzo en el cual, también quedan lecciones aprendidas para ejercicios futuros, aunque por ahora, es posible afirmar que la hipótesis de trabajo ha sido comprobada:

El grado de institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas de los agentes responsables de la implementación de la política pública de discapacidad, incide en las decisiones, acciones y soluciones, que toman estos agentes, (en tanto que dichas capacidades corresponden a 3.23 puntos de 100 posibles) y en el alcance de las metas que la política pública de discapacidad estableció para el año 2014. (Caso en cual se ha podido verificar que, según las respuestas del grupo encuestado, no se han logrado dichas metas).

Tabla 43: Matriz de Evaluación capacidades Institucionales para la implementación de política pública de atención a población en situación de discapacidad.

Matriz de Resultados finales		Conocimientos	Actitudes	Prácticas		3,23	
	¿Capacidades para qué?	Aprendizaje Identificación con el campo Retroalimentación	Pertenencia Relacional Liderazgo Adaptación Transparencia Rendición de cuentas	Direccionamiento Cumplimiento de normas y reglas Cumplimiento de acuerdos Generar resultados	Grado de Institucionalización DAS		
¿Capacidad para quienes? Agentes responsables de ejecución de la política	Soluciones Asegurar condiciones humanas dignas, libertad y felicidad	CI T+	22,18	31,83	26,84	26,95	-0,27
		CI (i)	21,05	29,55	18,18	22,93	
		CI TN	-56,80	-38,63	-55,00	-50,14	
			-13,58	22,75	-9,98	-0,27	
	Acciones Actuar con autonomía, autodeterminación y sentido crítico	CI T+	28,15	34,33	33,24	31,90	16,90
		CI (i)	23,00	27,83	28,84	26,55	
		CI TN	-48,88	-37,83	-37,96	-41,55	
			2,28	24,33	24,11	16,90	
	Decisiones Decidir libremente, sin restricciones	CI T+	20,44	21,36	20,44	20,75	-6,96
		CI (i)	22,50	29,54	25,24	25,76	
		CI TN	-57,04	-49,06	-54,30	-53,47	
			-14,10	1,84	-8,62	-6,96	
Grado de Institucionalización CAP	CI T+	23,59	29,17	26,84			
	CI (i)	22,18	28,97	24,09			
	CI TN	-54,24	-41,84	-49,09			
Capacidad Institucional			-8,47	16,31	1,84	3,23	

Fuente: Elaboración propia

5 CONCLUSIONES

Bogotá, ha sido una ciudad cuya evolución normativa y político administrativa, ha intentado responder a las necesidades de una ciudad capital. Según el decreto ley 1421 de 1993³¹, Bogotá está integrada por trece (13) sectores que se despliegan en tres niveles: a) nivel central: 16 entidades, b) nivel descentralizado: 31 entidades y c) nivel local: 20 localidades (Portel.bogota.gov.co, s.f). Desde el nivel central se lidera la formulación e instrumentación de las políticas públicas, en cuyo trazado convergen el cumplimiento el programa de gobierno del Alcalde Mayor y el plan de desarrollo distrital, así como, procesos sociales que legitiman, desde lo local sus objetivos y metas. En consecuencia una vez formuladas dichas políticas, se despliegan territorialmente hasta las 20 localidades, con el propósito de lograr las metas propuestas y el impacto deseado.

Según el anterior panorama, pareciera que la cosa funciona dentro de lo 'normal'. Sin embargo, teniendo en cuenta que el progreso social busca que las comunidades cumplan sus necesidades, mejoren sus formas de vida y condiciones para que puedan ejercer sus libertades plenamente, hay retos significativos a superar. Por ejemplo, hoy 3 de cada 10 Bogotanos cree que la ciudad va por buen camino; el 48% se siente satisfecho con Bogotá; el 46% se siente orgulloso; mientras que solo el 33% confía en el alcalde. En cuanto a la imagen del Consejo Distrital, el 63% de encuestados tiene una imagen desfavorable de esta institución. (Bogotá como vamos, 2014).

Pues bien, durante más de quince años, la participación en diferentes proyectos de ciudad han nutrido mi experiencia profesional, pero sobre todo, han plantado interrogantes sobre los cuales he decidido profundizar en el presente ejercicio académico, los cuales se citan a continuación:

- ¿Porqué, luego de intensivos y agotables ejercicios de formulación de políticas, en los cuales se integran múltiples intereses de la sociedad civil, el estado y el sector

³¹ Decreto Ley 1421 de 1993, “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”.

privado, en la etapa de implementación, los objetivos y metas no logran alcanzar los resultados esperados, como se deseó en el comienzo?.

- ¿Porqué, parecen insuficientes las capacidades institucionales que posee el distrito, para tramitar las políticas públicas que diseña, sobre todo en la fase de implementación, en la cual emergen la insatisfacción y el descreimiento social?

Con el propósito de buscar explicaciones que, desde la dimensión cognoscitiva permitan explicar y comprender lo que ocurre en la etapa de implementación de políticas en Bogotá D.C., la hipótesis de trabajo que orientó el camino recorrido prescribe:

El grado de institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas de los agentes responsables de la implementación de la política pública de discapacidad, incide en las decisiones, acciones y soluciones, que toman estos agentes, y en el alcance de las metas que la política pública de discapacidad establece para el año 2014.

Este el centro de interés de la investigación; el individuo y la institucionalización de sus conocimientos, actitudes y prácticas, como generadores de capacidad institucional. Por ello, el trabajo se aproxima conceptualmente a "Las instituciones como el resultado de los procesos cognitivos que tienen lugar durante la socialización de los individuos" (Vergara, 2012, p.41), e interpreta la relación individuo-institución como un sistema interdependiente, que se nutre del acervo cultural y las pautas que definen la forma de ser, comprender, comunicar y trascender, de los sujetos.

Los pasos recorridos hasta el momento, permitieron cumplir paulatinamente los objetivos específicos hasta lograr el objetivo general.

El primer objetivo ha sido comprender la conceptualización de referencia. De la revisión realizada es posible concluir que, el Estado de hoy ha de trascender la mirada legalista presente en su evolución. Hoy se demanda un Estado en que la Sociedad y sus procesos de institucionalización volteen la mirada al ser humano, a la construcción social de su territorio. Desde allí, desde donde las necesidades son latentes, tiene sentido la emergencia

de un marco institucional que represente al individuo, al cuidando, a sus expectativas e intereses. Que lo impulse a lograr sus aspiraciones y ejercer su libertad.

Ya basta del Estado portador de la sustancia marginal de un ordenamiento que no pudo ser, y portador de la singular costumbre de resolverlo todo por el camino de la regulación y las leyes, bien (o quizá mal) intencionadas, pero que en todo caso, a la vista de los/as ciudadanos/as resultan incomprensibles, incumplibles e inaplicables por las rancias élites y sus prestidigitadoras burocracias, que mas allá del valor público, siguen la codicia de su egoísta y particular interés; incluso ya no en la penumbra, sino a plena luz. Esas son las prácticas que hoy develan varios/as personajes/as nombrados/as en el servicio público, para cumplir los fines del Estado. Corrupción es lo que han dejado como obra. Acaso ¿faltó saber de sus conocimientos y actitudes, antes de posesionarlos?

La revisión de diferentes acepciones de instituciones, institucionalismo y neo institucionalismo, así como de capacidad institucional, permitieron aclarar que el significado de instituciones, no alude a lo que generalmente es interpretado como: entidades públicas, organizaciones bancarias o empresas privadas; sino al conjunto de bienes culturales y morales, de donde surge el universo simbólico y los significados que dan sentido a aquello que se vuelve costumbre, a lo que se aprende, a lo que se practica; a lo que defiende y moviliza la configuración del entorno y hábitat del ser humano, reflejando en él (hábitat) de manera consciente o inconsciente, la verdadera intencionalidad que porta; bien, cuando actúa, o deja de hacerlo.

Así, la preocupación por el grado de institucionalización de conocimientos, actitudes y prácticas, que impulsan las decisiones, acciones y soluciones, que toman los agentes responsables, durante la etapa de implementación de las políticas públicas, ha sido un tema relevante de indagar. Esta preocupación, permite develar la prevalencia actual y tendencia potencial de los actos que, los agentes durante la implementación de políticas, adoptan. Asunto de toda importancia, que además permitió recabar en el impulso que determina el curso que una política puede tomar, según las capacidades institucionales (CI CAP) de quienes están a cargo.

Respecto a la ‘capacidad institucional’ la exploración de diferentes conceptos han respondido a una pregunta orientadora ¿Es posible evaluar capacidades institucionales, empleando un método de corte neoinstitutionalista que recabe en la representación o significado de los conocimientos, actitudes y prácticas de los individuos, y no en la clásica evaluación de métodos descriptivos de corte institucionalista?.

Pues bien, a juicio propio, la marcada tendencia a considerar las capacidades en el terreno organizacional y en la formalidad de mecanismos, procesos y procedimientos, evidencia que, pese al protagónico papel del ser humano (sujeto, individuo, agente, actor), no se profundiza en su subjetividad, en la motivación de sus actos; se le observa en relación con los medios y los fines y no en relación con aquella internalización (in-explicable a veces) de sus actos; de sus conocimientos, actitudes y prácticas.

Entonces, cabe concluir que el complejo arsenal de enfoques, instrumentos y metodologías, en su mayoría dedicados a explorar ámbitos (importantes sí, pero) externos al ser humano, han sido insuficientes para la necesaria interpretación de capacidades institucionales; olvidan la cotidiana construcción social de sus ámbitos, de su entorno vital, de su territorio y las relaciones que entretejen su evolución y la de sus instituciones.

En síntesis, los temas abordados en el marco teórico han permitido el acercamiento a los conceptos de estado, capacidades institucionales, políticas públicas, y evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas. Así como, a la formulación de cuestionamientos y, el posicionamiento del centro de interés específico: la pretendida evaluación, delimitando sus alcances.

El segundo objetivo fue establecer la prevalencia de los conocimientos, actitudes y prácticas presentes, en la etapa implementación de la política pública de discapacidad de Bogotá D.C., y correlacionar estos resultados con las variables decisiones, acciones, soluciones, a fin comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en esta etapa, “evaluarlas” y calcular su grado de institucionalización.

Para lograr este objetivo, inicialmente se establecieron las definiciones que constituyen el marco de referencia clave, para el análisis, como son:

- i. Capacidad institucional para la implementación de políticas públicas (la cual constituye la variable independiente: *Es el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas, que en la fase de implementación de políticas públicas, impulsan las decisiones, acciones y soluciones, de los agentes responsables de la implementación, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública.*
- ii. Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas: *Es el grado de institucionalización de conocimientos, actitudes y prácticas, que impulsan las decisiones, acciones y soluciones, que toman los agentes responsables, durante la etapa de implementación de las políticas públicas. Grado que permite conocer la prevalencia actual y tendencia potencial de la institucionalización de esos actos, y posible de evaluar en cualquier momento de la etapa de implementación.*
- iii. Por, Implementación de una política pública se comprende: *“el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de objetivos de una política pública”* (Subirats et al., 2008, p.183). Ahora bien, de acuerdo con lo expresado por estos autores, el alcance de esta definición se resume en: a) aplicación de las decisiones del gobierno y del parlamento, b) acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación, y c) aplicación de las soluciones seleccionadas.

Luego se identifican dos categorías analíticas que agregan las variables de evaluación de capacidad institucional para la implementación de Políticas Públicas: “Las habilidades (¿Capacidad para qué?) y Los agentes (¿capacidad para quienes?. Así, en la categoría de los agentes/capacidad para quienes (eje ‘Y’), se sitúan las variables dependientes: a) decisiones, b) acciones, y c) soluciones. Y en la categoría habilidades/capacidad para que

(eje 'X'), se sitúan las variables independientes: a) Conocimientos, b) Actitudes, y c) Prácticas.

“...el proceso de institucionalización simplemente define una realidad social que será transmitida y conservada como un hecho” Zucker (citado por Powell y Dimagio, 2001, p. 131). En consecuencia el modelo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, indaga al ser humano: es decir aquellas actitudes, prácticas y conocimientos (cultura) que porta, con el propósito de comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en la etapa de implementación de política pública, analizarlas, “evaluarlas” y develar los incentivos que movilizan las decisiones, acciones y soluciones que los individuos toman.

El contexto geográfico fue la ciudad de Bogota D.C., Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales, Política Pública de discapacidad de Bogotá y el sistema Distrital de discapacidad. El Contexto social de aplicación de instrumentos, lo constituyó el sistema distrital de discapacidad, concretamente una muestra representativa de agentes que participan en la implementación de la política pública; bien como representantes o delegados de la comunidad, o bien como representantes o delegados de entidades distritales.

Cuando se habla de evaluación, existen múltiples motivaciones o fines, entre los cuales es posible mencionar propósitos administrativos, gerenciales, o de análisis para introducir cambios en la gestión de proyectos sociales o de infraestructura; e incluso para conocer el manejo financiero de recursos. Evaluaciones que como ha podido leerse en los apartes precedentes, están marcadas por un énfasis organizacional, regulativo y político. Sin embargo, la evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas de la presente tesis, está motivada en los conocimientos actitudes y prácticas del ser humano, en correlación con las decisiones, acciones y soluciones de los agentes responsables de la implementación.

En materia de cifras, se logra concluir que hacia 2014 existen 213.356 personas con discapacidad que residen en las 20 localidades del Distrito Capital. Las localidades que presentan mayor número de personas registradas son en su orden son: Kennedy, Rafael Uribe, Bosa y San Cristóbal. El 11,2 % (23.958) de la población discapacitada en Bogotá, se clasifica en estrato socioeconómico cero (0); 44% de la población registrada, (95.169) pertenecen a estratos socioeconómico 1; el 37,1% al estrato 2; mientras que poco más del 5% se clasifica en estratos 3, 4, 5 y 6.

En cuanto a la política pública de discapacidad, esta se proyecta como la herramienta para gestionar soluciones prontas y efectivas, frente a la población en condición de discapacidad: Después de un proceso de construcción colectiva, en el marco del Acuerdo 137 de 2004, con la participación aproximada de cinco mil personas con discapacidad, sus familias, cuidadoras y cuidadores, profesionales y expertos de entidades públicas y privadas de Bogotá, se elaboró el documento de Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital. Una vez finalizado el proceso, el 12 de octubre de 2007, se expide el Decreto Distrital 470 de 2007, "Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital 2007- 2020".

La política distrital aborda la problemática de la discapacidad a través de cuatro dimensiones: Dimensión Capacidades y Oportunidades: exigibilidad de derechos y deberes. Dimensión Ciudadanía Activa: reconocer a las personas con discapacidad, sus familias y a sus cuidadores como personas autónomas con derechos políticos civiles. Dimensión Cultural Simbólica: tiene por objetivo cualificar las posibilidades de desarrollar capacidades, talentos, y un sentido de identidad cultural de la población en condición de discapacidad; así como disminuir su discriminación y exclusión social. Dimensión Entorno, Territorio y Medio Ambiente: tiene por objetivo definir y localizar acciones que permitan establecer las relaciones entre los factores físicos y materiales y la acción humana para el goce de un ambiente saludable.

Como hallazgo particular, se establece que no existe una entidad que claramente sea responsable de direccionar la política y su sistema distrital. Pese a que existe una Secretaría

Técnica, esta cambia cada cuatro años, pasando de una entidad a otra, lo que determina la inestabilidad de un equipo de trabajo que brinde continuidad y el permanente seguimiento a la implementación de la misma.

¿Por qué evaluar la capacidad institucional para implementar la política pública de discapacidad, como ejercicio práctico de esta tesis? Esta política pública posee características sistémicas que, al carecer de una entidad rectora que se haga cargo de su ejecución, toma impulso de la sinergia de los actores que conforman dicho sistema. Entonces la particularidad de carecer de un ente rector, es un buen comienzo para escogerla. Primero porque tal particularidad permite observar que no necesariamente se requiere de un organismo para generar un proceso de implementación. Segundo, dicha particularidad también permite observar que la institucionalización de conocimientos, actitudes y prácticas, frente a las decisiones que deben tomarse para lograr las metas de política, es lo que marca los resultados que se obtienen. ¿Conclusión? la evaluación de capacidades institucionales va más allá de entes formales, procesos y procedimientos. A cambio, indaga en los sujetos allí presentes, da cuenta de la realidad que se está construyendo socialmente, marcada por aquello que se acostumbra hacer y a institucionalizar.

Del total de la muestra encuestada el 30,7% no se encuentra en situación de discapacidad, este porcentaje está representado por delegados, consejeros, cuidadores y líderes; el porcentaje restante (69,3%) presenta algún tipo de discapacidad, entre las más prevalentes se observan: 13,6% son ciegos; 10,2% padecen discapacidad múltiple; el 9,1% discapacidad en movimiento de cuerpo, manos, o brazos; 6,8% discapacidad auditiva; y 4,5% movimiento del cuerpo brazos y piernas. También fueron entrevistadas personas con situación de discapacidad del sistema nervioso, la voz y el habla, sistema genital y reproductivo, entre otras, cuyo rango oscila entre el 1 y el 4.5%.

La Evaluación de la Capacidad Institucional (CI CAP)³² para la implementación de la política pública de población en situación de discapacidad en Bogotá, entrega resultados interesantes.

Al observar los datos, prevalece una tendencia generalizada de carácter negativo, en la capacidad institucional (CI CAP). Sin embargo, también se observa una marcada prevalencia de posiciones de indiferencia frente a las declaraciones, es decir que probablemente tal posición obedece a falta de claridad o a una posición consiente de indiferencia; no obstante, para el desarrollo de capacidades, dicha indiferencia puede valorarse como un potencial rescatable hacia la favorabilidad y este caso, incrementar la capacidad institucional.

En cuanto a la tendencia positiva de las capacidades institucionales, solo en el 30% de los casos revisados su valor supera los 30 puntos, lo cual significa que definitivamente el panorama exige un desarrollo de capacidades que le permita a los/as actores presentes en el sistema distrital de discapacidad, reorientar el rumbo de sus conocimientos, actitudes y prácticas, para que la política, en su fase de implementación cuente con capacidades de impulso positivo hacia el logro de los objetivos.

Finalmente, luego de agregar todos los datos en la matriz de resultados finales (ver tabla 43), la capacidad institucional (CI CAP) para la implementación de la política pública de atención a población en situación de discapacidad en Bogotá, alcanza 3.81 puntos, de 100 posibles. Además las capacidades institucionales con tendencia positiva no superan los 60 puntos, y por ejemplo, la capacidad que alcanza la mayor tendencia positiva, corresponde a las actitudes (16,31 / 100), mientras que las prácticas alcanzan 1,84 / 100, y la capacidad de

³² Con el propósito de tener presente las definiciones que orientan el ejercicio, a continuación se transcriben los dos conceptos claves a tener en cuenta en este momento: i) Por, Capacidad Institucional (CI) para la Implementación de Políticas Públicas, se comprende: el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP), que en la fase de implementación de políticas públicas, impulsan las decisiones, acciones y soluciones, de los agentes responsables de la implementación, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública. ii) Por, Implementación de una política pública se comprende: “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de objetivos de una política pública” (Subirats et al., 2008, p. 183). Ahora bien, de acuerdo con lo expresado por estos autores, el alcance de esta definición se resume en: a) aplicación de las decisiones del gobierno y del parlamento, b) acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación, y c) aplicación de las soluciones seleccionadas (D-A-S)

conocimientos, quizá muy importante, marca tendencia negativa, con un valor equivalente a -8,47 / 100.

Así, la capacidad institucional de conocimientos, actitudes y prácticas, esta incidiendo en el impulso de las decisiones, acciones y soluciones, que toman los agentes durante la etapa de implementación de manera restrictiva (3.81 / 100) en el sentido que no agrega el valor necesario para generar un impulso óptimo a las decisiones, acciones y soluciones. Esto significa que, los conocimientos, actitudes y prácticas que se están institucionalizando, están marcando una tendencia negativa o rumbo equivocado, pues la tradicional manera de hacer las cosas está conduciendo de manera incorrecta el curso de acción que debe seguir la política pública, para cumplir sus objetivos.

Con respecto al objetivo de entregar a la Secretaría Distrital de Planeación, un ítem dedicado a la evaluación de capacidades institucionales de la política pública de discapacidad de Bogotá, efectivamente el objetivo se cumple en el ítem 4.2.2., donde se exponen de manera explícita todos los resultados del ejercicio realizado, con el fin que pueda comprenderse y analizar su alcance.

Finalmente, con respecto a la pertinencia metodológica del modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, cabe concluir que ha sido una apuesta que pretende recabar de manera alternativa la evaluación de capacidades institucionales, esfuerzo del cual, también quedan lecciones aprendidas para ejercicios futuros.

Como logros del ejercicio se destacan los siguientes:

1. Nuevas definiciones: La inexistencia de conceptos que definan de manera específica dos aspectos centrales del presente trabajo, permitió proponer dos definiciones: i) Capacidad institucional para la implementación de políticas públicas y. ii) Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas.

2. Modelo de análisis que entrecruza dos tipos de variables: Si bien la etapa de implementación propuesta por subirats es precisa en cuanto a lo que en ella transcurre (eje 'Y' DAS). La propuesta de evaluación de capacidad a partir de conocimientos, actitudes y prácticas (CI CAP) permita develar porqué transcurre y potencialmente a donde se dirige (eje 'X' CAP).
3. Factibilidad de aplicación: Las variables de evaluación propuestas (CAP) son potencialmente aplicables a todas las escalas o niveles territoriales. Es decir que, tanto en un municipio pequeño o grande, quienes diseñan e implementan políticas públicas, son personas portadoras de conocimientos, actitudes y prácticas, quienes además responden por su implementación. De ello es posible inferir que la aplicación metodológica es pertinente y posible de aplicar en diferentes contextos.
4. Desafíos: Aunque el desarrollo del ejercicio ha sido gratificante y rico en aprendizajes, es claro que son bastantes los desafíos que en adelante marcan esta propuesta. Una primera apuesta podría ser, aplicar la evaluación CI CAP, a una política que esté presente en distintos niveles territoriales, para comprender afinidades y divergencias de las capacidades institucionales de los agentes y explicar algunos aspectos relacionados con los grados de institucionalización. Otro desafío es avanzar con precisión en la persistencia cultural de las CI CAP presentes en distintos escenarios.

Así, se considera que la metodología además de pertinente tiene un desarrollo potencial en todos sus aspectos y dimensiones de análisis. Por ahora, es posible afirmar que la hipótesis de trabajo ha sido probada:

El grado de institucionalización de los conocimientos, actitudes y prácticas de los agentes responsables de la implementación de la política pública de discapacidad, incide en las decisiones, acciones y soluciones, que toman estos agentes, (en tanto que dichas capacidades corresponden a 3.23 puntos de 100 posibles) y en el alcance de las metas que la política pública de discapacidad estableció para el año 2014. Caso en cual se ha podido.

En cuanto a las preguntas de arranque, ha sido decisión del investigador abordar la respuesta a continuación

- ¿Porqué, luego de intensivos y agotables ejercicios de formulación de políticas, en los cuales se integran múltiples intereses de la sociedad civil, el estado y el sector privado, En la etapa de implementación, los objetivos y metas no logran alcanzar los resultados esperados, como se deseó en el comienzo?.
- ¿Porqué, parecen insuficientes las capacidades institucionales que posee el distrito, para tramitar las políticas públicas que diseña, sobre todo en la fase de implementación, en la cual emergen la insatisfacción y el descreimiento social?

Porque el complejo arsenal de enfoques, instrumentos y metodologías, en su mayoría dedicados a explorar ámbitos (importantes sí, pero) externos al ser humano, han sido insuficientes para la necesaria interpretación de esta ciudad, como un sistema dinámico en el cual, el ser humano debe ser el centro de análisis.

