UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

El Enfoque de Confianza en los Implementadores Territoriales (ECIT). Una propuesta de análisis en las políticas públicas

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Dulfary Calderón Sánchez

Directora

María Velasco González

Madrid

© Dulfary Calderón Sánchez, 2022

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

EL ENFOQUE DE CONFIANZA EN LOS IMPLEMENTADORES TERRITORIALES (ECIT). UNA PROPUESTA DE ANALISIS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

PRESENTADA POR

Dulfary Calderón Sánchez

DIRECTORA

Doctora María Velasco González

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

TESIS DOCTORAL

EL ENFOQUE DE CONFIANZA EN LOS IMPLEMENTADORES TERRITORIALES (ECIT). UNA PROPUESTA DE ANALISIS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Dulfary Calderón Sánchez

DIRECTORA

Doctora María Velasco González

Madrid, 2021

Agradecimientos y Dedicatoria

A mis padres Gustavo Calderón y Domitila Sánchez quienes con su paciencia y esfuerzo me inculcaron que en cada paso no se debe pensar en las adversidades sino en la manera de afrontarlas para lograrlo.

A mis hermanos quienes durante sus múltiples actividades diarias siempre estuvieron allí escuchando y entendiendo mis frustraciones y motivaciones para escribir.

A mi esposo Fabián y mi hija Sara Lucia por su paciencia y apoyo durante este tiempo para llevar a cabo este logro personal y profesional, quienes en cada momento me dieron ese aire de respiro para escribir la tesis sin importarles que también era su tiempo.

A mi directora María Velasco quien con su tenacidad, experiencia y paciencia logró generar en mí un re-aprendizaje en cada directriz para lograr culminar esta tesis.

A Pilar Arangure y Alberto Castillo quienes confiaron en mí en cada momento cuando decidí iniciar este viaje con cierto miedo, pero con la certeza que en cada momento iban a estar allí para impulsarme.

A Cristhian Sánchez y Edwin Jaime quienes fueron mis compañeros de aventuras doctorales, con quienes compartimos alegrías, tristezas y desconciertos en este camino que decidimos iniciar juntos como futuros Doctores.

A la Universidad Santo Tomás de Colombia quienes me dieron la oportunidad de iniciar este proceso, dándome un voto de confianza.

A Daniel Mora y su equipo de *ángeles azules,* quienes me permitieron conocer la calidad humana que tienen como implementadores en la política pública de habitabilidad en calle en Bogotá.

Tabla de contenido

Resumen *9*

Introducción *9*

Capítulo 1. Las instituciones, los implementadores y la confianza debates teóricos y hallazgos conceptuales 16

A Modo Introductorio *16*

1. Las Instituciones como Escenarios de Legitimidad y Legalidad *17*

1.1.1 El Institucionalismo Normativo *18*

1.1.2 El Institucionalismo Histórico *20*

1.1.3 El Institucionalismo Sociológico *22*

1.1.4 El Institucionalismo en la Elección Racional *23*

1.1.5 Cuestiones Teóricas de las Teorías del Neoinstitucionalismo que Pueden Ser de Utilidad para la Propuesta del ECIT *25*

1.2 La Implementación de las Políticas Públicas *28*

1.2.1 Aportes del Enfoque Bottom- Up en la Implementación *32*

1.2.2 Los Street Level Bureaucracy como actores centrales en la Implementación *38*

1.2.3 La Implementacion de Programas y Servicios Sociales *43*

1.2.4 Cuestiones Teóricas de la Implementación que Pueden ser de Utilidad para el ECIT *52*

1.3 Teorías y Propuestas Conceptuales de Confianza en las Ciencias Sociales *54*

1.3.1 El Acercamiento de los Estudios Holísticos en la Confianza *54*

1.3.2. La Teoria de la Elección Racional y su Correlación con la Confianza *58*

1.3.3 Los Estudios de la Confianza desde el Capital Social *62*

1.3.4 La Confianza desde el Sistema Social de Niklas Luhmann *67*

1.3.5 La Confianza Institucional como Cohesión Social *71*

1.3.6 Cuestiones Teóricas desde la Confianza que Puede ser de Utilidad para el ECIT .. *74*

1.4 Conclusiones Preliminares *76*

Capítulo 2. Descripción de caso. Proyecto "Atención integral para el fenómeno de habitabilidad en calle" 79

A modo introductorio *79*

2. Sobre la Selección de Caso y Objeto de Estudio. *79*
2.1. Política Pública para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle –PPDFHC- *82*
2.1.1 Definición Poblacional y Tipológica en la Política Pública..... *86*
2.1.2 Objetivo General, Principios, Componentes y Líneas de Acción de la Política. *89*
2.1.3 Actores e Instancias Responsables de Implementación..... *102*
2.2. Proyecto "Prevención y Atención Integral del Fenómeno de Habitabilidad en Calle". *115*
2.2.1 Actores que Intervienen en la Implementación del Proyecto..... *118*
2.3 Conclusiones Preliminares *127*
Capítulo 3. Diseño Metodológico..... 129
A modo introductorio *129*
3.1 Diseño de la Investigación..... *129*
3.2 Población Seleccionada y Muestra: *131*
3.3 Definición y Tipos de Variables:..... *134*
3.4 Instrumentos y Etapas de Investigación. *140*
3.5 Conclusiones Preliminares *144*
Capítulo 4. El Enfoque de confianza en los implementadores territoriales – ECIT-..... 147
A modo introductorio *147*
4.1 La Argumentación *147*
4.1.1 Las Premisas del Enfoque en Escenarios de Implementación de Políticas Públicas *150*
4.2 Relación de Confianza Institución- Implementador..... *151*
4.2.1 Relación de Confianza Implementador- Institución..... *159*
4.3 Las Relaciones de Confianza Entre el Implementador – Beneficiario..... *178*
4.3.1 Las Relaciones de Confianza Entre el Beneficiario- Implementador..... *182*
4.4 La Relación de Confianza Beneficiario- Institución *187*
4.4.1 La Relación de Confianza Institución- Beneficiario *199*
4.5 Conclusiones Preliminares. *201*
Conclusiones Generales *204*
Referencias y Bibliografía..... 213

Índice de Tablas

Tabla 1. Diferencias entre las visiones Top Down y Bottom Up 30
Tabla 2. Tipos y características de los programas sociales 46
Tabla 3. Tipología poblacional desde la –PPDFHC-..... 66
Tabla 4. Diferencias entre las visiones *Top Down y Bottom Up* 86
Tabla 5. Principios y definiciones de la PPDFHC..... 90
Tabla 6. Líneas de acción y componentes de la PPDFHC 93
Tabla 7. Instancias locales de coordinación y seguimiento a la PPDFHC..... 104
Tabla 8. Población objetivo del proyecto 1188 116
Tabla 9. Función del implementador de acuerdo a la estrategia..... 119
Tabla 10. Centros del proyecto, finalidad y función del equipo implementador 121
Tabla 11. Ejes del proyecto y mbitos que abarca 124
Tabla 12. Perfil de actores seleccionados..... 133
Tabla 13. Variables usadas en el estudio de caso 137
Tabla 14. Grado de incidencia de las variables independientes en la dependiente 138
Tabla 15. Instrumentos de confianza entre las medidas institucionales y el efecto en el implementador..... 158
Tabla 16. Nivel de confianza entre el implementador y la institución 160
Tabla 17. Perfiles, nivel y años en el proyecto de los ángeles azules en terreno 167
Tabla 18. Perfiles y nomenclatura de los actores entrevistados. Centros de acogida y hogares de paso..... 172
Tabla 19. Perfil beneficiarios comunidad de vida 183
Tabla 20. Perfil y tiempo de los beneficiarios en el hogar de paso 188
Tabla 21. Cinco dimensiones de aplicación en el estilo de los burócratas a nivel de calle193

Índice de Ilustraciones

Figura 1. Tipología de programas sociales según el grado de programabilidad operativa y de interacción ciudadana 48
Figura 2. Formas de capital social y su vinculación el logro de la acción colectiva 63
Figura 3. Estructura de confianza 68
Figura 4. Triangulo de Des (confianza) 73
Figura 5. Dimensiones de la confianza en el ECIT 74
Figura 7. Grado de incidencia de las variables independientes en la dependiente 139
Figura 8. Etapas en la recopilación de datos 144
Figura 9. Triangulación de actores en el ECIT 148
Figura 10. Esquema institucional donde se ubica la PPDFHC 152
Figura 11. Dimensiones del implementador territorial y la confianza institucional 166

Resumen

El enfoque de confianza en los implementadores territoriales (ECIT). Una propuesta de análisis para las políticas públicas.

La implementación de políticas públicas como un proceso que involucra la intervención de distintos actores, quienes buscan entender y lograr cumplir con unas metas específicas diseñadas previamente, ha generado distintos enfoques, modelo y campos para dar respuesta a las interacciones que se gestan durante la ejecución de decisiones.

El enfoque de Confianza en los implementadores territoriales -ECIT- como una propuesta centrada en la participación que tienen los *Street level bureaucracy* en la implantación, tiene como objetivo desarrollar un modelo para el análisis del proceso en las políticas sociales, acudiendo al rol que ejercen estos funcionarios de primera línea como articuladores de confianza entre los beneficiarios y la institución.

El ECIT se sustenta a partir de tres elementos centrales en las relaciones de confianza: institución- implementador; implementador- beneficiario y beneficiario- institución, quienes como actores dentro del proceso interactúan bajo una dinámica de relaciones de cooperación y corresponsabilidad.

El enfoque propuesto tiene como hipótesis que las relaciones de confianza entre los *Street level bureaucrcacy,* las instituciones y los beneficiarios de las políticas sociales, aportan o influyen en los procesos de implantación. Para ello, la tesis desarrolla un marco teórico frente a los conceptos de institucionalismo, implementación y confianza, que busca aportar a la propuesta del ECIT argumentos para su elaboración. Como estudio de caso se escogió el proyecto de "atención y prevención integral del fenómeno de habitabilidad en calle", siendo una de las estrategias de la Política pública en Bogotá donde su objetivo es ofrecer servicios sociales a los ciudadanos que se encuentran en esta condición.

Los resultados de la tesis demuestra que los implementadores territoriales en este caso los *ángeles azules,* aportan de manera significativa durante el proceso de recuperación que inician los habitantes de calle, ya que como beneficiarios sienten que la institucionalidad de la Secretaria de Integración social como organismo responsables de la política pública, se

refleja a través de las medidas de confianza que perciben con la labor que ejercen estos funcionarios en el programa social durante su estadía.

Otro factor dentro de los resultados de esta tesis doctoral corresponde a la confianza institucional, vista a partir de la labor que ejecutan los implementadores territoriales en los contextos locales; al ser parte de una organización donde existen reglas formales e informales son referentes ante los ciudadanos y los beneficiarios sobre los programas que llevan a cabo las políticas públicas, definidas como herramientas gubernamentales que buscan mejorar situaciones que demandan problemas públicos.

Para las instituciones estas medidas de confianza que construyen los implementadores territoriales hacia los beneficiaros que asisten a los programas sociales, significa no solo generar un aporte en la implementación sino ampliar y visibilizar el rango de acción que tienen la organización a través de sus funcionarios en los ciudadanos, como es el caso de los *ángeles azules* quienes tienen un fuerte reconocimiento social sobre la labor que ejercen en las calle de la ciudad.

El ECIT como un modelo que aporta a los estudios trabajados sobre el enfoque *Bottom Up,* busca centrar el análisis de la implementación a partir de la confianza que ejercen los funcionarios públicos en este caso los *Street level bureaucracy* sobre las instituciones y los beneficiarios, siendo una propuesta que está sujeta a reflexiones y discusiones frente a la efectividad que puede llegar a tener en las políticas públicas.

Palabras claves: Política social, relaciones entre los poderes, gestión administrativa.

Abstract

Public policy implementation as a process that involves the intervention of stakeholders, who seek to understand and achieve specific goals, has generated different approaches, models, and fields to respond to the interactions during the implementation of the decisions adopted. The Trust' Approach for Territorial Implementers (TATI), as a proposal focusing on the participation of the street-level bureaucrats in the implementation process, aims to develop a model for analyzing the process in public policies, resorting to the role they play as articulators of trust between the beneficiaries and the public institution.

The Trust' Approach for Territorial Implementers has three central elements in trust relationships: institution-implementer; implementer-beneficiary, and beneficiary-institution, who as actors within the process interact under a dynamic of cooperative relationships and co-responsibility. This approach hypothesizes that street-level bureaucrats, institutions, and beneficiaries of public policies contribute or influence the implantation processes.

This thesis develops a theoretical framework with the concepts of institutionalism, implementation, and trust, seeking to provide arguments for its elaboration to the The Trust' Approach for Territorial Implementers proposal. As a case study, the project of comprehensive attention and prevention of the phenomenon of street habitability was chosen, being one of the strategies of the public policy agenda in Bogotá, where its objective is to offer social services to citizens who are in this condition.

Due to the results gathered, It's possible to assert that the territorial implementers, in this case, the "blue angels", significantly contribute during the recovery process of the street dwellers. This based on the positive beneficiaries' perception about the institutionalism of the Ministry of Social Integration; as a responsible body of public policy, reflected on the confidence measures street dwellers perceive about the duties and work that "blue angels" perform in the aforementioned social program during their stay.

Another factor within the results of this doctoral thesis corresponds to institutional trust, seen in the work carried out by territorial implementers in local contexts. As they are part of an organization where formal and informal rules coexist, they are references before citizens and beneficiaries about the programs that carry out public policies, defined as government tools that seek to improve situations that demand public interventions.

For the institutions, confidence measures that territorial implementers build with the beneficiaries, who attend social programs, means not only a contribution to the implementation but to expand and make visible the range of activities that the organization for the citizens, such as the "blue angels" who have a strong social recognition of the work they do on the streets of the city.

The Trust' Approach for Territorial Implementers, as a model that contributes to the studies carried out on the bottom-up approach, seeks to focus the analysis of the implementation based on the trust exercised by public officials in this case the street-level bureaucrats of the institutions and its beneficiaries, being a proposal that is subject to reflections and discussions regarding the effectiveness that it may have in public policies.

Keywords: Social policy, relations between powers, administrative management.

Introducción

La implementación de políticas públicas vista como un proceso donde interactúan diversos actores e instancias, ha generado estudios que buscan entender los fenómenos que suceden entre la planificación y la realidad territorial. Los distintos campos, enfoques y metodologías que se han establecido entre las investigaciones dan cuenta del papel que ejercen los actores frente a las decisiones que buscan cumplir con las metas establecidas institucionalmente, como lo advierte estudios realizados por Pressman & Wildasvky, (1973); Van Meter & Van Horn (1978); Sabatier & Mazamanian (1981); Bardach, (1978); Parson, (1995); Lispky, (1980) por mencionar algunos de los diversos autores.

La implementación ha sido estudiado por los autores a través del análisis de objetivos, metas, actores y organizaciones, entre otros; con el fin de explicar el funcionamiento del proceso dentro de las políticas públicas, siendo los implementadores territoriales actores y mediadores entre las instituciones y los beneficiarios, quienes como agentes designados por el gobierno toman decisiones frente a la manera de llevar a cabo las acciones en los contextos locales previstos en el diseño.

Autores como Lispky (1980) centran su estudio en los *street level bureaucracy*, quienes por su cercanía en la labor que ejecutan dentro del proceso de implementación, terminan convirtiéndose en el primer contacto que tiene el ciudadano hacia los servicios que ofertan las instituciones, así mismo, como un agente que permite a los beneficiarios de la política conocer las acciones que llevan a cabo las organizaciones en los programas que están vinculados.

Es así, que el objetivo principal de esta tesis doctoral es proponer un modelo denominado el *enfoque de confianza en los implementadores territoriales – ECIT*- dentro del marco de las políticas públicas, para ello se tiene en cuenta las relaciones jurídicas y personales que establecen estos actores con la institución y con los beneficiarios, quienes generan lazos de cooperación a través de la confianza para llevar a cabo la implantación de los programas.

La propuesta se centra en identificar el papel que ejercen los implementadores territoriales ante los actores que también hacen parte del proceso, por ello se parte de la siguiente pregunta: ¿cuál es el aporte de los *street level bureaucracy* en la implementación como mediadores de confianza entre los beneficiarios y la institución? Para dar respuesta a este y otros interrogantes que surgen a medida que avanza el desarrollo del ECIT, se acude a investigaciones y estudios sobre institucionalismo, implementación y confianza quienes abordan elementos interesantes acerca de la corresponsabilidad existente entre los ciudadanos y el gobierno.

El documento se estructura en cuatro capítulos:

El primero denominado *las instituciones, los implementadores y la confianza debates teóricos y hallazgos conceptuales*, tienen como propósito desarrollar un marco teórico sobre los tres actores que versa la propuesta del ECIT: las instituciones, la implementación y la confianza. Desde el institucionalismo se abordan los enfoques normativos, histórico, sociológico y de elección racional, quienes centran su estudio principalmente en el comportamiento de los individuos y en las estrategias que utilizan las organizaciones para regularlos. Las cuestiones teóricas sobre la implementación, son trabajadas desde los modelos *Bottom Up* centrando su análisis en los *Street level bureaucracy* (Lipsky, 1980) como actores centrales para del enfoque propuesto en esta tesis. Frente a los temas correspondientes a la confianza se abarcan desde las teorías trabajadas en las ciencias sociales.

Un segundo capítulo describe el proyecto "*atención integral para el fenómeno de habitabilidad en calle"* seleccionado como estudio de caso para esta tesis, el cual hace parte de la política pública implementada en Bogotá hacia la población que tiene esta condición social. En este apartado se explica la funcionalidad de la política, precisando el rol que tienen los *ángeles azules* como implementadores territoriales en el proyecto siendo reconocidos por los ciudadanos por su labor en los espacios locales y a su vez constituyéndose como objeto de estudio para el ECIT.

En un tercer capítulo se describe el *marco metodológico* utilizado durante el estudio de caso, se menciona la población, las variables y los instrumentos seleccionados durante la

investigación, así como las etapas realizadas para el trabajo de campo aportando elementos para la construcción del capítulo siguiente. .

Finalmente, un cuarto capítulo busca describir, sustentar y argumentar *el enfoque de confianza en los implementadores territoriales* –ECIT-, a partir de los aportes expuestos en el marco teórico junto con los resultados obtenidos en el estudio de caso. Para ello se acude a análisis el enfoque propuesto tomando como referencia las relaciones de confianza entre:

- La institución – implementador.
- El implementador – beneficiario.
- El beneficiario – institución.

Cada uno de estas unidades de análisis sustenta las relaciones de confianza que el ECIT quiere argumentar a partir del papel que los actores llevan dentro del proceso de implementación, generando unas hipótesis en escenarios de aplicación y unas premisas para aproximar el enfoque dentro de los estudios que se han trabajado sobre políticas sociales.

El documento termina con unas conclusiones generales sobre los aportes del ECIT como un enfoque de confianza centrado en los *street level bureaucracy*, retomando las ideas principales expuestas durante la tesis, dejando abierta la reflexión y discusión que se tiene frente a una propuesta que supone abordar la implementación a partir de las relaciones que se gestan entre individuos a través de la confianza.