Además, porque la tendencia a considerar las capacidades institucionales en el terreno organizacional y en la formalidad de mecanismos de interacción y procedimientos normativos, ha impedido profundizar en la subjetividad del individuo; en este caso funcionarios o agentes sociales, a quienes se les observa en relación con los medios y los fines, separados de la internalización que motiva la (in-explicable a veces) evidencia de sus actos, de sus conocimientos, actitudes y prácticas. Se les observa como entidades omnipresentes; portadoras objetivas de información, instrucciones, modelos y pasos a seguir; olvidando la cotidiana construcción social de su territorio y las relaciones que entretejen su evolución y la de sus instituciones.

Todo lo anteriormente escrito y argumentado, permite inferir que se ha cumplido el objetivo general: Proponer y aplicar un modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas, que indague a los/as agentes partícipes en la etapa de implementación, y deleve la prevalencia de conocimientos,

actitudes y prácticas, existente, en relación con las decisiones, acciones y soluciones que toman dichos agentes; con el fin de comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en la etapa de implementación de políticas, “evaluarlas” y calcular su grado de institucionalización.

Los términos o palabras que resultan claves para el presente trabajo son: Estado, instituciones, institucionalismo, neoinstitucionalismo, capacidades institucionales, políticas públicas, implementación de políticas públicas, y evaluación de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas.

6 ANEXOS

Anexo 1: Bateria de preguntas

BATERIA DE PREGUNTAS		
APLICACION DE LAS DECISIONES DEL GOBIERNO Y EL CONCEJO DE BOGOTA		
CONOCIMIENTOS	ACTITUDES	PRACTICAS
Las/os Consejales/as de Bogotá conocen TOTALMETE, los avances de la implementación de la política pública de discapacidad	El Consejo de Bogotá le da TODA la importancia a esta política. Incluye en la agenda, 4 veces al año, debates de control político, sobre la implementación de la política pública de discapacidad.	Los Consejales y Concejalas de Bogotá o ediles(as) Locales, NUNCA han sacado provecho, de la problemática de discapacidad, con fines electorales.
Los y las integrantes del consejo distrital de discapacidad tienen acceso a TODA la información necesaria para cumplir sus funciones de carácter, consultivo, asesor y de gestión del Sistema Distrital de Discapacidad.	Los/as consejeros/as y/o representantes Distritales, están TOTALMENTE ALEJADOS/AS de intereses particulares o personales cuando ejercen su rol.	Los lineamientos que define el Consejo Distrital de Discapacidad, son TOTALMENTE claros y comprensibles. NO se contradicen.
Los y las integrantes del consejo local de discapacidad tienen acceso a TODA la información necesaria para cumplir sus funciones de planeación, ejecución, seguimiento y control social.	Los consejeros Distritales están TOTALMENTE ALEJADOS de interés particulares o personales cuando ejercen su rol.	Los y las integrantes del consejo Local de discapacidad adoptan TODOS los lineamientos del Consejo Distrital de Discapacidad, para cumplir sus funciones.
Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), desconocen el DEBER de articular la Política Distrital de Discapacidad, al Plan de Desarrollo Distrital y los planes, programas y proyectos sectoriales.	Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), DESESTIMAN los pronunciamientos del Consejo Distrital de Discapacidad.	Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), armonizan ADECUADAMENTE la política de discapacidad con el Plan de Desarrollo Distrital y los planes, programas y proyectos sectoriales.
Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor conocen TOTALMENTE las decisiones que toma el nivel directivo, para implementar la política de discapacidad	Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, NUNCA contradicen las decisiones del nivel directivo o del alto gobierno.	Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, están TOTALMENTE alineados con las decisiones del nivel directivo.
ACCIONES DE LOS AGENTES A CARGO DE LA IMPLEMENTACION		
CONOCIMIENTOS	ACTITUDES	PRACTICAS
Las y los Consejeros/as y/o Representantes al consejo Distrital de Discapacidad, conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad	Las y los Consejeros/as y/o Representantes al Consejo Distrital de Discapacidad, asisten y participan en TODOS los comités de carácter distrital	Los y las integrantes del Consejo Distrital de Discapacidad coordinan, planean, concertan, adoptan y evalúan políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la discapacidad en el Distrito Capital.
		Existen Consjeros y/o Representantes al consejo distrital de discapacidad, que desean ser contratistas de las entidades responsables de la implementación de la política
Las y los Consejeros/as y/o Representantes al consejo Local de Discapacidad, conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.	Las y los Consejeros/as y/o Representantes al Consejo Local de Discapacidad, asisten y participan comprometidamente en TODOS los comités de carácter Local	Los y las integrantes del consejo local de discapacidad planifican, ejecutan, realizan seguimiento y control social para medir el impacto de la política a nivel local,
		Existen r Consejeros/as y/o Representantes al consejo local de discapacidad, que desean ser contratista de las entidades responsables de la implementación de la política.

Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales) demuestran que conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad	Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), NUNCA han delegado su participación.	Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/alcaldes(as) Locales), planean coherentemente el cumplimiento de las acciones de la política.
Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor demuestran que conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad	Existen celos o disputas entre las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, que representan diferentes sectores.	Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, NUNCA han improvisado las acciones que se llevan a cabo en el territorio
		Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, acompañan TODAS las acciones previstas para la ejecución de los planes de acción, de la Política.
APLICACION DE SOLUCIONES SELECCIONADAS		
CONOCIMIENTOS	ACTITUDES	PRACTICAS
Las y los funcionarios distritales responsables de la implementación de los planes programas y proyectos derivados de la política pública de discapacidad, cuentan con las habilidades y competencias para llevar a cabo los proceso de contratación pública.	Las y los funcionarios distritales responsables de la implementación, demuestran interés por conseguir las metas.	La administración Distrital ha alcanzado las metas de política establecidas para el año 2014
Existen estrategias de información y comunicación que dan a conocer masivamente los mecanismos para elegir o ser elegida/o como consejero(a) y/o representante local y/o distrital de Discapacidad	Las instituciones distritales y los/as funcionarios/as no restringen la participación y el control social	Los/as consejeros(as) y/o representantes al consejo distrital o local de discapacidad, han sido legítimamente elegidos No existen barreras de acceso a los procesos de participación
Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, conocen TOTALMENTE sus derechos y mecanismos de acceso a los bienes y servicios que les ofrece la Política de Discapacidad.	Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, NUNCA han rechazado la oferta de bienes y servicios que la política contempla en su beneficio.	Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, han recibido la TOTALIDAD de bienes y servicios previstos en la Política de Discapacidad.
Existen estrategias de información y comunicación que dan a conocer la oferta institucional y de servios que la política pública ofrece para la comunidad	Hay total transparencia en los mecanismos de selección de beneficiarios/as de los planes, programas y proyectos definidos en la política pública.	No existen barreras de acceso a los beneficios que ofrece la política de discapacidad

Anexo 2: Formulario Tipo Encuesta

LOCALIZACIÓN		IDENTIFICACIÓN PERSONAL	
FECHA DE REGISTRO		NOMBRES Y APELLIDOS:	
DÍA:	MES:	AÑO:	DOCUMENTO IDENTIDAD
CIUDAD :	LOCALIDAD:	EDAD AÑOS CUMPLIDOS:	
ESTRATO AL QUE PERTENECE	1. <input type="checkbox"/>	2. <input type="checkbox"/>	3. <input type="checkbox"/>
	4. <input type="checkbox"/>	5. <input type="checkbox"/>	6. <input type="checkbox"/>
		PRESENTA ALGUN TIPO DE DISCAPACIDAD :	
		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
DE ACUERDO A SU DISCAPACIDAD POR FAVOR IDENTIFIQUE LA SEGÚN SU ESTRUCTURA O FUNCIONES CORPORALES QUE PRESENTAN ALTERACIONES ? MARQUE CON UNA X SU RESPUESTA.			
El sistema nervioso	<input type="checkbox"/>	El sistema cardiorrespiratorio y las defensas	<input type="checkbox"/>
Ojos	<input type="checkbox"/>	La digestión, el metabolismo, las hormonas	<input type="checkbox"/>
Oídos	<input type="checkbox"/>	El sistema genital y reproductivo	<input type="checkbox"/>
Los demás órganos de los sentidos (olfato, tacto, gusto)	<input type="checkbox"/>	El movimiento del cuerpo, manos, brazos, piernas	<input type="checkbox"/>
La voz y el habla	<input type="checkbox"/>	La piel	<input type="checkbox"/>
otros :	<input type="checkbox"/>	Cual ?	
IDENTIFICACIÓN DEL AGENTE			
Alcalde Distrital	<input type="checkbox"/>	Representante	<input type="checkbox"/>
Alcalde Local	<input type="checkbox"/>	Secretario	<input type="checkbox"/>
Delegado	<input type="checkbox"/>	Director	<input type="checkbox"/>
Otro:	<input type="checkbox"/>	Cual?	
I. APLICACIÓN DE LAS DECISIONES DEL GOBIERNO Y EL CONCEJO DE BOGOTÁ			
1.1. CONOCIMIENTOS			
Marque su grado de aceptación o rechazo hacia las proposiciones expresada en los siguientes ítems. Para cada ítem elija una de las cinco alternativas de respuesta siguientes : (5) Totalmente de acuerdo; (4) De acuerdo; (3) Indiferente; (2) En desacuerdo; (1) Totalmente en desacuerdo.			
1.1.1 Los Concejales y concejalas de Bogotá conocen TOTALMETE, los avances de la implementación de la política pública de discapacidad.			
1.	<input type="checkbox"/>	2.	<input type="checkbox"/>
3.	<input type="checkbox"/>	4.	<input type="checkbox"/>
5.	<input type="checkbox"/>		
1.1.2 Los y las integrantes del consejo distrital de discapacidad tienen acceso a TODA la información necesaria para cumplir sus funciones de carácter, consultivo, asesor y de gestión del Sistema Distrital de Discapacidad.			
1.	<input type="checkbox"/>	2.	<input type="checkbox"/>
3.	<input type="checkbox"/>	4.	<input type="checkbox"/>
5.	<input type="checkbox"/>		
1.1.3 Los y las integrantes del consejo local de discapacidad tienen acceso a TODA la información necesaria para cumplir sus funciones de planeación, ejecución, seguimiento y control social.			
1.	<input type="checkbox"/>	2.	<input type="checkbox"/>
3.	<input type="checkbox"/>	4.	<input type="checkbox"/>
5.	<input type="checkbox"/>		
1.1.4 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), desconocen el DEBER de articular la Política Distrital de Discapacidad, al Plan de Desarrollo Distrital y los planes, programas y proyectos sectoriales.			
1.	<input type="checkbox"/>	2.	<input type="checkbox"/>
3.	<input type="checkbox"/>	4.	<input type="checkbox"/>
5.	<input type="checkbox"/>		

1.1.5 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor conocen TOTALMENTE las decisiones que toma el nivel directivo, para implementar la política de discapacidad.

1. 2. 3.

1.2. ACTITUDES

1.2.1 El Consejo de Bogotá le da TODA la importancia a esta política. Incluye en la agenda, 4 veces al año, debates de control político, sobre la implementación de la política pública de discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

1.2.2 Los/as consejeros/as y/o representantes Distritales, están TOTALMENTE ALEJADOS/AS de intereses particulares o personales cuando ejercen su rol.

1. 2. 3. 4.

1.2.3 Los consejeros Distritales y/o representantes locales están TOTALMENTE ALEJADOS de interés particulares o personales cuando ejercen su rol.

1. 2. 3. 4. 5.

1.2.4 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), DESESTIMAN los pronunciamientos del Consejo Distrital de Discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

1.2.5 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, NUNCA contradicen las decisiones del nivel directivo o del alto gobierno.

1. 2. 3. 4. 5.

1.3. PRACTICAS

1.3.1 Los Concejales y Concejales de Bogotá o ediles(as) Locales, NUNCA han sacado provecho, de la problemática de discapacidad, con fines electorales.

1. 2. 3. 4. 5.

1.3.2 Los lineamientos que define el Consejo Distrital de Discapacidad, son TOTALMENTE claros y comprensibles. NO se contradicen.

1. 2. 3. 4. 5.

1.3.3 Los y las integrantes del consejo Local de discapacidad adoptan TODOS los lineamientos del Consejo Distrital de Discapacidad, para cumplir sus funciones.

1. 2. 3. 4. 5.

1.3.4 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), armonizan ADECUADAMENTE la política de discapacidad con el Plan de Desarrollo Distrital y los planes, programas y proyectos sectoriales.

1. 2. 3. 4. 5.

1.3.5 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, están TOTALMENTE alineados con las decisiones del nivel directivo.

1. 2. 3. 4. 5.

II. ACCIONES DE LOS AGENTES A CARGO DE LA IMPLEMENTACIÓN

2.1. CONOCIMIENTOS

2.1.1 Las y los Consejeros/as y/o Representantes al consejo Distrital de Discapacidad, conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

2.1.2 Las y los Consejeros/as y/o Representantes al consejo Local de Discapacidad, conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

2.1.3 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales) demuestran que conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

2.1.4 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor demuestran que conocen TOTALMENTE la política pública de discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

2.2. ACTITUDES

2.2.1 Las y los Consejeros/as y/o Representantes al Consejo Distrital de Discapacidad, asisten y participan en TODOS los comités de carácter distrital.

1. 2. 3. 4. 5.

2.2.2 Las y los Consejeros/as y/o Representantes al Consejo Local de Discapacidad, asisten y participan comprometidamente en TODOS los comités de carácter Local.

1. 2. 3. 4. 5.

2.2.3 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), NUNCA han delegado su participación.

1. 2. 3. 4. 5.

2.2.4 Existen celos o disputas entre las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, que representan diferentes sectores.

1. 2. 3. 4. 5.

2.3. PRÁCTICAS

2.3.1 Los y las integrantes del Consejo Distrital de Discapacidad coordinan, planean, concertan, adoptan y evalúan políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la discapacidad en el Distrito Capital

1. 2. 3. 4. 5.

2.3.2 Existen Consejeros y/o Representantes al consejo distrital de discapacidad, que desean ser contratistas de las entidades responsables de la implementación de la política.

1. 2. 3. 4. 5.

2.3.3 Los y las integrantes del consejo local de discapacidad planifican, ejecutan, realizan seguimiento y control social para medir el impacto de la política a nivel local.

1. 2. 3. 4. 5.

2.3.4 Existen Consejeros/as y/o Representantes al consejo local de discapacidad, que desean ser contratista de las entidades responsables de la implementación de la política.

1. 2. 3. 4. 5.

2.3.5 Las y los funcionarios del nivel directivo (Alcalde Mayor/Secretarios(as)/ alcaldes(as) Locales), planean coherentemente el cumplimiento de las acciones de la política.

1. 2. 3. 4. 5.

2.3.6 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, NUNCA han improvisado las acciones que se llevan a cabo en el territorio.

1. 2. 3. 4. 5.

2.3.7 Las y los funcionarios del nivel profesional y/o asesor, acompañan TODAS las acciones previstas para la ejecución de los planes de acción de la Política.

1. 2. 3. 4. 5.

III. APLICACIÓN DE **SOLUCIONES** SELECCIONADAS

3.1. CONOCIMIENTOS

3.1.1 Las y los funcionarios distritales responsables de la implementación de los planes programas y proyectos derivados de la política pública de discapacidad, cuentan con las habilidades y competencias para llevar a cabo los procesos de contratación pública.

1. 2. 3. 5.

3.1.2 Existen estrategias de información y comunicación que dan a conocer masivamente los mecanismos para elegir o ser elegida/o como consejero(a) y/o representante local y/o distrital de Discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

3.1.3 Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, conocen TOTALMENTE sus derechos y mecanismos de acceso a los bienes y servicios que les ofrece la Política de Discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

3.1.4 Existen estrategias de información y comunicación que dan a conocer la oferta institucional y de servicios que la política pública ofrece para la comunidad.

1. 2. 3. 4. 5.

3.2. ACTITUDES

3.2.1 Las y los funcionarios distritales responsables de la implementación, demuestran interés por conseguir las metas.

3.2.2 Las instituciones distritales y los/as funcionarios/as no restringen la participación y el control social.

1. 2. 3. 4. 5.

3.2.3 Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, NUNCA han rechazado la oferta de bienes y servicios que la política contempla en su beneficio.

1. 2. 3. 4. 5.

3.2.4 Hay total transparencia en los mecanismos de selección de beneficiarios/as de los planes, programas y proyectos definidos en la política pública.

1. 2. 3. 4. 5.

3.3. PRÁCTICAS

3.3.1 La administración Distrital ha alcanzado las metas de política establecidas para el año 2014.

1. 2. 3. 4. 5.

3.3.2 Los/as consejeros(as) y/o representantes al consejo distrital o local de discapacidad, han sido legítimamente elegidos.

1. 2. 3. 4. 5.

3.3.3 No existen barreras de acceso a los procesos de participación.

1. 2. 3. 4. 5.

3.3.4 Las y los beneficiarios de la Política Distrital de Discapacidad, han recibido la TOTALIDAD de bienes y servicios previstos en la Política de Discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

3.3.5 No existen barreras de acceso a los beneficios que ofrece la política de discapacidad.

1. 2. 3. 4. 5.

Anexo 3 Listado de personas Encuestadas - Trabajo de campo

CEDULA	EDAD	NOMBRE	CARGO	LOCALIDAD
17.546.157	59	EDUARDO E. BARROS	CONCEJERO LOCAL	USAQUEN
51.560.305	55	ANA TARAZONA	CUIDADOR	USAQUEN
52.167.217	40	CLAUDIA G	CONCEJERO LOCAL	USAQUEN
3.150.544	55	BERNARDO MORENO PAEZ	DELEGADO	CIUDAD BOLIVAR
1.018.449.509	23	B. BORDA R	CUIDADOR	CHAPINERO
77.018.105	50	CATALINA J. CASTRO	CONCEJERO LOCAL	CHAPINERO
19.268.605	58	JOSE ANTONIO PACHECO	CONCEJERO LOCAL	CHAPINERO
79.277.238	54	NELSON JULIAN V	CONCEJERO DISTRITAL	SANTA FÉ
41.661.646	35	MARIA YAMILE LEON	CUIDADOR	SANTA FÉ
19.175.134	63	FERNANDO TORRES	CONCEJERO LOCAL	SAN CRISTOBAL
79.448.272	35	WILLIAM BOHORQUEZ	CONCEJERO LOCAL	SAN CRISTOBAL
46.363.393	47	ANA MARIA CONTRERAS	CONCEJERO LOCAL	SAN CRISTOBAL
1.136.911.106	35	MORA MORENO WENDY	CONCEJERO LOCAL	SAN CRISTOBAL
51.737.725	36	MYRIAM RUTH VERA	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	SAN CRISTOBAL
52.223.884	40	CLAUDIA PATRICIA DIAZ	CONCEJERO DISTRITAL	USME
79.721.447	39	GIOVANNI GUARIN R	CONCEJERO LOCAL	USME
796.355.878	42	JOHN A AUTIN	CONCEJERO LOCAL	USME
51.863.947	35	MARIA LUZ HELENA HERNANDEZ	CUIDADOR	USME
52.206.414	43	ANA SANCHEZ	DELEGADO	USME
3.231.835	54	AGUSTIN NAVARRETE	GESTOR DE DISCAPACIDAD	TUNJUELITO
1	67	NN	CONCEJERO DISTRITAL	TUNJUELITO
52.905.742	41	JHOANA JAZMIN BEJARANO	CONCEJERO LOCAL	TUNJUELITO
19.329.868	58	HECTOR BERMUDEZ	LIDER	TUNJUELITO
79.985.249	35	JOHAN VILLANUEVA	CUIDADOR	BOSA
79.101.949	58	JULIO RODRIGUEZ	CONCEJERO LOCAL	BOSA
42.974.068	58	GIRLENA VARGAS	CONCEJERO LOCAL	BOSA
65.716.884	39	ROCIO MOSCOSO	CUIDADOR	BOSA
3.973.327	54	JANETH LEON	DELEGADO	BOSA
79.051.929	48	MIGUEL ANGEL GONZALEZ	CONCEJERO LOCAL	BOSA
51.771.108	50	AIDA PILAR NAVARRETE	CONCEJERO LOCAL	KENNEDY
52.552.974	45	ADRIAN SOR VILLALBA VILLAMIZAR	CONCEJERO LOCAL	KENNEDY
41.529.002	59	MARTHA E. C	CONCEJERO LOCAL	KENNEDY
39.641.796	49	MARTHA ELIDIA CHACON	CONCEJERO LOCAL	KENNEDY
17.079.468	72	FELIX HERNANDEZ	CONCEJERO LOCAL	FONTIBON
19.359.267	56	JOSÉ	CONCEJERO LOCAL	FONTIBON
52.654.008	40	GLORIA YOLANDA LEON	LIDER	FONTIBON
20.483.122	55	STELLA SABOGAL	CONCEJERO LOCAL	FONTIBON
39.758.522	43	MAGDA ROSALB A VALERO	CONCEJERO DISTRITAL	FONTIBON
1	20	NN	CONCEJERO LOCAL	FONTIBON
53.167.503	29	KARINA GUZMAN LEAL	LIDER	FONTIBON
19.114.677	65	JULIO A. CAÑON	CONCEJERO DISTRITAL	ENGATIVA
194.444.303	53	MAURICIO SUAREZ	LIDER	ENGATIVA
41.783.872	55	CLARA MARLEN TORRES	CUIDADOR	ENGATIVA
51.619.495	53	ROSALBA VARGAS	CUIDADOR	SUBA
19.395.906	55	MANUEL ARMANDO FAJARDO	LIDER	SUBA
39.521.368	54	MARTHA PEDRAZA	LIDER	SUBA
20.177.232	37	MAGDALY MONDRAGON	LIDER	SUBA
1.032.402.799	27	ANA MARIA MORALES	CONCEJERO LOCAL	SUBA
522.265.704	39	ANGELA POLANIA	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	BARRIOS UNIDOS
17.069.704	35	LUIS EDUARDO GOMEZ	LIDER	BARRIOS UNIDOS
41.657.855	40	MARLEN CONSUELO PINZON	CONCEJERO LOCAL	BARRIOS UNIDOS
52.937.251	29	LEIDY MEJIA JIMENEZ	CONCEJERO DISTRITAL	BARRIOS UNIDOS
51.672.086	53	MAGDALENA CALA	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	TEUSAQUILLO
1.130.621.935	26	SAMIR GONZALEZ LARGO	CONCEJERO DISTRITAL	TEUSAQUILLO
51.949.968	49	DORIS MARISOL GOMEZ	CONCEJERO LOCAL	TEUSAQUILLO
79.811.164	37	LIBARDO SANCHEZ	CONCEJERO DISTRITAL	MARTIRES
51.754.310	51	OLGA FABIOLA TORRES	CONCEJERO LOCAL	MARTIRES
20.316.868	72	CARMEN ELISA TRIVIÑO	CONCEJERO DISTRITAL	ANTONIO NARIÑO
79.576.148	40	JOSE BERNARDO T	LIDER	PUENTE ARANDA
51.751.419	50	CLAUDIA MARIA AREVALO	CONCEJERO DISTRITAL	RAFAEL URIBE
1.031.152.578	41	NELSON ANDRES P	CUIDADOR	RAFAEL URIBE

CEDULA	EDAD	NOMBRE	CARGO	LOCALIDAD
1.033.686.079	28	GUILLERMO CASTELLANOS	LIDER	RAFAEL URIBE
1.001.061.645	11	SARA MICHELLE PINZON SOTO	CONCEJERO DISTRITAL	RAFAEL URIBE
496.521.133	53	YANITH ESINOSA	CONCEJERO LOCAL	RAFAEL URIBE
41.399.573	67	HELENA RODRIGUEZ	CONCEJERO LOCAL	RAFAEL URIBE
51.710.656	51	FRANCY ELENA ESPINEL	CONCEJERO LOCAL	RAFAEL URIBE
1.033.711.465	25	CAMILO DIAZ OTERO	CONCEJERO DISTRITAL	RAFAEL URIBE
33.703.075	42	HEIDI CIERRA	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	CIUDAD BOLIVAR
51.684.337	40	TERESA VELASCO	CONCEJERO LOCAL	CIUDAD BOLIVAR
52.315.929	38	MARIA ANTONIA GARCIA VILLAMARIN	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	CIUDAD BOLIVAR
80.897.116	29	JUAN CARLOS SANTA MARIA	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	CIUDAD BOLIVAR
361.550.706	45	GRACIELA CAVIEDES	CONCEJERO LOCAL	SAN CRISTOBAL
519.441.647	46	MARIA NELCY RODRIGUEZ	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	SAN CRISTOBAL
39.797.293	41	NIDIAN ROCIO MORALES	CUIDADOR	USME
79.373.261	49	RAFAEL CEPEDA R	CUIDADOR	FONTIBON
79.840.060	37	HENRY SANCHEZ	CONCEJERO LOCAL	ENGATIVA
1.705.266	41	MARCO ANTONIO PERALTA	CONCEJERO LOCAL	ANTONIO NARIÑO
46.667.167	43	ROCIO CHAPARRO	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	TEUSAQUILLO
32.392.147	42	NUDELMAN ROSERO P	GESTOR DE DISCAPACIDAD	MARTIRES
36.558.413	53	BERENICE ISABEL GARCIA CASTRO	CUIDADOR	CANDELARIA
457.150	52	ARMANDO RODRIGUEZ	CONCEJERO LOCAL	ANTONIO NARIÑO
28.478.859	58	MARIA DE LAS NIEVES BARRERA	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	CANDELARIA
4.124.763	59	LIGIA SANCHEZ	FUNCIONARIO Y/O PROFESIONAL STDD	CANDELARIA
11.313.575	49	OSCAR E. TORRES	LIDER	CANDELARIA
79.895.083	40	DAVID ENRIQUE REALPE SANDOVAL	GESTOR DE DISCAPACIDAD	SANTA FÉ
52.537.188	35	LIZBETH RODRIGUEZ	CUIDADOR	MARTIRES
521.221.989	41	SARÁ RAQUEL FRANCIS	LIDER	PUENTE ARANDA
51.615.759	59	MARGOTH PATRICIA FERRO CORTES	CONCEJERO LOCAL	USAQUEN

Anexo 4: Formulario de Entrevista Semiestructurada Dirigida a Expertos.