Capítulo 1. Las instituciones, los implementadores y la confianza debates teóricos y hallazgos conceptuales

A Modo Introductorio

Este capítulo aborda los conceptos y teorías sobre institucionalismo, implementación y confianza, como elementos centrales que componen lo que más adelante se definirá como el *enfoque de confianza en los implementadores territoriales* -ECIT-.

El marco conceptual del institucionalismo se centra en los enfoques normativos, históricos, sociológicos y de elección racional, como elementos que regulan el comportamiento individual y/o colectivo de quienes constituyen una organización, siendo representantes de valores, códigos y lineamientos normativos ante la comunidad.

Para el ECIT, estos enfoques aporta el componente institucional y legal que tiene la implementación de políticas públicas, como parte de las acciones que llevan a cabo el Estado para dar respuestas a las demandas ciudadanas. Así mismo, las organizaciones delegan confianza en sus funcionarios, para que realicen acciones planteadas desde sus políticas en los espacios territoriales donde no es posible tener un control total sobre los resultados que se pretenden ejecutar.

Desde los aportes teóricos sobre implementación de políticas públicas, se parte del modelo *Bottom Up* como un enfoque que por sus características analiza los actores y variables desde los escenarios locales, siendo los *Street level bureaucracy* (Lipsky, 1980) o implementadores territoriales, funcionarios que tienen como objetivo dentro de la implantación un primer acercamiento de la comunidad con las organizaciones, estableciendo inicialmente una relación basada en una empatía personal que termina convirtiéndose en medidas de confianza institucional.

Seguidamente se hace una definición y aproximación a los conceptos teóricos sobre los programas y servicios sociales que tienen el Estado, con el fin de centrar más adelante la propuesta del ECIT en un escenario real como fue el estudio de caso abordado.

Luego se retoman las propuestas y marcos conceptuales sobre la confianza desde el campo de las ciencias sociales, para ello se abarca los estudios holísticos, la teoría de elección racional, el capital social, los sistemas sociales y la cohesión social; quienes ofrecen distintas visiones sobre la manera como se llevan a cabo las relaciones humanas a partir de la cooperación entre individuos.

Finalmente se desarrollan unas conclusiones preliminares sobre el capítulo, con el fin de articular y aproximar los aportes que tienen las teorías trabajadas con miras a un desarrollo posterior sobre el ECIT.

1. Las Instituciones como Escenarios de Legitimidad y Legalidad

El nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo como enfoque teórico se centra en la importancia que tienen las organizaciones en la vida social de los individuos, como actores racionales que toman decisiones frente a distintas alternativas. March & Olsen (1984; 1989; 1996) como principales exponentes de esta corriente con su propuesta del institucionalismo normativo, definen la importancia que tiene las reglas y cómo estas sirven para moldear el comportamiento de los individuos.

Por su parte North (1990) aporta al neoinstitucionalismo una definición de las instituciones como:

> "Las [i]nstituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (p.29)".

Aunque el autor centra principalmente su estudio en la relación dada por las instituciones y el campo económico, evidencia una articulación existente entre el comportamiento de los individuos y las organizaciones, para Hall (1986 citado en Rhodes, 1995) es importante analizar esta corresponsabilidad no solo con organizaciones de tipo formal, sino también con las redes donde interactúan, teniendo en cuentan que poseen reglas, procedimientos y prácticas operativas que regulan el comportamiento de los agentes como supone el enfoque normativo.

Para entender esa corresponsabilidad mencionada, De la Hoz citando a Hall & Taylor (1996) define tres tipos de enfoques dentro de los estudios institucionalistas:

> "el institucionalismo histórico, que subraya las asimetrías de poder y otros factores como las ideas en los resultados políticos alejándose de asignar solo a las instituciones como fuerza única causal. El institucionalismo de elección racional, que supone el modelo de la elección racional en el comportamiento humano integrado en dilemas de acción colectiva y en la acción estratégica determinante de los resultados políticos. Por último, el institucionalismo sociológico, que entiende las instituciones de una forma mucho más general y se aboca a los sistemas de símbolos, las pautas cognoscitivas y los patrones morales que se sintetizan a través de interacciones mutuas entre las instituciones y la acción individual"(P.116)

Adicional a estos enfoques se encuentra el institucionalismo empírico, el internacional y las instituciones de representación de intereses, que aportan elementos relevantes para el análisis de la ciencia política. Por su parte Morh (1982) estableció dos categorías para distinguir las teorías del institucionalismo: la *variación* que atiende más los efectos de los formatos institucionales y *de proceso* que se ocupa de los métodos de creación y cambios en las estructuras.

Para acercar estas teorías institucionalistas al ECIT, se toman los enfoques: normativo, histórico, sociológico y de elección racional, sin desconocer la importancia que tiene los demás campos de estudio para el análisis de las políticas públicas. La razón de su elección es que estos enfoques centran su atención en explicar la regulación del comportamiento de los individuos en las instituciones, así como la manera en que crean valores, símbolos y códigos que terminan siendo históricos para la implementación.

1.1.1 El Institucionalismo Normativo

March & Olsen (1989; 1995) centran su atención en el institucionalismo normativo, el cual "sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados" (Peters, 1999, p.46).

Bajo esta perspectiva, las personas se encuentran vinculadas a una serie de relaciones con otros actores que implican diversas acciones voluntarias e involuntarias como respuesta

a sus compromisos institucionales, siendo para Durkheim (1992) importantes en el comportamiento que tienen los funcionarios dentro y fuera de las instituciones.

Esta influencia recíproca entre los actores y las instituciones ya no se centra solo en la conducta maximizadora y competitiva entre los agentes, como lo planteaba el institucionalismo viejo, sino que se fija "más en estructuras y organizaciones que en la conducta individual, comparte con la tradición conductista la preocupación por la teoría y el desarrollo de métodos analíticos más adecuados" (Peters, 2001, p.306).

Dentro de estos métodos analíticos March & Olsen (1995) comparten la idea que las normas regulan las instituciones, pero no influyen en el comportamiento de los individuos, debido a que los actores tienen diversas maneras de interpretarlas, a través de las experiencias, cambios y adaptaciones que realizan durante un procesos de aprendizaje que les otorga su labor, identificando entornos y adaptando rutinas teniendo en cuenta que:

> "la base normativa de las instituciones es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados, como sería el caso según la "lógica del consecuencialismo" (Peters, 1999, p. 57)

Pero no solo las instituciones moldean el comportamiento de los individuos, también existen mecanismos donde los individuos formen y reformen las instituciones, como lo menciona Dessler (1989) quien plantea *la teoría social*, distinguiendo modelos posicionales y transformaciones en las estructuras a partir de acciones individuales que logran moldear el comportamiento de las organizaciones sin ser necesariamente unidireccionales. Giddens (1984) al respecto sostiene que esas relaciones son duales entre agentes y estructuras, sin dejar a un lado las instituciones como medio para vincular a los individuos en la vida social.

Por su parte Peters (1999) afirma que "las instituciones afectan el comportamiento individual en el institucionalismo normativo. Las instituciones tienen una *"lógica de lo adecuado"* que define qué comportamiento es adecuado para los miembros de la institución y cuál no lo es" (p.91). De esta manera las instituciones cuentan con bases normativas que regulan la conducta de los actores a partir de sanciones y mecanismos de imposición, como herramientas para controlar las acciones que llevan a cabo.

Para Zurbriggen (2006) citando a Tsebelis (1990) la forma como actúa cada actor dentro de las organizaciones se definen como:

> "(…) una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente (Tsebelis, 1990: 92). Los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional que transforma sus estrategias en resultados de política (Tsebelis, 1990: 96). Por lo tanto, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de éstos.
>
> De ahí que se defina a las instituciones como las reglas formales de un recurrente juego político o social. Las reglas se asumen como formales justamente para distinguirlas de las normas o costumbres (Tsebelis, 1990: 94)" (P.67).

Bajo esta noción las instituciones son contextos estratégicos que generan reglas formales que permiten a los actores diseñar mecanismos necesarios para lograr sus fines, establecer conductas y comportamientos que pueden ser prohibidas, requeridas o permitidas dentro de las organizaciones. Para Zurbriggen (2006) el actor individual o colectivo tiene intereses y esquemas de preferencia que generan conflictos, estableciendo nuevas reglas institucionales que trasforman la organización o la conducta de los agentes, March & Olsen (1989) lo define como la manera en que la racionalidad es moldeada por las instituciones.

1.1.2 *El Institucionalismo Histórico*

El institucionalismo histórico como una de las primeras corrientes neoinstitucionalistas, sustenta su estudio en la formación del Estado a partir de diferentes grupos de organizaciones y redes de interés, quienes comparten poderes asimétricos que influyen en la toma de decisiones, para Pierson & Skocpol (2005) o Steinmo (2001) se definen como el centro donde se gestan procesos políticos y estructuras de largo plazo, siendo las instituciones el espacio de disputas entre diversos actores; Vargas (2008) al respecto menciona que:

> "En el institucionalismo histórico, la acción pública no es el reflejo de los intereses y las preferencias de los actores. Los arreglos institucionales actuales, al igual que las acciones y decisiones, se encuentran influenciados necesariamente por los arreglos institucionales del pasado. Los patrones de decisión, transacción y contratación que emergen en el desarrollo de las economías dependen de las oportunidades de acceso a la información incluyen procesos de interacción de mercados y de aprovisionamiento de servicios públicos. La generación y solución de conflictos, así como los acuerdos entre los actores y la estructura de los resultados persisten a través del tiempo." (P.51)

De esta manera, el enfoque histórico destaca la importancia que tienen los procesos y actuaciones anteriores en las organizaciones frente a las decisiones que se toman en el presente, para Steinmo, Thelen & Longstreth (1998) es necesario reconocer que "las instituciones son quienes configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condicionan decisivamente los resultados del juego político" (P. 9), sin llegar a desconocer las determinaciones que precedieron estos procesos mencionados.

Este enfoque institucionalita reconoce que las organizaciones deben ser entendidas como productos históricos, sociales y políticos, donde las acciones de los agentes estan regidas por normas y valores, más no por intereses particulares, Zurbriggen (2006) explica que :

> " lo relevante en este enfoque no es analizar el comportamiento racional de los actores, con sus preferencias (exógenas) dentro de determinadas estructuras, sino explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones y cómo ellas influyen en las preferencias de los actores e impactan en el desarrollo histórico. (p.72).

Desde la perspectiva de Hall (1986) ello implica a largo plazo tener en cuenta las decisiones políticas y el desempeño de los gobiernos como variables necesarias para comprender la perspectiva histórica que inciden en el comportamiento de quienes hacen parte de las instituciones.

Por su parte Krasner (1994) lo describe como "*dependencia del rumbo",* la cual está supeditada a los cambios y evolución que puedan tener las organizaciones al inicio de su formación, más no a la influencia del pasado que tengan las instituciones. Al respecto Krasner (1994) aporta al institucionalismo histórico el concepto de *"equilibrios intermitentes" o "equilibrios punteados"* para explicar la manera en que las instituciones logran mantener un estado de equilibrio como resultado de las decisiones iniciales que se tomaron para su funcionamiento.

En parte esos *equilibrios intermitentes o punteados* se dan por el rol que llevan a cabo los actores en las decisiones institucionales, Burns (1985) lo definen como actor-sistema, integrando la perspectiva teórica con la realidad observada, a partir del institucionalismo histórico y la elección racional.

En suma las instituciones, actores y procesos se ven condicionados por una trayectoria pasada asumiendo y superando el rol de las organizaciones, en términos de Scharpf (1997) representa "dejar un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas" (p.42) sin desconocer su pasado.

1.1.3 El Institucionalismo Sociológico

Esta teoria sociológica parte de la importancia que tiene un sistema simbólico de valores compartidos en las instituciones, para Parsons (1951) las sociedades deben cumplir con ciertas funciones básicas e indispensables si quieren sobrevivir, generando una relación entre la estructura y la función del comportamiento individual. Peters (1999) citando a Eisensdat (1963) sostiene que:

> " las instituciones y los individuos se adaptan a los cambios de su entorno por medio de una lógica funcionalista, de modo que las pautas de comportamiento que se desarrollan deberían ser compatibles con la supervivencia de la organización" (P.151).

Eisensdat (1982) acude a la *teoria del rol* y el concepto de *"cristalización del rol"* para definir la forma como las instituciones miden su desarrollo a traves del papel que tienen los individuos dentro de estas instancias, las cuales varian de acuerdo a la claridad y aceptación que tengan en el tiempo las acciones que llevan a cabo como miembros organizacionales.

El institucionalismo sociológico entiende estas premisas de los roles individuales a partir de *la ecología de la población* (Carroll,1994; Singh,1990; Hannan & Freeman,1989), este enfoque hace una analogia de las instituciones y su comportamiento como organismos biológicos, donde solo sobreviven un determinado número de estructuras. Para Peters (1999) pueden determinarsen como nichos organizacionales, siendo que:

> " Un nicho es una combinación de recursos que permite la supervivencia de determinado tipo de organización. Para el sector público, un nicho podría ser definido por sus recursos presupuestarios, mandatos legales, apoyo político institucional y apoyo político popular. Estas combinaciones permitirán que ciertos tipos y ciertos número de organizaciones prosperen, mientras que otras no serán tan afortunadas" (p. 153).

Asi mismo, otra dimensión que tiene el institucionalismo sociológico es el enfoque simbólico y evaluativo de las organizaciones, donde considera el comportamiento de los individuos a partir de la incorporación de significados y símbolos manipulados. Para

Kaufman (1990) el comportamiento de quienes hacen parte de las instituciones esta condicionado por los símbolos que representan según *el interés público* que se tenga sobre esta, un ejemplo de ello son las fuerzas armadas o los servicios forestales estatales, quienes deben mantener el significado institucional que enmana pertenecer a estas organizaciones aún estando en situaciones que de presión.

Siguiendo con este argumeto Scott (1987) considera que " las instituciones no son entidades objetivas, sino que son construidas socialmente por las percepciones y cogniciones de sus miembros", para Giddens (1979) terminan siendo sistemas de significación que trasmiten una percepción de cómo deben comportarsen quienes hacen parte de ellas, moldeando su actuación y aceptando las normas y valores que la conforman.

1.1.4 El Institucionalismo en la Elección Racional

Las instituciones como espacios de deliberacion y discusión entre los distintos actores que hacen parte de ellas, cuenta dentro de su estructura con individuos, quienes toman decisiones frente a distintas alternativas buscando un mayor beneficio individual y en ocaciones colectivo.

Desde la *teoria de elección racional y la teoría institucional* Tsebelis (1990) afirma que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones, Peters (1999) lo describe como el conjunto de normas e incentivos que fijan condiciones para la racionalidad restringida y establece un *"espacio político"* dentro del cual funcionan actores interdependientes:

> "las variables institucionales del enfoque concentran su atención sobre la importancia de las instituciones como mecanismos para canalizar y constreñir la conducta individual. El argumento básico de los métodos basados en la elección racional es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a tráves de la acción institucional y descubir que sus conductas son moldeadas por las instituciones" (Peters, 1999, pág.73)

Para Weingast (1996) los individuos comprenden la necesidad de adecuarse a las normas institucionales, ya que reconocen la existencia de otros actores, que al igual que ellos, támbien buscan maximizar sus beneficios.

El institucionalismo de elección racional contempla la importancia de la racionalidad colectiva que se gesta a partir de acciones individuales, reconociendo el riesgo que tiene en el comportamiento y la forma de asumir las reglas a partir de la maximización de beneficios, Peters (199) al respecto señala que:

> "Dentro de este enfoque las instituciones son consideradas en general como conjuntos de motivaciones positivas (incitaciones) y negativas (reglamentaciones) para los individuos, con la maximización del beneficio individual como fuente de la dinámica del comportamiento dentro de los modelos" (P.75)

En el institucionalismo de elección racional existen variantes que asumen la relación principal-agente, los modelos basados en la teoria de juegos y las reglamentaciones que se dan dentro de las organizaciones. Estos enfoques tienen como similitudes fundamentales el rol que ejercen los individuos como actores centrales en el proceso político, quienes esperan a traves de sus decisiones maximizar beneficios individuales, reaccionando a incentivos y restricciones institucionalmente establecidos. Si bien las instituciones se definen por valores compartidos, existen normas y reglas que moldean el comportamiento y la racionalidad de los individuos, Scott (1995 a) lo define como un ánalisis racional de tipo *regulador* más no de cáracter normativo.

Peters (1999) citando a Bates (1951;1974) sustenta que la mayoria de los enfoques de elección racional intenta solucionar el *"problema de Arrow"*, que consiste en "analizar cómo los grupos de personas pueden tomar decisiones que satisfagan las condiciones de una función de bienestar social sin imponer esa función por medio de la autoridad"(p.76).

Bajo esta perpectiva, las instituciones son el espacio que reglamenta una estructura de equilibrio en la toma de decisiones, donde las instituciones basadas en la elección racional cuentan con burocracias públicas, terminando por ser un problema dentro de las organizaciones ya que no todos los individuos acatan las decisiones o deseos de los líderes políticos.

El institucionalismo de elección racional concibe la participación de los individios en las organizaciones como escenarios donde reciben ganancias por ser parte de ellas. Para Peters (1999) entre los beneficios más relevantes está la predecibilidad de la conducta por parte de otros individuos támbien regulados por la institución.

Otro aspecto que contempla este enfoque es la reglamentación que tiene frente a la manera de moldear el comportamiento de sus miembros, que resultan siendo aceptadas por las preferencias de los individuos y aceptadas cuando deciden ser parte de ellas, Peters (1999) hace referencia a que:

> " la virtud de la institución es que las reglas se fijan con anticipación, de modo que los participantes comprendan lo que están aceptando cuando se incoporan en la institución.También hay que tener en cuenta que los miembros de una institución participarán en una serie de decisiones y por lo tanto, pueden soportar las pérdidas en una de las rondas de las sucesivas repeticiones que componen el "juego". Desde el punto de vista de la racionalidad, las instituciones proveen de un medio estable de tomar decisiones en lo que de otro modo podría ser un medio político extremadamente polémico." (P.79)

Los individuos dentro de las instituciones como actores racionales buscan beneficios individuales que pueden llegar a mejorar el desempeño organizacional, en el caso de teoría de las instituciones se describe como las acciones individuales que aportan a las organizaciones.

1.1.5 Cuestiones Teóricas de las Teorías del Neoinstitucionalismo que Pueden Ser de Utilidad para la Propuesta del ECIT

Las instituciones como una organización que desempeña una determinada labor social, cultura, económica o política:

> "basan su funcionamiento en la confianza que se sustenta en el prestigio de los miembros de una organización de buena fe, más que en la validez técnica de mecanismos de inspección, supervisión y evaluación que adquieren un carácter ceremonial en los mitos que racionalizan su existencia" (Meyer & Rowan, 1999, págs. 99-100).

Por ello el ECIT al centrar su análisis en aspectos normativos, históricos, sociológicos y de elección racional, busca aproximar las decisiones y comportamientos de quienes conforman las instituciones para lograr entender la manera en que actúan durante un proceso de política pública.

Desde el institucionalismo normativo se acude a una *lógica del consecuencialismo*, donde advierte cambios en la orientación de decisiones, estableciendo para los individuos cuáles son y no son adecuados para ser impuestos dentro de las normas organizacionales, como una manera de regular la labor de los funcionarios.

Estos cambios regulan el comportamiento de los actores a partir de incentivos positivos y negativos que buscan alinear los intereses de los funcionarios con los objetivos de las organizaciones, creando grados de identidad en los implementadores hacia las instituciones a través de reglas formales impuestas para el desarrollo de su labor.

Las normas construidas por las organizaciones buscan orientar los comportamientos, lineamientos y alcances que tienen los individuos frente a su actuación en los espacios ciudadanos donde implementan las decisiones de política pública, siendo una herramienta para generar confianza institucional al existir marcos normativos que sustentan la labor de los funcionarios en instancias territoriales como representantes de estas organizaciones estatales.

La propuesta del neoinstitucionalismo normativo que centra su importancia en cómo las reglas moldea el comportamiento individual, hace ver a las organizaciones como actores que cuentan con una autonomía y coherencia en las decisiones de implementación de políticas públicas siendo permeadas por las actuaciones de sus miembros. De esta manera, para el ECIT los implementadores territoriales resultan ser un representante institucional para los ciudadanos, quienes esperan acciones favorables por parte de los programas sociales que se desarrollan en sus espacios locales.

Pero estas instituciones tiene precedentes que han permitido generar esa legalidad y legitimidad ciudadana a través del tiempo, por ello desde el *institucionalismo histórico* para el ECIT resulta de utilidad conocer las acciones que precedieron las relaciones de confianza entre la ciudadanía y los implementadores, permitiendo de esta manera identificar las transacciones que se mantienen en el tiempo y que pueden aportar en el proceso de implantación.

Es así que estas transacciones históricas, determinan estrategias que sirven como referente para los *Street level bureaucracy* al momento de abordar la implementación de las políticas, ya que las experiencias y antigüedad de otros miembros de la organización aporta de manera significativa para la toma de decisiones en contextos locales. Desde el punto de vista de los beneficiarios, se establece un referente sobre la manera en que la institución

reaccionó frente a una situación que requería de intervención, sirviendo como antecedente para los nuevos usuarios que se incorporan a los programas.

De esta manera, los productos sociales que resultan de estas relaciones históricas de cooperación entre actores, inciden en el comportamiento de quienes trabajan en ellas, así mismo de quienes hacen parte de sus servicios, siendo un punto importante para entender el ECIT como un enfoque que busca aportar a los estudios de confianza institucional.

Al tomar las instituciones como productos históricos, políticos y sociales los beneficiarios legitiman y reconocen con mayor profundidad la labor que llevan a cabo los funcionarios en los espacios locales, generando valor para las relaciones que se establecen como agentes que representan una institución respaldada por un largo periodo ofreciendo servicios a la ciudadanía.

Estos espacios llevan al ECIT a centrarse entonces en el *institucionalismo sociológico* donde la convergencia de símbolos, códigos y valores compartidos que no necesariamente están escritos en una regla, como supone el institucionalismo normativo, sino que son creados a partir de procesos desarrollados por personas durante la implementación, crean valores entre los actores como lo representa la confianza. Estas lógicas funcionalistas pautan comportamientos entre quienes hacen parte de la institución, moldeando la manera de llevar a cabo los procesos a partir de simbolismos que reconocen ser legítimos al momento de implementar los programas sociales.

Para el ECIT estos símbolos y códigos son traducidos en las relaciones que tienen los individuos como miembros de una organización, por ello acude a un *institucionalismo de elección racional* el cual determina decisiones y formas de actuar frente a lo no establecido normativamente a través de motivaciones de tipo individual.

Al ser actores interdependientes e individuales regulados por incentivos y normas que regulan su comportamiento desde la institucionalidad que representan, las organizaciones tratan de restringir la elección de alternativas que tenga el implementador en su labor pero sin desconocer el margen de discrecionalidad existente como *Street level bureaucracy*.

De esta manera, para el ECIT como un enfoque centrado en los implementadores territoriales quienes representan una institución, el *institucionalismo de elección racional* es central para entender la racionalidad colectiva durante la relación jefe-agente como parte de una teoría de juegos que se da durante el desarrollo de la política pública, donde persisten escenarios difíciles de controlar por los altos mandos y que terminan por confiar en los resultados institucionales expuestos por los funcionarios públicos.

Estas racionalidad se acercan a la solución del *problema de Arrow* (Bates,1951;1974) a través de la confianza, donde no siempre se acatan las medidas impuestas por las organizaciones pero que son conscientes de los beneficios que reciben al ser parte de ellas, generando valor público en la política pública.

En conclusión los aportes del neoinstitucionalismo para el ECIT se centran principalmente en entender que las instituciones juegan un rol importante en la creación de confianza social para los ciudadanos, donde se ejecutan decisiones que son implementadas en los territorios por funcionarios que cuentan con una legalidad otorgada por las organizaciones a las que pertenecen.

1.2 La Implementación de las Políticas Públicas

La implementación como un campo de estudio que ha originado debates, reflexiones, análisis y críticas, frente a la manera en que los actores que intervienen en el proceso buscan trasformar en resultados los objetivos previstos por las políticas públicas.

Para McLaughin (1987) es necesario identificar factores como la complejidad de la política, el tamaño de la organización implementadora y el compromiso, Comfort (1981) encuentra estos elementos como la principal causa de problemas en la articulación de metas y medios para el cumplimiento de los programas.

Por su parte Laswell (1996) sustenta la importancia de entender la implementación a partir *del proceso gubernamental* que implica unas fases funcionales de las políticas en un escenario político, lo cual dejaba en términos de Parsons (2007) dudas sobre cuán racional, abierta o justa era o podía ser la toma de decisiones durante el resultado esperado.

Desde la perspectiva de Pressman y Wildavsky (1973), como principales exponentes en los estudios de implementación, es necesario tener en cuenta la importancia de requerir un análisis más allá de los resultados esperados en la política. Por ello, recalcan la importancia de "*empezar por el final y terminar por el principio"* como una estrategia para entender lo sucedido durante el proceso de implantación, centrando su argumentación en el hecho de "cuanto más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación".

Es así, que al hablar de implementación se hace referencia a un proceso donde intervienen diversos actores que tienen definido un rol para ser desarrollos en la política, siendo participes de espacios de decisión y acción para lograr cumplir con los objetivos trazados institucionalmente.

Barret y Fudge (1981) definen este proceso como "un *continum* de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción", siendo en términos de Grindle (2019), un ciclo donde probablemente es el proceso más incierto de una política, ya que radica en llevar las ideas a la práctica, denominándose para Pressman & Wildavsky (1973) como el "eslabón perdido" entre el diseño y la implantación.

Enfoques como el *Top Down y el Bottom Up* buscan analizar la implementación a partir de la interacción dada por los actores bajo distintos escenarios, convirtiendo estos dos modelos como referentes principales para los estudios de política pública, teniendo como característica principal la manera de abordar la participación en el proceso.

El enfoque *Top Down* se centra en la primacía jerárquica de la autoridad, donde el éxito o fracaso de la implementación depende de los objetivos programados, de la capacidad institucional, de los recursos que se tenga y de la naturaleza misma de la burocracia en los diferentes niveles de decisión, para Hasenfeld & Brock, (1991) se caracteriza por estar enfocado en cómo el proceso de implementación se estructura para conseguir los objetivos; los actores políticos son quienes toman la decisión, por lo tanto la participación de los agentes

locales se reduce a ejecutar acciones de manera escalada, convirtiéndolo en un enfoque totalmente centralizado.

Caso contrario sucede con el enfoque *Bottom Up* donde la centralidad del análisis radica en los actores locales, generando mayor participación entre agentes y permitiendo acercarse a las realidades locales en la implementación; pero como lo menciona Parsons (2007) se debe tener presente que "los modelos de abajo hacia arriba enfatizan bastante el hecho de que los implementadores con trato directo con el público aplican las políticas con discrecionalidad".

Subirats (2008) adaptando el texto de Sabatier (1983), establece diferencias de estos dos modelos a partir de unas variables dentro de implementación, que permite aproximarse a las visiones que cada uno tiene frente a la manera de llevar a cabo los resultados de la política:

Tabla 1

Diferencias entre las visiones Top Down y Bottom Up

Enfoques de implementación	**Visión «Top-down» (Sabatier & Mazmanian, 1979)**	**Visión « Bottom-up » (Hjern & Hull, 1982)**
Puntos de partida para el análisis de la implementación de la política pública	Decisiones de las autoridades político-administrativas (PPA,planes de acción)	Actividades de la red de implementación a nivel local (APA, red de acción pública).
Proceso para la identificación de los principales actores de la política pública	Desde arriba, y a partir del sector público, hacia abajo, y hacia el sector privado	Desde abajo *(«street-level actors»*), hacia arriba, considerando de manera simultánea los

		actores públicos y privados
Criterios de evaluación de la calidad de la implementación de la política pública	– Regularidad (conformidad legal) del proceso de implementación – Eficacia: grado de realización de los objetivos formales del PPA	– No tiene criterios claramente definidos *a priori* – Evaluación del grado de participación de los actores involucrados – Evaluación del nivel de conflicto de la implementación
Interrogante fundamental (para la gestión de las políticas públicas)	¿Qué modalidades (estructuras y procedimientos) de implementación deben utilizarse a fin de garantizar el mayor grado de realización de los objetivos oficiales?	¿Qué interacciones entre los actores públicos y privados de una red de acción pública deben tomarse en cuenta durante la implementación para que ésta sea aceptada?

Esta tabla ha sido adaptada de "análisis y gestión de política públicas", por J. Subiratd, Knoepfle, Larrue & Varone, 2008.Barcelona. Editorial Ariel.

Es así que cada uno de los enfoques cuenta con una visión frente a la manera en que los agentes participan y actúan en la implementación, para efectos del ECIT nuestro estudio se centrara en el enfoque *Bottom Up*, sin desconocer los aportes y la transversalidad que tiene el *Top Down* en las políticas públicas. Este modelo como un sistema de actores locales permite evidenciar los contextos territoriales y así propiciar un acercamiento a la labor que tienen los *Street level bureaucracy* en la implementación a través de medidas de confianza que utilizan con las instituciones y los beneficiarios de los programas.

1.2.1 Aportes del Enfoque Bottom- Up en la Implementación

El enfoque *Bottom Up* tiene como característica el análisis de la implementación de abajo hacia arriba "sitúa el énfasis en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerzas. Sus partidarios destacan el papel de los intereses locales y en la adaptación mutua en el éxito de los programas" (Fernández, 1996). Este enfoque exalta la importancia que tiene los *Street level bureaucracy* como funcionario de primera línea en la implementación, ya que son quienes trabajan directamente con los ciudadanos/ beneficiarios y acercan la institucionalidad en los espacios territoriales.

Myrtle (1983) como uno de principales exponentes del enfoque, analiza la implementación como un problema de control organizativo que involucra agencias públicas, recursos económicos, comportamientos individuales e institucionales quienes son responsables de llevar a cabo el proceso, pero que dentro del esfuerzo administrativo puede versen obstaculizados por la falta de articulación ente ellos:

> "(…) este hecho de no juntar el presupuesto con las responsabilidades políticas específicas permitió a los gerentes y a otros, ejercer una discreción considerable sobre el uso de los recursos de la organización y la medida en que se llevaría a cabo la implementación de diversas políticas públicas" (P.17).

Myrtle (1983) para contrarrestar esta situación, propone el uso de estrategias de control que tengan como fin integrar responsabilidades y establecer un manejo racional en el presupuesto a través de una planeación en los procesos. Para ello, propone un nivel de participación más activo entre gerentes y funcionarios de la política, con el fin de adquirir compromisos que anticipe cambios marginales en la asignación de recursos y se establezcan apoyos frente a situaciones imprevistas durante el proceso de implementación.

Así mismo considera la implementación como un problema de diseño, ya que alrededor de la formulación de los programas, existe información desconocida por los actores que intervienen, resultando ser necesaria para que entiendan el proceso. El autor acude a tres modelos que permiten establecer herramientas de gestión dentro de la implantación: la planificación de programas y sistemas de presupuesto (PPBS)[1], la Administración por

[1] Corresponde a la sigla en inglés *Program Planning and Budgeting System*

objetivos (MBO)[2] y los presupuestos basados en cero (ZBB)[3], quienes busca lograr reducir la incertidumbre que pueden llegar a tener los agentes durante su labor, esto a que:

> "la supervisión de los esfuerzos de implementación pasó de los administradores de las políticas a los implementadores a través de una red de enlaces intergubernamentales e interorganizacionales. Lo que es más importante, muchos de estos grupos de organizaciones estaban fuera del control directo de quienes tenían la responsabilidad de garantizar que el proceso de implementación ocurriera de acuerdo con las líneas previstas por los responsables de la formulación de políticas". (Myrtle, 1984, p.19).

Aunque los estudios de la época mostraban métodos para dar respuesta a ello, algunos partían de la relación existente entre los valores de la política y las realidades que rodeaban el proceso de adopción, para otros, en la aplicación de métodos cuantitativos disponibles para hacer evaluaciones, pero al final ninguna de estas metodologías lograba acercarse a las realidades de la implementación siendo los tres modelos propuestos por Myrtle una alternativa para lograr una articulación administrativa.

Ante estas dificultades los estudios argumentaron que el problema requería de un enfoque más simple, que involucrara las limitaciones inherentes en el proceso como la viabilidad política y su incidencia por tener un alcance y orientación en el problema. Frente a ello Myrtle (1983) propone abordar la implantación como *un problema social* y *de cambio organizacional*:

> "El primero corresponde a un problema de macro-implementación debido a su preocupación por los elementos interorganizacionales que inciden en el esfuerzo de implementación. El segundo corresponde a la micro-implementación debido a su orientación en cuestiones intraorganizativas que rodean la adopción de políticas. Se debe abordar ambos colectivamente para que el proceso de implementación se realice" (p. 20).

En términos de Berman (1978) esta macroimplementación y microimplementacion representa generar un sistema donde la administración, la adopción, y la validez técnica, den respuesta a una serie de acciones entre actores, logrando asi una interdenpendencia entre estas variables:

[2] Corresponde a la sigla en inglés *Managment by Objetives*
[3] Corresponde a la sigla en inglés *Zero Based Budgeting*

Administración	1) Si P, entonces G (donde una decisión política de la autoridad, P, da lugar a un programa gubernamental, G).
Adopción	2) Si G, entonces A (donde el programa gubernamental, G, conduce a la adopción de un proyecto Local, A)
Micro-implementación	3) Si A, entonces I (donde el proyecto local, A, abre paso a la implementación de una determinada práctica, I)
Validez técnica	4) Si I, entonces R (donde la práctica implementada, I, produce resultados, R)

Tomada de "The study of macro and micro implementation of social policy", por P. Berman, 1978.

Esta interdependencia entre actores involucra en términos de Bardach (1977) un *"ensamblaje"* durante el proceso, integrando componentes de la politica, etapas administrativas, recursos financieros, servicios, regulaciones de las instancias gubernamentales y la validez técnica, representando para el autor un :

> "(…) proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes que… son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control" (Bardach,1977,p. 37).

Aunque es claro que esta articulación entre actores no siempre resulta efectiva, el hecho de que las instituciones o las jurisdicciones donde se lleva a cabo la política manejen tiempos y recursos diferentes durante el proceso, dificulta un ensamblaje efectivo de acciones como lo sugiere Bardach (1977); para Myrtle (1983) el resultado de ello, es que los programas terminan siendo ejecutados "a su manera" o usan los recursos para propósitos "más urgentes" o "más importantes".

Esta ejecución responde a unos "*juegos de implementación"* (Bardach, 1977) quienes involucran a varios actores con distintos intereses que buscan durante el proceso maximizar las ganancias y minimizar las pérdidas, utilizando como estrategia la disponibilidad en el acceso que tengan sobre los programas, con el fin de tenerlos bajo control y así sacar ventaja ante los otros agentes que también intervienen. Dada esa premisa Katz & Kahn (1978) proponen desarrollar intervenciones diseñadas para cambiar el comportamiento del individuo, la estructura del trabajo en grupo y los procesos organizativos de las instituciones,

para ello centran la importancia de identificar los valores, actitudes, creencias que apoyan las elecciones de los individuos durante la implementación.

En cambio para Myrtle (1983) citando a Chin & Benne (1969) considera necesario tres factores para influir en la conducta de los actores: la racionalidad de los intereses del individuo, el comportamiento con un cambio normativo- reeducativo[4] en las reglas y la coerción como medida para el cumplimiento de directrices institucionales. Kaufman (1971) encuentra que estas medidas van a depende de la estabilidad y cambios tanto voluntarios como involuntario que se dan en las instituciones, siendo la obedencia y la desobedencia con la que asumen los implementadores estas directrices importante para el desempeño de las políticas, por su parte Van Meter & Van Horn (1975) lo describen como un *"acatamiento"* que se sustenta en tres poderes: *coactivo, normativo y remunerativo.*

El poder coactivo hace referencia a las sanciones que tienen los individuos al no cumplir con las reglas y objetivos de las instuciones; *el normativo* acude a las recompensas y asignaciones positivas que recibein por su labor; y el *poder remunerativo* se basa en la distribución salarial, comisiones, ganancias, etc, que obtienen al cumplir con su trabajo en la política.

Aunque algunas de esas estrategias llegan a regular los comportamientos de los implementadores y aportan al cambio organizacional, para Myrtle (1983) las estrategias coercitivas son bastantes poderosas para lograr el cumplimiento de su labor, pero su uso a menudo se limita a un pequeño conjuntos de circunstancias y situaciones, terminando por ser efectivas durante el tiempo que se aplica, generando de esta forma cambios mínimos en la conducta de los individuos hacia la institución. De hecho como lo manifiesta Van Meter & Van Horn (1975) los estudios de caso:

> "han demostrado que los operadores de los niveles inferiores, como los ayudantes en hospitales psiquiátricos (Scheff, 1961), los trabajadores de mantenimiento en las fábricas (Crozier, 1964) y los reclusos en las prisiones (Sykes, 1961), pueden ejercer poder y,

[4] Robert Chin y Kenneth D. Benne (1969) amplían este concepto en su texto "*General Strategies for effecting changes in human Systems"* donde parten de la suposición que las normas determinan la conducta de los individuos, por lo que al reemplazar las antiguas por unas nuevas directrices permite cambios en su comportamiento dentro de la organización.

> consecuentemente, afectar el desempeño de las organizaciones complejas sin importar las sanciones que reciban" (p. 449).

Para Elmore (1978) esto se convierte en una estimación de la capacidad limitada de los actores en un nivel de la implementación para influir en el comportamiento de los actores en otros niveles, asi como la capacidad limitada de las organizaciones públicas en su conjunto para influir en el comportamiento privado.

Esta racionalidad ejercida por los actores en las decisiones no esta controlada por las instituciones ni por quien las dirigen, para Myrtle (1983) si los gerentes son capaces de establecer un control considerable sobre la discrecionalidad de los implementadores, pueden lograr alinear los propósitos de las agencias con los intereses individuales. Sin embargo este contexto es dificil de lograr, ya que los individuos estan inmersos en elecciones constantes que influye en su capacidad de decisión, asi como a cambios en el entorno que aumenta su discrecionalidad, para McLaughlin (1987) esto se da porque:

> "Los implementadores, descubrieron, que no siempre hicieron lo que se les dijo (como lo pretendía la administración) ni actuaron siempre para maximizar los objetivos de las políticas. En cambio, los responsables de la implementación en los diversos niveles del sistema político respondieron de manera que a menudo parecía bastante idiosincrásica, frustrantemente imprevisible, si no totalmente resistente" (p.172).