LOCALIZACIÓN		IDENTIFICACIÓN PERSONAL	
FECHA DE REGISTRO		NOMBRES Y APELLIDOS: _____	
DIA: _____	MES: _____	AÑO: _____	DOCUMENTO IDENTIDAD: _____
CIUDAD: _____	LOCALIDAD: _____	EDAD AÑOS CUMPLIDOS: _____	
ESTRATO AL QUE _____	1. <input type="text"/> 2. <input type="text"/> 3. <input type="text"/>		
	4. <input type="text"/> 5. <input type="text"/> 6. <input type="text"/>		
IDENTIFICACIÓN DEL AGENTE			
Alcalde Distrital	<input type="checkbox"/>	Representante	<input type="checkbox"/>
Alcalde Local	<input type="checkbox"/>	Secretario	<input type="checkbox"/>
Delegado	<input type="checkbox"/>	Director	<input type="checkbox"/>
Otro: _____	<input type="checkbox"/>	Cual? _____	
I. APLICACIÓN DE LAS DECISIONES DEL GOBIERNO Y EL CONCEJO DE BOGOTÁ			
1.1. CONOCIMIENTOS			
1.2. ACTITUDES			
1.3. PRÁCTICAS			
II. ACCIONES DE LOS AGENTES A CARGO DE LA IMPLEMENTACIÓN			
2.1. CONOCIMIENTOS			
2.2. ACTITUDES			
2.3. PRÁCTICAS			
III. APLICACIÓN DE SOLUCIONES SELECCIONADAS			
3.1. CONOCIMIENTOS			
3.2. ACTITUDES			
3.3. PRÁCTICAS			

Anexo 5: Listado de Expertos Entrevistados - Trabajo de Campo

Registro de Audio y Transcripcion						
N°	FECHA	NOMBRE Y APELLIDO	SECTOR	PERFIL	LUGAR DE ENTREVISTA	DURACIÓN
1	Marzo 3 de 2015	Eliana Mongui Avila	Experta	Asesora de Secretaria de integracion social	Bogota, Distrito capital Colombia	19'10"
2	Fbrero 25 de 2015	Luis Gabriel Roa	Experto	Profesional, especialista en la politica publica de Discapacidad	Bogota, Distrito capital Colombia	38'05"
3	27 de Febrero de 2015	Robitzon Ortiz Olaya	Experto	Director de Equidad y politicas poblacionales de la secretaria distrital de planeación	Bogota, Distrito capital Colombia	27'33"
4	28 de Febrero de 2015	Patricia Sarmiento	Experto	Directora y gestora del proyecto 721; sobre la politica publica de discapacidad.	Bogota, Distrito capital Colombia	4'15"
5	28 de Febrero de 2015	Nieves Barrera	Representant e local	Representante consejo local, elegida por la comunidad.	Bogota, Distrito capital Colombia	2'12"
6	7 de marzo de 2015	Hector Henry Henao	Experto	Delegado ante el sistema distrital de discapacidad; delegado de la secretaria de salud	Bogota, Distrito capital Colombia	57'5"
7	5 de marzo de 2015	Maria Victoria Carrillo	Experta	Profesional especializado, grupo tecnico de discapacidad, secretaria de salud.	Bogota, Distrito capital Colombia	48'46"

Anexo 6: Transcripción Entrevista a Eliana Cristina Mongui.

Bogotá, Marzo 03 de 2015

Juan Carlos Bejarano Moreno

Candidato a Tesis Doctoral de Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública. Casuística en Bogotá: "Política Publica de Discapacidad".

Entrevista a Eliana Cristina Mongui Ávila

Eliana Cristina: Asesora 1 encargada del tema de Discapacidad y Familia en la dirección poblacional de la Secretaria de Integración Social.

Juan Carlos: Eliana muchas gracias, la primera pregunta es sobre la aplicación de las decisiones del gobierno y del consejo de Bogotá, en la fase de implementación de la política pública de Discapacidad, por favor cuéntenos desde su punto de vista; que conocimientos, que actitudes y practicas se presentan en esta fase de aplicación de decisiones.

Eliana Cristina: Cada cuatro (4) años cambian, por plan de desarrollo los funcionarios encargados de la política, en algunas entidades se mantiene el grupo técnico y tiene los conocimientos y esta política tiene un plan de acción que carece de definición de indicadores, entonces es muy difícil, el conocimiento es poco realmente en la administración y no se ha avanzado lo que uno esperaría en la implementación de esa política.

Actitudes, son distintas según el interés, ahí hay gente que se preocupa mucho y hay gente que no; eso depende mucho de la persona que llegue a trabajar en el tema y del directivo que le interese el tema, en esta administración se le dio por ejemplo mucha fuerza a la política de discapacidad.

Las practicas por ejemplo eso: dejar, decirle a los directivos que es importante, un espacio de trabajo de la política es el consejo distrital de discapacidad; que un secretario este en cabeza y asista todo el tiempo ha hecho que otros secretarios asistan, ese interés de una persona ha hecho que esa práctica permee otros espacios y se ha mejorado el conocimiento y la necesidad de mejorar el conocimiento, al hacer una revisión de lo que se ha hecho se ha

visto los vacíos y la necesidad de ampliar el conocimiento en la política, en el consejo de Bogotá, depende de cada concejal; hay grupos de interés para discapacidad, pero eso está permeado por interés, entonces cada grupo llama sectores de la población. El movimiento social de discapacidad es muy diverso, tiene afiliaciones políticas distintas y tiene niveles de conocimiento diferentes y entre ellos son excluyentes, uno pensaría que si se lanza un acuerdo para mejorar ciertas cosas en discapacidad todo el movimiento social va a estar conforme y va a apoyar eso?, no.

Lo que hemos visto es que el conocimiento, por eso mismo porque cada grupo social se pega a alguna línea; es fragmentado. Las actitudes es que algunas cosas no funcionan como uno esperaría en el consejo de Bogotá. Y las prácticas es que en época electoral la discapacidad es un tema muy atractivo para hacer campaña política.

J.C: Segunda pregunta, pasando a las acciones de los agentes que están a cargo de la implementación, llámese actores políticos, llámese actores del orden burocrático o de la comunidad que hacen parte del sistema distrital; hablemos de los conocimientos, actitudes y prácticas que prevalecen en las acciones.

E.C: En la administración, lo que te dije hay niveles de conocimiento distintos y cada entidad tiene memoria institucional diferente; si tenemos un funcionario que lleva cinco (5) años trabajando el tema sabe mucho, si nos cambian el funcionario y llega uno nuevo, se necesita tiempo de entrenamiento y calcula más o menos seis (6) meses, para que coja todo lo que significa el sistema y eso limita. Porque en los tiempos de planeación, lo que uno esperaría es que como Bogotá se planea en cada plan de desarrollo, que las cosas coyunturales, importantes de la política, su plan de acción quedara reflejado en el plan de desarrollo, como no ha ocurrido así; las prácticas son gestiones particulares que se hacen en los sectores para lograr dejar algo de presupuesto, en la comunidad no hay claridad; por ejemplo: las personas del movimiento social de discapacidad, hasta ahora se están cualificando en el funcionamiento burocrático de la ciudad, en los tiempos de planeación, en los tiempos de ejecución; ellos todavía no han cogido el ritmo, ni ven la necesidad de hacer la planeación y la incidencia en tiempos precisos, ellos todavía están con la idea (no todos, algunos), que haciendo protestas, haciendo bloqueos es como se logran las cosas. Hay diferentes formaciones en las personas; hay personas que no saben cómo participar y hacer la incidencia en el estado, sino que ellos necesitan un servicio particular, ni siquiera

saben que existe la política, saben que existe un servicio que les da algo y es ese paso en la formación y cualificación de las personas yo creo que es un 40 por ciento (40%) del movimiento social si se necesita. Yo digo cuarenta (40) porque son muchos; la gente en el día a día, en las localidades, cuando le llegan los servicios no tiene tantas claridades respecto a la política como uno esperaría.

Además dicen que Colombia es una facultad de derecho, la gente recita la norma, pero a la hora de encajar eso con los tiempos y las maneras como planea la administración pública; es lejana.

E.C ¿Cuál otro me preguntaste?

J.C: En eso que usted está mencionando, ¿cuáles podrían ser las brechas más prevalentes, en lo que tiene que ver con la planeación y llevar a cabo la acción?

E.C: Todos los saberes técnicos tienen una barrera o la han montado de barrera, de decirles a las personas que eso es muy difícil, y no acercarse. Hay muchas personas; directivos, técnicos que son muy groseros con las personas con discapacidad o sus familias; entonces le hablan en unos términos que no entienden y además les aburren. Había una cosa que nos decían el sábado (Evento de Secretaria de Integración Social 28 de Febrero 2015) y es: nosotros no conocemos la ruta para hacer las cosas, entonces nos empiezan a mandar de un sitio a otro; y nos cansamos, es mejor no hacer nada o salir a protestar porque nos cansamos en el camino que nos marcan; entonces una brecha es bajarle la información adecuada a las personas, tener el tiempo y la disposición y hacer un acompañamiento, no es solo sacar un material o contar algo en una charla sino estar, acompañarlos, porque eso es una práctica, hacer ejercicio de derecho y realización de derechos es una práctica. Que no se cansen y que sepan que si hay tiempo y si hay maneras.

Lo otro es que a la burocracia no le interesa mucho que la gente entre tanto a conocer la estructura de procedimiento, porque se vuelve muy engorroso, porque en muchos casos lo que hacen es llenar a las instituciones de derechos de petición. La manera como se ha relacionado el movimiento social con la institucionalidad es con derechos de petición y tutelas, pero esa no es la única vía, eso lo que demuestra es que nos hace falta formación de

ambos lados; que la gente tenga suficiente información y que la entidad también se adapte a los tiempos de las personas.

J.C: En cuanto a las practicas que tienen que ver con las acciones, ¿existe alguna diferenciación en los roles de los actores que hacen parte de la política?, como es que se cumplen esos roles.

E.C: Esta política la formularon de una manera muy particular; yo estaba con LGBTI, mujer y género, infancia y ahora discapacidad, pero la discapacidad genero un sistema, que es el sistema distrital de discapacidad, en donde hay muchos actores, toda la administración publica en teoría debería hacer parte del sistema y tienen un espacio de trabajo técnico mixto que es muy interesante, pero es complejo el trabajo que se llama comité técnico; en ese comité técnico participan los técnicos de las entidades responsables de la implementación de la política y concejeros locales y distritales. En este caso, personas que han sido elegidas por la comunidad, por el movimiento de discapacidad para que los represente en cada una de las siete (7) discapacidades; hay siete concejeros en ese comité y en la manera cómo funciona el trabajo siento que le faltaría más acompañamiento a los concejeros, porque son discursos distintos hay momentos en que los discursos chocan mucho, porque los espacios se comparten pero están hablando de cosas distintas.

Lo que decía un compañero; lo primero que hay que hacer es un ajuste de expectativas, mucha de la frustración es por la expectativas que llevan y porque me molesta tanto lo que pasa en el lugar. Esa falta de claridad tanto de técnicos como de concejeros; ha sido un ejercicio muy bonito que estamos revisando ahorita de registro y contarles y explicarles los tiempos y las maneras y hemos logrado separar espacios porque hay cosas que tienen que hacer los técnicos dentro de la burocracia de las entidades y hay otras cosas en donde los concejeros nos pueden ayudar mucho en los consejos locales con la comunidad y compartir responsabilidades y afianzar el trabajo.

Yo lo que siento es que ese espacio no ha sido tan rico como uno esperaría; la fortaleza que tiene de mezclar actores de diferentes lugares no se ha visto por eso, porque hay una distancia de una expectativa de los lenguajes con los que se empezó a trabajar en el comité.

J.C: Bueno Eliana, muy interesante su punto de vista; vayamos a la soluciones, porque digamos esto debe aterrizar en algo en las soluciones. Cómo ve el tema de las soluciones en cuanto a conocimientos, actitudes y prácticas que se presentan allí, en el momento de las soluciones, ya se planeó, ya se hizo todo para llevar a cabo, pero llegan las soluciones, frente a eso que observa.

E.C: Una solución es sacar materiales y procesos de acompañamiento a ambos lados. Trabajar en el tema de discapacidad no es como con cualquier otra política, esta es muy sensible hay personas que no tienen la sensibilidad de escuchar y esta política si exige que uno se coloque en el otro lugar. Y te hace colocar desde otro lugar. Yo tengo un compañero que estaba en cultura y para trabajar aprendió lenguaje de señas, esto exige de las personas técnicas de las personas técnicas que van a trabajar, no solo el conocimiento técnico de la política sino la vivencia en particular de cada una de las discapacidades para poder trabajar y eso te lo da la experiencia con las personas y sus familias.

Soluciones eso: más acompañamiento, que las personas que vayan a trabajar en discapacidad les guste, les debe gustar porque exige del ser humano colocarse en otro lugar y también trabajar con las personas con discapacidad para cambiar los discursos y mostrarles que los servicios que les llegan, por lo que ellos van a algún lugar por cierto tipo de beneficio, no es solo eso, sino que eso les debe permitir muchas otras cosas: de relacionarse distinto, de poder disfrutar de la ciudad, compartir con otras personas; además que ellos tienen unas potencialidades muy grandes para la ciudad, una ciudad que incluya a las personas con discapacidad es una ciudad incluyente realmente.

J.C: y en cuanto a las soluciones que ofrece la política, eso como lo ve.

E.C: Hay que hacerle unos ajustes, yo sí creo que a la política hay que hacerle una revisión, un ajuste; porque la política se hizo en un momento, es un grupo de interés que se dedico a trabajar y planteo ciertas cosas y ciertas maneras, ya llevamos casi diez (10) años de trabajo con la política y eso creo es un momento de hacerle una consolidación, un balance, una evaluación y un ajuste; esta política tiene que tener en cuenta los tiempos de planeación de la ciudad, tiene que revisar los servicios o las propuestas de inclusión para las personas

con discapacidad y sus familias si han funcionado o no, en España lo que se busca es que se tenga una vida independiente con apoyos; que la familia y todos puedan tener una vida “normal” hay que mirar si nuestros servicios si están cumpliendo eso o no, eso es parte de la solución y la evaluación de esa política.

J.C: Las actitudes de los agentes que implementan política, en cuanto a eso que estamos planteando de la revisión; Como los ha percibido.

E.C: Hay personas que llevan mucho tiempo en la política, el proceso ha sido muy bonito y son los más interesados en hacer los cambios, hay lideres dentro del movimiento social de las personas con discapacidad que han entrado a la institucionalidad, se han apropiado de otra lógica y ellos también están interesados porque ven que hay una lógica distinta en la manera cómo funcionan las entidades y lo que ellos quieren y lo que están planteado en lo escrito; entonces para llevarlo a la práctica si tienen que hacer ajustes, en general ellos si quieren hacer estos ajustes además es un movimiento social fuerte, ese movimiento social se ha mantenido fuerte a lo largo de los años.

J.C: En la etapa de soluciones se han venido vinculando actores sociales a las instituciones, usted que piensa de eso

E.C: ¿Actores sociales cómo?

J.C: Lideres, representantes de algún tipo de discapacidad que han venido a ser parte de las entidades.

E.C: Yo creo que eso es un paso a seguir porque como esta política tiene una mezcla de actores si tienen que dar una discusión interna, porque uno no puede ser arte y parte, lo que no puede ser es que un consejero distrital; desde mi punto de vista, es muy difícil; que sea consejero distrital, defienda el movimiento social, pero que no haga parte de la institucionalidad, ellos pueden ser facilitadores y están en la institucionalidad para apoyar, hacerlo mucho más fácil, traducir las necesidades de la comunidad a la institución y contarle también a la comunidad como funciona esa institución por dentro, pero que hagan

arte y parte a mí me parece bien porque la ciudad aprende de una entidad que tenga que hacer adaptaciones para que una persona con discapacidad llegue a trabajar es muy importante la hace más humana, nos cambia los tiempos. Aquí llegaron personas y nosotros nos tuvimos que adaptar; entonces tenemos para una persona que es ciega entonces hay que traer el, entonces si lo va a acompañar es otra relación con el cuerpo y con el espacio. Si tiene silla de ruedas por ejemplo nos dimos cuenta que nuestro edificio no es accesible, que no es accesible porque teníamos ascensores pequeños, no caben las sillas; para las personas sordo ciegas nos dimos cuenta que no teníamos formación que teníamos que hacer unos cursos de adecuación para que las personas pudieran venir a nuestros servicios y que no tuviéramos la barrera de que no hay quien les traduzca y nos enseñaron otras cosas. A mí me parece muy importante muy rico que las personas con discapacidad y los cuidadores líderes del movimiento entren a la institución, lo que si se debe separar son los espacios de participación que si son parte de la institución no sean también parte de la elección de la política, estarían en ambas partes y arte y parte de la cosa es como difícil, empiezan a tener problemas de intereses ahí.

J.C: ¿Existe legitimidad en la elección de las personas que hacen parte del sistema?

E.C: Si, ellos hacen elecciones cada cuatro (4) años, este año se va a hacer la elección nuevamente; si hay legitimidad pero hay mucho problema, no por eso dejan de haber dificultades. En ellos hay sectores, grupos y pugnas; estamos en campaña y aparecieron todas y entre ellos se dan durísimo, es un espacio de participación organizado; es una de las políticas más organizadas en lo local; hay consejos locales de discapacidad en todas las localidades, con secretarías técnicas funcionando, con planes de trabajo y han avanzado en temas de salud, no tanto en educación y también en accesibilidad y diseño universal en estos dos últimos años hemos avanzado bastante; entonces esta política si tiene mucho trabajo en lo local en la participación de las personas; que le falta sí; y que es legítimo la participación, sí. Ellos tienen muchos espacios de trabajo y de elección.

J.C: Lo que tiene que ver con las soluciones a nivel local, ¿son efectivas?, ¿leen la realidad?

E.C: hay un gestor en salud que hizo puente con integración social y ahora son puntos de atención social, en algunos hay piscinas, en Usme se logró sacar personas con discapacidad para trabajar en la piscina en un trabajo de dos entidades y eso les cambia la vida a las personas.

Si tú me preguntas si ¿esta política ha sido efectiva transformándoles la vida a personas? Sí, es de las políticas junto con infancia que más les transforma la vida a las personas en cosas de lo cotidiano en su día a día.

J.C: Bueno, Doctora Eliana Muchas Gracias.

Anexo 7: Transcripción Entrevista a Luis Gabriel Roa

Bogotá, Febrero 25 de 2015

Juan Carlos Bejarano Moreno

Candidato a Tesis Doctoral de Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública. Casuística en Bogotá: "Política Pública de Discapacidad".

Entrevista a Luis Gabriel Roa

Luis Gabriel: Profesional, especialista en la política Pública de discapacidad.

Luis Gabriel: Tenemos política pública distrital de discapacidad, esta se enmarca o se institucionaliza en el decreto 470 de 2007, dependiendo de cómo se tome el termino de política pública, nosotros a raíz del trabajo que hicimos con el Rosario (Universidad del Rosario) le llamamos es institucionalización de la política cuando sale es el decreto, pero hay unos ejercicios anteriores de atención por parte del distrito en atención diferenciada a personas con discapacidad, muy enfocado al tema de salud básicamente.

Nace el 470 de 2007 con un ejercicio participativo de cerca de 5.000 personas: personas con discapacidad, cuidadores, cuidadoras, sus familias. De esos ejercicios que también en su momento se hizo con la Universidad del Rosario sale la propuesta del decreto 470, el cual está constituido en cuatro (4) dimensiones y esas dimensiones a su vez en un enfoque de derechos y esos derechos en unos literales. Que son solicitudes a las necesidades de la población con discapacidad

Juan Carlos: ¿Cuáles son las dimensiones?

L.G: Dimensión cultural simbólica, entornos y medio ambiente, como te dije cada una de esas dimensiones tienen una serie de literales. Que nos hemos dado cuenta en el último año de ejercicio dentro del comité técnico distrital de discapacidad, entramos a evaluar las deficiencias que tenía en general la política y es que no existe una línea base, no hay unas metas definidas por la política y no existen indicadores, entonces al tener estas deficiencias en la política lo que encontramos es un numero eterno de solicitudes de la población, llegar

a analizar en su momento cuando se quería llegar, hasta donde se quería llegar a esos x, y, z resultados.

Iniciamos un ejercicio en la verificación de esos literales y encontramos errores en la formulación de la política frente a la redacción de esos literales, en lugar de ser una solicitud expresa a la administración o que indicara alguna ruta a seguir para la administración en aras de llegar a las garantías de los derechos de las personas con discapacidad se volvió “Un listado de Mercado”, ahí vas a encontrar: un ejemplo, garantizar la felicidad de las personas con discapacidad; entonces como se iba a garantizar esa felicidad, como se va a medir esa felicidad, si es que se puede llegar a garantizar la felicidad de una persona o la percepción de felicidad de una persona con discapacidad y así en los literales que hay, están mal redactados no hubo un ejercicio de interpretación técnica de lo que expresaba la comunidad, para plasmar en una política pública que sea alcanzable y deseable para hacerle seguimiento y cumplimiento desde las acciones del distrito, entonces esa fue como una primera evaluación que hicimos al interior del comité técnico de discapacidad.