Dado a lo anterior es importante abarcar la implementación a atraves de dos variables: *la capacidad y la voluntad local*, tanto de las instituciones como por parte de los funcionarios, para ello es necesario contar con capacitaciones, entrenamientos o experiencias de consultores externos que permita de alguna manera, alinear los intereses que pueden llegar a tener los *street level bureaucracy* con los objetivos que buscan las organizaciones en el cumplimiento de política.

Myrtle (1983) Considera que estos comportamientos deben estar alineados al desarrollo de políticas más implementables en los espacios locales y a una reducción en los mecanismos burocráticos de las instituciones orientadas al beneficio de los participantes de los programas, teniendo presente los cambios que se pueden darse durante el proceso, McLaughin (1987) afirma que:

> "Una lección relacionada de los estudios detallados del proceso de implementación es que el cambio en última instancia es un problema de la unidad más pequeña. En cada

> punto del proceso de políticas, una política se transforma a medida que los individuos la interpretan y responden. Lo que realmente se entrega o proporciona bajo la égida de una política depende finalmente del individuo al final de la línea o del "burócrata a nivel de la calle" (p.74)

Para Elmore (1978) estos cambios y transformaciones en la implementación traen consigo escenarios de *conflicto y negociación*[5] entre los actores que intervienen en el proceso, se dan por la existencia de poderes que van desde un nivel jerárquico hasta factores como el conocimiento especializado, el control de los recursos y la capacidad política que tienen sobre las instituciones. De esta manera, al ser participes en la toma de decisiones así como en el direccionamiento de la política, constantemente los actores estan expuestos a escenarios de conflictividad, donde es necesario llegar a una negociación que favorezca los resultados de la implantación.

Desde la perspectiva de Berman (1978) estos cambios hacen parte de la adaptación de los programas durante la implementación, los cuales no responde necesariamente a la retroalimentación proporcionada por los resultados, sino a los ajustes de tipo político y burocrático que se dan durante su proceso. Para Bardach (1977) estas transformaciones se dan porque "hasta la política más robusta -la que está tan bien diseñada que parecería poder sobrevivir al proceso de implementación- tenderá a malograrse. Los síntomas clásicos de bajo desempeño, retraso y escalada de costos aparecerán forzosamente".

McLaughlin (1987), las describe como ajustes en las demandas y las prioridades que hacen los actores en los diferentes niveles para lograr dinamizar los recursos, problemas y objetivos de las politicas con el fin de dar cumplimiento al proceso de implementación; tambien menciona que existen realidades como son el traslado de personal a nuevos puestos, la disponibilidad de los medios y el cambio de funciones que van trasformando los resultados de las programas.

Entender estos tipos de escenarios y factores asociados a las actividades y resultados que se esperan de las políticas, permite aprender a reconocer que existen cambios que se

[5] Los cuatros modelos propuestos por Elmore (1978) corresponden: la implementación como administración de sistemas; la implementación como proceso burocrático; la implementación como desarrollo organizacional y la implementación como conflicto y negociación.

gestan en los niveles macro y micro de la implementación que no siempre son faciles de percibir por el implementador. Para Berman (1978) estos elementos mencionados terminan siendo necesarios para abordar los cambios en las decisiones organizacionales y para McLaughlin (1987) terminan siendo aprendizajes necesarios:

> "La variabilidad no solo es inevitable en la configuración de las políticas sociales, sino que también es deseable. Las respuestas locales generan un vasto experimento natural, combinaciones y permutaciones de la práctica que resaltan nichos para la intervención y soluciones prometedoras, y deberían ser explotadas por los analistas" (p.147)

1.2.2 Los Street Level Bureaucracy como actores centrales en la Implementación

Lipsky (1980) marca una diferencia y abre un campo de análisis interesante sobre el papel que desempeñan los *Street Level Bureaucracy* como implementadores territoriales o funcionarios de primera linea en la implementación, quienes son los encargados de llevar las acciones de la política a los espacios locales. Su labor esta enmarcada en la discrecionalidad, la toma constantes de decisiones, la relación con los beneficiarios de los programas y la manera en que moldean los objetivos de la política para hacerlos realidad.

Siendo un campo de análisis que ha generado aportes significativos para entender el papel que tiene los *street level Bureaucracy* y su relevancia en el proceso de implementación; estudios como los oficiales de libertad condicional (Maupin, 1993) los maestros de escuela (Kelly, 1994), los casos de la policia comunitaria (Hill, 2003) y las políticas de asistencia temporal para familias necesitadas (Riccucci, 2005) entre otros, abarcan el rol y la incidencia que tienen estos actores en los resultados de las políticas.

Para entender el papel de estos implementadores territoriales, Lipsky (1980) aporta una visión relevante frente a la micro-implementacion trabajada previamente por Berman (1978) y posteriormente por Myrtle (1983). Para ello, parte de las acciones discrecionales que ejercen los empleados públicos para beneficiar o sancionar los programas del gobierno, ya que los *Street level bureaucracry* son determinantes para el acceso que tienen los beneficiarios a los derechos y servicios sociales de las políticas.

Los burócratas a nivel de calle, como implementadores territorales se convierten para los ciudadanos en referentes organizacionales de las acciones que lleva el gobierno a traves

de las politicas en el territorio. Para Hill (2003), es claro que las organizaciones de servicios públicos no funcionan en entornos cerrados, por lo tanto existen actores territoriales encargados de ejecutar de manera personal los objetivos de las instituciones.

Estos funcionarios estan expuestos constantemente en su labor a exigencias institucionales de quienes ya conocen los servicios ofrecidos por el programa, los cuales tienden a demandan mejor eficiencia y eficacia en el proceso de ejecución del mismo, para Lipsky (1980) su funcionalidad en las políticas se caracterizadas porque:

> "Dominan las controversias politicas en los servicios públicos, por dos razones generales. En primer lugar, los debates sobre el alcance apropiado y el enfoque en los servicios gubernamentales se producen, escencialmente en torno al alcance y la función de estos empleados públicos. En segundo lugar, estos burócratas ejercen una influencia notable sobre la vida de la gente" (p. 4).

Precisamentes esta influencia que ejercen los *street level bureaucracy* sobre la población, está determinada por sus intervenciones en el programa a través del ingreso, la participación, las sanciones y la permanencia de quienes son beneficiarios de las políticas. En términos de Lipsky (1980) estas acciones son consideradas "las claves de la dimensión ciudadana".

Es así que los burócratas a nivel callejero durante su trabajo ejercen discrecionalidad para resolver los problemas que se presentan durante el proceso de implementación territorial, para Lispky (1980) el servicio público desempeña una parte vital en la sociedad, ya que suaviza el impacto del sistema económico sobre quienes son sus principales beneficiarios e induce a las personas aceptar las omisiones o la inadecuación de las principales instituciones económicas y sociales.

Lipsky (1980) menciona que este tipo de funcionarios perciben sus intereses como algo separado de las ideas que pueden tener los gerentes sobre los programas, sienten que no son tomados en cuenta para la formulacion y diseño de las politicas publicas, terminando por implementar acciones que en ocasiones no corresponden necesariamente a las realidades territoriales que deben afrontan durante su trabajo diario. En términos de Maynard-Moody, Musheno & Palumbo (1990) "los burócratas de calle son una fuente importante de

innovación, sin embargo, la mayoría tiene poca autoridad formal para tomar decisiones programadas. Sus buenas ideas son a menudo ignoradas por los superiores" (P.836)

Estas relaciones jerarquicas, determinadas institucionalmente, tienden a ser caracterizadas por *un conflicto de intereses y una dependencia mutua entre los actores*, que lleva a moldear la implementación, Mashaw (1983), sustenta que las prácticas ejecutadas por los *steet level bureaucracry* son relativamente estables y no necesariamente deben ser normas estipuladas por los administradores superiores. Maynard-Moody, Musheno & Palumbo (1990) lo encuentran como una oportunidad donde:

> "los aspectos positivos de la fluidez de las calles pueden ser maximizado y los aspectos negativos minimizados cuando las organizaciones de servicios están diseñados para captar, en lugar de silenciar, las perspectivas de los trabajadores de la calle sobre cómo deben implementarse las políticas." (p.833).

Esto se debe, según Lipsky (1980) a que los burócratas a nivel de calle procesan grandes cantidades de trabajo con los recursos dados, creando accesos directos y simplificando las rutinas como respuesta a la presión que sienten desde los niveles altos para ejecutar las labores que llevan a cabo en la implementación. Para Maupin (1993) la conformidad de estos funcionarios se ven afectada por factores como la estructura organizativa existente y el grado de información que usan para aumentar o disminuir su discreción, sumado a los tipos de clientes que deben atender durante su trabajo como lo afirma Riccucci (2005).

Maynard-Moody, Musheno & Palumbo (1990), consideran la discrecionalidad como el principal problema en la implementación, proponen delegarles a los *street level bureaucracry* mayor autoridad e incluirlos en las decisiones prográmaticas de las políticas, para así hacerlos sentir participes del control administrativo y conocedores de hacia donde van encaminados los programas.

Pero no siempre la alternativa para reducir la discrecionalidad se limita a una inclusión en las decisiones, Lipsky (1980) hace referencia a una serie de cuestiones con las que deben lidiar estos funcionarios en su labor como implementadores:

> "1. Los recursos son crónicamente inadecuados en relación con las tareas que se les pide a los trabajadores a realizar.

> 2. La demanda de servicios tiende a aumentar para satisfacer el suministro.
> 3. Las expectativas de los objetivos para las agencias en las que trabajan tienden a ser ambiguas, vagas o conflictivas.
> 4. El desempeño orientado hacia el logro de metas tiende a ser difícil, si no imposible para medir.
> 5. Los clientes son típicamente no voluntarios[6]; sino parte del resultado. En consecuencia los clientes no son un grupos de referencia primario para los burocrátas". (p. 27-28).

Sumado a estos componentes se encuentran la intensidad que presenta el proceso de implementación, el cual requiere mayor dinamismo en la entrega de resultados cuando está próximo a culminar un periodo de gobierno, generando cambios o espera en el personal contratado, tambien está la manera en que los burócatras a nivel de calle entienden y adaptan la política en su labor, para Hill (2003):

> "los implementadores tratan de entender las políticas porque los textos disponibles rara vez transmiten suficiente contexto o antecedentes para discernir la intención de un legislador. Para resolver esta incertidumbre, los implementadores deben determinar para sí mismos y sus organizaciones lo que significan las políticas, realizar actos de interpretación sobre los textos disponibles que la constituyen" (p.268)

Por ello las instituciones terminan siendo afectadas durante la implementación ya que al existir diversas formas de entender las políticas no queda claro para los beneficiarios ni para el implementador territorial el objetivo que busca los programas ofertados. Lipsky (1980) atribuye esta situación a que "los burocratas a nivel de calle encuentran conflicto y ambigüedad en las tensiones entre los objetivos centrados en el cliente y los objetivos de la organización" (p. 44).

Otro de los aspecto a considerar, es la relación entre los beneficiarios de las políticas y los burócratas a nivel de calle, que termina siendo decisiva para el funcionamiento de las instituciones, Lispky (1980) hace referencia a cuatro dimensiones de control que ejercen los implementadores hacia los individuos para cumplir con su labor:

1. Los beneficios y sanciones que son previstos por las instituciones al usar los servicios que presta.

[6] Lipsky (1980) hace alusión a los clientes no voluntarios cuando las agencias públicas son coercitivas, es el caso de la policía, así mismo muchos de los clientes no pueden pagar por un servicio privado por lo que lleva a que se inserten en la esfera pública de manera no voluntaria.

2. La forma en que las interactuan beneficiarios, implementadores e instituciones, es decir, la frecuencia, las circustancias, los tiempos y los recursos.

3. La manera en que enseñan a los beneficiarios a comportase como clientes para exigir sus derechos y cumplir con sus deberes.

4. La asignación de recompensas y sanciones que tienen al ser elegidos para ser parte de los programas.

Estas interacciones entre los clientes y los implementadores territoriales son determinadas a partir de la alineación institucional que tenga el funcionario frente a las demandas locales, para Lipsky (1980) hace referencia a la medida en que los trabajdores pueden expresar, o ven la necesidad de suprimir, sus impulsos creativos y humanos a través de la actividad laboral. Esta alineación desde la perspectiva de Hill (2003), se traduce en los recursos disponibles que tienen los burócratas a nivel de calle que implica, entre otros, un constante aprendizaje con sus colegas en los espacios donde ejercen su labor.

Los aprendizajes desarrollados por los *street level bureaucrcay* parten de las experiencias empíricas y métodos que usan otros implementadores territoriales para responder a las exigencias ciudadanas como resultados de decisiones que no necesariamente fueron consultados con los niveles superiores, aportando así a la simplificación de sus rutinas diarias.

De este modo, Lispky (1980) dentro de su estudio analiza dos elementos para entender el comportamiento que pueden tener los burócratas a nivel de calle frente a este tipo de condiciones: *la simplificacion y la rutinización en su labor* donde los implementadores establecen códigos que les permite regularizar el proceso en la toma de decisión y *la modificación inicial de su labor* reduciendo, restringiendo y mitigando la brecha existente entre los recursos disponibles y la entrega de resultados. Estas condiciones terminan siendo necesarias para los implementadores territoriales ya que les permite manejar altos volumenes en temas administrativos, asi como los tiempos de respuesta a su labor frente a las instituciones y los beneficiarios de los programas.

Desde la perspectiva de Maynard-Moody and Musheno (2003) los burócratas a nivel de calle juzgan a los ciudadanos como clientes, para ello utilizan las reglas de las políticas como estrategia que permite protegerlos o restringir los servicios que prestan los programas. En términos de Kelly (1994) utilizan la teoria de la justicia para llevar a cabo estas decisiones, es el caso de los maestros quienes al momento de repartir los recursos disponibles para las actividades, recompensan a quienes merecen tener mejores herramientas para su aprendizaje y castigan a quien no son los suficientemente buenos para ellos. Estas motivaciones estan supetidatas por la racionalidad de los individuos, el compromiso hacia el programa y los patrones de justicia que elaboran a partir de su experiencia con el fin de dar un resultado justo o aproximarse a uno.

Para Hill (2003) esta impartición de justicia son habilidades de interpretación que adquieren los *street level bureaucracy* durante su labor, considera que los aspectos institucionales, el conocimiento y uso de su discrecionalidad, entre otros, les permite decidir sobre las ventajas y desventajas que tienen los beneficiarios en los servicios que prestan; señala el autor que también es importante reconocer que:

> "Los recursos pueden proporcionar a los implementadores oportunidades para aprender las teorías y habilidades necesarias para implementar bien las políticas. Como se mencionó anteriormente, un agente puede saber qué política abarca en términos generales, pero carece del conocimiento para llevar a cabo los deberes que se le exigen". (p.270)

Estos aprendizajes resultan siendo importantes en la socialización de experiencias y maneras de implementar los programas con otros funcionarios que hacen presencia en el territorio, Hill (2003) considera estas prácticas como la manera de proporcionar cercania entre los niveles centrales y la finalidad de las políticas. Támbien aclara la importancia de contar con capacitaciones constante hacia los implementadores que les permita conocer sobre los lineamientos y rumbo institucional de las políticas.

1.2.3 La Implementacion de Programas y Servicios Sociales

Los programas sociales como estrategia de los Estados para mitigar la pobreza y exclusión comunitaria, genera distintos debates en torno a su efectividad frente al problema que pretenden abordar, para Barajas (2002) han sido utilizados históricamente en tiempos

electorales para buscar votos, siendo usados como espacios clientelistas tendientes a mantener un asistencialismo estatal.

Ordoñez- Barba, Mcintosh, & Zenteno-Quintero (2013) consideran que los programas sociales no han tenido los resultados esperados a causa de los problemas de gestión y coordinacion existente a nivel nacional, siendo los gobierno locales responsables por la falta de capacidades técnicas e infraestructura básica para llevar a cabo una adecuada implementación. Por su parte Martinez (2006) citando a Squires (1990), Titmuss (1987) y Repetto (2001) considera que los programas sociales comparten heterogeneidad y contingencias porque:

> a) son instrumentales para el logro de objetivos políticos adoptados en el marco de debates sobre el orden moral de la sociedad, sobre derechos y sobre la distribución de los recursos sociales (Squires, 1990); b) están revestidos de una elevada carga expresiva y simbólica, pues constituyen formas de exteriorizar valores, con contenidos manifiestos que no siempre son reflejos fiables de las intencionalidades; c) son cristalizaciones de conocimientos imperfectos y limitados sobre las relaciones causales operantes en la realidad; d) apelan a prácticas legitimadas por inercias institucionales y sometidas a convalidaciones profesionales y corporativas; e) se constituyen en arenas de tensión y conflicto, enfrentando restricciones, obstáculos y tensiones por las expectativas, racionalidades, estrategias, contribuciones y voluntad de diferentes actores sociales (Titmuss, 1987; Repetto, 2001); y f) frecuentemente son ejecutados a través de la colaboración o asociación entre diversas organizaciones, lo que exige superar barreras institucionales y compartir visiones y comprensiones" (Martinez Nogueira, 2006, p. 2)

Estas caracteristicas buscan responder a diseños que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas vulnerables, con el fin de aumentar la calidad social en su conjunto, se trata entonces de "revertir situaciones desventajosas que impiden el desarrollo local, el cual se conceptualiza como la capacidad endógena de crear bienestar económico y social" (Boisier, 2005). La gestión de estos programa supone un proceso de microimplementación local buscando la participación de actores que permitan lograr el cumplimiento de metas y objetivos trazados desde las politicas públicas.

Los programas sociales para Martinez (1998) pueden ser entendidos a traves de tres perspectivas:

> "como procesos de conversión, en cuanto presentan una intencionalidad política de transformación con consecuencias sobre la sociedad; como ciclos de acción, en tanto se componen de diversas fases; o como un conjunto de productos, resultados e impactos que repercuten directamente sobre el ámbito social que intervienen" (p.6).

Estos procesos de intervención estan supedidatos por factores que inciden en la implementación de los programas sociales como son: la viabilidad del presupuesto asignado para cumplir con las metas propuestas, el corte político de los gobernantes que a través de sus agendas promueven o disminuyen los proyectos, las caracteristicas del tipo de beneficiario directo o indirecto al que se quiere impactar, los fenomenos coyunturales que incentivan el aumento en el problema o los cambios marginales que presentan las politicas públicas durante su ejecución.