J.C: ¿Cómo está el sistema distrital de discapacidad?

L.G: Actualmente está normado en el acuerdo 505 de 2012 del consejo de Bogotá, que modifica y adiciona el acuerdo 137, no me acuerdo si es de 2004, entonces el gran sistema distrital de discapacidad está en una primera instancia direccionado por el concejo distrital de discapacidad; donde hacen parte las principales entidades del distrito a grandes rasgos son: secretaria de salud, educación, planeación distrital, integración social, secretaria de cultura, secretaria de movilidad, transmilenio, el IDR, el instituto distrital de turismo.

J.C: ¿Esto lo puedo encontrar en algún sitio en especial?

L.G: en el acuerdo 505 ahí está, importante que hay la representación de un representante (valga la redundancia) por cada una de las siete (7) discapacidades, ahí está el comité técnico distrital de discapacidad, la asesora del concejo distrital de discapacidad y está conformado por los técnicos de las mismas entidades.

J.C: Disculpa, ¿estos personajes que van en el comité técnico, son los mismos que representan a cada entidad?

L.G: Si.

L.G: El consejo de discapacidad esta presidido por el alcalde mayor o a quien este delegue y por los secretarios de cada una de estas entidades o a quien estos deleguen, actualmente en esta administración el señor Alcalde no ha presidido ni un solo consejo distrital de discapacidad y los secretarios que han asistido al consejo distrital de discapacidad son el secretario de integración social, que está permanentemente ahí como secretario técnico del consejo, ha ido una o dos veces el de movilidad y creo que paramos de contar de resto son funcionarios de segundo o de tercer nivel directivo y el comité técnico si somos los profesionales técnicos que acompañamos las diferentes instancias; entonces esta ese comité técnico y esta la secretaria técnica distrital de discapacidad, esa secretaria técnica está a cargo hoy de la secretaria de integración social; ya lleva ocho (8) años, esta secretaria técnica se debe cambiar al finalizar este año.

El acuerdo 505 determina que cada cuatro años se hace cambio de la secretaria técnica, sino que como entro en vigencia el 505 cuando estaba la secretaria de integración entonces en ese cambio de norma siguió integración social con la secretaria técnica pero ya debería entregarla este año.

Ese cambio esa rotación que hay en la secretaria también presenta dificultades en la organización; la secretaria técnica es la encargada de operatividad lo que necesite el consejo distrital de discapacidad y el comité técnico, es un órgano operativo y al haber este cambio cada cuatro (4) años y más aún en la terminación de una administración; entonces la secretaria que sale le entrega a la secretaria técnica a una administración que entra, cambiándole la entidad, por lo cual las personas que empiezan a manejar esa secretaria técnica tampoco tienen el conocimiento así sean profesionales, eso ha sido y va a ser bastante complicado este año para volver a cambiar la secretaria técnica, estamos mirando una modificación que le queremos hacer al 505 evaluando la continuidad de la secretaria técnica y dado el caso que sea cada cuatro años pero a la mitad de cada administración para lograr tener una continuidad, un empalme con funcionarios que continúan en esos cargos. Y se repite “este esquema” a nivel local, entonces existen los consejos locales de discapacidad presididos por alcaldes locales y con representación de las mismas entidades que están en el consejo como del comité técnico; funcionarios del nivel territorial y un acompañamiento de

un funcionario del comité técnico de discapacidad acompañando permanentemente a un concejo local para cubrir los 20 y a su vez existen las secretarías técnicas locales que le dan el soporte operativo al consejo local de discapacidad.

J.C: y quien le resume la secretaria de Integración social del territorio?

L.G: si, en este momento se están manejando secretaria técnica distrital de discapacidad, sin embargo la norma dice que debe ser la subdirección local de la secretaria de integración la que debería manejar la local.

J.C: En el momento en que la secretaria técnica cambie ahí como funciona eso?

L.G: Por norma esta que la es integración social es la que aporta a la secretaria técnica local de los consejos locales de discapacidad.

J.C: Por norma esta nunca va a variar?

L.G: esta no, pero la general sí, hay problemas del alcalde mayor y sus secretarios, como del alcalde local y de los funcionarios.

J.C: Cuando usted dice es presencia o ausencia

LG: Ausencia total de los alcaldes tanto distrital como locales y el problema de la delegación de funcionarios de un nivel directivo muy bajo de funcionarios del nivel local.

J.C: en esa delegación yo le pregunto qué es lo que impide, que generan

L.G: La mala delegación que no suben decisiones a donde el que las debe tomar, o a quien le da viabilidad a las decisiones, entonces si tanto en el consejo local se ve la necesidad de implementar x,y,z programas específicos queda en la localidad y es el ejercicio que hace el comité local y a través de la participación de las personas con discapacidad y de la localidad, que son integrantes, quien toma la decisión es el alcalde local y no le llega esa información tanto al local como al distrital.

J.C: claro se genera el vacío.

L.G: Cuando está el profesional llevando el comité local, ese profesional se lo pasa a su superior que puede ser a nivel local el secretario de planeación o el referente que pongan ahí. Y después para que él se lo pase al alcalde, pues no se vuelve un tema prioritario para el alcalde, lo mismo nos pasa en el consejo distrital de discapacidad.

J.C: eso sería en el tema de la institucionalidad, hay una parte importante y es cuanto a la inversión; que divergencias han encontrado, digamos a los lineamientos de política y estas inversiones como lo han definido.

L.G: hay un problema ahí y es como el distrito está viendo las políticas públicas y es que se genera un plan de desarrollo basado en un plan de gobierno, pero muy pocas veces se tienen en cuenta las políticas públicas, digamos que una política pública es de largo tiempo y que debe ser de una jerarquía mayor al plan de desarrollo distrital y a pesar de que se deben tener en cuenta las políticas públicas, no tienen en cuenta detalladamente lo que dicen las políticas públicas, o en su defecto cuando van a entrar a ver la política pública si llega el próximo alcalde y dice bueno voy a mirar la política pública de discapacidad, que metas hay y como va; no hay metas, no sabe a dónde quieren ir pues entonces yo defino x,y,z programas que fue lo que me dijo mis asesores que era lo necesario, entonces el plan de desarrollo no entra a cumplir con una política pública por la misma deficiencia de las políticas; como por la falta de seguimiento y normatividad de que sean incluidas específicamente las políticas públicas en el plan de desarrollo. Sin embargo el año pasado se aprobó el acuerdo 361 de 2014 donde se obliga a que en el próximo plan de desarrollo se refleje la política pública de discapacidad.

Este año tenemos que presentar un informe para que sea un expreso, esto pasa cuando sea; esto pasa con infancia y adolescencia que por normatividad nacional.

Para este año tenemos un plan de desarrollo con unos programas que corresponden al deseo del señor alcalde mayor, que no corresponden a una totalidad, de lo puesto en el mandato sobre política pública y por tanto los recursos distintamente seleccionados frente a los programas que se escogieron, en donde tenemos mayores recursos. Tenemos mayormente en el tema de salud ahí hay un enfoque diferente para el de discapacidad, de educación hay avances en la atención de niñas y adolescentes en los diferentes colegios distritales con una

atención especializada como influyente, entonces manejábamos unas aulas especiales y ahora decimos: no hay que apartar al niño en un salón aparte, sino que tiene que ser integrado a toda la comunidad educativa y eso es inclusión y no segregación del mismo colegio para la atención de la persona especial.

Temas de movilidad son unos temas definitivamente transversales a toda la población, si hacen una rampa es para toda la población y también para la persona con discapacidad física, tema de andenes, tema de acceso al servicio público pero sumamente atrasados.

J.C: porque están atrasados según su punto de vista.

L.G: uno (1) porque nunca hemos mirado la discapacidad o la accesibilidad de esas personas y lo que hace la administración es poner unos paños de agua tibia entonces, si miras cualquier anden de los nuevos que vienen construyendo hace ocho años, esos tienen unas guías para personas con discapacidad visual que son unas tabletas con rayitas o tabletas con puntos eso le indica a la persona con discapacidad visual a detectar con su bastón en que tipo de vía va y que cortes de vía tiene esa calle, si tu caminas observando eso te das cuenta que siempre está la matera, el poste, el bolardo o los bolardos de metal, siempre hay un obstáculo para esa guía de las personas con discapacidad visual. Ya está la norma que se debe poner la guía pero la interventoría

(digo esto a manera personal no como funcionario) no se les ocurre que si hay una persona con limitación visual, le están poniendo los obstáculos a ellos y no a las demás personas que los podemos esquivar; lo mismo pasa con las rampas, listo me tienen que poner una rampa, hay rampas que no pueden subir simplemente, pero hay rampa, esas son las dificultades rampas que no tienen un ángulo específico para que las personas puedan subir independientemente esa rampa, entonces no hay porque tienen rampas pero que están muy empinadas en los puentes de transmilenio, entonces hay pero no las puede subir una persona a menos que le ayuden, así sigue limitándose la accesibilidad, en la política se cambia el tema de salud y se pone el enfoque en tema de derechos, pero también se traslada la discapacidad cuando se deja de hablar de discapacitado y hablamos de personas con discapacidad, es una persona que tiene derechos y que la discapacidad se encuentra es en el entorno, entonces si yo tengo discapacidad pero puedo acceder a mi entorno o si tengo discapacidad pero puedo hacer todo sin ayuda de otra persona eso elimina la discapacidad.

Seguimos de todas maneras normando y metiéndole a esa norma temas que nos impiden darles la independencia a las personas.

Tema de acceso al transporte público, ahorita salió un decreto donde progresivamente se va a implementar en el SITP en unas rutas la accesibilidad para las personas, pero ya hace cuatro meses entonces yo preguntaba pero ya hay dos rutas implementadas ¿cada cuánto pasa la ruta?, es toda la ruta?, entonces decían no de la ruta hay dos buses con accesibilidad para personas con discapacidad física; entonces cuantas horas le toca esperar a una persona para que le pase el bus al que puede acceder, entonces definitivamente no son rutas accesibles, listo entonces Transmilenio es lo más accesible que hay, en ese decreto hicimos una lista: resulta que en las estaciones no hacen el acople exacto que para eso están los cauchos tanto del transmilenio como de la estación, entonces como no se pegan la persona que va en silla de ruedas puede sufrir un accidente; no es totalmente accesible.

La persona con limitación visual tenemos el audio, pro los señores conductores se cansan y se aburren de todo el día y simplemente apagan el audio, la mayoría de transmilenios tenían ese aplicativo y se les olvido pedirlos y ahora los buses nuevos no lo tienen, ahí difiere y los que lo tienen lo apagan los conductores, entonces ahí ya eliminamos a las personas también con discapacidad visual para la accesibilidad.

Con discapacidad auditiva, entonces tenemos los letreritos pero también los apagan así tampoco puedo ver cuál es mi próxima parada, las rutas, lo mismo en el SITP, ahora tu ves todos los SITP traen los letreros, pero no te indican la próxima parada pero con la codificación de ellos de cada paradero, pero a mí como ciudadano y sin ninguna discapacidad no me sirve de nada que tenga ese letrero cuando me indica una información que no conozco.

Servicios sociales de integración social es uno de los que más tienen recursos en salud y ahí hay que reconocer que la administración ha avanzado mucho en el tema de servicios a la población con discapacidad en temas de integración social con la generación de un proyecto de inversión específico para las personas con discapacidad, que es el proyecto de inversión 721, eso no existía en el distrito no había un solo proyecto que dijera esto es exclusivo para personas con discapacidad; en esta administración se abrió ese proyecto y ya se totalizaron los recursos para personas con discapacidad de ese proyecto. Antes hubiera sido el problema de la implementación de un proyecto gigante donde tenga que incluir

todas las poblaciones; por ejemplo cultura, esta me dice yo no puedo implementar un proyecto para personas con discapacidad, para vejez sino que mis actividades son transversales y no puede diferenciar la una de la otra, es como los parques, los parques es para que vaya toda la gente, por ejemplo ahí que parque es accesible para personas con discapacidad, todavía estamos en el tema de parques que corresponde a la rampa para que entre, pero si mi hijo tiene discapacidad a donde lo puedo llevar que haya un columpio donde pueda ingresar con su silla de ruedas, en Bogotá no existe, solo parques que son accesibles a las zonas verdes pero no es accesible para el disfrute y goce del parque.

Importantes cultura, IDR y otros que son transversales; gobierno gobierno siempre ha dicho que no tiene un programa para personas con discapacidad y no lo va a hacer, no tiene nada que ver con temas de discapacidad y solamente miran hacia temas de discapacidad cuando hacen eventos de derechos humanos; de resto desconocen la discapacidad.

J.C: desde su punto de vista en cuanto tiene que ver con el lineamiento de la política pública y el tipo de inversiones que se hace por cada sector, ¿qué encuentra? Hay divergencias o en definitiva una correlación absoluta.

L.G: cada uno se dedica a lo suyo y no se habla, entonces encuentra diferentes entidades que están atendiendo a la población en una misma cosa o están enfocándose en una sola persona, haciendo toda su gestión en una sola persona porque no se están hablando.

El año pasado ya casi finalizando se empezó con la estrategia integral de atención a personas con discapacidad y lo que hacemos en los territorios que cada vez que se identifica una persona esa persona ingresa por la entidad que la identifico e inmediatamente se reporta y se hace la gestión con cada área para que esta persona se atendida y estamos tratando de empezar a solucionar ese rompimiento de comunicación que había entre las diferentes entidades.

J.C: cuales serían para usted los retos más importantes para asumir con esta política.

L.G: Solucionador; línea base, metas e indicador y ahí lo que hemos determinado en el comité técnico, y es el trabajo que se tiene este año con la reformulación de la política, para terminar de hacer lo que se había empezado con el 470 y es hacer un ejercicio participativo;

las necesidades puede que nos varíen un poco pero no creo que vayan a variar mucho, pero es definir y volver técnico ese lenguaje que puso la comunidad ahí, enfocarla hasta cuándo y hasta donde debemos llegar.

J.C: cuales son los factores que se pueden identificar a partir de la agrupación de lo que la gente va viendo.

L.G: eso es el reto más grande que tenemos este año que es la reformulación de la política porque cual y como esta no es viable, porque es decirle a las personas contamos con una política pero no tenemos una ruta para que sea representativa a las personas con discapacidad.

Hay toda una organización está en el 505 y es con unas votaciones, creo que cada cuatro años y se hacen las elecciones con los representantes, por localidad se escogen los 7 representantes y a nivel distrital son 7 representantes de organizaciones pero la votación es mínima, según el registro de caracterización de personas con discapacidad en Bogotá son 320 mil personas con discapacidad y no hemos hecho el análisis pero solo representa el 10% de la población.

J.C: quiere decir, que en Bogotá votan 3000.

L.G: y eso, además hay representantes en el distrito de discapacidad que fueron elegidos con uno o dos votos; entonces hay toda una estructura de representación de las personas con discapacidad, pero realmente no hay representatividad de esas personas. No están representando ni al 10 ni al 5% de las personas con discapacidad; ese es otro reto grande del distrito y es fomentar la participación de las personas con discapacidad y de la representatividad, claro que en momento que yo fomento eso armo un movimiento que va a tener incidencia en las decisiones políticas del distrito frente a las personas con discapacidad, una cosa es que venga un movimiento que nos representa 100 personas, otra cosa es que venga un movimiento o un grupo de personas que nos representan 300 mil, en ese momento si serán escuchadas las personas con discapacidad.

J.C: Luis Gabriel Muchas gracias por el tiempo.

Anexo 8: Transcripción Entrevista a Rovitzon Ortiz.

Bogotá 27 de Febrero 2015

Juan Carlos Bejarano Moreno

Candidato a Tesis Doctoral de Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública. Casuística en Bogotá: "Política Publica de Discapacidad".

Entrevista a Robitzon Ortiz Olaya

Robitzon Ortiz: Director de equidad y políticas poblacionales de la secretaria de planeación distrital.

Juan Carlos: Nos encontramos con el doctor Rovitzon Ortiz Olaya, quien nos va a dar una entrevista de contextualización de la política publica de discapacidad.

Rovitzon Ortiz: Dentro de las políticas poblacionales que tiene el distrito de Bogotá, tenemos cuatro (4) políticas públicas por rango sectorio: la de infancia juventud, la de adultez y vejez y teneos cuatro políticas de etnias: afrodescendientes, indígenas, raizales y gitanos y existen dos por enfoque diferencial que son: las de discapacidad y familia.

La política pública de discapacidad, es una política que ha venido siendo desarrollada los últimos cuatro años; es una política publica que tiene un contexto en su formulación de bastantes argumentos participativos, en donde la población con discapacidad; sus cuidadores y cuidadoras participaron bastantes meses en procura de tener una política publica que fuera validada por todos los actores de la ciudad. Esta política publica en su formulación se creó a partir de un sistema distrital de discapacidad y este sistema distrital de discapacidad, tiene dentro de su marco operacional un consejo distrital de discapacidad, en ese consejo distrital hacen presencia los secretarios de gobierno o sus delegados y participan allí con voz y voto los representantes de cada una de las discapacidades conocidas en la ciudad, en este momento tenemos cinco (5) discapacidades reconocidas y cada una de esas discapacidades tiene un consejero distrital, entonces tenemos la discapacidad auditiva, discapacidad visual, la discapacidad cognitiva, la discapacidad

motora y la discapacidad física; está pendiente de ser incorporada a discapacidad de sordo ciegos, después de la modificación del ingreso de esta discapacidad, no se ha hecho el consejo de elección para poder tener el consejero distrital de sordo – ciegos.

Cada una de estas personas en el consejo distrital de discapacidad tienen voz y voto y el consejo distrital de discapacidad es como la máxima instancia en donde se toman las decisiones, ese consejo distrital de discapacidad tiene dentro de su parte operativa un comité técnico, en este comité técnico participan cada una de las entidades que hacen parte del sistema con un funcionario técnico que conoce del tema de discapacidad y asisten también los consejeros distritales en estos comités técnicos, al interior hay unas líneas de trabajo que están desarrolladas, se formulan año tras año y se determinan cuáles son las acciones a seguir, pero este comité técnico tiene una serie de tareas más de asesoría y acompañamiento al sistema distrital de discapacidad, porque desde lo local hay unos consejos locales de discapacidad y en esos consejos locales de discapacidad está un representante de la alcaldía local más un representante de cada una de las discapacidades en lo local; entonces se repite el mismo modelo que está a nivel distrital, se repite en lo local.

Allí hacen presencia entonces las entidades locales o del nivel central que tienen acciones locales; como integración social, salud, educación pero desarrollan acciones desde lo local, es un sistema distrital que trata de tener desde la base todo un sistema participativo para la toma de decisiones donde sea el consejo distrital que tenga las referencias, las valide; sea como ese todo institucional; que apruebe o desapruebe las acciones en torno a la política pública de discapacidad.

J.C: Esta base emerge localmente

R.O: si y hay elecciones de las localidades para poder tener su representante distrital, cada cuatro años; eso tengo entendido. Habría que revisar el periodo de los consejeros locales de discapacidad y los consejeros distritales de discapacidad entonces es un trabajo desde la base netamente participativo que hace que el sistema, tenga un desarrollo desde su punto de vista, no obstante lo que hemos encontrado desde planeación es un corto circuito entre lo local y lo distrital.

No entendemos todavía porque el sistema distrital a pesar de tener una representatividad a través de los consejeros, existe tanta divergencia entre las acciones locales y las acciones de tipo distrital, entonces hemos encontrado en algunos casos que las acciones distritales no hacen parte del plan de acción de la política pública de discapacidad y eso ha generado varios traumatismos en la operatividad de la política y en las acciones que se desarrollan en lo local; habría que revisar un poco más que pasa dentro del sistema. Nosotros consideramos que si es un sistema distrital debería estar funcionando de la materia más óptima desde la participación, desde la toma de decisiones, obviamente las organizaciones tienen el nivel central y desarrollan sus acciones en lo local, allí si hay cierta coherencia. Lo que estamos evidenciando es que la inconformidad o la incoherencia existente a partir de los consejeros distritales y los consejeros locales de discapacidad ; ahí es donde parece estar el corto circuito.

J.C: alguna hipótesis en especial?

R.O: uno partiría en decir que la problemática surge por la poca representación tentativa que tiene los consejeros distritales; consejeros distritales que son electos por 5 o 6 personas del nivel local y llegan como consejeros distritales obviamente el resto de personas que hacen parte de lo local, tratan de posicionarse o de hacer sus temas aparte de manera distinta lo que hace el consejero distrital, pero a pesar de ser una política pública que tuvo en su formulación un acervo bastante participativo, de legalidad y de legitimidad, con el tiempo el sistema distrital ha perdido como esa fuerza y esa validez y esa legitimidad frente a lo local.

J.C: Las entidades rectoras, cuáles serían?

R.O: hay una serie de acciones que desarrolla directamente integración social que es el proyecto de inversión que más tiene recursos para poder tener trabajo con a población con discapacidad, pero hace parte de todo el sistema distrital. Desde el punto de vista social, pues integración social lidera toda la temática alrededor de subsidios; subsidios a la población con discapacidad y en este gobierno subsidios a cuidadores y cuidadoras de

personas con discapacidad severa, ese subsidio es en realidad un apoyo económico que se le da a la persona que demuestra ser cuidador o cuidadora de la persona con discapacidad y mensualmente tiene ese apoyo económico para poder surtir las diversas situaciones que puedan tener las personas. Pero la totalidad de personas de la ciudad con discapacidad tienen beneficios, tienen descuentos que ya para esta segunda fase de SITP lo tienen para SITP, entonces que pasa allí; el distrito generó una bolsa de recursos para que la totalidad de la población con discapacidad accediera a esos servicios con descuento pero ha llegado una tercera parte de la población que se espera, varias hipótesis hay allí, una es que las rutas de transmilenio no llegan donde vive la población con discapacidad, entonces la población con discapacidad no pide la tarjeta ni pide el descuento porque no pasa cerca una ruta, bajo esa hipótesis se pensó que el SITP, que está en toda la ciudad, tuviese que incorporar el diferencial del pasaje para las personas con discapacidad tan solo ahora se está previendo en una segunda fase, no todo el sitp lo tiene; gran cuenta de lo que paso ayer con la corte, el pronunciamiento que el sitp tiene que adecuar sus equipos y su movilidad de urbano para personas con discapacidad hace parte de toda esta presión de poder hacer un enfoque diferencial en todo el sistema de movilidad de la ciudad.

J.C: que otra entidad da subsidios y no han llegado.

R.O: en el tema de subsidios no sería movilidad que da todo el tema del transporte y los demás ya son servicios con el cuarto diferencial. Educación tiene unas aulas destinadas a a población con discapacidad; puede ser con discapacidad visual, física o auditiva. De tal manera que estos jóvenes o niños y niñas no sean segregados o apartados en otras instituciones, sino que la educación pública pueda proveerles esos espacios mínimos requeridos.

Secretaria de salud, digamos con territorios saludables ha hecho una gran tarea sobretodo en caracterización de personas con discapacidad en donde el apoyo psicológico, el apoyo medio que se le da a estas personas ha sido bastante significativo, el tema de territorios saludables recoge bosa y ciudad bolívar, el resto de las localidades no hacen parte de territorios saludables, por ende toda la población que se encuentre en otras localidades no va a poder tener de manera directa esos apoyos. Secretaria de salud, tiene un registro vital

de discapacidad, en ese registro distrital de discapacidad no es obligatorio que la persona con discapacidad se inscriba, es una decisión autónoma con la intención de poder acceder a los servicios que tiene salud o a los servicios que tiene la ciudad, pero si alguien con suficiente capacidad no quiere hacer parte del registro, pues está en toda su libertad de no hacerlo, lo cual nos traduce que la población que tenemos en la ciudad no está totalmente definida, uno puede acercarse de acuerdo al acuerdo 2005, uno puede decir X cantidad de personas están en condición de discapacidad, pero en el registro tenemos un suregistro del 30% no mas.