Estos factores sumados a los aspectos intangibles como son las relaciones entre actores que intervienene en el proceso, ponen de manifiesto la importancia de clasificar los programas sociales para su análisis en dos dimensiones: *la naturaleza o programabilidad de las tareas y la interacción con el destinatario,* Peroni & Palma (2013) citando a Martinez (1998), define la primera de estas como:

> "La naturaleza de las tareas de los programas sociales alude, principalmente, al grado en que tales labores son programables, considerando la disponibilidad de conocimientos, los procedimientos, las rutinas, la tecnología y el tipo de participación que le cabe al beneficiario dentro de la intervención. En este contexto, es posible identificar dos polos opuestos entre los cuales situar a los distintos tipos de intervenciones sociales: "a) Homogeneidad de las tareas, con elevada formalización, programabilidad y uniformidad en la prestación de los servicios, con receptores definidos e identificados como categorías de individuos; y b) Heterogeneidad de las tareas, con formalización reducida y baja programabilidad y servicios personalizados conforme a los atributos particulares de los individuos, grupos o comunidades a los que están dirigidos (Martínez Nogueira 2007: 80)" (p.116)

La segunda, corresponde al rol que ejerce los beneficiarios con la institución, destacan la importancia que tiene su interacción a partir de la frecuencia e intercambios que logran con la organización los participantes de los programas, categorizándolas como la "a) Interacción con el receptor nula o baja y, por consiguiente, con reducida incertidumbre sobre los comportamientos del receptor; y b) Interacción media o elevada, con incertidumbre relativamente elevada sobre el proceso y las consecuencias de esa interacción". (Martinez Nogueira, 2006)

Estas características terminan siendo reflejadas durante la implementación a través de la intervención que tienen los actores en el proceso, es decir , los beneficiarios que tienen mayor cercanía con los servicios que ofrecen los programas tienden hacer un seguimiento de los resultados propuestos por la política, caso contrario pasa con quienes reciben los

beneficios de manera aislada, solo les interesa recibir el servicio pero no se preocupan por la manera en que el proceso lograron cumplirlo.

Siguiendo estas dimensiones mencionadas por Martínez Nogueira (2006), el autor agrupa los programas sociales a partir de cuatro variables para entender sus características y elementos diferenciadores, como se menciona en la Tabla 2:

Tabla 2

Tipos y características de los programas sociales

Tipo de programa	**Características**
Transferencia de bienes y servicios	Programabilidad alta con una baja interacción con los ciudadanos. Programas con servicios tangibles, rutinizables y no necesitan discrecionalidad por quien los ejecuta. Buscan impactar las condiciones de vida de los beneficiarios. Están dirigidos a grupos específicos de beneficiarios o comunidades con características identificadas previamente. La implementación está basada principalmente en el dirigir los recursos a los beneficiarios.
Servicios sociales profesionales	Programas con una alta programabilidad y una interacción media por parte de los beneficiarios. Existe definición de las prestaciones que buscan la atención de problemas o necesidades previamente identificados.

	Se presenta mayor discrecionalidad de los funcionarios.
Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social	Programas de baja programabilidad y alta interacción con los beneficiarios. Busca mejorar las condiciones de los destinatarios a través del desarrollo de capacidades. Incluye servicios de promoción social a nivel individual y comunitario. Busca que quienes reciben el beneficio participen en el diseño, implementación y evaluación. Discrecionalidad alta por parte de los funcionarios
Prestaciones asistenciales y de emergencia	Baja programabilidad y reducida interacción con los beneficiarios. Las transferencias de recursos acuden a una sola vez por contingencias presentadas. Los recursos no se encuentran estandarizados ni formalizados. Se busca dar alivio a una situación presentada inesperadamente como emergencia social. No tiene focalización definida Operan con alta discrecionalidad.

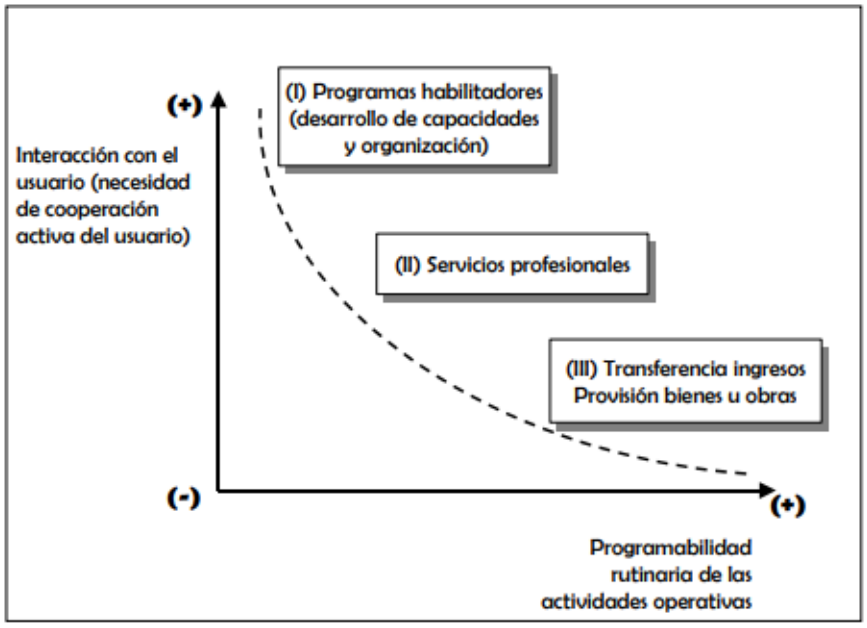
Esta tabla es elaboración propia a partir de "Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación", por R. Martínez, 2006, Revista del CLAD Reforma y Democracia No 35, 1-20.

Siendo la programabilidad operativa y la interacción con el ciudadano características que determinan el grado de intervención de los actores dentro de la implementación, al ser mayor la interrelación de los beneficiarios con la institución, implica una cooperación activa durante el proceso, caso contrario sucede cuando la programabilidad es operativa.

En la figura 1, se aprecia dos variables que reflejan las variables de interacción con el usuario y programabilidad de las actividades operativas entre los servicios profesionales, el desarrollo de capacidades y las transferencias de ingresos.

Figura 1

Tipologías de programas sociales según el grado de programabilidad operativa y de interacción con el ciudadano



Tomado de una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales, por J. Cortázar, 2006, BID.

El proceso de implantación de estos tipos de programas sociales implica transacciones entre distintos actores así como el resultado de la operación de varios factores, para Peroni & Palma (2013) “Esta «arena» de la implementación se ve tensionada por diversas prácticas, racionalidades y modos de gestión, que a su vez se articulan de una manera particular considerando su clasificación en la tipología de programas sociales”, siendo en

términos de Schuttemberg (2007) operados por los funcionarios públicos a partir de cuatro tipos de racionalidad: *la técnica, la política, la burocrática y la orientada al destinatario.* Cada uno de estos tipos de racionalidades puede ser identificado desde la posición que tomen los actores durante el proceso de intervención, así mismo teniendo en cuenta variables como los enfoques *Top Down y Bottom Up* propios de la implementación.

Otro elemento a considerar por Martínez (2006) es el carácter multiorganizacional de la implantación donde la importancia de un mayor análisis sobre la intervención de actores en el proceso, permite identificar las transferencias de responsabilidades presentes desde el nivel central al espacio local. Se establecen grados de concertación entre los agentes, así como la capacidad institucional que cuentan los programas sociales para lograr llevar a cabo las directrices dadas desde un nivel central.

Sumado a ello, Martínez (2006) menciona la importancia de los modelos de convergencia institucional que aportan a la gestión operativa de la política, donde se dan transformaciones en las relaciones de cooperación entre agentes avanzando hacia la consolidación de responsabilidades interorganizacional, para ello el autor desarrolla una caracterización de los programas sociales:

> "*Programas con conducción centralizada*: La situación más simple -que se expone sólo como punto de partida del análisis- es aquella en la que una organización tiene la responsabilidad exclusiva de prestar el servicio en un ámbito geográfico o social determinado. Esta organización preserva el ejercicio de la conducción y operación y actúa como "propietaria" del programa ante los receptores, con autoridad y disponibilidad de instrumentos para asegurar que las acciones se realicen conforme a lo comprometido. Su gerencia acumula funciones de gobierno, gerencia y operación.
> *Programas con ejecución tercerizada:* Un modelo más complejo es aquel en el que una organización pública (focal, ejecutora, central, nuclear) cuenta con competencias para identificar y evaluar eventuales contribuciones de otras organizaciones y, llegado el caso, para encomendar la ejecución de ciertas tareas. Este formato puede definirse como una "tercerización" de la ejecución, con relaciones regladas por "contratos" o convenios en los que se definen las obligaciones mutuas.
> *Programas ejecutados a través de redes*: Una situación de mayor complejidad es aquella en la que es preciso articular organizaciones comunitarias, de prestación de servicios, de representación social, etc., conformando redes. Estos son arreglos gregarios en los que distintos actores, de forma voluntaria y con reserva de su capacidad de ingreso y salida, realizan aportes al conjunto.
> *Programas ejecutados por alianzas estratégicas:* Una situación más exigente es aquella en la que las organizaciones realizan programaciones conjuntas que constituyen el marco para la ejecución de proyectos independientes. Esas programaciones están dirigidas a la atención

> de problemáticas complejas por medio de la división del trabajo entre organizaciones que tienen recursos complementarios e intereses compartidos, aun cuando sus objetivos institucionales no coincidan.
> *Programas ejecutados por consorcios.* Más exigentes son los arreglos que implican una distribución de responsabilidades con fusión de recursos y objetivos compartidos. Exigen la programación conjunta de acciones ejecutadas en forma asociada. Se opera como si se tratase de un solo programa con diversos componentes: cada organización se hace cargo de uno de esos componentes o interviene a través de la movilización de recursos que se ponen a disposición del conjunto" (Martinez Nogueira, 2006, p.14-15)

Estos modelos generalmente tienden a definir el tipo de servicio que ofrecen a partir de los productos y capacidades suministrados por las instituciones, en términos de Weick (1979) "la necesidad de adecuar las prestaciones a las situaciones, las organizaciones que ejecutan estos programas suelen formar parte de sistemas "débilmente articulados". Por el contrario Cortázar (2005) citando a Barzelay (1998), Metcalfe & Richards (1993) argumenta que estos modelos significan llegar a reconocer un rol gerencial en los funcionarios públicos, superando una visión centrada excesivamente en el papel de simple operadores en la política.

Es claro que la implementación de programas sociales, al igual que las otras políticas públicas implica una interacción estratégica entre los actores donde:

> "Los operadores de un programa (sean de la misma organización o de organizaciones distintas cuando se trata de programas que requieren una gestión ínter organizacional) se ven obligados a coordinar o cooperar entre sí dado que no controlan individualmente todos los recursos y esfuerzos necesarios para lograr los resultados esperados. Los operadores toman así continuamente decisiones que les permiten ocuparse colectivamente del entorno de trabajo que comparten y superar la incertidumbre que acompaña a la necesidad de colaborar con otros (Echebarría, 2001; Chisholm, 1989). La toma de estas decisiones es más compleja y lenta conforme crece el número de actores que deben tomarlas. Pero además del número de participantes" (Cortázar, 2006, pág. 6)

Dentro de estas relaciones estratégicas, los implementadores y los beneficiarios acuden a usar las *"burocracias maximizadoras"* vista desde la teoría de agencia como un "medio para controlar y disciplinar a los operadores, que racionalmente buscan maximizar sus propios intereses aún a costa de los objetivos y resultados esperados de la política en cuestión" (Cortázar, 2006).

Bajo este contexto, Cortázar (2006) citando a Lispky (1980) señala que los proveedores de servicios son quienes tienen mayor ventaja de controlar esta maximización,

porque son quienes designan los recursos y toman decisiones frente a las sanciones impuestas a los beneficiarios, esto a que:

> "el proveedor debe "procesar" al usuario: clasifica sus demandas o situación en función a un número reducido de categorías, le aplica el procedimiento vinculado a dichas categorías, toma decisiones en función del juicio al que arribe sobre su situación y, finalmente, espera que el usuario acate sus decisiones. Es claro que las visiones, valores e intereses del proveedor son permeables a dicha actividad. Por su parte, el usuario puede resistirse a su "procesamiento", en la medida en que sienta que violenta la particularidad de su situación. Reacciones de resistencia son, por ejemplo, cuestionar la acción del proveedor a partir de estándares conocidos (o de sus propias valoraciones), no presentar los comportamientos esperados por el proveedor o desacatar sus decisiones, manipular las muestras de gratificación para afectar interacciones futuras o, simplemente, hacerle perder el tiempo. En esta relación de desigualdad y poder hay entonces un amplio campo para la acción estratégica tanto de los proveedores como de los usuarios" (Cortázar, 2006, p. 18)

Desde la perspectiva de Lispky (1980) estas relaciones giran en torno a un tipo de "procesamiento" que las instituciones someten a los beneficiarios para ofrecer los servicios de los programas así como a una resistencia que se generan por parte de quienes ya hacen parte de las políticas. También es necesario entender que los beneficiarios de los programas sociales no solo buscan respuestas colectivas a las demandas ciudadanas sino que esperan tener soluciones concretas a sus necesidades específicas a través de interacciones con los implementadores de la política, como lo menciona Mintzberg (1999) las personas se relacionan con el Estado de diferentes maneras, dependiendo del tipo de función que desempeñan en contextos y situaciones diversas, sin desconocer que son usuarios de programas y ciudadanos a la vez.

Uno de los aspectos que se espera de los programas sociales durante la implementación es la calidad de los servicios que se ofrece, Torres (2002) distingue tres maneras de entenderlo: la *racionalidad burocrática* conforme a la normatividad orientada a la acción estatal, la *racionalidad ciudadana* asumiendo las relaciones de calidad como respuestas a las demandas colectivas de las personas y la *racionalidad gerencial* basada en el grado que tiene el servicio para satisfacer expectativas y necesidades de los beneficiarios.

Estas tres formas para Quatrebarbes (1996) reúnen las características de un servicio de calidad donde "a) cumple con la misión que le fue asignada mediante la deliberación política, b) responde a las aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía y c) genera una

experiencia del servicio que satisface las expectativas y necesidades de los usuarios"; para que exista esta sinergia de racionalidades es necesario conocer la capacidad estatal que se tiene para dar cumplimiento a las programas, Repetto (2004) define esa capacidad estatal como "la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social".

1.2.4 Cuestiones Teóricas de la Implementación que Pueden ser de Utilidad para el ECIT

El Enfoque propuesto en esta tesis se centra principalmente en los *street level bureaucracy*, quienes como actores en los procesos de implementación de políticas públicas, ejercen un papel importante como mediadores entre la ciudadanía y la institución en la prestación de servicios sociales.

El ECIT se centra principalmente en el modelo *Bottom Up*, dado al aporte que constituye los estudios a partir de los actores locales, donde las relaciones entre los individuos hacia la institución aporta para el análisis de la confianza un valor presente dentro del proceso de implementación, ofreciendo así ventajas para identificar esas relaciones que se dan entre los distintos agentes que logran aportar en la ejecución de políticas sociales. Así mismo, puede llegar a generar una aproximación interesante sobre el comportamiento de los ciudadanos frente a las decisiones organizacionales implementadas en los territorios.

De esta manera, el ECIT encuentra interesante del enfoque de "arriba hacia abajo" los constantes concesos y deliberaciones en la toma de decisiones por parte de los agentes locales, quienes esperan dar resultados institucionales como es el caso de los *street level bureaucracy*, jugando un rol importante en la implementación de los programas al acercar las organizaciones a los ciudadanos a través de su labor en el territorio.

Al ser un enfoque centrado en los implementadores territoriales, los aportes de Berman (1978) sobre microimplementación y macroimplementación como dos ámbitos donde suceden acciones y respuestas, permite evidenciar la articulación que se gesta entre distintos actores organizacionales quienes buscan cumplir con unas instancia de decisión impuestas por sus instituciones centradas en la administración, la adopción y la validez

técnica de las políticas, acudiendo a escenarios de confianza para crear lazos de cooperación mutua entre los agentes como lo pretende sustentar el ECIT.

Así mismo, la voluntad del implementador como una de las características que tienen los *Street level bureaucracy* para llevar a cabo las decisiones iniciales del diseño, da cuenta de cómo su labor varía de acuerdo a su interpretación. En términos de McLaughlin (1987) una política se transforma a medida que los individuos la asumen y responde a ella; en el caso del enfoque propuesto en esta tesis, los implementadores territoriales al tener discrecionalidad en el proceso, logran dinamizar los recursos disponibles para cumplir con su labor, entre ellos acudir a la empatía con los beneficiarios y fortalecer su relación con la institución a través de unas medidas de confianza.

Los aportes de Lipsky (1980) sobre los *street level bureaucracy* es el centro de partida para entender el ECIT, las investigaciones dadas a partir de la importancia de analizar la participación de los funcionarios de primera línea, como actores que dinamizan el proceso de implementación estableció las bases para generar un enfoque donde se optimiza las relaciones de confianza entre los beneficiarios y la institución en su labor dentro de los programas sociales, sin desconocer su aplicación a otros tipos de políticas públicas.

Los estudios posteriores a Lipsky dan cuenta de nuevas formas para analizar el papel que ejercen los burócratas a nivel de calle en el proceso de implementación, estudios como los de Kelly (1994) donde relaciona la labor que tienen estos funcionarios con de la teoría de la justicia evidencian las distintas formas que interviene su comportamiento en las políticas públicas.

Del mismo modo Hill (2003) aportan a estos nuevos estudios posteriores a Lipsky (1980) la necesidad de entender que las instituciones no existen en espacios cerrados sino son legitimadas en escenarios abiertos por los ciudadanos, donde los representantes de sus acciones son funcionarios públicos quienes buscan bajar las decisiones políticas a los escenarios locales. El ECIT parte de ese reconocimiento hacia el rol que tienen los *Street level bureaucracy* dentro de la ejecución de programas en este caso sociales, donde su labor va más allá de los protocolos institucionales impuestos en el diseño de la política, sino que

acuden al valor de la confianza como una estrategia de empatía y acercamiento a los beneficiarios.

Para entender el enfoque propuesto y los aportes que pueden tener el ECIT se toman los programas sociales por las características que tienen y el tipo de población a la que va dirigida, esto a que los servicios que prestan permiten analizar la manera en que los beneficiarios encuentran en los implementadores territoriales una relación de confianza personal terminado por acercarse a la institucionalidad, como por ejemplo el proyecto de "prevención y atención integral del fenómeno de calle", el cual en el siguiente capítulo se describe.

1.3 Teorías y Propuestas Conceptuales de Confianza en las Ciencias Sociales

1.3.1 El Acercamiento de los Estudios Holísticos en la Confianza

Los estudios relacionados con la confianza permiten analizar diferentes campos para definir los elementos que constituyen el abordaje de la interacción social frente a la libertad, la cooperación, la desconfianza, la supervisión, entre otros, como forma de intervenir en las transacciones sociales que se desarrollan entre los individuos.

Lewis & Weigert (1985) sustentan la confianza no solo en las reacciones que tienen los individuos frente a los comportamientos de los demás, como lo plantea el modelo atomicista[7] o normativo, sino a partir de unas orientaciones recíprocas que se consideran compartidas, simbolizadas y objetivadas hacia la intención de una acción determinada:

> "el estudio del poder, el intercambio, la familia y la política ilustra cómo la confianza constituye la realidad social como algo emergente y holístico. Esto nos ayuda a comprender la formación de relaciones interpersonales, la diferencia entre el intercambio económico y social y la discrepancia entre las actitudes hacia la sociedad y hacia los actores institucionales" (p.455)

[7] El atomismo supone un orden social donde se dan unas negociaciones entre individuos libres y autónomos para buscar unos intereses anticipados frente a situaciones de confianza, esta visión se centra en el contrato social de Hobbes, Rousseau, Locke, Spencer entre otros, donde el individuo es analizado de forma independiente siendo criticado más adelante por los enfoques conductualistas que hacen referencia a los incentivos y castigos que son movidos las personas, más no por las relaciones e interese sociales que llevan a que surjan subsistemas sociales.

Para ello, los estudios holistas sociales dan cuenta de la importancia que tiene la confianza entre los individuos a partir del bienestar y la seguridad mutua, como eje central en las dinámicas de una comunidad donde las instituciones entran a ser un actor clave para el desarrollo. Las relaciones entre los individuos y las instituciones como eficacia ciudadana hacen que la confianza y la desconfianza sean un modelo psicosocial fundamental en el desarrollo humano. Para Erikson (1959) permiten al inicio de una relación poder definir un cuándo, un cómo, un cuánto, y un en quién confiar.

Desde esta perspectiva, la confianza para Lewis & Weigert (1985) reside en los individuos, en el objeto social y en el comportamiento, donde buscan una orientación recíproca entre las interacciones que se dan frente al orden social y moral como elementos centrales para la sociedad, para ello acuden a los aportes de Simmel (1964) quien en su tesis holística desarrolla su teoría a partir de tres funciones:

> "(1) proporcionando un análisis de las propiedades formales de la confianza; (2) diferenciando los tipos de confianza operativa en diferentes niveles de experiencia social, es decir, la confianza "metafísica" versus la confianza "existencial"; y (3) sugiriendo funciones sociales y efectos de la confianza interpersonal, como es el caso de las sociedades "secretas" y la fe religiosa" (p.417).

Estos escenarios de confianza forman lazos de fidelidad, Simmel (1964) señala que esas interacciones sociales proporcionan un vínculo afectivo que puede llegar a trascender al ámbito político, gubernamental e institucional, determinando la confianza a partir de las cualidades "confiables" del otro, por lo tanto quien confia es consciente, racional y cambiante sobre el panorama desconocido a que se somete a través de un tipo de contrato. De esta manera la confianza, como lo mencionan Lewis & Weigert (1985) siguiendo con los aportes de Simmel (1964), se activa con la experiencia, se expande o se contrae según el nivel de respuesta que se tenga en las relaciones ejercidas con anterioridad.

Estas experiencias de confianza parten también del conocimiento especializado del juicio que se obtenga (médicos, abogados, funcionarios gubernamentales, etc) quienes por su rol social ejercen un tipo de poder en el campo que se desenvuelven y ofrecen al individuo una cierta confiabilidad en sus acciones como respuestas de un proceso requerido por los ciudadanos. Para Parsons (1967) en este contexto existen dos tipos de principios que interfieren en estos comportamientos: los *factores que sancionan a los individuos* y los

incentivos que se dan, siendo la confianza pública un elemento central que se basa: la confiabilidad, la efectividad y la legitimidad social como un sistema de interacciones.

Estas interacciones para Lewis & Weigert (1985) están permeadas por el conocimiento que se tenga frente a unas futuras acciones, donde al tener información previa es posible ordenar las probabilidades juzgadas de ocurrencias, permitiendo de esta manera que la acción proceda con mayor confianza y racionalidad. Sin embargo no siempre se cuentan con los recursos para reducir las incertidumbres, por lo tanto, la confianza inicia donde el conocimiento termina, esto a que "en gran medida, la confianza es un equivalente funcional de la acción social" (Lewis & Weigert, 1985).

Parson (1970) sostiene que la confianza es básica para la formación de grupos sociales de carácter social, económico, político o con tintes solidarios, ya que ofrece dentro esa funcionalidad social unos objetivos compartidos y un valor común que encaja con los intereses de los demás participantes evidenciando unos grados de poder dentro de estas estructuras. Para Lewis & Weigert (1985) esto se establece a partir de quien se confía y de la manera en que su comportamiento evidencie el cumplimiento en el intercambio de intereses.

Estos intercambios, según Bigley & Pearce (1998), se basan en la idea general de que los individuos, grupos y organizaciones se vuelven más fragiles entre sí cuando interactúan en situaciones sociales, relaciones o sistemas. Esta vulnerabilidad a la que hacen referencia los autores parece ser uno de los aspectos para llegar a entender la manera en que los actores enfrentan una serie de condiciones y riesgos dentro de las relaciones establecidas, teniendo en cuenta la poca información entre ellos, así como el no establecimiento de vínculos afectivos que pueden llegar a representar un primer elemento para confiar.

Para ello Bigley & Pearce (1998), desarrollan tres categorizaciones para entender la relaciones iniciales de confianza: *disposición, decisión de comportamiento y marcos institucionales*, siendo escenarios que predisponen a los individuos a confiar o desconfiar de los otros, frente a las acciones que van a realizar para reafirmar la confianza depositada.

Dentro de esta afirmación los autores acuden a la importancia que tiene las experiencias frente al impacto que puede tener la confianza entre las decisiones, retomando

lo expuesto anteriormente por Lewis & Weigert (1985), donde el comportamiento permite afianzar los posibles escenarios en que se encuentran sometidos durante la situación, siendo de esta manera cada vez más desconocida para los individuos. Para Bigley & Pearce (1998) a medida que las personas se familiarizan más con otras personas específicas, su conocimiento personal hacia los demás se convierte en el principal impulsor de sus pensamientos y acciones.

Un segundo enfoque para entender la confianza entre actores desconocidos es denominado como la *teoría de la decisión del comportamiento*, estos marcos se centran en factores situacionales que se van gestando en la configuración de espacios dentro del proceso de toma de decisiones racionales entre ellos. Para Bigley & Pearce (1998) esta racionalidad parte de la confianza y la desconfianza en términos del comportamiento cooperativo y competitivo, determinando la manera en que los cambios producidos afectan la interacción entre los actores y su entorno, terminando por ser las teorías conductuales una herramienta primordial para analizar la manera en que se ejercen unas medidas de confianza entre los actores de las políticas públicas.

Finalmente un tercer enfoque apunta a los *marcos institucionales* que al igual que las teorías conductuales permiten analizar el papel causal que deben enfrentar los actores en el fomento de la confianza, para ello retoman los efectos que tienen los individuos frente a las estructuras y procesos organizativos e institucionales, Bigley & Pearce(1998) lo defienen como:

> "las organizaciones burocráticas racionales generan expectativas comunes (es decir, confianza) a través de reglas escritas y jerarquías formales con el fin de respaldar las transacciones dentro y entre las organizaciones. Por lo tanto, la forma de organización burocrática es un ejemplo de un mecanismo que genera confianza para situaciones en las que la escala y el alcance de la actividad económica superan las relaciones de confianza interpersonales"(p. 412)

Estas tres perspectivas ofrecen un campo de análisis frente a las situaciones organizacionales que involucra generalmente a los individuos para el desempeño de sus actividades dentro de espacios institucionales y que claramente están enmarcados en un escenario de confianza donde la elección racional entra a ser uno de los elementos que determina el comportamiento y conducta entre los agentes.

1.3.2. La Teoria de la Elección Racional y su Correlación con la Confianza

La teoria de la elección racional asume que las acciones individuales se explican a traves de los deseos y las creencias de los actores, quienes tienen como finalidad maximizar las utilidadades y minimizar los riesgos de sus decisiones. Pese a su utilidad en estudios de carácter económico principalmente, permite desarrollar un análisis frente al actuar que tienen los sujetos en la toma de decisiones en otros ámbitos, para Revuelta (2015):

> "En la teoría de la elección racional el análisis de la confianza se basa en el individualismo metodológico y la maximización auto-interesada de la utilidad. Confiar conlleva expectativas individuales sobre el comportamiento de otros individuos, formuladas a partir de cálculos ponderados de costes y beneficios asociados a cada alternativa, tanto para el que confía como para el depositario de esa confianza". (P.92)

Por su parte Coleman (1990) sustenta su *teoria social* de confianza a partir de alternativas inciertas que llevan consigo unos riesgos y unos beneficios que deben asumir los agentes al momento de decidir hacerlo, lo anterior a que ambos están inmerso en unos comportamientos racionales sustentados por las normas sociales y a unas problabilidades subjetivas frente a las distintas alternativas que tiene pata tomar las decisiones. Gambetta (1988) argumenta estas interacciones en las organizaciones a partir de la elección racional que deben tomar los actores, por ejemplo cuando un agente A confían en otro agente B, A calcula que la probabilidad de que B realice una acción que sea beneficiosa, o al menos no perjudicial para él, A considera participar de alguna forma en la cooperación con B para obtener estos resultados.

Estas consideraciones sobre la relación ejercida entre los actores, permite afianzar las elecciones que se toman cuando se abre estas decisiones a otros agentes, para Revuelta (2015):

> "Si el resultado de traicionar la confianza de A1 por parte de B es que otros futuros agentes A2, A3, etc. no confiarán en él en el futuro, es muy probable que B sea digno de confianza, puesto que le interesará más beneficiarse en contactos futuros con otros que el beneficio obtenido con no honrar la confianza de A1. Así, cuando A1 estima p, debe tomar en cuenta la reputación de B, los intereses de B en tener una buena reputación en una comunidad importante y, finalmente, la efectividad de comunicación entre las agentes de la comunidad para transmitirse la información sobre traiciones" (p.99)

Dentro de estas acciones, el actor ejerce su racionalidad para buscar información que le permita confiar en el comportamiento del otro actor, es así que "la búsqueda debería continuar hasta que el coste de un adicional incremento de información es menor que el beneficio esperado de obtenerla" (Coleman, 1990). Pero como lo advirten los estudios sobre racionalidad de actores no siempre es posible contar con toda la información para poder tomar una decisión y más si esta en juego confiar, por lo tanto en algunos casos se acude a utilizar métodos probalisticos que al final permita asumir el riesgo que se pretende tomar.

Sztompka (1999) desarrolla una discución en torno a las diferentes manera que se puede abordar la confianza, para ello acude a tres tipos de confianza: *"la confianza instumental"* como la relación existente de acciones anteriores a las nuevas transacciones , *"la confianza axilogica"* donde su eje central parte del seguimiento de normas, y *" la confianza fiduciaria"* que se basa en honrar las obligaciones adquiridas con los otros, más alla de un auto interés previsto.

Otra de las medidas desarrolladas para lograr subsanar la falta de información entre los individuos son los intermediarios que operan, para Coleman (1990) el papel que ejercen como mediadores minimizan los riegos iniciales que se tienen frente a la decisión, ya que un tercer agente dentro de una transacción, involucra para este una responsabilidad frente a las acciones de quien va a representar, alentando una mayor confianza inicial entre las partes.

Bajo este precepto, los diferentes estudios en torno a la relación agente – principal como análisis en las organizaciones y las transacciones que se dan entre los diferentes espacios que infieren la actividad entre actores, sustentan la importancia que tiene la confianza en estas relaciones institucionales a partir de percepciones y sentimientos, Shapiro (1987) hace énfasis en la importancia de tener en cuenta la integralidad personal, como una condición necesaria sino también suficiente para la confianza.

Es así que los individuos acuden a la institucionalidad como una organización que actua en nombre de otros (directores) para llevar a cabo interacciones de confianza que les facilita formas colectivas de acción a través de una segmentación en las tareas y responsabilidades asociadas a la división del trabajo.

Para Shapiro (1987) esto se traduce en especialización y diferenciación que requieren los agentes para ser confiables en sus labores, dado a que tienen la responsabilidad de custodia, mantenimiento e inversión de quienes acuden a sus servicios y ponen su confianza en las actividades que ejercen. Así mismo, se da una confianza por parte de las organizaciones hacia sus agentes frente a la manera en que llevan a cabo su labor dentro los servicios que estan prestando a la comunidad:

> "Los directores confían en los agentes para salvar las barreras del acceso físico directo a la información y la propiedad. A menudo se basan en los datos proporcionados por los agentes debido a su propia distancia física de las fuentes" (Shapiro, 1987, p. 627).

Esta relación entre actores supone una cooperacion de jerarquias basados en la confianza, donde los resultados de los programas están supeditados por la información suministrada por quienes se encuentran ejerciendo su labor en el contexto local, Gambetta (2000) lo describe como un nivel de confianza que parte de la intención de no engañar, por ellos es necesario tener presente que:

> "La condición de ignorancia o incertidumbre sobre el comportamiento de otras personas es fundamental para la noción de confianza. Está relacionado con los límites de nuestra capacidad para lograr un conocimiento completo de los demás, sus motivos, sus respuestas a cambios tanto endógenos como exógenos" (p.4).

De esta manera, dicho conocimiento va depender de la forma en que se supervisa las acciones del agente durante la transacción y la manera en que puede generar desconfianza en su comportamiento. Para ello establece una categorización a partir de una distribución probalistica de valores comprendidos entre la desconfianza total (0) y la confianza total (1) donde la incertidumbre viene siendo el punto medio (0.5). Esta categorización determina el grado inicial de confianza que tienen los agentes, permitiendoles tomar decisiones racionales frente a la maximización de sus utilidades y su minimización de riesgos.

En este sentido, como lo sustenta el Gambetta (2000) la confianza y la desconfianza entran a ser simbióticos para las decisiones probalisticas que se basan los individuos, para Durand (2006) es necesario ceder parte de su libertad tanto en la decisiones iniciales como en los resultados esperados, siendo este concepto necesario para entender la relación existente entre ellas:

> "La confianza inicia con la existencia de la libertad, de la capacidad del actor de elegir libremente, incluso si corresponde o no actuar con base en ella; por lo tanto, en sociedades o ámbitos cerrados, donde la comunidad se impone a los individuos, ni la confianza ni la desconfianza tiene alguna función o sentido. Por ello, la familiaridad es distinta de la confianza y por más que pueda estar en su origen son dos elementos diferentes de la interacción social" (p.279).

Hardin (2002) por su parte, sustenta esa relación entre la confianza y la desconfianza como elementos escencialmente racionales, considerados como un manejo de expectativas que se gestan entre quienes deciden participar:

> "el individuo se puede enfrentar al riesgo de establecer una relación con otros en los que no se confía, por lo que actúa al fundamentar las expectativas tanto en sus intereses como en la competencia de los otros para realizar aquello que les ha sido confiado" (p. 7-8).

Para explicar esta argumentación Hardin (2002) recurre al concepto de *"interés encapsulado"*, el cual significa que quien confia encapsula una serie de intereses propios con los intereses de quien desea confiar, esto le permite generar una compatibilidad y por lo tanto una adaptación en la construcción de acciones que van a beneficiar los objetivos e intereses mutuos, así como llegar a garantizar una continuidad en su relación de confianza, para Galaviz (2013):

> "El interés encapsulado no implica la total compatibilidad de los intereses del que confía y en el que se confía. Pero sí requiere que el comportamiento y los objetivos del segundo no interfieran con los intereses de quien confía. De esta manera, no es posible demandar confianza, sino que se elige confiar, dependiendo de la evidencia con la que se cuente." (p.42)

Bajo esta perspectiva no solo el interés encapsulado entra a ser uno de los factores para abordar la confianza, Hardin (2002) menciona que para ello es necesario tener en cuenta la manera en que las personas van hacer efectiva el cumplimiento de sus promesas; es así que las instituciones a través de los convenios o encomiendas respaldan dichas decisiones, otro elemento son los individuos que no necesariamente hacen parte de esas organizaciones. Esta última relación se da a partir de la experiencia y conocimiento que tiene el sujeto sobre la acción a confiar como lo afirman Lewis & Weigert (1985).

Hardin (1998) sustenta que esa creencia en la experiencia y conocimiento basada en la racionalidad de las personas no siempre funciona, esto a que las expectativas que se esperan a largo plazo tienden a cambiar generando un incumplimiento frente a lo que inicialmente se pacto. Esta correlación entre confianza y elección racional se gesta a partir

de un marco de incertidumbre donde no es posible siempre acudir a una garantía sobre los resultados esperados, pero sí permite que se establezcan unos códigos y normas frente al comportamiento ya sea individual o institucional, ya que esta última esta compuesta por individuos racionales.

Por su parte Revuelta (2015) en su estudio analiza estas relaciones entre las organizaciones y la TER a partir de los diseños institucionales que establecen una alineación entre los actores y los incentivos que llevan a que los agentes exploten la confianza depositada en las agencias para beneficio propio sin importarles las sanciones que se impongan si son descubiertos, esto a que son conscientes desde su elección racional a los riesgos que implica tener una conducta no adecuada así como los beneficios que pueden llegar a obtener en caso de lograr su propósito.

1.3.3 Los Estudios de la Confianza desde el Capital Social

Los estudios y marcos conceptuales que se han dado para las politicas públicas y más especificamente al area de las ciencias sociales han establecido la importancia que tienen los actores que desempeñan una labor dentro de las instituciones, ya que estos son quienes se encargan de llevar a cabo el cumplimiento de las metas a partir del uso de diferentes herramientas, entre ellas la confianza entre los beneficiarios y las instituciones.

Estos actores organizacionales o corporativos en términos de Burt (1992) entran a ser claves para entender la definición de capital social, ya que deben competir con otros agentes para lograr consolidar estrategias y objetivos organizacionales:

> "El capital social de la gente se agrega al capital social de la organización… [En una empresa] hay 'hacedores de lluvia' a los que se valora por su habilidad para atraer clientes… [ellos] representan el capital social [de una empresa]" (Burt, 1992, p. 9-13)

Para Zucker (1986) representa un mecanismo de confianza que la institución genera a partir del talento humano donde su capacidad individual aporta de manera significativa para el cumplimiento de los objetivos propuestos organizacionalmente. Ostrom, Gardner & Walker (1994) lo analizan a partir de la comunicación y las expectativas de confianza mutua que se generan en estos espacios de redes entre actores, donde se establecen la capacidad de

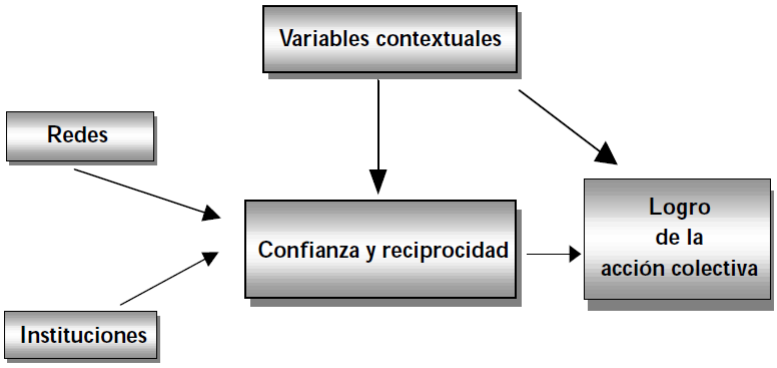
crear sus propias reglas asi como el medio para vigilarlas y sancionarlas en caso de llegar a trasgredirlas, Ostrom (2003) las define como:

> "Al establecer cualquier actividad coordinada, los participantes logran mucho más por unidad de tiempo dedicada a una actividad conjunta si parten de los recursos de capital con objeto de reducir el nivel de aportaciones necesarias para producir un resultado conjunto. Son más productivos, sea cual sea el capital físico y humano del que parten, si concuerdan en la manera en que coordinarán las actividades y se comprometen realistamente a una secuencia de acciones futuras". (p.171)

Bajo este contexto la confianza tomada como un efecto reciproco en las relaciones sociales, genera el capital social que refiere a la facilidad de una cooperación mutua donde se encuentra inmersa la acción colectiva, Ostrom (2003) la representa en la siguiente figura:

Figura 2

Formas de capital social y su vinculación con el logro de la acción colectiva



Tomado de una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva, por E. Ostrom, 2003, Revista Mexicana de sociología.