J.C: el suregistro de salud, es salud quien maneja el registro de la población?

R.O: salud es el que maneja y administra el registro de la población con discapacidad a que llegan a integración social, quieren acceder a un apoyo económico o a uno de los servicios que se tienen, pero estoy en la libertad de estar en integración y de inscribirme en el registro de salud y esas bases de datos nunca se cruzan. Que más podríamos decir de la política pública de discapacidad. Que ese apoyo económico que se ha dado a cuidadores y cuidadoras ha sido bastante significativo porque Bogotá emprendió esa acción dentro de la política pública ha dado muy buenos resultados, para las personas y las familias que tienen personas con discapacidad severa, el hecho de tener una ayuda económica; precisamente ayuda a que todo el tema de salud, de servicio de transporte o de alimentación, pueda dejar de impactar sus ingresos.

J.C: en cuanto al estudio de los fondos de desarrollo local, ustedes tienen algunos datos?

R.O: si, no los tengo acá pero hemos hecho el rastreo tienen algunos presupuestos pero son única y exclusivamente para ayudas técnicas, desde lo local lo único que se propicia son sillas de ruedas, bastones, todos los instrumentos para braille; básicamente son ayudas técnicas las que se dan desde lo local, pero en lo local no se pueden dar subsidios o apoyos económicos; entonces eso si está centralizado.

J.C: en el estudio que se hizo cuáles fueron los alcances.

R.O: el objetivo de la evaluación era que nos hiciera un recorrido por la política pública en tres aspectos: 1) el diseño de la política pública pensada como en su marco lógico de intervención, es decir tenemos una política pública que tiene unos objetivos, unos ejes estratégicos y unas acciones operativas para echar a andar la política; todo eso dice la teoría debe estar dentro de un marco lógico. Esa era la primera evaluación que tocaba hacer, si había dentro del diseño de cómo estaba planteada la política una lógica intervención, efectivamente se hace un análisis y se encuentra que la política pública, está bien formulada pero el problema está en lo operativo, en la implementación, pareciera ser que nos enfocamos a dos o tres acciones, desconociendo la totalidad de la política, claro entonces nos hemos concentrado en proveer subsidios, en proveer apoyos económicos, en prestar unos servicios médicos, de educación, pero eso no es ni una mínima parte respecto a lo que es la política pública. Al parecer hay una distorsión en ese deber ser que tiene la política pública frente a los proyectos de inversión y es en últimas donde se traducen los recursos.

J.C: quien da la formulación o quien tiene autonomía para hacer esa formulación.

R.O: cada entidad tiene autonomía para hacer la formulación se supone que el sistema distrital de discapacidad debe dar la línea a las entidades por donde continuar el accionar, pero las entidades dentro de su autonomía crean sus proyectos de inversión; en realidad como lo han hecho consuetudinariamente, incluso en ocasiones sin reconocer la política pública, entonces muchas entidades cruzan sus temas de funcionamiento propios con algunas acciones del tema de discapacidad sin separarlas. Y esas acciones de discapacidad en algunos casos; lo dice Raúl, no se están dando cuenta de que aporten a la política pública y si lo aportan, lo aportan de refilón. Es un tema de cómo poder echar a andar eso que se quería de la política pública en los proyectos de inversión ahí no hay sinergia cada uno va por un lado distinto, lo 2) que identifica Raúl es todo un tema de desarrollo institucional a pesar que considera que el sistema distrital de discapacidad es muy bueno y está muy bien diseñado y bien por un lado, encuentra que no hay un doliente de la política pública, encuentra que a la política pública le hace falta un cerebro un comando central que envíe las acciones en torno a la política pública y que ese comando central no puede ser ni el

comité técnico, ni puede ser el consejo distrital, tendría que ser una estancia o una entidad dedicada exclusivamente a pensar la política pública. Porque lo que tenemos es la sumatoria de sectores dentro del espacio distrital y él dice necesitamos una gerencia, que le de luces al consejo distrital de discapacidad, pero que tenga autonomía; una gerencia que pueda decirle a las entidades por donde podría andar la política pública desde su misionalidad, una gerencia que pudiera ser mucho más eficiente en la prestación de los servicios que están para la población; una gerencia que esté pensando en la política pública lo cual no lo hacen ninguna de las restantes, no lo hace integración, no lo hace planeación, porque tienen muchas poblaciones por acompañar, no lo hace salud porque la discapacidad no es el único tema de salud que tienen que acompañar; entonces la especificidad de la discapacidad se pierde en las entidades, en el sistema. A pesar de que integración social ha venido repitiendo que va a generar una subdirección de discapacidad dentro de su organigrama, raul considera que eso ayuda a la prestación de servicios de integración social mas no a la politica el hecho que yo tenga una subdirección de discapacidad en integración solo me va a remitir a temas de subsidios situaciones económicas y todo lo de integracio social; claro se me pierde en el otro todo el contexto distrital lo que podría ser movilidad, salud, educación, planeación, mujer y todas las demás entidades. Entonces el dice que se necesita una gerencia que le de a las entidades una línea técnica y les diga es por ahí. la politica publica necesita eso necesita lo otro.

J.C: pero en materia de diseño institucional es algo muy complejo por que digamos esta la secretaria de integración social, esta movilidad esta salud todos tienen competencias distintas y tienen un alcance diferente.

R.O: la población que propone, siempre ha propuesto que sea una alta consejería, dicen que siempre alta consejería, lo hacen porque cuando se creó la alta consejería para las víctimas del conflicto acá en Bogotá, se le dio autonomía para que auto relacionara directamente con las entidades y tuviera su propio presupuesto, propio registro; en este momento la alta consejería para las victimas tiene presupuesto y además de eso hace convenios con las entidades por ejemplo: estuvieron aquí la semana pasada para hacer un convenio con nosotros y que evaluemos la política pública de víctimas, claro ahí ya como planeación tú

dices listo te coloco dos o tres personas como expertos para que hagamos la evaluación o contratemos a alguien como lineamiento técnico, pero no es nuestra responsabilidad hacerlo; que es lo que tu estas proponiendo acá. Si cada uno tiene su responsabilidad, es distinto que venga otra entidad especializada en discapacidad y me diga hagamos la evaluación de la política publica en Bogotá; y yo te pongo los recursos o vaya a educación o vaya a salud y digan venga somos tal entidad, tenemos tantos recursos, trabajemos en este tema; eso cambia el discurso automáticamente.

Y cuando ya lo proponen como secretaria es porque ya hay varios ejemplos a nivel latinoamericano de secretarias o ministerios de discapacidad en algunos gobiernos; están las secretarias municipales de discapacidad y se encargan única y exclusivamente de la persona con discapacidad recogiendo recursos; obviamente quitándole recursos a educación, salud y demás, pero haciendo ellos la política pública de manera directa no encargándose.

Detrás de toda esta discusión en últimas esta todo el modelo sectorial, la crisis del modelo sectorial.

J.C: y esa crisis ¿como la define?

R.O: llevábamos aproximadamente 60 años con el modelo sectorial y este modelo restringe demasiado, porque no permite ver diferencias al interior del sector, entonces si tú eres educación; yo le doy educación a toda la población, salud, yo le doy salud a toda la población, educación para infancia con énfasis en adulto mayor y así, y cada grupo necesita unas condiciones distintas, si tu das educación a primera infancia pude ser en un colegio público normal pero con unas condiciones físicas distintas, entonces se empieza a romper lo sectorial en torno a las diferencias con discapacidad sucede eso, la discapacidad siempre ha sido atendida por los sectores y que hacen los sectores: tratar de hacer lo que pueda con sus poblaciones. La política pública debe cambiar, la organización pública debe cambiar más hacia el enfoque poblacional con un enfoque diferencial.

Lo que nosotros hemos propuesto con planeación nacional es que se empiece a ver una línea de infancia como política de infancia y ahí tú le agregas temas de salud, de educación de manera integral

J.C: en ese caso el diseño institucional cambiaria.

R.O: claro, Es que llevamos 60 años del modelo sectorial y es ineficiente porque cada vez se reconocen mayores diferencias, diversidades y condiciones distintas de las personas; uno podría decir que hecho en INSI o que ha hecho el INSOAT no han hecho nada, que sea el modelo poblacional a seguir en el tema de discapacidad lo poco que puede hacer el INSOR o el INSI, es tratar de recoger acciones con los sectores y meterlas en una bolsita de población sola; pero pare de contar yo no sé si el modelo funciona así, esa institucionalidad que fue creada no nos sirvió.

J.C: mientras que una entidad planeadora si se puede ajustar, porque su deber ser es pensar.

R.O: flexibilizar, claro.

Anexo 9: Transcripción Entrevista a Patricia Sarmiento.

Bogotá, 28 de Febrero 2015

Juan Carlos Bejarano Moreno

Candidato a Tesis Doctoral de Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública. Casuística en Bogotá: "Política Publica de Discapacidad".

PATRICIA SARMIENTO**Directora y Gestora del proyecto 721 sobre la política public de discapacidad**

Este encuentro se resume solamente al trabajo que debemos hacer desde el sistema distrital de discapacidad, primero para que quedemos enmarcados dentro del siguiente plan de desarrollo tanto distrital como nacional; sé que personas como quien menciono Lizeth el doctor Carlos Parra ha hecho un trabajo muy importante desde el municipio en involucrar algunos temas y artículos tienen que darle fuerza a la población con discapacidad de país, lastimosamente el trabajo que se realizó para la construcción de este plan de desarrollo no tuvo los aportes que hubiéramos querido por parte de la población en su momento, prácticamente queda a expensas desde ideología y pensamiento algunas personas que están muy interesadas en el tema y es aquí como hoy queremos plantear que encontremos como este nos unen bajo un mismo sentir, bajo un mismo propósito, pero además también nos dan elementos e insumos para que nosotros podamos seguir aportando a los procesos y seguir construyendo no solamente desde lo que tiene que ver con los presupuestos de los planes y proyectos que tenga Bogotá humana y el país, sino también como lo mencione ayer en Vicente que sigamos apostándole y construyendo en pro de lo que va a ser el proceso de paz; porque bien lo ha dicho nuestro secretario técnico el sistema Distrital de discapacidad; doctor Jorge Enrique Rojas, en todos los espacios y varias veces se ha preguntado que pasa al otro día de que se firme la paz, por supuesto que pueden ocurrir muchas cosas y esto lo ha hecho una cantidad de gente; de personas que hacen parte de este proceso que son casi que sujetos de lo que se está determinando allí y sé que habrán oportunidades para la población con discapacidad. Porque la paz tiene que ser paz social y por supuesto que en la paz social y en los proyectos de construcción de paz estamos todos y

todas, porque no podría haber paz social sin oportunidades para las personas con discapacidad y que nosotros realmente seamos visibilizados como tenemos que serlo en un proceso que se está llevando a cabo en este momento y que es histórico para el país y para nuestra población.

Creo que este ejercicio de hoy nos ubica un poco en el contexto político por supuesto hablando de paz, tendríamos que hablar de política, de procesos que le aportan a nuestro país; pero también de una coyuntura política que viene para este año en torno a las elecciones de concejales, alcaldes, ediles y edilesas de diferentes localidades; es por esto que este ejercicio busca exclusivamente darnos una cantidad de insumos para que creamos unas agendas de trabajo y estar cerca a los procesos de incidencia; incidencia política y creo que es aquí cuando tenemos que encontrarnos como lo hemos hecho en este día, trabajando como actores importantes; por eso el encuentro es: encuentro de actores sociales que tienen que apostarle a construir lo colectivo más cerca de lo individual y hemos determinado desde este consejo, desde este comité técnico que es muy importante ir codificando nuestros líderes y lideresas, ediles, edilesas, consejeros y consejeras, organizaciones sociales; en torno a esos propósitos que nos hemos puesto que son participar y hacernos visibles ante todos los procesos de paz y del postconflicto y todo o que se debe que se firme la paz pero también pendientes de nuestros propios procesos que son los que tienen que hacernos movilizar y visibilizar y por supuesto hacer que nuestros derechos los podamos realizar yo creo que ya pasamos de un proceso de exigibilidad y hoy tenemos que entrar al proceso realización de derechos y los derechos hay que realizarlos en la medida que estemos ahí; haciendo la incidencia política que tengamos que hacer, para que seamos reconocidos como sujetos de derecho y tengamos que cambiar el imaginario.

Anexo 10: Transcripción Entrevista a Nieves Barrera

Bogotá, 28 de Febrero 2015

Juan Carlos Bejarano Moreno

Candidato a Tesis Doctoral de Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública. Casuística en Bogotá: "Política Publica de Discapacidad".

NIEVES BARRERA

No todas tienen el valor del voto, no todas fueron a votar.

J.C: que calificación le da 3,4 o 5

NB: Póngamole 3. Porque ahí hay varias variables.

J.C: ¿No existen barreras de Acceso a los procesos de participación?

N.B: si existen barreras de acceso, le doy la calificación de 2.

J.C: las y los beneficiarios de la política distrital, han recibido la totalidad de bienes y servicios previstos en la política?. La totalidad.

N.B: La totalidad no, porque donde quedan los saldos de pensión. Calificación de 2.

J.C: no existen barreras de acceso a los servicios que ofrece la política.

N.B: si existen barreras de acceso, calificación de 2.

Anexo 11: Transcripción Entrevista Hector Henry Henao

Bogotá, 7 de Marzo 2015

Juan Carlos Bejarano Moreno

Candidato a Tesis Doctoral de Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública. Casuística en Bogotá: "Política Publica de Discapacidad".

HECTOR HENRY HENAO

Referente del grupo técnico de discapacidad, de la secretaria de salud y delegado ante el sistema distrital de discapacidad; delegado de la secretaria de salud del grupo de discapacidad al sistema distrital de discapacidad. Persona con discapacidad – ciego.

J.C: Bueno, Héctor Henry usted nos compartirá unos antecedentes, ya que me decía que tenía las dos miradas y que participo en el sistema desde el principio.

H.H: Tengo dos miradas como le comentaba; una desde líder que movió la política, para que la política fuera toda una realidad con compañeros que en ese entonces éramos representantes distritales, estoy hablando más o menos de 2004 – 2007 y ahora desde la institucionalidad como funcionario público delegado a un sistema distrital, comentaba yo que hay una conjugación de miradas y de emociones; porque cuando uno es líder es muy fácil cuestionar muchas cosas; que esa es la misión del líder cuestionar pero también generar construcciones conjuntas, pero ahora como institución de mirar cómo se media y como se aporta técnicamente a un proceso de incidencia social; hay esa dos miradas.

J.C: Dentro de esos cuestionamientos como líder cuales eran los más relevantes o los que usted recuerda; en los que más ustedes se detenían.

H.H: uno de los cuestionamientos que uno más se hace como líder es porque no hay política de discapacidad, porque no había política de discapacidad si antes había política para otras poblaciones, porque no para discapacidad; si se habla de recursos designados a diferentes entidades porque no se ve la cobertura de la población con discapacidad, porque solo de unos pocos y no hay la suficiente cobertura. Porque no se muestran los verdaderos

impactos a nivel de desarrollo social, pero también a nivel económico; entonces a nosotros nos mostraban unas cifras enormes de inversión pero uno que se recorría los barrios y las calles de la ciudad, entonces uno decía no veo reflejado ese impacto en las comunidades, cuando uno iba a un barrio y se encontraba una persona que no tenía silla de ruedas o se encontraba una persona que no tenía un bastón o alguien que no tenía inclusión a nivel de educación o sin acceso fácil a salud; en fin esos temas tan de la necesidad de primera mano de la gente; entonces uno entraba como en choque, uno decía entonces que está pasando con esas inversiones tan grandes y con la ejecución de las entidades y entonces de ahí surgen todos los procesos de veeduría social de veeduría proyectos a decir venga eso es tan cierto como lo que me están diciendo, toda esa inversión económica es tan cierta.

En algún momento yo fui veedor de proyectos que se desarrollaban y uno se daba cuenta efectivamente que si había esa inversión pero también nos dábamos cuenta que era tan alto el número de población con discapacidad en el distrito que los programas institucionales; programas, planes o proyectos no daban abasto para la cobertura total de la población, y hoy aun no dan abasto para la cobertura de la población

J.C: Bueno Hector nos hablaba de unas dinámicas que se presentan en lo local que tienen que ver con problemas organizativos y también de respuesta de las instituciones en lo local eso como lo ve?

H.H: El tema de las organizaciones de base, en ese entonces cuando arrancamos a hacer incidencia, éramos de las organizaciones; y creo que aun, trabajábamos con las uñas; lleno de metas, lleno de sueños por lograr ese ideal de inclusión social, pero sobre todo por las oportunidades para que a cada uno se le diera lo que merece, para dignificar su vida, para mejorar su calidad de vida en fin, entonces existían organizaciones en las diferentes localidades que si bien les faltaba esa organización estructural si había intención de organizarse. empezamos un proceso fuerte de incidencia para que se dinamizara ese tema distrital, estoy hablando de más o menos el 96 donde no existía o había apenas un asomo de lo que podría ser un sistema para una respuesta integral donde todos tuvieran participación, tanto entidades oficiales como comunidad.

J.C: cuál fue la respuesta de las instituciones en esta primera iniciativa, digamos esta todo el proceso social y la institución como responde, que mirada tiene la institución frente al tema?

H.H: Al principio hubo una resistencia, por el hecho de uno sentarse en un mismo espacio o una misma mesa con actores institucionales y actores no era fácil, porque nosotros tenemos fama de ser muy conflictivos, de ser problemáticos o teníamos fama, entonces para sentarnos a intermediar como en las mesas de dialogo que son tan complicadas, en donde hay condiciones tan parcializadas; donde cada uno lucha por lo suyo, yo como líder lucho por lo mío y la institución lucha por dejar bien a la institución porque hay veces que uno ve gente en la institución que no cree en lo que hace porque tiene es que defender la institución, entonces eran espacios duros, debates fuertes, discusiones que incluso trascendían a lo personal eran cosas muy complejas, nosotros nos amparábamos mucho en las herramientas de acción de cumplimiento: tutelas, derechos de petición, para que las cosas se pudieran dar, porque aparte de eso no había mucho como la voluntad o tal vez no están muy acostumbrados a negociar, tu sabes que antes las políticas se construían en el mismo escritorio o los planes y los proyectos se construían en un mismo escritorio, era lo que yo pensara, o que el funcionario pensara que era bueno para la comunidad. no tomaba en cuenta la comunidad es cuando ya ella dice un momentico ustedes van por donde no es, entonces había una discusión entre el funcionario y el comunitario porque el funcionario decía: yo vengo del saber académico yo me las se todas, mientras que usted no, “usted” no sabe que es lo que quiere; entonces ahí se muestra mucho eso que comentabas anteriormente; como las entidades se negaban a interactuar con las comunidades. y como los procesos se daban de arriba hacia abajo .

J.C: Si en este momento le preguntara como caracteriza la problemática del tema de discapacidad hacia esos años 90 ¿cuáles serían los problemas más relevantes que tendrían en ese momento?

H.H: yo creo que los problemas más grandes y que aún persisten son: la educación, en ese año primaria y secundaria, ahora hoy día la educación superior, oportunidades para la

educación superior, porque para la población con discapacidad tenemos restringida la educación superior. a nivel de salud, siempre ha existido el problema de acceso a la salud.

J.C: Acceso en qué sentido.

H.H: Acceso a los sistemas de rehabilitación, a los medicamentos, que para nadie es un secreto yo no quiero hablar mal de salud, porque es un sistema que se mueve, sin embargo no logra cumplir con todas las expectativas por lo mismo de la demanda hay una alta demanda. y cuando uno habla de salud también habla de las EPS también habla de las entidades privadas de salud, no solo habla uno de una secretaria de salud sino de todos los procesos que tienen que ver con salud. de ellas IPS de las EPS de las aseguradoras de todo ese sistema de salud que a la comunidad no le queda claro. todo es secretaria de salud u Hospital tiene la culpa; pero hay un sistema que esta organizado por ley 100, en donde la ley 100 limita un poco el cumplimiento de esas entidades en salud.

Hemos avanzado pero debemos avanzar es en la parte de productividad en temas de discapacidad, la ubicación laboral de personas con discapacidad, se ha avanzado en la medidas en que ha habido mas opciones, se han abierto mas oportunidades, pero falta avanzar en entidades publicas como privadas; la empresa privada, el pegamiento es que puede hacer una persona con discapacidad para la empresa privada, a un gerente de una empresa privada no le interesa tener una persona con discapacidad porque muchas veces se piensa que es un obstáculo; hemos avanzado en ese proceso porque las mismas entidades públicas han abierto oportunidades para las personas con discapacidad. la secretaria de salud tiene más de 100 personas en condición de discapacidad; en hospitales, la secretaria de integración social también tiene un gran número de personas con discapacidad, hemos avanzado no podemos decir que no hay logros, pero aún existen un gran número de personas con disparidad que están esperando una oportunidad y cuidadores de familias. Nosotros le decimos al Estado, no sabe que una persona con discapacidad que no produzca genera pérdidas al Estado, porque no genera aportes parafiscales, no genera aportes para el desarrollo económico de este país. porque no se dan oportunidades, entonces la gente opta por hacer microempresas o empresas pequeñas que también tienen por falta de oportunidades.

J.C: ese acceso laboral a partir de que tiempo se genera.

H.H: se viene mejorando a partir del 2005 para acá, avanzamos en el 96 al 2000 y ya empiezan las entidades a tener una aceptación de sentarse en la misma mesa (con el gobierno de Mokus), ya nos aprendemos a escuchar de ambos lados, porque no solo son las entidades los líderes también éramos muy intolerantes, muy beligerantes; entonces se empieza a entrar en esa negociación y al menos a escuchar cuales son nuestras necesidades y tumben escucharlos a ellos para ver hasta dónde pueden llegar; es que nosotros éramos háganme, tráiganme pero no éramos conscientes que las entidades también tienen un resorte que les dice hasta donde pueden llegar.

Nosotros empezamos a mover una serie de decretos, empezamos a mover una seria de acuerdos a nivel local a nivel distrital y ya el sistema en el 98 99 se conforma consejo distrital, comité técnico y consejos locales (con la administración de Peñaloza)

Ya hay nuevos acuerdos manejados desde el consejo de Bogotá que nos permite trabajar.

J.C: bueno y esa apertura ese proceso de participación política en la fase inicial, como lo describiría usted; fue incluyente, tuvo la suficiente información; cuando nace el sistema ustedes tenían que elegir unos representantes. ¿Cómo se da esa primera etapa?

H.H: al menos ya había una fuerte incidencia con el consejo de Bogotá para que se hagan acuerdos distritales en el tema de discapacidad incluso para quitar todo ese lenguaje de, minusválido, luego cuando ya se entra en razón que hay que hacer un sistema, se dice que la elección debe ser popular es decir que los consejeros consejeras deben ser elegidos con voto de la misma comunidad, entonces las personas ciegas son elegidas por personas ciegas; las de limitación física son elegidas por los que tienen limitación física y se hacen unas elecciones, entonces se convoca a la comunidad para que deposite su voto a manera democrática. Al principio eso no fue muy exitoso porque la gente no tenía la educación democrática para elegir a sus propios candidatos, entonces hay candidatos que subían con un voto con dos.

J.C: podríamos que en el gobierno de Lucho Garzón, ¿el enfoque de derechos les abre a ustedes más las puertas? o no pasa nada con los cambios de gobierno.

H.H: si claro, el cambio de gobierno con Lucho Garzón empieza a mover todo el cuento de las políticas poblacionales, entonces empiezan a surgir una serie de políticas como de la juventud, de la infancia y una serie de políticas que se empiezan a mover, es allí donde nosotros como consejos distritales decimos que no hay discapacidad; entonces nos reunimos los consejeros locales y empezamos a hacer la propuesta, luego convocamos al alcalde Lucho Garzón y a su gabinete y le decimos nosotros queremos una política pública de Discapacidad, estoy hablando más o menos del 2004 , entonces él decía que para que si había otras políticas que para que otra política de discapacidad, que sustentáramos para qué? que le soportáramos para que era la política pública de discapacidad que porque no había presupuestos, que ya todo estaba destinado, entonces nosotros sustentamos por qué toda esa parte de la visibilización, el reconocimiento, la destinación de programas, de temas aunque antes las había en otros planes, pero en esa política debe ser mucho mas visible el tema de discapacidad; que era una política para la población con discapacidad, entonces el hombre dijo listo; vamos a hacer la política pública de discapacidad hablamos con lucho garzón directamente en un consenso distrital, hubo una reunión muy grande donde convocamos bastantes personas con discapacidad ; tuvimos cómplices de las entidades porque había funcionarios que estaban convencidos que la política era importante, entonces tuvimos gente de las entidades que apoyaron el proceso, finalmente el le da la orden a los secretarios que miremos como buscamos recursos para mover la política.

Empezamos a mirar que entidades iba a aportar en el tema de la política; aportaron diferentes entidades: salud, educación, grandes entidades aportaron recursos y en la política todo el documento inicial se hizo con la universidad del rosario; primero se hicieron encuentros locales, encuentros grandes de líderes a nivel local allí estuvo participando cuidadores, cuidadoras, personas con discapacidad, miembros de las entidades públicas locales y empezamos a hacer una lluvia de necesidades: que es lo que la gente necesita, que es lo que la gente quiere, no sin antes hablarles de que es la política; lo que yo te comentaba ahora: el común de los líderes era crítica y confundían a la política con politiquería.

J.C: Que ha pasado después de lucho, digamos ahorita hasta el gobierno de Petro.

H.H: Algo que ha pasado y que es importante es que la política se ha construido, se ha sostenido, ha venido tomando forma en cada una de las administraciones; cosa favorable es que ha habido unos recursos en cada administración se destina unos recursos para poder dar respuesta a necesidades de la población, eso es una cosa que en mucha parte no se da, bien o mal hay unos recursos y hay buenos recursos; que no se pueda cubrir toda la población, no se puede cubrir toda la población por la cantidad de gente que hay, estamos hablando de casi 220.000 personas con discapacidad hay una meta y es de llegar a 375.000 personas con discapacidad; el censo del DANE nos marcaba 5% de personas con discapacidad del total de habitantes, pero la secretaria de salud desarrollo un registro es el registro de caracterización de personas con discapacidad, eso lo coordina el ministerio de salud y en Bogotá lo hace la secretaria de salud, entonces es un registro de caracterización que hacen las localidades de manera permanente y hasta el momento hemos identificado 220.000 personas con discapacidad , es mas hay una prevalencia de 365.000 personas con discapacidad; pero a eso adicionalmente póngale los cuidadores: las mamás o los papás que no trabajan porque hay que estar pendiente de las personas con discapacidad, eso aumenta más la problemática; pero logros eso que la política se ha mantenido hay unas destinaciones presupuestales, hay unas metas que cumplir tiene una visibilización mucho más evidente del tema de discapacidad.

J.C: Hoy en día usted pensaría que hay algunos logros que se pueden marcar? Digamos.

H.H: o creo que si hay una cobertura, ha aumentado los recursos ha aumentado los programas, los planes, los proyectos. Ya se mira con más cuidado por la misma incidencia de las comunidades. Hemos avanzado en ese podernos sentarnos a negociar, para mi es un avance muy grande. Que se presentan debates, claro porque entre esos propietarios e incidencia política tienen que haber debates, el día que todos estemos de acuerdo se acaba la democracia. Para mi como artífice de la política pública de discapacidad para mi la política fue un logro, que quedaron cosas complicadas de medir, si, que hay cosas como por ejemplo: garantizar la estabilidad emocional uno no puede medir eso, que tenemos que

aterrizar la política hasta el 2020, que de acá a ese año tenemos que mirar si acabamos la política, si acabamos este 470 o si seguimos con el 470; ahora una incidencia desde el mismo consejo de Bogotá; los concejales están manicruzados en el tema, la nación esta manicruzada en el tema; creo que con la nación tenemos que trabajar, tiene un escrito muy existencialista entonces estamos en que hay que darle a las personas, nosotros creemos que no; que hay que enseñarles a poder ser mas productivos a ser mas autónomos del estado. A medida que las organizaciones creen autonomía van a poder generar sus propios procesos.

J.C: Hoy en día como va la legitimidad del sistema, en cuanto a las personas que se eligen, por ejemplo.

H.H: Bueno ahí es un tema complicado, yo pienso que tenemos que ganar más participación democrática, la última elección que tuvimos en el 2011 o 2012 no me acuerdo bien, los representantes distritales fueron elegidos por do, por tres o cuatro votos, entonces tiene que darse mucho mas apertura a la participación democrática.

Es que la población con discapacidad tiene una desesperanza, una desesperanza vista en dos cosas; uno que quiere que todo se le de, y otra que cuando quiere hacer cosas, de pronto estas o se dan tan rápido y caen en esa desesperanza, es decir la población esta tan urgida de respuestas que a veces siente que estas no se dan, pero es la concepción porque el plan de desarrollo si ha respondido y lo digo yo en mi postura de líder y lo digo yo en mi postura de discapacidad, uno puede revisar cifras, puede revisar los programas que hay y si hay más acciones, hay más inclusión de niños con discapacidad, hay más inclusión en salud. Falta mucho, pero hemos avanzado.

J.C: Usted me había dicho que tenia las dos camisetas o las había vivido digamos, como líder y funcionario; desde su camiseta de líder cual era la mirada de la institución, que observaba como líder de movimiento

H.H: como que a veces no nos escuchaban, uno decía que se sentaban a calentar puesto y no éramos tenidos en cuenta, a veces se hacia lo que ellos querían, nosotros poníamos unas

ideas y como que no que eran las que ellos querían y ya, no nos sentíamos interpretados en nuestras necesidades. Era lo que sentíamos.

J.C: Ahora con la camiseta institucional

H.H: es que el hecho de tener una discapacidad o trabajar con el tema de discapacidad hace que uno no sea indiferente al tema; el hecho que uno haya estado en esa barrera dos años hace que uno reflexione y uno diga es importante el trabajo conjunto de las entidades con las comunidades, porque en la medida que yo responda las necesidades de las comunidades, las comunidades van a valorar lo que ellos piden, nosotros desde el hecho de tener líderes en diferentes localidades, porque nosotros decíamos necesitamos lideres que rompan la barrera entre las comunidades y las instituciones no como cuando uno llegaba como líder de representante a las comunidades y decían ay no otra vez; y ahora e hecho que hayan personas con discapacidades en las comunidades o líderes, entonces este si nos escucha el si nos entiende; eso lo hacen con más espíritu de pertenencia, con más empatía, sin embargo hay que seguir con ese proceso de incidencia, porque yo te decía que uno de los grandes sueños es poder construir como grupo o movimiento social y porque no como movimiento político, lo que se debe hacer es forjar procesos de participación de manera concreta para que la incidencia no se dé, de manera individual sino que se da de manera colectiva y para todo tipo.

Héctor Henry Henao Álzate 79594432, 43 años, Rol: Delegado al sistema distrital de discapacidad.

J.C: en lo que tiene que ver con las decisiones del gobierno y del consejo, cuales conocimientos actitudes y practicas ha visto usted que se presentan. En conocimientos.

H.H: a nivel de sistema se ve un avance grande en el concepto de contextualización de la discapacidad que significa la discapacidad en un ser humano, cuales son las implicaciones y las problemáticas que vive una persona con discapacidad hay mucho mas de identificación de las barreras a nivel física, social y actitudinal y hay una retirar mucho mas aterrizada de

un sector que ha sido abandonado por mucho tiempo; eso en el conocimiento hay mucha más apropiación de él, y lo digo a nivel de las dos instancias; de los representantes de la población con discapacidad a nivel distrital, a nivel local, pero también de los delegados de las diferentes entidades del orden distrital, hay mucho mayor profundidad, mucho mayor apropiación conceptual del tema de la discapacidad, lo cual es muy importante porque a la hora de fijar programas, planes y proyectos o políticas públicas no hay un buen conocimiento y no va a haber fallas que más adelante se va a ser visibles.

J.C: Aquí me hablo de la burocracia y los líderes, ¿es igual en los actores políticos; los conocimientos?

H.H: Hemos avanzado significativamente en el proceso de los actores políticos que son fundamentales en esos procesos

J.C: en cuanto a las actitudes y prácticas, respecto a las mismas decisiones del gobierno y del consejo, que opina?

H.H: yo pienso que hay mayor compromiso, una mayor disponibilidad, para generar y desarrollar las políticas, pienso que hay unas prácticas más inclusivas, hemos aumentado toda esa parte de la tolerancia; entonces esa práctica de saber escuchar al otro, de saber leer lo que piensa el otro hay que interpretar cual es mi postura así suene contraria, pero yo resalto es la actitud de querer aportar en un proceso de desarrollo y en esas prácticas de decir la política existe, hay que hacerla realidad; y la política existe y para hacerla realidad se necesitan unos recursos y hay esa voluntad política de las administraciones que han venido pasando, desde el mismo alcalde mayor de Bogotá, desde los mismos concejales de Bogotá, desde las entidades a nivel distrital tienen como esa motivación para decir: hay que diseñar unos programas específicos para la población con discapacidad en ese sentido yo creo que las practicas han ido mejorando .

J.C: vamos a pasar a las acciones, esto es lo que lleva a materializar lo que se decide conocimientos, actitudes y prácticas en las acciones en lo distrital, en lo local y en los diferentes agentes políticos y burócratas.

H.H: Lo que yo voy a plantear es de mirada personal en la dinámica a nivel local y en la dinámica a nivel distrital, yo tendría personalmente que dividirla en dos momentos o procesos; uno en lo local y uno en lo distrital pero que al final se van a unir, suena contradictorio; el sistema está conformado por un consejo distrital, por un comité técnico y por 20 consejos locales, de ellos forman parte los líderes y lideresas de diferentes personas con discapacidad, pero también forman parte los funcionarios de las diferentes entidades y en lo local quien dirige el consejo es el alcalde local; en lo distrital quien dirige el consejo es el alcalde mayor de Bogotá o su delegado y a nivel del comité técnico; son los técnicos de las diferentes entidades quienes ayudan a dinamizar los programas, planes y proyectos para hacer realidad la política pública de discapacidad, quería hacer esa descripción porque tengo que hablar de diferentes actores.

Cuando yo hablo de los actores locales, también tendría que dividir como en tres grupos; uno: los líderes y lideresas de población con discapacidad, que a su vez se dividen en dos: los representantes de la población con discapacidad, que son personas con discapacidad, quienes representan a su comisión, pero también los cuidadores y cuidadoras de personas con discapacidad, en este sentido si es indispensable, que pese a que se han hecho esfuerzos por formarlos en herramientas de participación, en conocimiento e incidencia política en abrir espacios en la agenda pública en posicionar el tema frente a los encuentros ciudadanos, presupuestos participativos en fin, en todos esos espacios de participación, siento que nos hemos quedado aun cortos para poderle decir a esos líderes o lideresas; ustedes tienen que apropiarse de sus propias situaciones y tienen que abogar por un colectivo, yo no me cansare de insistir que el día que rompamos esa barrera del yo y pensemos en un colectivo; vamos a avanzar porque vamos a avanzar en el sentido de la construcción de un movimiento en esa medida falta un trabajo fuerte, en una rectificación de mis imaginarios como persona con discapacidad o como cuidador o cuidadora.

En esa medida tenemos problema de incidencia, se habla de un problema de incidencia, pero esta se da. Hemos avanzado en esa incidencia porque hay unos representantes por cada

instancia pero en la medida de que tengamos esa apropiación y tengamos ese dolor de comunidad, ese sentido de pertenencia por mi comunidad va a dejar una incidencia mucho más genuina, mucho más fuerte, más beligerante, porque no vamos a coaccionar vamos a hacer un equipo, en la medida que haya intereses individuales el grupo se va a fraccionar porque mientras uno lucha por un interés x el otro lucha por el otro interés, en esa medida nosotros logramos esos procesos de concienciación frente al rol que hacen los líderes y lideresas del territorio hacen que entremos en una dinámica de halar hacia el mismo punto; eso frente a los líderes y lideresas pero frente a los representantes a nivel local se ven fenómenos interesantes, ustedes saben que cuando yo hable de alcalde local quien era el que lideraba el consejo local, hay alcaldes que no les interesa que hay un acuerdo de obligatorio cumplimiento entonces delegan al funcionario de turno, porque es así: el funcionario que contratan lo delegan para que asista allá y este funcionario quizá no tiene mucha capacidad de decisión, es por eso que muchos temas se quedan ahí. Porque no hay una capacidad de decisión, pero hay otros consejos locales; hablamos de 20 consejos locales, donde si hay alcaldes comprometidos que iniciaron unos recursos para poder mover sus proyectos locales y proyectos de desarrollo. Imagínese Juan Carlos que hemos detectado algo interesante, hemos detectado una ruptura entre lo local y lo distrital en qué sentido que cuando sube la administración: el alcalde mayor, destina un plan de desarrollo donde destina unos presupuestos, pero resulta que todos esos presupuestos a nivel distrital se ejecutan a las 20 localidades, pero cuando uno ve que recursos hay destinados para el plan de desarrollo a nivel local resulta que para discapacidad casi no hay nada, ósea que hay una ruptura muy grande en lo que está puesto en el plan de desarrollo distrital a los planes de desarrollo a nivel local eso se puede leer como la falta de compromiso de los alcaldes locales, quiero ser claro con la información; no en todos pero si en la mayoría, entonces en ese sentido llegan esos funcionarios que muchas veces no conocen el tema de discapacidad y no les interesa conocer, entonces empieza el debate de poder posicionar el tema en la agenda local y es la lucha porque empezamos a hacer debates en la JAL, con los ediles empezamos a hacer una incidencia política para que ellos conozcan el tema porque la discapacidad se mide solo con el existencialismo que hay que darles para que se queden callados, eso no es; la población con discapacidad está avanzando en un proceso de incidencia para que sean reconocidos o seamos reconocidos como seres humanos. En esa

lectura entonces, vemos que en eso del conocimiento hemos avanzado pero nos falta, espero que haya quedado clara la lectura. En ese proceso los consejos locales definitivamente son guiados por los consejeros locales si un consejero no tiene claro que es lo que quiere y para donde va los delegados simplemente van a terminar tomando decisiones por cuenta de ellos, porque ellos tienen que seguir ejecutando sus programas, planes y proyectos, entonces en esa medida hemos avanzado un poco pero en las practicas falta caminar un gran trecho.

A nivel distrital avanzamos de una manera mucho más rápida porque son consejeros distritales que vienen de lo local es decir, traen la escuela de lo local, traen la escuela de la incidencia política para llegar a ser consejeros distritales y traen la experiencia de un camino ya recorrido, se ve mucho más fuerte la postura del consejero distrital, frente a la postura del consejero local; nosotros insistimos porque el representante distrital tenga la lectura de los consejos locales pero ahí también hay una ruptura, una ruptura se dice que se interpreta la necesidad de la población cuando no se está interpretando solo las necesidades de algunos de la población, entonces cuando yo hablo de un nivel de representatividad tienen que saber que está pasando en ese sentido hemos avanzado con esa participación de los consejeros distritales; a nivel de funcionarios hemos avanzado mucho. Hay secretarios de diferentes despachos que están comprometidos en su mayoría, como hay otros que el tema no les interesa. Mire que este proceso de incidencia se debe mucho a la actitud, en la medida que yo tenga muy buena actitud, una muy buena disponibilidad; frente al concepto frente a realizar acciones en el tema, avanzo; pero hemos encontrado que muchas barreras es más tema de actitud y de actitud de funcionarios como de líderes y representantes. Porque cuando se quiere avanzar por un lado el otro no quiere avanzar y viceversa.

Sin embargo hemos logrado algo creo que grande y es esa coerción del consejo distrital y el comité técnico, esas miradas; soñamos que se viene dando la cohesión entre lo local y lo distrital pero aún falta. Mucho por avanzar en ese proceso que deseamos que en mi sentir muy personal, seamos un verdadero sistema.

J.C: Cuanto tú hablas de que las actitudes predefinen tanto en el nivel distrital como en el local si yo te preguntara cuales serían puntualmente esas actitudes podrías nombrarlas 3 o 4 o 2 o 1.

H.H: si claro por ejemplo puede haber actitudes de arrogancia de autócratas, podríamos hablar de indiferencia podríamos hablar de autosuficiencia decir todo está hecho no hay nada más que hacer, se hace lo que se puede; esas a nivel negativo, pero de actitudes positivas, la actitud de cooperación, la actitud de coordinación la actitud de entender al otro, de leer la necesidad del otro, la actitud de construir un mejor proceso y la actitud de conocer una mejor política con discapacidad, eso se da en ambos actores.

Anexo 12: Transcripción entrevista Victoria Carrillo

Bogotá, 5 de Marzo 2015

Juan Carlos Bejarano Moreno

Candidato a Tesis Doctoral de Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública. Casuística en Bogotá: "Política Publica de Discapacidad".

VICTORIA CARRILLO DE LA SECRETARIA DE SALUD.

Victoria Carrillo: Buenos días. mi nombre es María victoria carrillo Araujo, yo soy profesional especializado del grupo técnico de discapacidad de la secretaria de salud.

mi documento de identidad es 51.645.667, tengo 53 años

J.C: en qué localidad está ubicada?

V.C: desde mi vivienda estoy en la localidad de Engativá

V.C: mi estrato es estrato cuatro

de donde te identificas?

no me identifico con ninguno, soy otro, soy servidora pública, pero también soy cuidadora de personas con discapacidad y profesional del área de la rehabilitación, lo que me pega mucho al tema.

J.C: Bueno doctora, vamos a hacer una entrevista sobre conocimientos, actitudes y prácticas en tres aspectos: Decisiones, acciones y soluciones de la política pública de discapacidad. Empezaremos por las decisiones; desde el enfoque que estamos utilizando, son todas aquellas decisiones que tienen que ver con lo formal o lo no formal en algunos casos, entonces, los conocimientos en el marco de esas decisiones usted, ¿Cómo lo ve?

V.C: Bueno, lo relacionado con política pública tiene varias vertientes del conocimiento; lo primero es lo que está relacionado directamente con la evolución que ha tenido el concepto

de la discapacidad, tanto en el mundo, como en la nación, como en el distrito capital. Nosotros venimos de un modelo histórico basado por muchas vertientes desde lo teológico, desde lo filosófico, desde lo tecnológico, desde lo social, desde lo moral, porque la capacidad viene desde el mito legendario inclusive de la maldición, ha pasado por modelos médicos rehabilitadores, y hoy en día hay una tendencia a reconocer, que la discapacidad más que una condición de la persona, como una consecuencia de la enfermedad, es un hecho social, un fenómeno que se está dando de la correlación con el contexto, con el entorno y eso hace que el conocimiento que se recoge en la política este amarrado en primer lugar desde un concepto de la discapacidad como multicausal, como multidimensional y como bastante complejo. Entonces este es uno de los conocimientos que para nosotros es muy importante entamar con la política, como concebimos la discapacidad.

Otra vertiente del conocimiento, es todo lo que tiene que ver con la normativa, la normativa, en la medida que también el tema ha ido evolucionando en el mundo, y Colombia y Bogotá lo ha recogido, ha tenido digamos que, fundamentaciones legislativas que van pegadas precisamente a esos modelos. Sí nosotros vemos, hablando cercanamente ya, de la última constitución política, lo que se tenía en la Ley 361, que era, o que sigue siendo en cierta medida, la Ley marco de la discapacidad del año 94, noventa y algo hacia atrás, estaba muy puesta todavía en ese modelo rehabilitatorio, todo lo que se estaba buscando era la garantía en todos esos procesos, programas y proyectos, que garantizaran a la persona, el acceso y la accesibilidad a nivel rehabilitador. Algo desde la parte de la inclusión laboral desde los modelos que tenía la OMS, pero eso también ha ido evolucionando. Hemos tenido unos fenómenos legislativos en el mundo que han afectado fuertemente a Colombia y a Bogotá, el hecho de las medidas uniformes o de las normas uniformes que existieron en los primeros años del ochenta y algo hacia acá, se han generado muchas convenciones, pero esas convenciones se habían quedado en unos acercamientos hacia el marco de los derechos humanos, como más uniformes, como procesos de postulados a nivel legislativo para grupos segregados de la discapacidad, lo visual por un lado, lo auditivo por el otro, la discapacidad física por el otro. Pero en el año 2006 si se marca una historia en el mundo que es la convención de los derechos humanos, curiosamente a Bogotá no había llegado la convención, y estábamos en el proceso de

política pública, porque tenemos un proceso normativo y social que en el conocimiento ha llevado a la política de discapacidad, es que nosotros tuvimos, cuando se genera la primera relación institucional-población, es cuando se toma la decisión de crear el primer sistema distrital de discapacidad, también dentro de ese modelo de llamaba, era el sistema para la atención de los limitados físicos, de los limitados cognitivos, de las personas con incapacidad físicas sensoriales, entonces eso se fue amarrando y esa primera normativa que amarro a la generación de política, viene desde el acuerdo 016, luego en el 97 se movió por otra normativa que es la 022, llegamos al 2004 que es la 137 y allí a se estructura como sistema compartido de participación plena de todos los sectores de administración, más los representantes que en ese momento, los grupos poblacionales ya se encontraban identificados, eso marca en el conocimiento una cosa fundamental, y es reconocer dónde parte también la política actual, porque hubo unos precurrentes de política, tanto que desde el año 97 hasta el 2001, se tiene un primer acercamiento que se llamaba: “concertando entornos colectivos para las personas con discapacidad” que lleva un primer plano de acción de política, que termina en el 2005, , fíjate cómo entonces tanto la convención como esto arranca al tiempo y sin habernos hablado con las Naciones Unidas los postulados que generan las dimensiones estructurales de la política; están puestos desde un enfoque, desde un modelo de reconocimiento. Empiezan a gestar un nuevo conocimiento a la discapacidad en Bogotá. Esa parte normativa que se traduce luego en la política pública actual del decreto 470, pues esta cobijada por todo el historial que es apropiación conceptual y técnica que fue teniendo la institución, como la población para gestar la política.

y la otra vertiente del conocimiento que alimenta la política son los enfoques universales del derecho, que tal vez ahí está el soporte más grande y es que siempre ha habido una tendencia a disminuir las brechas, de reconocer que hay unas situaciones de vulnerabilidad, en las poblaciones que están afectando. Se recogen marcos conceptuales, se reconoce el desarrollo humano, se reconoce el desarrollo social, se reconoce el desarrollo sostenible, pero todos ellos alimentados por el enfoque de los derechos; entonces ahí están tres vertientes del conocimiento muy fuertes que son los que le dan curso a esas decisiones que se toman en Bogotá, como la política más pionera. Diferente al conocimiento que se tiene frente a la nación hasta antes de tener política en Bogotá el primer compes 80 que se tuvo a nivel nacional y ahora inclusive el comes 66 que salió hasta ahora en 2013, tiene muchas

vertientes rehabilitadoras y todavía se habla de la rehabilitación de la equiparación de oportunidades, de la generación de programas y proyectos pero no está estructurado dentro de un enfoque fuerte de conocimiento dentro de las personas de ese concepto social, está el enfoque de derechos pero no tan fuerte como el de Bogotá y eso es lo que pasa, que nuestra política muestra mucha más solidez conceptual.