La confianza como centro de redes entre actores y las instituciones permiten que se geste un logro de la acción colectiva como beneficio dentro del intercambio, en términos de Levi (1996) y Rothstein (2000) quienes afirman que la confianza se crea desde las organizaciones ya que son percibias como justas y razonablemente eficientes, permitiendo de esta manera que los ciudadanos cooperen. Stolle (2001) menciona que no todas las organizaciones siempre generan esta credibilidad en los individuos, por lo que la confianza termina ampliándose a otros ámbitos como son los valores de quien las componen y la manera en que se comportan en su labor.

Desde la perspectiva de Ostrom (2003) la confianza permite a la persona que confía llevar a cabo una acción que involucra el riesgo de pérdida si la persona en la que esta confíando no realiza la acción esperada, por lo tanto implica una oportunidad para que tanto la persona que confía como la persona en la que se este confiando logren incrementar su bienestar :

> "Teóricamente, la creencia subjetiva de una persona que confía puede ser independiente de las condiciones objetivas. Podemos confiar falsamente en alguien que no es confiable y experimentar una pérdida. La confianza como una creencia subjetiva no se sostiene a largo plazo, a menos que se verifique con frecuencia suficiente en el comportamiento de la persona en la que se confía" (p.182).

Por lo tanto, el comportamiento de los individuos determina el grado de confianza con que entran los actores a emprender una relación de reciprocidad en los beneficios, siendo un factor de creencias subjetivas lo que persiste en el capital social. Para Fukuyama (1998) la confianza es dinámica por lo tanto no se puede descuidar, ya que se produce a partir de las relaciones que se hacen interpersonalmente, cargadas de valores morales y culturales.

Para Ostrom (2003) la interacción repetida entre individuos, les permite proporcionar una serie de incentivos para crear una reputación confiable en las futuras transacciones a realizar, asi como fortalecer redes que tienen como caracteristicas la veracidad en el componente institucional y los incentivos que se obtengan dentro del marco de las reglas estipuladas. Lo anterior a que

> "cuando existen instituciones formales o informales que garantizan que se impondrán castigos a quienes no cumplan con los contratos, afectan la valoración que hace la persona que confía sobre el comportamiento futuro de una persona en la que se confía" (Ostrom E. , 2003, p. 142).

En suma, estos castigos termina siendo un insumo para el capital social como un resultado de otras formas de interacción ciudadana que involucra a las personas a desarrollar transacciones productivas en pro de su beneficio. Ostrom (1988) describe este patrón de intercambio social a partir de una serie de estrategias en situacionas de acción colectiva que involucra:

> "1) un esfuerzo para identificar quién más se haya involucrado, 2) una estimación de la probabilidad de que los demás sean cooperadores condicionales, 3) una decisión de cooperar inicialmente con los demás si se confía en que los demás serán cooperadores condicionales,

> 4) la negativa de cooperar con quienes no reciprocan, y 5) el castigo para quienes traicionan la confianza". (p.10)

Como se indica uno de los elementos claves para la confianza radica en la reciprocidad, que permite ser un eje dentro de la toma de acciones para cooperar, estipulando de esta manera el prinicipio de la teoria de juegos y de acción racional, para Coleman (1988) la confianza es pilar en el capital social, ya que es visto como un recurso inmerso en las relaciones sociales que a su vez ayuda en la resolución de problemas públicos en la sociedad.

Estas reciprocidades relacionadas con la confianza Putman (1993) las plantea como las "características de la vida social traducidas en la forma de normas de reciprocidad, redes, asociatividad, confianza y compromiso cívico que mejoran la eficacia de la sociedad facilitando la acción coordinada", para Zucker (1986) se sustentan en semejanzas sociales o caracteristicas que permite una identidad a través de una comunidad o como miembro de un grupo social, asi mismo como un proceso de intercambio que implica generar confianza por medio de un conocimiento entre los actores que resulta ser directa o indirecta.

Gordon (2013) retomando los aportes de Stolle (2001) menciona la importancia de identificar dos dimensiones para abordar la confianza en las organizaciones, *la interna y la pública del capital social*, la primera hace referencia en quienes participan y hacen parte de ella, y la segunda a partir de las construcciones ciudadanas que han permitido que se desarrolle confiabilidad a traves de las acciones vistas o percibicas desde las respuestas institucionales. Para ello Gordon (2013) formula tres hipotesis frente al favorecimiento de la confianza en estos espacios gubernamentales:

> "1) Aquellas organizaciones que de manera predominante generan en sus miembros confianza basada en características, tenderán a favorecer el desarrollo de un capital social restringido a los miembros de la organización;
>
> 2) Las organizaciones que de modo preponderante generan confianza sustentada en reglas y normas, favorecerán el desarrollo de las dos formas de capital: interna o privada, y pública.
>
> 3) También las asociaciones en las que prevalece la confianza basada en el conocimiento técnico, tendrán una mayor predisposición a facilitar el desarrollo de capital social en sus dos modalidades: interno o privado y público" (p.50)

La Tabla 3 Ilustra este modelo teórico de confianza y capital social a partir del compromiso cívico:

Tabla 3

Modelo teórico: Confianza y Capital Social

Modelo teórico: Confianza y Capital Social		
Organización	*Dimensión: compromiso cívico*	
Tipos de confianza que genera la organización en sus miembros	Interna	Pública
Identitaria (basada en características)	***	
Reglas y Normas (Cognitiva)	***	***
Conocimiento en el área de aplicación de la organización (técnica)	***	***

Esta tabla ha sido tomada de "confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterios para su evaluación", por S. Gordon, 2013.

El modelo teórico propuesto por Gordon muestra la confianza y el capital social, a traves de algunas variables propias de la organización que están supeditadas por dos dimensiones: la interna y la pública. En el caso de la dimensión interna, puede analizarse a partir de una construcción identitaria entre quienes hacen parte de las instuciones generando lazos de cooperación entre ellos durante su labor, sumado a ello cuentan con unas reglas y un conocimiento técnico que les otorga mayor confiabilidad para desarrollar sus acciones. Desde el campo público visto como la confianza institucional que tienen los ciudadanos hacia los resultados de una organización.

Estos lazos de cooperación dentro del capital social entran a ser uno de los factores de análisis para establecer los tipos de vinculos fuertes y debiles que se originan en las relaciones de confianza, Gordon (2013) los describe como :

> "Los primeros implican frecuencia en los contactos e intimidad entre las personas que sostienen estos lazos. En estos vínculos opera el llamado principio de homofilia, que indica que las interacciones sociales tienden a darse entre individuos con estilos de vida y características sociodemográficas semejantes, con recursos -tales como riqueza, reputación y poder- similares. En cambio, en los lazos débiles las interacciones se dan con poca frecuencia e implican escasa intimidad; en estos lazos actúa el principio de heterofilia, que describe relaciones entre dos actores con recursos disímiles y características distintas" (p.51)

En este contexto, los lazos terminan siendo determinados por un primer acercamiento a la vinculación entre quienes inician un proceso de confianza, que como también lo menciona Putman (1993) es el caso de la heterofilia, el género, la condición social, el nivel de ingresos y la edad entre otros, dando un mayor acercamiento entre los individuos cuando estan presentes estas condiciones mencionadas.

Para Seligma (1997) estos lazos se ven reflejados en la solidaridad social que se tiene con las demás personas, donde el impacto que tiene las acciones logran identificar los valores y normas compartidas que parten de un interés individual que a comparación de una elección racional traspasa un tipo de cálculo racional, consolidando de esta forma unos lazos de asociación en el sistema.

1.3.4 La Confianza desde el Sistema Social de Niklas Luhmann

Luhman describe el sistema social como el conjunto de la sociedad donde se reproduce la comunicación que implica una interacción entre agentes, asi mismo dentro de las organizaciones como sistemas sociales autopoiéticos[8] siendo como única operación ejercida las decisiones, que están determinadas por la relación de confianza que se tenga en las acciones a desarrollar.

Desde la perspectiva funcional y sistémica, Luhmann (1988) describe la confianza como un mecanismo que permite a los actores llegar a disminuir la incertridumbre a traves de la forma en que abordan las expectativas de los comportamientos de los otros, lo cual permite en cierta medida, poder predecir su acciones sin necesidad de generar un calculo, más bien basado en una rutina.

> " (…) la expectativa generalizada de que el otro manejará su libertad, su potencial perturbador para la acción diversa, manteniendo su personalidad –o más bien manteniendo la personalidad que ha mostrado y hecho socialmente visible" (Luhmann, 2005, p. 66).

[8] "Como sistema autopiético, una organización tiene fronteras y elementos que no son datos objetivos sino productos propios de la organización. Asimismo, cualquier interacción constituye un sistema social, cerrado operativamente. Estos dos tipos de sistemas, la interacción y la organización, forman parte de la sociedad pero su suma no equivale a un sistema social global" (Urteaga, 2010, pág. 306)

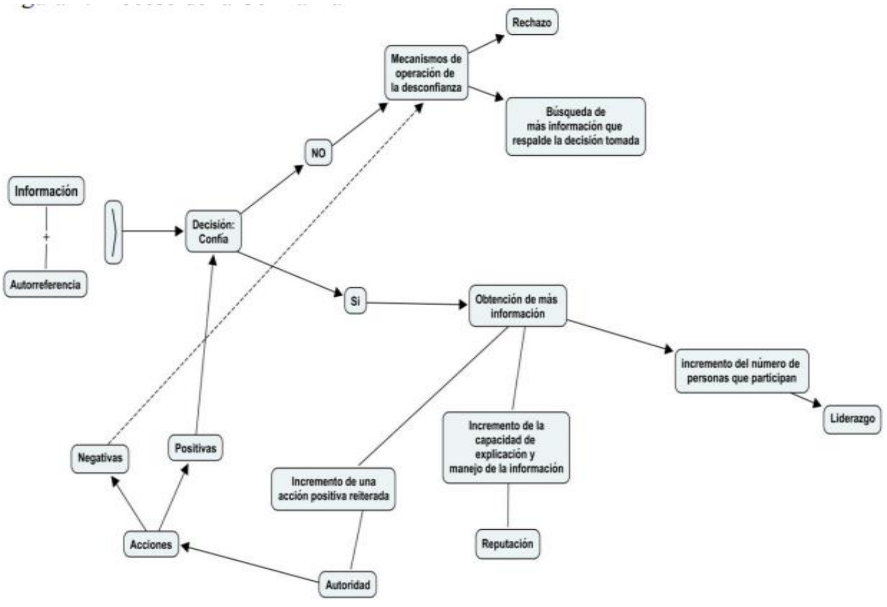
Para el autor existe una diferenciacion entre *la confiabilidad y la confianza*, que van a depender de la percepción y atribución que se tenga al respecto, es asi que la primera va a corresponder a las interacciones o productos que se den dentro de un grupo o pertenencia social y la segunda como un orden social donde la ley permite limitar el riesgo que se toma al momento de depositar dicha confianza, para Luhmann se concibe como *lo controlable y lo incontrolable* en un marco referencial.

De acuerdo a Luhmann la confianza debe ser vista como un proceso de aprendizaje continuo donde se establecen una serie de signos confiables que permiten a su vez poder avanzar en el proceso de confiar, esto a partir de una familiaridad que se tenga respecto a los antecedentes como un hecho fundamentado en la historia, permitiendo de esta manera reforzar la decision a tomar. Contar con una información del pasado para Luhmann (2005) representa poder anticipar unos posibles escenarios futuros.

Galaviz (2013) desarolla La Figura 3 a partir de los aportes presentados por Luhmann (2005), entendido desde el entorno y del sistema.

Figura 3

Estructura de confianza.



Tomado de la interacción de la confianza en los procesos de consolidación de paz, por T. Galaviz, 2013, Iberofórum. Revista de ciencias sociales de la universidad Iberoamericana.

La información y autorreferencia como punto de partida permite que se tomen decisiones frente al hecho de confiar o no confiar, desencadenando una serie de situaciones en el individuo que lo lleva a enfrentar acciones que respalden su comportamiento.

Estas relaciones causales operan en un ámbito de confianza y desconfianza que de acuerdo a Luhmann esta última refiere precisamente a una falta de información o a una experiencia negativa que impida lograr una confianza total hacia la situación, estas complejidades derivan de la coacción de seleccionar y la contigencia a que estan sometidos durante el proceso de construcción, visto desde la perspectiva funcional están sometidos constantemente a una serie de posibilidades y posiciones frente al actuar y la intención que se tenga en la acción, en cuanto los individuos se ven forzados a tomar los riesgos que ello implica.

En tanto, la confianza como la desconfianza reduce la posibilidad de identificar y reconocer nuevas alternativas limitando de esta manera una adaptación al entorno del individuo asi como al continuo aprendizaje que se necesita para construir confianza. Para Luhmann (2005) se generan mecanismos dentro de los sistemas permitiendo bloquear el efecto que tenga la desconfianza en el entorno mismo, para ello acude al papel que ejercen las instituciones y la normatividad de su funcionamiento, de esta forma las:

> (…) instituciones de castigo, penales y de perdón, (…) tienen muchas funciones, entre las que es importante la fijación de plazos en los que un asunto dado queda cerrado, y por consiguiente, ya no ofrece más ocasiones legítimas para la desconfianza. Incluso más, la centralización del monopolio del castigo en el sistema, tiene la función de romper el círculo de desconfianza creciente en casos difíciles (p. 133).

Bajo este marco de las instituciones, Luhmann (2005) encuentra la confianza dentro del funcionamiento del sistema, que no solo parte de unos castigos sino que radican en el entorno que actúa para generar unos mecanismos de adaptación y protección para garantizar la supervivencia de quienes la conforman, lo que denominó como *confianza sistémica* que parte de la confianza que tienen los individuos en los sistemas organizacionales, y funcionales en el Estado.

Esta conceptualización tiene como punto de partida la confianza personal que conlleva a la existencia de lazos emocionales entre los individuos, siendo recíproco y

subjetivo en términos de posibles engaños o riesgos que pueden llegar a experimentar, adicional a ello están expuestos a sanciones morales dentro de su entorno, para Luhmann (2005):

> "la manera cómo las posibilidades de sanción aprobadas socialmente están distribuidas tiene también consecuencias en el bando que las terceras partes tomarían si ocurriera una ruptura de la confianza o si – y a qué grado [ésta] se mantendría" (p.62).

En el caso de las instituciones al ser considerados como unos terceros actores que generan confianza en la labor de sus miembros, asumen en caso tal una ruptura con los beneficiario, en términos de Luhmann (1996) quien confia encuentra su propio instrumento de vulnerabilidad cuando entabla una relación de confianza con otros.

La confianza sistémica propuesta por Luhmann (1998) propone la necesidad de confiar en los distintos sistemas funcionales que tiene la sociedad, para Offe (1999) "no se puede confiar en la gente, se confía en las instituciones como mediadores y generalizadores de la confianza", siendo el medio funcional que concentra los beneficios estatales. Sin embargo es claro que las instituciones estan hechas personas quienes al pertencer a ellas representan sus intereses en los escenarios ciudadanos.

En tal sentido para que exista la confianza sistémica es necesario que los sistemas sociales ejerzan un papel predominante dentro de esa funcionalidad, esto a partir de la reducción que tengan de las incertidumbres así como la capacidad para mitigar la complejidad, ya que establece confianza por parte de los individuos quienes esperan soluciones a sus problemas sin desestimar las posibles decepciones que lleva este proceso:

> "No sólo debe participar allí lo que él es, sino que en aquello que da a conocer sobre sí mismo pone, al mismo tiempo, de relieve que él cumplirá las exigencias de los contactos comunicativos, que tiene el interés en las interacciones, que se someterá a sus normas y – lo más importante – que como individuo se presentará siendo consecuente, calculable, confiable: se mantendrá consistentemente en su individualidad" (Luhmann, 2010, p.149).

Finalmente bajo este precepto los individuos sin llegar a perder su individualidad, ven como las estructuras sistémicas terminan regulando su comportamiento y confianza en las acciones, asi mismo terminan las organizaciones representando simbolismos frente a la funcionalidad a partir de la comunicación como centro que conforman un sistema social.

1.3.5 La Confianza Institucional como Cohesión Social

Los ciudadanos perciben la eficiencia y eficacia de las acciones institucionales a partir de los beneficios que reciben al utilizar los servicios, para Beramendi, Delfino, & Zubieta (2016) citando a Price & Romantan (2004) la confianza institucional parten de dos apoyos relevantes, el difuso y el específico*:*

> "El apoyo institucional difuso se conceptualiza como aquel sostén que se mantiene en el tiempo, por actitudes y valores compartidos con el sistema o la institución en general, que posibilita que, ante desencuentros circunstanciales, las personas confíen en las instituciones públicas. En cambio, el apoyo institucional específico es más transitorio y se vincula directamente con el cumplimiento efectivo de las demandas institucionales" (P.287)

El cumplimiento de las demandas y la visibilidad de las acciones institucionales entran a ser importantes para el papel de los actores, quienes como individuos encargados de llevar a cabo los programas, representan ante los ciudadanos un enlace entre la institucionalidad y la confianza; esta ejecución de labores afianza o disminuye el interés de los ciudadanos por ser parte de las organizaciones, generando a su vez confianza social.

Levi (1998) describe esa confianza social como la forma de interactuar con otras personas que buscan soluciones colectivas por encima del interés individual, sin desconocer el riesgo en que se someten dentro las transacciones de confianza. Para Misztal (2003) la confianza social radica en la forma como se asumen las consecuencias del proceso por cada individuo siendo diferente y subjetiva en cada caso.

En efecto las decisiones o resultados de las instituciones no solo se ven socializadas por sus beneficiarios directos, sino también por quienes reciben información de terceros, siendo referentes de efectividad y eficiencia organizacional, al respecto Yamagishi & Yamagishi (1994) denominan esta conducta como *la figura del conocido*, definida como la manera en que los individuos reciben información sobre las instituciones a partir de las experiencias de otros sin llegar a estar seguros de los resultados obtenidos, creando percepciones y juicios de valor sobre la calidad institucional, Levy & Braithwaite (2003) lo describen como confianza delegada o institucional.

Para Montero, Zmerli & Newton (2008) la confianza genera y establece un clima social de cooperación entre los individuos, que permite reforzar y mantener un

comportamiento colectivo frente al bien público y al interés que representa participar en los espacios comunitarios, de acuerdo con Del Campo (2018):

> "podríamos decir que la confianza (en las instituciones) impacta de manera significativa sobre los grados de legitimidad y estabilidad de los regímenes democráticos, especialmente en las democracias consolidadas, donde existen reservas actitudinales de apoyo al régimen, más allá de las percepciones ciudadanas, más o menos coyunturales, sobre la actuación de los gobiernos" (p.62)

Desde la perspectiva de Warren (1999) esta actuación no necesariamente implica que todos los ciudadanos desconfíen de las acciones que ejecutan las instituciones, ya que aún existen grados de confiabilidad social e institucional por parte de los individuos a través del desarrollo de políticas estatales que van más allá de un tipo de afinidad partidista. Para Del Campo (2018) esta relación permite que:

> "Una mayor confianza social se traduce en una mayor confianza institucional. De igual manera, una elevada confianza en el ordenamiento y en el funcionamiento de nuestras instituciones podría ser un indicador de un importante vínculo social. Sin embargo, también pueden no coexistir de manera tan eficiente" (p.64).