J.C: Podríamos inferir entonces que la construcción de la política tiene un reconocimiento social?

V.C: Bien grande, Bogotá tiene la ventaja de ser ciudad capital, pero Bogotá ha tenido también un proceso histórico – político y cada gobierno de Bogotá también ha marcado una tendencia diferente; nosotros si estamos hablando de la época del 94 o 98, teníamos todavía unas vertientes políticas muy tradicionales, pero en el año 2002 desde allí Bogotá tiene un vuelco que lo diferencia del país y hay la revolución de las políticas en Bogotá, porque entonces ya los grupos se empiezan a encontrar con la necesidad que en enfoque de derechos no debería ser; nosotros no deberíamos tener políticas tan separadas. Pero es un fenómeno social donde las personas ante la no respuesta de pronto asertiva, satisfactoria de las comunidades enmarcan sus características propias se empiezan a reconocer unos con otros, aparte del otro. Entonces las mujeres que arrancaron empiezan a tener la vertiente de los derechos de las mujeres, les siguió la discapacidad, de ahí se unió LGBTI ahí se unieron las etnias, ahí se unieron los afros y Bogotá en el año 2002 al año 2008, hay una fuerza increíble en el marco de desarrollo de políticas públicas en Bogotá y la discapacidad es de las pioneras y tal vez es la que tiene mayor estructura conceptual a pesar de todas las otras falencias de estructura metodológica que tiene la política, si tiene fuerza conceptual y si es un fenómeno social porque viene entre una exigibilidad de reconocimiento y también de ampliación de capacidades de los actores que están ahí.

J.C: frente a ese nivel de conocimientos que usted expresa, cuáles han sido las actitudes que han prevalecido en los diferentes actores, llamémoslos del orden político, del orden burocrático y del orden social.

V.C: Ha habido de todo, yo creo que esto ha tocado a cada uno de diferente manera, dentro de las mismas comunidades, digamos que ha tenido una trascendencia en el intentar estar en esa mirada de la necesidad, a vernos un poco más en el colectivo, pensar que el otro se parece a mí y puede necesitar lo mismo y por eso se empiezan también como a agrupar las personas por sus propias características, si bien la clasificación internacional de la discapacidad que enmarca la organización mundial de la salud, es discapacidad, funcionamiento y salud. No nos habla de tipologías, en la discapacidad si se reconoce la gente como tipología y los sordos son un grupo, las personas con limitación visual son otro, las auditivas otras, pero en últimas en el concepto todos son discapacidad, entonces eso marca un cambio en los sujetos, eso los cambia a ellos porque les genera unas relaciones diferentes y unas luchas distintas; está bien somos diferenciales en nuestra característica pero nos une la discapacidad y eso políticamente juega por que en el momento de ser exigibilidad no es por uno por otros tan segregada mente, es por la discapacidad eso marca desde los actores. Desde las instituciones hay una extensión del tema en que la discapacidad es diferente, ya no solo es el sector salud, se rompe e esquema del sector salud, de hecho nosotros en la secretaria técnica la amarraban a la salud todavía, entonces la discapacidad es consecuencia de enfermedad pero mira cómo cambia políticamente en el momento en que se desarrollan políticas públicas y que la discapacidad es responsabilidad de todos los sectores y entonces cada actor que llega debe llegar con un lenguaje no ajustado no adecuado de la discapacidad, puede llegar con el concepto que la enfermedad todavía es discapacidad, todavía pueden llegar servidores a instituciones que así lo piensan, pero también piensan en el momento en que empiezan a tocar la política que la cosa es distinta, entonces los programas y proyectos ya tienen vertientes diferentes y desde que fue el plan recurrente en torno a planes colectivos que no logro hacer una política y le cambio el curso a la actual ya se hablaba eran siete (7) proyectos desde la vida; la vida económica, la social, la salud para la vida, la recreativa y cultural y no era el sector el que la dirigía, no era salud, eran todos en vertiente al proyecto para la vida y eso se recoge en las dimensiones actuales de la política, cuando se habla de desarrollo de capacidades estos recoge unos derechos, pero marca una tendencia distinta y es que ni la salud ni la educación son del sector ni la vivienda es del sector, ni la productividad y el bienestar es todos aportándole al derecho de la salud, al derecho de la vida en comunidad. Entonces eso

cambia las instituciones y la generación de la política y hoy en día podemos decir que ya estamos haciendo pinitos de pegarnos en modelos de trabajo y el modelo social esta tratando de entrar, no ha entrado todavía total pero ya nos pega y es un efecto político.

J.C: ya estamos hablando de las practicas a partir de todas esas decisiones esa intersectorialidad o transectorialidad reconoce una cabeza visible, o como se hace para organizar o existe algún organismo a nivel superior o como eso lo vienen desarrollando en la práctica?.

V.C: el sistema es el que se ha encargado de eso el sistema distrital de discapacidad y de atención a la población con discapacidad como está puesto en la normativa pues ha logrado eso y es reconocernos primero como parte de una responsabilidad de gobierno, porque es la administración distrital con sus sectores la que está ahí, pro también son los grupos organizados de la población con discapacidad desde sus tipologías con los que se arma el conjunto y entonces se ve la necesidad de articular, lo que pasa es que hay procesos administrativos mismos que son los que no nos dejan mirarnos de cerquita o planear de cerquita, porque administrativamente se le sigue entregando la plática a uno al otro desde su misionalidad y muy pocas veces podemos combinar las platicas, asi de sencillo entonces si hay una muy buena intensionalidad hay una comprensión desde el modelo, desde el concepto, inclusive desde las practicas es muy difícil conjugar los recursos administrativos del distrito y eso es una barrera.

J.C: en un escenario hipotético en donde no existieran esas barreras administrativas, de orden administrativista, usted consideraría que el sistema tendría un mayor rendimiento?

V.C: Claro, porque tendríamos presupuestos y proyectos que nos alimentaran y encaminaran a a respuesta real de la población y no por el sector, te doy el ejemplo del cual tengo la obligación de hablar y es la rehabilitación basada en comunidad; es un modelo interrelacional, propuesto por la organización mundial de la salud que lo que busca es generar procesos de autogestión en las comunidades para tener respuestas integradas e integrales que disminuyan los índices de pobreza que permitan la inclusión social, pero que

por cualquier forma y cosa que se haga, haga reconocimiento de los derechos de la gente. El modelo permea pero si le ha adjudicado a la secretaria de salud, pero si uno analiza los contenidos del marco de lo que está haciendo por ejemplo el proyecto de integración social 721 ahora, no antes pero si ahora, lo que esta haciendo educación desde el marco de la educación inclusiva, lo que está haciendo la cultura, la recreación y el deporte, lo que está haciendo el sector productivo; todo es rehabilitación basada en comunidad. Un trabajo montado en el mismo proceso y metodología, pero no se reconocer los otros por el termino de rehabilitación y porque la plática de la meta nos la pusieron aca y alla se llama 721, en el otro procesos de esparcimiento, en otro educación inclusiva; pero en ultimas todos nos la estamos jugando por lo mismo. Si ves, si existiera un monto económico que diera lo que se va a hacer es un programa de inclusión para Bogotá de manera integral e integrada y el sistema lograrse poner eso dentro de su plan de trabajo de política publica, pues cada uno claro aporta desde su sector pero es un mismo programa, pero las platicas no llegan asi entonces nos vemos obligados en que nos una es la dimensión estructural con el programa de cada entidad.

J.C: lo que yo estoy percibiendo es que estamos prácticamente a portas de un nuevo enfoque administrativo de la gestión pública en el sentido de que esa intersectorialidad y la construcción de ese sistema, yo casi que lograría ingerir de que podría ser el sistema como tal, dándole una mayor potencia del agente rector y las otras entidades desde su misionalidad cumplirían una labor.

V.C: sabes de donde sale eso de la misma iniciativa de la comunidad, porque a quien no le gusta mandar solo en su casa, pero la comunidad ya no piensa así, y la comunidad nos dice porque no hay un ente en Bogotá que dependa de la administración, llámese como se llame que sea parte del sistema distrital que agrupa la participación, porque el sistema distrital es un ente que agrupa la participación, es un organismo para la incidencia y para la estructuración de la política, pero la puesta de esa operación está puesta en la administración y en las organizaciones sociales. Pero porque no hay algo que une a todos los sectores que tu estas diciendo, porque no hay una directriz administrativa donde ponga los sectores a responder pero desde una mirada conjunta y no partida ojala lo pudiéramos

lograr y yo sé que el sistema esta y los movimientos sociales, los actores específicos ya lo están pidiendo, ya nos están comprendiendo de otra manera.

J.C: no bastaría con darle esa competencia al sistema distrital es decirle el sistema distrital se encargará de administrar todos los recursos, de planearlos y direccionarlos.

V.C: no porque el sistema no debe ser el administrador debe ser el articulador, el observador, sigue siendo el fomentador de procesos, pero si tiene que haber un ente administrativo distrital que permita que la política se fortalezca dentro de un común, porque en este momento fíjate lo que se hizo con ese decreto 101 y las alcaldías locales que también nos movió adverso a la política, se dice que los gerentes de todo es una alcaldía local pero a la vez les ponen una línea de inversión específica que no les deja mover las necesidades reales de la población y la población con discapacidad en estos últimos años se ha visto muy afectada porque? Porque las líneas de inversión solamente dejaron visible para la discapacidad las ayudas técnicas que el 80 % ya las había entregado el plan obligatorio de salud, qué sentido tiene eso; en cambio programas integrales que se estaban haciendo con la competencia del sector de protección, de la salud, de la educación se murieron porque no estaban en la línea de inversión, estábamos ganando desde lo local que es donde se territorializa la política también se muere y entonces aquí hay una tendencia que sale de la base no nos hemos acostumbrado también las instituciones de reconocer que las necesidades no son las que tenemos que poner nosotros; las necesidades son las que ellos nos emanan y nosotros somos responsables de emitirles facilitadores para que se ejecute este entonces mira el cambio tan grande en otro momento ellos disponen y ellos reciben.

J.C: estamos pasando de las decisiones a las acciones, ya hablamos de lo que esta sucediendo a nivel local, digamos que existe una dislocación un poco desde la perspectiva presupuestal y la visión que se tiene local referente a la inversión en discapacidad pero adentrémonos en las acciones, los conocimientos actitudes y prácticas usted como experta en el tema como los ve.

V.C: en un proceso de trascendencia, de madurez mucho más ampliado si no estoy mal y la memoria no me falla casi 220.000 mil personas con discapacidad identificadas, de esas uno podría decir que por lo menos 100.000 mil personas de la población identificada o existentes por la prevalencia que marca el censo tendrá que mejorarse después del otro año, hay personas que “ nivel de empoderamiento” entonces la persona ya reconoce la discapacidad distinto, ya no se reconoce como sujeto enfermo eso es parte de la evolución y del conocimiento, ya conocen normativas para hacer exigibilidad, reconocen procedimientos, sabe que hacer desde el manejo interno de la discapacidad y puede transmitirle a otros el conocimiento. Lo que está pasando con los cuidadores que no solamente están para cuidar al familiar sino para enseñarle al otro y estamos construyendo redes, el conocimiento de la discapacidad se empieza a volver más popular más abierto, pero sigue siendo muy transitorio porque tenemos el concepto de enfermedad, el concepto de que no hay conocimiento, todavía puede haber desconocimiento de procesos administrativos para resolver, entonces aquí la secretaria de salud todavía nos están pidiendo que les resolvamos la pensión, vemos el proceso de salud desde el sector privado que nos compete desde la rectoría, pero no desde la acción, entonces todavía hay cositas que están en el desconocimiento, pero si se ha mejorado; la gente ya conoce, ya sabe del tema. Hay un sector que nos preocupa digamos que debería ser el líder del conocimiento y el sector de la academia, aquí todavía los modelos no están fuertes para la enseñanza de la discapacidad, entonces le toca a muchos profesionales que trabajan con nosotros en el tema y eso también parte del conocimiento, eso es político, tú no puedes poner un programa con un modelo social y la persona viene pensando que solo pone el catéter y que sigue siendo el paciente ; no podemos seguir pensando que el psicólogo solo trata al que tiene un problema emocional y nos hace la facilitación de los duelos y desde la discapacidad lo hace con otra mirada, o que el arquitecto solo piensa en la cuadrícula de la dimensión del plano y no en la universal, creo que estamos en una transición; pegándole a la cosa, pero nos falta mucho, todavía falta y tener un 50% de la gente ya con algún conocimiento si nos favorece porque son ellos los que exigen; ya son capaces de decirle a un médico: señor usted no tiene ni idea de lo que me está diciendo, mi hijo no se va a morir, porque se va a morir porque tiene un pronóstico malo, pero es que miran con las características con las que puede vivir y ya le refutan al médico.

J.C: en lo que tiene que ver un poco con esa territorialización de la política a nivel local, lo que tiene que ver con las acciones los conocimientos son lo suficiente?

V.C: tenemos una variabilidad de talento humano y siempre toca enseñarle al que llega, entonces hay un tema es que con 80 maestrías estamos solo escogiendo un cargo y no tienen ni idea que el otro existe, entonces no estamos enseñando procesos sustanciales, así como se enseña la química básica, en las básicas de las universidades, cualquier ciudadano debería saber de discapacidad, entonces cuando yo llego como decían anecdóticamente un compañerito del sector de desarrollo económico: es que aquí necesitamos que nos enseñen porque aquí no somos administradores, eso es grave. Entonces en la administración se tiene gente muy capacitada que su disciplina no es objeto de estudio, termina en relación con los seres humanos que tiene que trabajar y por eso no es el único fenómeno, vaya y póngale a una persona víctima del conflicto y creen que tratarlo es raro; diferente.

Con la discapacidad pasa lo mismo, que los programas y los proyectos tienen que ser cerrados para ellos porque son diferentes a los demás y no se tiene el concepto de la inclusión que comprenda la inclusión, entonces hay unas cosas de la base del conocimiento que se deben saber. La comunidad ya está ayudando y le están enseñando al otro y ya están en el nivel de irse a las oficinas de planeación y decir: déjeme ver el proyecto, léamelo si no se leer pero dígame que tiene y ya la gente dice no esos no es incluyente; y que es eso de la inclusión, ellos ya nos cuentan. Hay un proceso enredado simpático e interesante es como estamos formando la base y como esa base esta enseñándonos a los supuestos expertos.

J.C: vamos llegando a las actitudes, ya vamos llegando. Ya vemos que existe todo un tejido social que se está nutriendo de todos los enfoques que se plantean; cuales son las actitudes de los agentes que implementan política frente a esa dinámica.

V.C: hay relación de poder, la institucionalidad da, nosotros recibimos y entonces eso genera actitudes; entonces yo ya lego de ofensiva a pedir o el funcionario, el servidor, el planeador, el programador ya tiene la reserva porque otra vez programarle a estos que no les gusta nada. Eso afecta la planeación desde la actitud de las personas, nosotros tenemos muchas barreras actitudinales por imaginarios sociales, entonces si llega la persona a

laborar entonces llega por casualidad alguien, estamos en un fenómeno interesante en Bogotá que lo ideal es tener muchas personas con discapacidad trabajando en la administración, que también tiene uno que reaprender lo duro que es trabajar en la administración para dar respuesta al otro. Pero todavía hay mucha reserva, sobre todo con algunas características de discapacidad, todavía no se cree en la discapacidad mental, se cree que una persona con una alteración mental no puede laborar y va a ser un problema en un grupo de trabajo, tiene reserva para ser contratado y dicen a ese no le paremos bolas, ese proyecto es de puro loco y mentiras puede tener una buena idea y hay mucho imaginario todavía y hace daño. Pero también hay voluntad dependiendo de la capacidad de respuesta que se tenga, ósea hay sectores que se mueven mejor que otros, porque hay más receptividad, hay más conocimiento pero también hay buena actitud para afianzar el conocimiento, yo recuerdo que hace unos años atrás en la parte de cultura la discapacidad iba a entretener a los otros hoy ya cultura y recreación reconocen que el talento artístico de la población con discapacidad es productivo y ya empiezan a generar opciones laborales opciones con otras características más incluyentes, ya no es el evento cultural con la discapacidad aparte. Ya están ellos entrando desde el mismo cultura empieza a tener dentro de sus servidores personas con discapacidad para atender la gente. En la salud pasa todo el tiempo acá nosotros tenemos prestadores de muchas líneas y prestar un método de salud allá en el punto de salud y ellos han tenido que bajar el poder sobre la población con discapacidad como la sociedad, entonces no falta el demandante de la población que llega a decir; claro: aquí no me ayudan, aquí no me dan el medicamento, entonces todavía hay muchas actitudes negativas que afectan los imaginarios, pero ya hay una vertiente que se está tocando desde otra miradita yo creo que si se ha evolucionado mucho y se empiezan a generar barreras actitudinales y comunicativas. Sin embargo es muy difícil hay muchísimas. Mira el lio que tenemos con los Transmilenios que dicen que es una hartera. Se sube el compañero con discapacidad visual y se apaga el audio y tiene que cantar ahora el señor trabajador ambulante, acá alguien nos explicaba que era del software central, pero como saben precisamente que del software que se montó, entonces mira como los fenómenos sociales afectan y eso es actitudinal porque la gente también entonces apáguelo, apáguelo para poder oír, y no se dan cuenta que al lado hay una persona con limitación visual y que no sabe para qué estación va porque eso es lo que se le marca

indiscutiblemente se va a pasar o se va a perder, entonces la comunidad se vuelve una barrera muy grande en Bogotá en general la calle es una selva de cemento para muchas personas con discapacidad como estructura física, con deficiencia en señalética eso también es informativo y genera actitudes por la cantidad de escenarios tan diversos, es que no es lo mismo ir a la iglesia que ir al colegio; entonces escenario colegio empieza a tener una cultura, pero de la puerta para afuera es otro y la persona es la misma en la misma ciudad, en el mismo barrio, pero el vecino es diferente al otro, entonces nos ha tocado hacer un trabajo muy duro en el tema de imaginarios de hecho una de las dimensiones de la política le pega a eso; la cultural simbólica, pero es muy difícil porque actitudinal mente puede haber y no receptividad, yo creo que hemos llegado algunos pero no es suficiente para lo que uno esperaría después de una lucha de casi 17 años.

J.C: vamos a pasar a las soluciones, obviamente que ya hemos hecho un tránsito del nivel de las decisiones eso como se está operacionalizando. En materia de soluciones como usted plantearía los conocimientos, actitudes y practicas frente a la implementación de la política.

V.C: Bueno aquí todos estos son retos importantes, bien allá hay una línea de base y hay que partir de esa línea de base yo creo que aui hay que hacer un proceso que trascienda de la simple sensibilización a la concienciación, pero que además pase a la apropiación del conocimiento, entonces tenemos que seguir jugándonos en la línea del reconocimiento de discapacidad y hay que empezársela a jugar por todos los escenarios y yo si te digo que tiene que haber un reto de vinculación de la academia y del sector educativo formal e informal del país y de la ciudad en el marco el conocimiento de la discapacidad; la investigación le hace falta a la discapacidad y no la investigación desde el cuerpo y desde el DANE, sino la investigación desde los procesos en si de inclusión social y de autonomía y capacidad de las personas, entonces el conocimiento si hay que seguirlo difundiendo desde la base de la formación, de la información, la parte investigativa es una herramienta pero no es la parte real de los derechos de una persona con discapacidad, entonces hay que jugarle a los imaginarios, la representación hay que jugarle a las herramientas administrativas y jurídicas que tenemos de una manera efectiva y eficiente para que el tema de la discapacidad se reconozca; ojala nadie tenga que poner una tutela y hay que hacer

formación de formadores; hay que ser multiplicadores en el marco del conocimiento: normativo, procedimental y estructural de la política, la política nuestra le faltan muchas cosas y por eso tenemos la intencionalidad de hacer mejoras antes que se acabe su vigencia al 2020, no le tenemos unos indicadores lo cual permite hacer un reconocimiento completo del contenido de un programa para ver hasta dónde está generando, porque tú no puedes medir impactos sin no sabes hasta dónde va el programa o el proyecto, entonces podemos cumplir programáticamente pero nos falta conocer a fondo el para qué, por qué y hasta el sentido real de cada programa que esta enlazado a la política, desde la base general de los sujetos tenemos que seguir haciendo educación ciudadana muy fuerte y hay un proceso que nos tiene con una mirada formativa y es ese asunto de la representatividad. Para ser representantes, para ser libres tenemos que tener competencias del ser, del saber del hacer, del sentir, del convivir tenemos que conocer cómo funciona la administración para saber que pedimos y que no pedimos porque también hay mucho desconocimiento allí, pero hay que jugárnosla duro a hacer mucha formación y educación ciudadana en general. No de la persona con discapacidad por la persona con discapacidad, con la persona con discapacidad; hay que abrir el tema sino va a ser muy difícil y la política si es reconocida por lo que ha hecho por su organización, por la estructura del sistema, pero si uno es reflexivo y de pronto quienes llevamos tantos años con esto la vemos todavía muy débil.

J.C: en cuanto a las actitudes frente a las soluciones cual ha sido la reacción no solo de los actores de la política sino de los agentes que la implementan, frente a las soluciones que plantea la política.

V.C: depende de la calidad política de cada momento, como te digo ha habido trascendencias el tema ha entrado por diferentes modelos , entonces dependiendo de cómo se esté jugando yo abro la oportunidad de dar las respuestas as fuertes desde el marco organizativo y administrativo, entonces quien tiene que gestionar soluciones desde la responsabilidad de gobierno tiene que tener muy clara las necesidades de allá abajo y se están tomando decisiones no concordantes con las necesidades de abajo, entonces uno si pediría que si hay voluntad política también tengan muy buena asesoría para ser visible y materializante la política, que todo el mundo se incluya, porque armar programitos

chiquitos y sin platica es muy difícil; aquí también se necesita un programa de reconocimiento de los que hacen la ciencia política del tema aquí el conocimiento es para todos y el que no sabe tantea; como dirían los compañeros en su argot, están dando palos de ciego y entonces hay que romperles el palo de ciego si hay algunos que podemos saber un poquito déjenos opinar y recojan el inventario de lo que pueden mejorar, pero a veces no es el que habla y asesora el que tiene suficiente conocimiento y actitud para poner las cosas bien, entonces la voluntad política se diluye. Muy buena intención pero muy poca acción y solución.

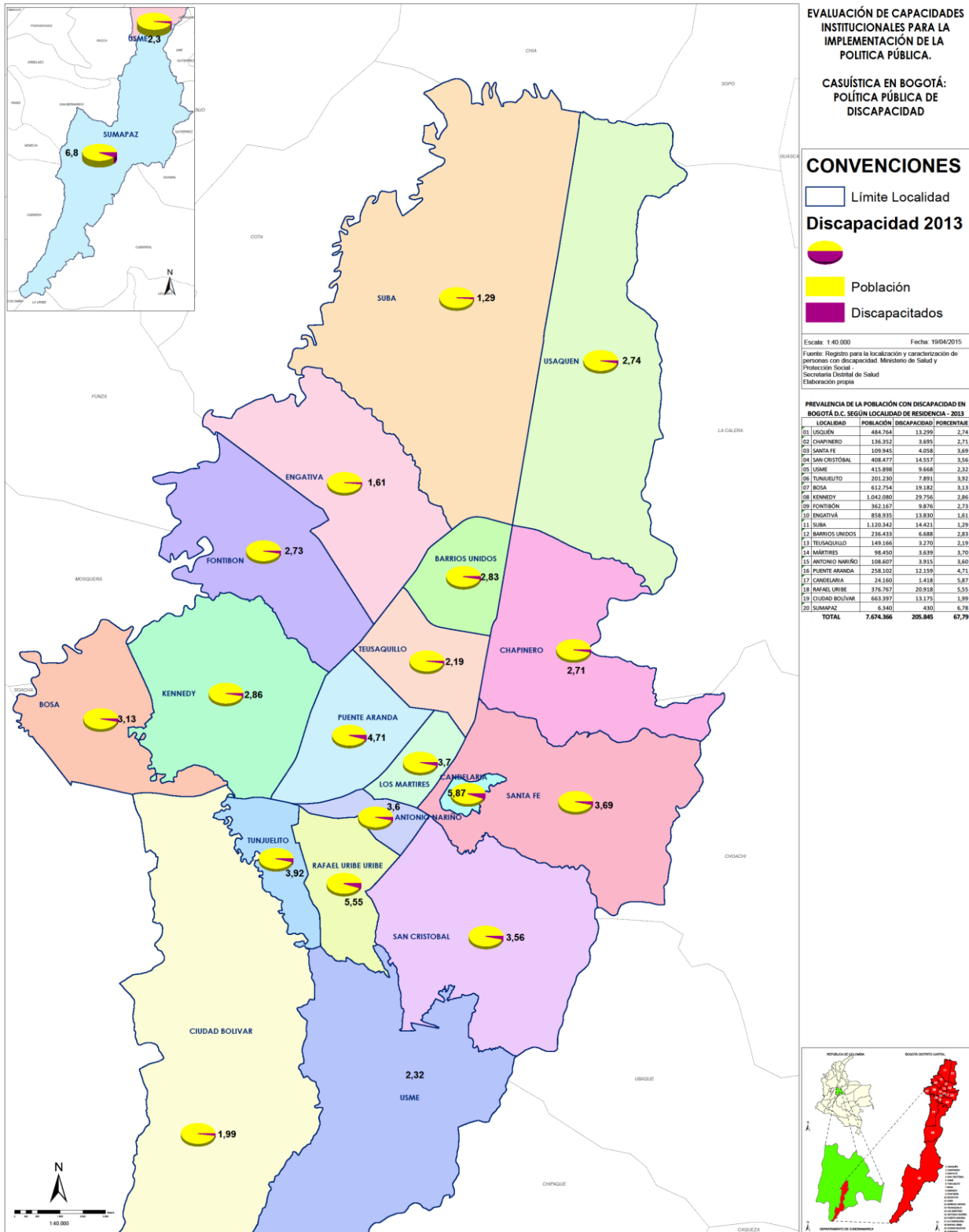
J.C: en la práctica que ha pasado con las soluciones.

V.C: unas han dado resultado otras no ha habido mucha variabilidad en las programaciones de los presupuestos, en la manera de medirlo, los sectores nos vemos expuestos a esas decisiones de más arriba. Estos cuatro años han sido muy difíciles porque en un inicio se desconocieron los desarrollos de las políticas y vuelvo y repito ojala no hubiesen pero se hizo necesario e históricamente las políticas públicas y sobretudo las poblacionales, pero cuando a uno le dicen el plan de la política es una matriz y le meten números y porcentajes programados y ejecutados cual plan de política, eso es un plan de la política, entonces yo he sido una de las enfrenadoras con planeación distrital y con hacienda de que ellos no pueden medir una política o revisar únicamente un programa. Con decir usted programa 100 y se gastó 50, ahora dígame porque no se gastó 50, porque eso no esta midiendo la política, cuando nosotros diseñamos el plan del 470 se generaron unas políticas que tratamos de basarlas en lo que hablábamos al principio.

Muchas gracias Doctora.

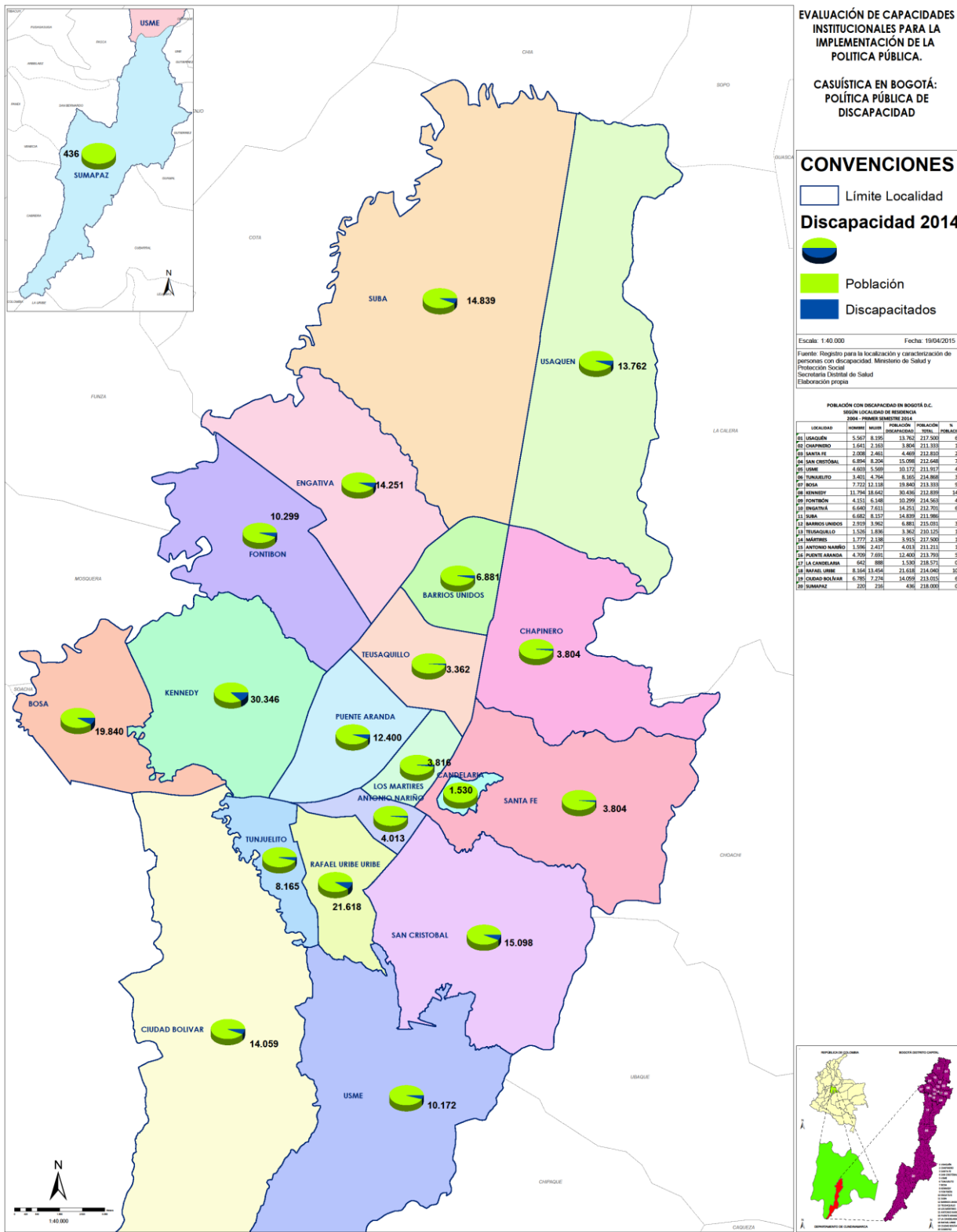
Anexo 13: Mapa de la población con discapacidad, según localidad año 2013

PREVALENCIA DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN BOGOTÁ D.C. SEGÚN LOCALIDAD DE RESIDENCIA - 2013



Anexo 14: Mapa de la población con discapacidad, según localidad año 2014.

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN BOGOTÁ D.C. SEGÚN LOCALIDAD DE RESIDENCIA - 2014



Anexo 15: Ficha Metodológica

NOMBRE DE LA INVESTIGACIÓN	"TESIS DOCTORAL EVALUACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA. CASUÍSTICA EN BOGOTÁ: POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD"																
Alcance Temático	"Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública. Casuística en Bogotá: política pública de discapacidad".																
Tipo de Investigación	Cualitativa.																
Variables	<p>Variables de estudio de acuerdo a la evaluación de capacidades institucionales: encuesta de conocimientos, actitudes y prácticas, en relación con la etapa de implementación de la política pública de discapacidad (decisiones, acciones y soluciones).</p> <table border="1" data-bbox="560 651 1242 850"> <thead> <tr> <th>Variables</th> <th>Conocimientos</th> <th>Actitudes</th> <th>Prácticas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Decisiones</td> <td>X</td> <td>X</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>Acciones</td> <td>X</td> <td>X</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>Soluciones</td> <td>X</td> <td>X</td> <td>X</td> </tr> </tbody> </table>	Variables	Conocimientos	Actitudes	Prácticas	Decisiones	X	X	X	Acciones	X	X	X	Soluciones	X	X	X
Variables	Conocimientos	Actitudes	Prácticas														
Decisiones	X	X	X														
Acciones	X	X	X														
Soluciones	X	X	X														
Universo de estudio	Agentes activos que integran el sistema distrital de discapacidad, y/o consejos locales de discapacidad, en el cual convergen las instituciones que participan activamente en la implementación de la política.																
Población objetivo	Agentes activos que integran el sistema distrital de discapacidad, y/o consejos locales de discapacidad, en el cual convergen las instituciones que participan activamente en la implementación de la política.																
Unidades estadísticas de observación, muestreo, información y análisis	La unidad de observación respuesta y análisis son los agentes activos que integran el sistema distrital de discapacidad.																
Universo de estudio	Población 370 agentes del sistema distrital de discapacidad.																
Marco estadístico o muestral	Directorio de cada una de las localidades de la ciudad de Bogotá. (20 localidades). ³³																
Método de selección	Método de muestreo aleatorio simple sin remplazo ³⁴																
Tamaño de muestra	88 agentes activos sistema distrital de discapacidad. ³⁵																
Método de recolección	Encuesta por Auto diligenciamiento con asesoría en los casos que se requieran. ³⁶																

³³ Bogotá está dividida en 20 localidades, dicha división ha sido adoptada a partir del decreto ley 14 21 de 1993.

³⁴ Para esta investigación por muestreo se considera un marco de elementos, permitiendo de esta manera realizar un muestreo probabilístico, teniendo así un dispositivo que permita identificar, seleccionar y ubicar a todos y cada uno de los objetos pertenecientes a la población objetivo y que participara en la selección aleatoria.

³⁵ Agentes estimados utilizando las fórmulas que nos ofrece el muestreo irrestricto aleatorio para estudios cualitativos, dado el evento desarrollado y la asistencia de los funcionarios de la política pública de discapacidad, se aprovechó la presencia y se aplicaron 88 encuestas.

Escala de Medición	Para la medición de cada una de las consideraciones y/o declaraciones de la encuesta a desarrollarse utilizara la escala de Likert; dado que esta es una escala psicométrica comúnmente utilizada en cuestionarios y es la escala de uso más amplio en encuestas para la investigación, principalmente en ciencias sociales para estudios cualitativos. ³⁷
Sistema informático	Con respecto a la tabulación y el procesamiento de datos se apoya en software estadísticos para este caso se utiliza SPSS “Statistical Package for the Social Sciences” Como instrumento de análisis cualitativo que permite recodificar las variables y registros según las necesidades del investigador.
Desagregación de resultados	Tabulación y análisis de resultados de acuerdo a cada una de las variables ³⁸ y caracterización de los agentes encuestados según género, edad, estrato socioeconómico, y tipo de agente participante.

³⁶ Asesoría por parte de intérpretes en el caso de agentes especiales con discapacidad sordomudo y demás agentes con otro tipo de discapacidad.

³⁷ De esta manera cada una de las declaraciones se medirá en una escala de 1 a 5 donde especifica su grado de aceptación o rechazo, teniendo en cuenta su nivel de acuerdo o desacuerdo.

³⁸ Evaluación de capacidades institucionales de la política pública de discapacidad a partir de los conocimientos actitudes y practicas frente a las decisiones, acciones y soluciones. Análisis de resultados de según actor : **políticos concejales y concejales, agentes sociales, político administrativo** (funcionarios nivel directivo (alcalde mayor/ secretarios /alcaldes locales) y **burócratas** (nivel profesional y asesor, gestores).

Anexo 16: Registro Fotográfico



Traductora de Lenguaje de señas, aplicando instrumento (Encuesta)
Persona en condición de discapacidad - sordo



Política pública de discapacidad, intervención de Patricia Sarmiento



Ingreso al Auditorio Sesión 1



Público



Intervención Secretaria Técnica de Discapacidad, traducción en lenguaje de señas.



Ingreso al Auditorio



Agentes : Secretario y gestora del sistema distrital de discapacidad



Agentes Publicos de la secretaria tecnic de discapacidad y planeación distrital.



Grupo de Encuestadores



Profesional planeación distrital, investigador y participante del evento

7 BIBLIOGRAFÍA

- CLAD) centro latinoamericano de administración para el desarrollo (2007) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Recuperado el 19 de julio de 2014, disponible en: <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf>
- Alba, Ana Cecilia & Gómez, David (2010) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano; conceptos índices y políticas públicas*. Mexico. Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, Luis (2006) *Gobernanza y gestión pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, Manuel. (1995) *governabilidad, crisis y cambio Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Mexico Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaria General (2013) *Estructura del Distrito*. Recuperado de http://www.secretariageneralalcaldiamayor.gov.co/sites/default/files/estructura-distrito_0.pdf
- Alonso, Guillermo V. (2007) *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*. Recuperado el 30 de Octubre de 2013, disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Alonso,%20Guillermo.doc>
- Bejarano, Juan Carlos (2010) *Bogotá D.C. De Retorno al Caos: Nuevos gobiernos, nuevos liderazgos y ¿Descentralización?*. Ponencia, primer congreso internacional de Gobierno y Administración pública. Madrid
- Bejarano, Juan Carlos (2014) *Bogotá: Entre el caos y el peligroso juego de las desconfianzas mutuas. De Samuel Moreno Rojas a Gustavo Petro Urrego: funcionarios, políticos y ciudadanía, de cara a los dos últimos Alcaldes destituidos en Bogotá* Ponencia quinto congreso internacional de Gobierno y administración pública. Madrid
- Bellami, Richard (2005) *Norberto Bobbio: Estado de Derecho y democracia*. Biblioteca Virtual Miguel de cervantes. Recuperado de <http://www.cervantesvirtual.com/obra/norberto-bobbio-estado-de-derecho-y-democracia-0/>
- Benassini, Marcela (2009) *Introducción a la investigación de Mercados*. México. Pearson Prentice Hall
- Berger, Peter (1999) *Los límites de la cohesión Social*. (pp.8) Galaxia Gutenberg. España.
- Berger, Peter & Luckmann, Thomas (1999) *La Construcción social de la Realidad* Argentina. Amorrorto editores.
- Bobbio, Norberto.(1997). *Estado, gobierno y sociedad*, por una teoría general de la política. Colombia. Fondo de cultura económica.
- Bogotá, como vamos (2014). *Encuesta de Percepción de Ciudadanía 2014*. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2014/>
- Borja, Jordi (2007) *Descentralización. Una cuestión de método*, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Argentina. Proyecto de modernización del estado.

- Bresser, Lulz C. (2007), *La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control*. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina. Proyecto de modernización del Estado.
- Camou Antonio (2007) *Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina*. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Català, Joan (2007) *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Constitucion Política de Colombia (1991). *Constitucion Política de Colombia anotada*. Colombia . Leyer.
- Cortés, Sergio.(2012) *La crisis Institucional de las localidades en Bogotá* Revista Finanzas y Política Económica, ISSN: 2248-6046, Vol. 4, No. 1, enero-junio, (pp 159-176). Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4250180>
- Cuéllar, Ana Lilia. (2005). *El Estado en Kant*. Revista Letras Jurídicas Recuperado de <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/11/ulloa11.pdf>
- Cunill, Nuria (2007) *La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer*. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Dahl, Robert (2009) *La Poliarquía*. Madrid. Editorial Tecnos
- Decreto 470 (2007) "*Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital*". Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27092>
- Dinero.com (2014) PIB en Bogotá creció 5,1%. Recuperado el 5 de de Abril 2015, disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/crecimiento-economico-bogota-2014/200108>
- Emol.com (2008) *Londres encabeza lista de principales centros financieros*. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/internacional/2008/06/10/307895/londres-encabeza-lista-de-principales-centros-financieros.html>
- Engels, F. (1884). *El origen de la familia la propiedad Privada y el estado*. Recuperado de https://www.marxists.org/espanol/m-e/1880s/origen/el_origen_de_la_familia.pdf
- Evans, Peter. (2007) *El Estado como problema y como solución*. En *Proyecto de Modernización del Estado. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Flett, N. (2009). Razón y dominación: *La legitimidad en Weber como orientación simbólica de la acción política*. Chile. Revista austral ciencias soc. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=45921645002>
- Fukuyama, Francis (1990) *¿El fin de la historia?*. Recuperado de <http://bioetica.org/cuadernos/bibliografia/fukuyama.pdf>
- Gómez, A., Orozco, H.; Valencia, G (s.f), *Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política*. Universidad Externado de Colombia Recuperado de revistas.uexternado.edu.co/

- Guerrero, Omar (1989) *Políticas públicas: una resurrección de la ciencia de la política*.(pp.83) Revista de teoría y praxis administrativa Recuperado de <http://www.omarguerrero.org/articulos/PPresurreccionCP.pdf>
- Gutierrez, Hugo (2006) *Estrategias de Muestreo*. Colombia. Editorial Universidad Santo Tomás.
- Herman. H. (1930). “¿Estado de Derecho o dictadura?” en Escritos Políticos (seleccionado y prologado por A. López Pina), Madrid, Alianza.
- Hernandez, Fernandez y Baptista (1997) *Metodología de la Investigación*. México. Mcgraw-Hill.
- Hobbes, Thomas (2003) El Estado. Parte 1 de las causas, generación y definición de un Estado. Leviatán Biblioteca Virtual Universal Recuperado de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/656384.pdf>
- Jordana, Jacint (2007) *El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Kant, Immanuel (1921) *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. (pp.13) traducción de Garcia, Manuel. Madrid. Espasa – calpe.
- Kant, Immanuel (1979) *Crítica de la razón Pura*. (pp.28). version española de A. Montesinos. Madrid. Alianza editorial.
- Kant, Immanuel. (1999), *La paz perpetua* (pp.17) Madrid. Espasa.
- Lahera, Eugenio. (2004). *Política y políticas públicas*., Naciones Unidas CEPAL. (pp.7)Santiago de Chile. División de desarrollo social.
- León de, Peter (2007) *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Lowi, Theodore (1970). *Decision making vs. policy making: toward and antidote for technocracy*. Public Administration Review, v. 30, n. 3, may. /Jun.
- Lowi, Theodore (1972). *Four systems of policy, politics and choice*. Public Administration Review, Vol. 32, No. 4 Wiley on behalf of the American Society for Public Administration Stable (pp. 298-310) Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/974990>
- Lowi, Theodore (1994) *O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos*. (pp. 3-14) *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, no. 38,
- Mann, Michael (2007) *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Mann, Michael (2007) *¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?* En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- March, James. & Olsen, Johan. (1997) *El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional*. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/MJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf

- Mazzuca, Sebastián (2012). Revista de Ciencia Política volumen 32 *Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado*. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2012000300002&script=sci_arttext
- Medellín, Pedro (1997) *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 8 (pp 1-4). Caracas. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0029100.pdf>
- Medellín, Pedro (1998) *El retorno a la política, la gubernamentalización del Gobierno*. Colombia. Tercer mundo editores.
- Medellín, Pedro (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. (pp 11,15,47) Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/S047566_es.pdf?sequence=1
- Mendíaz, Graciela (2004) *Las visiones desde el Neoinstitucionalismo*. El estado y las políticas públicas. Recuperado de: http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz_%20E1%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas_A1a.pdf?sequence=1
- Mény, Yves (2007) *Las políticas del mimetismo institucional*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Moe, Terry M. (2007) *La teoría positiva de la burocracia pública*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Muñoz, Nelson (2011) *Análisis Neoinstitucional de la política pública para la reforma del sistema de transporte de Bogotá - sistema integrado de transporte público sitp – en su aporte a la construcción del derecho a la ciudad y a la movilidad en Bogotá*. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/1407/1/MunozGonzalezNelsonFernando2011.pdf>
- North, Douglas (1995) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Lecturas de Economía, N° 49. Colombia.
- O'Donnell, Guillermo (1993) *Estado, democratización y ciudadanía* Nueva Sociedad N 28 (pp 81) Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf
- O'Donnell, Guillermo (2007) *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas* en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- O'Donnell, Guillermo (2008) *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el estado y sus múltiples caras*. (pp.5) Argentina. UNSAM Escuela de Política y Gobierno .
- O'Donnell, Guillermo (2012) *Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976*. Desarrollo económico Vol. 16. Argentina. Instituto de desarrollo económico y social.

- Offe, Clauss (2007) *Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar Keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas*. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Olias de , Blanca (2006) *La nueva Gestión Pública*. España. Pearson Edición.
- Oszlak y O'donnell (1995) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Oszlak, Oscar (2007) *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teóricometodológicos para su estudio*. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Powell, Walter y Dimaggio, Paul (2001) *El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Sección de obras de Administración Pública (pp.129,131,150) Mexico. UNAM- Fondo de cultura economica.
- Ramió, Carles (2012) *La extraña Pareja*. Madrid. Catarata.
- Real Academia de la lengua Española (2001) *Diccionario de la Lengua Española* (pp 1287).
- Revue, Benjamín (2007) *La implementación de las políticas públicas*. Año 21 Núm. 16 (pp.139,142) .Colombia. Dikaion, Universidad de la Sabana.
- Rodríguez, Ernesto (2005) *Evaluación de Capacidades Institucionales de las Organizaciones y los Movimientos Juveniles en América del Sur*. Recuperado de <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/debate7/articulocentralrodriguez.pdf?PHPSESSID=8ed6bad64a7691fe265dfd3726c9b23d>
- Rosas, Angelica (2008) *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. (pp 119-134). Mexico. Departamento de política y cultura.
- Rousseau, Juan (2013) *El contrato Social o principios del derecho Político*. Traducción Maite Mandinabeitia / el manga (pp. 10,100). España. Herder.
- Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá D.C (2014) *Politica publica de discapacidad*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasyPoliticasyPoblacionales/Poblaciones%20en%20condiciones%20de%20discapacidad/PoliticasyPoblacionales>
- Skocpol, Theda (2007) *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Argentina. Proyecto de modernización del estado.
- Subirats, Joan (1996) *Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común*. (pp 147).Revista Vasca de Economía. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=273970>.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Larrue, Varone (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. España. Ariel.
- Subirats, Joan (2012) *Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta*. Publicado en la revista CLAD. Caracas. Recuperado de http://www.academia.edu/2514812/Nuevos_tiempos._Nuevas_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas._Explorando_caminos_de_respuesta

- Tobelem, Alain (1992) *Manual de Procedimientos Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI)*. Argentina. Mimeo.
- Ulloa, Ana (2005) *El Estado en Kant* . Letras Jurídicas, UV. Num. 11(pp.2,5,6). Recuperado de <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/11/ulloa11.pdf>
- Universidad Distrital Francisco Jose de Caldas (s.f) *Bogotá, Características*. Recuperado de <https://www.udistrital.edu.co/universidad/colombia/bogota/caracteristicas/>
- Vargas, José (2008) *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*, ciencia administrativa. Recuperado de <http://www.uv.mx/iesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Vergara, Rodolfo (2012) *Organizaciones e Instituciones* Biblioteca básica de Administración Publica. Mexico. Grupo editorial siglo XXI.
- Weber, Max. (2002) *Economía y Sociedad* (pp.43,44,706,1098) España, Fondo de Cultura Económica.