Harré (1999) hace alusión a que esta confianza institucional se da porque los ciudadanos asumen que las instituciones públicas estás conformadas por expertos o políticos que conocen y saben sobre las acciones que deben ejecutar para lograr generar la eficiencia que requieren los ciudadanos que acuden a ellas, considerando o intuyendo que toman las mejores decisiones al momento de dar respuesta a sus demandas o necesidades expuestas. Newton (1999a) considera que la confianza en las instituciones tiende a ser pragmática, instrumental y depende de la información disponible así como del desempeño político que estas llevan a cabo.

Desde la perspectiva de Rothstein & Stolle (2001) existen una micro relación entre las organizaciones y la ciudadanía, los estudios han demostrado que es muy difícil encontrar una forma teóricamente coherente de lograr determinar qué tipo de instituciones generan confianza social, algunas resultan ser "puentes" para los individuos que buscan lograr un beneficio a sus interés, otras terminan siendo no vinculantes a los resultados que esperan obtener durante su interacción ciudadana.

El grado de confiabilidad institucional que perciben los ciudadanos, puede determinarse a través de dos grandes enfoques:

> "Por un lado, están quienes defienden tesis de orden culturalista, donde la confianza sería explicada por factores "exógenos" asociados a las normas transferidas hacia los individuos en el proceso de socialización. "Se trata, por tanto, de una extensión de la confianza interpersonal, aprendida tempranamente en la vida, y más tarde proyectada en la confianza en las instituciones" (González, 2006:197). Por otro lado, surgen las teorías institucionalistas que, a grandes rasgos, sugieren que los niveles de confianza en las instituciones van asociados a su desempeño (Levi y Stoker, 2000), es decir, la capacidad de esas instituciones para satisfacer sus demandas. Por ejemplo, en el trabajo de Hiskey y Seligson (2003) se corrobora que, en efecto, los ciudadanos manifiestan mayores grados de confianza en su municipio cuando perciben que éste ha tenido un desempeño acorde a sus expectativas" (Morales, 2008, p. 161).

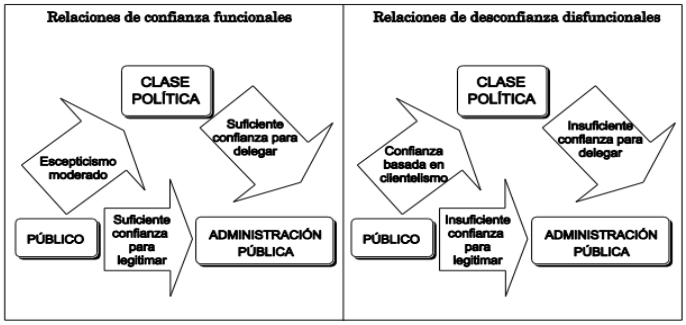
Estos enfoques descritos tienen una correlación con el análisis sobre el grado de satisfacción con la democracia y la legitimidad en cada Estado, siendo un indicador para comprender la pérdida de confianza en las instituciones que afecta no solo la participación ciudadana sino la misma cohesión social que genera las organizaciones, Lafuente, Rojas & Agosta (2012) lo describen como que :

> "Este nivel de desconfianza entre ciudadanía y gobierno se refleja también en las relaciones perjudiciales entre el sistema político y la administración pública. En sociedades como las latinoamericanas, la contracara de la desconfianza en las instituciones es la excesiva dependencia interpersonal que rige las relaciones políticas." (p.85).

Estas relaciones están determinadas por la gestión de resultados que impone la clase política como lo describe en la Figura 4 el Banco Mundial (2010), donde la administración pública, la clase política y el público están mediados por distintas variables que condicionan los resultados de las interacciones producidas en estas relaciones.

Figura 4

Triangulo de Des(confianza)



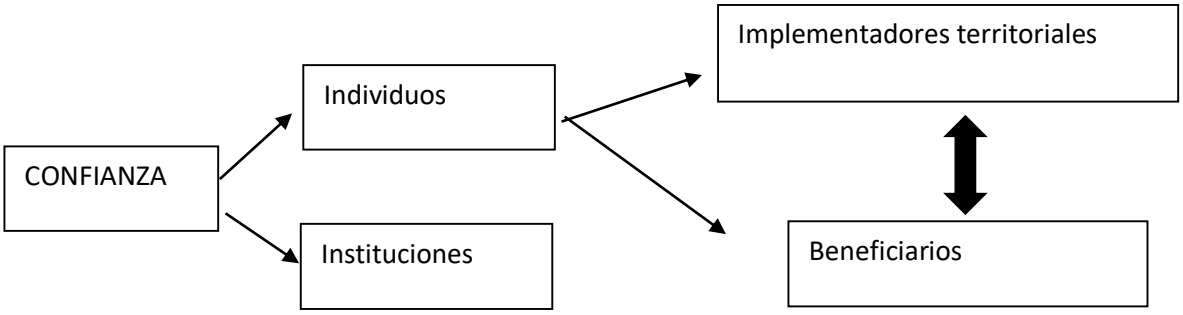
Tomado de *Results, Performance Budgeting and Trust in Government, Washington, Public Sector and Governance Unit for Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 2010.

1.3.6 Cuestiones Teóricas desde la Confianza que Puede ser de Utilidad para el ECIT

El enfoque propuesto desde el ECIT centra su estudio a partir de las relaciones de confianza que se dan entre las instituciones, los implementadores territoriales y los beneficiarios, busca abarcar cuestiones que desde las ciencias sociales han establecido en torno a la confianza, como un espacio que generan entre los individuos transacciones regidas principalmente por la incertidumbre y el riesgo durante los proceso sociales que inician, en este caso desde las políticas públicas. Para aproximar las utilidades del enfoque propuesto en esta tesis, es importante comprenderlo a partir de dos dimensiones: *desde la confianza por parte de los individuos y desde la confianza institucional.*

Figura 5

Dimensiones de la confianza en el ECIT



Esta Figura es elaboración propia.

Estas dos dimensiones como lo representa la Figura 5, abarca la confianza desde la relación de los individuos, en este caso los implementadores territoriales y los beneficiarios con la confianza, para ello se toman dentro del proceso de implantación como personas o agentes que toman decisiones de acuerdo a sus experiencias, interés o alternativas presentes. A su vez esta correlación es simbiótica con las instituciones que representan o hacen parte a través de los programas que ofrecen.

De esta manera, la confianza individual vista a partir del rol que ejercen los *Street level bureaucracy* y los beneficiarios como agentes dentro del proceso de implementación,

implica escenarios de interacción como son: la toma de decisiones, la resolución de conflictos y la articulación de acciones entre otros. Estos contextos ponen de manifiesto la continua confianza que se da en las relaciones sociales entre la cotidianidad de los sujetos, siendo para el ECIT una oportunidad para centrar su análisis en las interacciones personales que se llevan a cabo en procesos sociales como es el caso de los programas estatales.

En el caso de los beneficiarios, los implementadores territoriales son un tercer agente o *"conocido"* frente a las acciones que tienen la institución para intervenir en las demandas y problemas que tienen como ciudadanos, traspasando el nivel de confianza personal a un campo de *confianza institucional* que termina replicándose hacia otras personas quizás no tan cercanas a las organizaciones.

Es así que la *confianza institucional* como una segunda dimensión para abordar el ECIT, resulta ser interesante, ya que no solo permite centrar el estudio en las relaciones individuales que se dan dentro de las organizaciones entre los agentes como lo propone este enfoque, sino que también amplia la manera de entender cómo estas relaciones internas terminan reflejando el resultado que perciben los ciudadanos de las instituciones.

Lo estudios que se han dado frente a los temas de *confianza institucional y la confianza individual* son complementarios a la propuesta del ECIT, amplia la relación existente entre las personas que hacen parte de las instituciones y la manera en que sus actuaciones terminan siendo legitimados por la propia comunidad como parte de los resultados de las acciones gubernamentales.

Otro de los aportes de los estudios sobre confianza hace referencia a la construcción de capital social a través de su componente humano, como uno de los factores quizás más importante de las organizaciones, sin ella no es posible desarrollar las funciones por las cuales fueron formadas. En este campo el ECIT pretende centrarse precisamente en esa variable, analizar esas relaciones personales que se gestan entre los actores como parte de un sistema que busca dar soluciones a unas demandas determinadas por un tipo de población como lo refiere las políticas sociales.

1.4 Conclusiones Preliminares

Cada uno de los aportes conceptuales que se abordan durante el capítulo 1, tiene como propósito acercarse a las premisas que nutren el ECIT como un nuevo enfoque que pretende articular el institucionalismo, la implementación y la confianza dentro de las políticas sociales. Durante lo expuesto no se desconoce la existencia de numerosos marcos teóricos que se han originado frente a estos temas y que seguramente pueden complementar los estudios sobre futuras premisas del enfoque propuesto en esta tesis doctoral, pero para efectos del estudio desarrollado se trabajaron solo algunos con la intención de delimitar el campo argumentativo.

Es así que al recurrir algunos de los campos teóricos que presenta el institucionalismo para abordar la complejidad de las organizaciones, permite centrarse en unidades de análisis como son el comportamiento y la regulación de quienes hacen parte de ellas, donde a través de normas formales e informales logra generar cambios durante el tiempo para mantenerse vigente en las decisiones ciudadanas. Así mismo, tienen un rol como centros de atención y decisión gubernamental que pretenden llevar su funcionalidad a través de actores públicos quienes materializan y visibilizan los servicios que ofrecen a los ciudadanos.

Esta funcionalidad pone de manifiesto la importancia que tienen para los gobiernos, focalizar sus acciones a través de temas que identifiquen las demandas sociales, así como ofrecer respuestas a quienes acuden a sus competencias. El institucionalismo como una rama de la ciencia política posibilita identificar los actores, metas y estrategias que utilizan las organizaciones para lograr ejecutar decisiones públicas en contexto ciudadanos, por ello una de las herramientas son las políticas públicas, quienes tienen como objetivo mejorar una situación inicial que manifiestan una comunidad de individuos.

Estas políticas infieren en analizarlas a partir de la implementación como un proceso que advierte distintos actores e instancias para lograr buscar alternativas de solución a corto, mediano y largo plazo a los problemas sociales. Dentro de los hallazgos y debates propuestos durante el capítulo se acude al enfoque *Bottom Up*, trabajando algunos autores representativos (Myrtle ,1983; McLaughin, 1987; Lipsky, 1980; Bardach, 1977; Katz & Kahn, 1978; Riccucci, 2005; Hill, 2003; Maynard-Moody, Musheno & Palumbo,1990) entre

otros, quienes desarrollan sus marcos conceptuales desde los actores locales como una forma de entender la implementación.

Los estudios realizados por los autores expuestos durante el capítulo exponen de manera significativa las interacciones de la implementación desde una visión micro y local, aportando al debate frente a la manera en que se debe entender los procesos de interacción entre los funcionarios de primer línea o *Street level bureaucracy* y los beneficiarios de los programas sociales, quienes terminan sintiendo la institucionalidad a través de la labor que ellos ejercen en los servicios prestados.

Del mismo modo, la intención de exponer un marco sobre las políticas sociales busca centrar el análisis a los tipos de programas que existen como lo menciona Martinez (1998) donde se presentan dos dimensiones en su ejecución gubernamental, por un lado esta *la naturaleza o programabilidad de las tareas* limitando el rol del Estado a ser totalmente operativo en el cumplimiento de un servicio sin tener un acercamiento al beneficiario *y* por otro lado esta *la interacción con el destinatario* donde se evidencia una participacion más activa de los implementadores territoriales.

Las políticas y servicios sociales como una estrategia del Estado para mitigar las desigualdades entre las poblaciones más vulnerables, pone de manifiesto la capacidad institucional frente a la operatividad local, aportando a la implementación variables frente a los recurso y actuaciones de distintos agentes e instancias que buscan cumplir con unos objetivos previamente diseñados por las organizaciones.

Frente a ello, los hallazgos teóricos expuestos sobre la confianza desde las ciencias sociales, permite poder articular esas decisiones de los agentes e instancias a partir de las relaciones que se dan entre los individuos que hacen parte de las instituciones, acudiendo así a los estudios holísticos quienes parten del bienestar y la seguridad mutua, como elementos claves para la convivencia solidaria. La elección racional como otro de los campos abarcados durante el capítulo establece una aproximación para entender la manera en que las personas toman decisiones buscando disminuir el riesgo y aumentando el beneficio que esperan recibir de estas relaciones de cooperación, siendo central para el proceso de implementación en las politicas sociales.

Se retoma los aportes teoricos sobre el capital social, los sistemas sociales de Luhman (2005) y la confianza institucional como conceptos relevantes para la legitimidad y gobernabilidad del Estado hacia los problemas ciudadanos, (Yamagishi & Yamagishi , 1994; Lewis & Weigert,1985; Bigley & Pearce,1998; Gambetta,1988; Beramendi, Delfino, & Zubieta,2016; Levy & Braithwaite, 2003) buscando acercar estos marcos teroricos hacia la importancia que tiene la cooperación entre los actores, asi como la forma en que se delaga la confianza en otros ambitos, en este caso desde la institucionalidad hacia los implementadores territoriales y beneficiarios.

En conclusion el capitulo muestra algunos campos, hallazgos y enfoque teoricos que buscan sustentar la argumentación que se expondra sobre el ECIT, tomando en cuenta la relacion de las políticas sociales a partir de la confianza en los ambitos de las instituciones y la implementación.

Capítulo 2. Descripción de caso. Proyecto "Atención integral para el fenómeno de habitabilidad en calle"

A modo introductorio

Este capítulo tiene como propósito describir la política pública del fenómeno de habitabilidad en calle – PPDFHC- de Bogotá, con el fin de identificar los objetivos, principios, actores, lineamientos y componentes que tiene para atender este tipo de población.

Como estrategia de la política pública está el proyecto de *"prevención y atención integral del fenómeno de habitabilidad en calle"* liderado por la Secretaria Distrital de integración social –SDIS- quien además de ser la responsable de articular las acciones con otras instituciones, cuenta el equipo de los *ángeles azules* como principal estrategia para dar cumplimiento a la implementación, ellos son los encargados de llevar a cabo las acciones territoriales en las calles de la ciudad, convirtiéndose en los implementadores territoriales más visibles y reconocidos entre los ciudadanos y los habitantes de calle.

En este capítulo se explica por qué se selecciona el proyecto *"prevención y atención integral del fenómeno de habitabilidad en calle"* como estudio de caso para la tesis. Para ello se considera importante sustentar la explicación a partir de una descripción general de la política pública, con el fin de contextualizar las definiciones y actores que hacen parte de su desarrollo. Luego se puntualiza sobre el proyecto seleccionado esperando acercar al lector con las estrategias y actores que intervienen durante el proceso de implementación, para así articularlo en el capítulo siguiente con la propuesta del ECIT.

2. Sobre la Selección de Caso y Objeto de Estudio.

Para el desarrollo y aplicación del Enfoque de confianza en los implementadores territoriales -ECIT- se hizo la selección del proyecto *"Atención Integral para el fenómeno de la Habitabilidad en calle*" estrategia liderada por la Política pública de habitabilidad en calle que tiene como temporalidad del 2015 al 2025. El proyecto está liderado por la Subdirección

de Adultez de la Secretaria de Integración Social, como institución encargada de las políticas poblaciones y sociales de Bogotá.

La intensidad y visibilidad del proyecto aumenta como respuesta al incremento del fenómeno de habitantes de calle que se da luego de la intervención realizada en el año 2016 por la policía y el Distrito en la zona conocida como el Bronx[9]. Esta zona ubicada en el centro de la ciudad contenía el problema de habitabilidad en calle en un espacio geográfico conocido por los ciudadanos; al ser desalojados e intervenido el espacio público estableció cambios en el desplazamiento de este tipo de población a otras zonas en su mayoría residenciales de Bogotá, poniendo temas de seguridad, convivencia, salubridad y distribución de sustancias psicoactivas como prioridad entre los habitantes de los barrios.

Como medida para contrarrestar dicha situación, el Distrito fortaleció el programa de habitabilidad en calle a través de la estrategia denominada "*ángeles azules"*[10] quienes son los implementadores territoriales de la política pública desde las acciones que lleva a cabo la Secretaria de Integración Social. Tienen dentro de sus funciones el contacto diario con el habitante de calle, ofertándoles los servicios que presta la entidad, los cuales van desde un hogar de paso de una noche, hasta un proceso aproximadamente de tres años para su resocialización con la comunidad.

[9] "El Cartucho" anteriormente denominado y ahora conocido como el Bronx, ubicado en una zona céntrica de la ciudad donde: "A mediados de la década de los ochenta, este sector pertenecía a otra historia, lo que antes era popular, comenzó a convertirse en pobreza, todo ello unido al olvido de las administraciones, que ya no se preocupaba por el cuidado del lugar, sus calles o servicios públicos, factores que determinaron la transformación radical de sus espacios. Quienes fueron protagonistas de este lugar en los ochenta, coincidieron en que el hacinamiento que se vivía en las calles y en las piezas de esas antiguas casas, era inhumano. Cantidades enormes de personas ocupaban las calles, razón por la cual tiempo después la cantidad de gente taponara las vías, viviendo, caminando, vendiendo y durmiendo sobre ellas; haciendo imposible el paso de los carros. Junto a los habitantes de la zona que se apilaban en la zona, aparecía también quienes iban a conseguir "basuco" confundidos entre aquella multitud" (Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, 2011, pág. 45)

[10] Dentro de la política se les denomina promotores sociales que está estipulado en la figura técnica de contratación pero la población que atienden y el distrito decide darles este nombre, luego de la intervención del Bronx (2016) ya que para algunos habitantes de la calle terminan siendo ángeles que les han permitido resocializarse y ser parte de un proceso de inclusión social, y azules por el color institucional que ha manejado el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos 2016- 2020" durante la alcaldía de Enrique Peñalosa.

Se estima que para el año 2019 en Bogotá cerca de 9.400[11] personas se encuentran dentro de este fenómeno de habitabilidad en calle, representando a nivel institucional una responsabilidad grande para lograr contener las situaciones de inseguridad e insalubridad que se presentan en los barrios a raíz de la presencia de esta población, ya que se acentúan en canales de agua, puentes y aceras comerciales generando así percepciones de inseguridad entre los residentes de las localidades.

El Distrito a partir de la política pública del fenómeno de habitabilidad en calle -PPFDHC- refuerza la estrategia de los *ángeles azules* para tratar de contrarrestar los problemas que se fueron presentando en lugares donde no existía antes la presencia de este tipo de población. El proyecto es considerado uno de los más visible para los ciudadanos quienes ven en ellos una labor importante para mitigar el fenómeno, sin embargo la labor que llevan a cabo estos implementadores territoriales no es fácil, ya que su función no solo está centrada solo en generar confianza hacia los beneficiarios, sino que están expuestos diariamente a condiciones de vulnerabilidad, volatilidad e inseguridad en las calle de la ciudad.

Los *ángeles azules* como *Street level bureacracy* (Lipsky, 1980) de la política pública, terminan siendo un eslabón necesario para el cumplimiento de las metas del distrito capital en materia de atención ciudadana, así mismo representan la institucionalidad de la Secretaria de integración social para el habitante de calle, quien los reconoce y acuden a ellos para ser parte de los programas de resocialización que ofrece la política.

Se toma como estudio de caso el proyecto de "*atención integral para el fenómeno de la Habitabilidad en calle"* porque representa uno de los desafíos más grandes a nivel de implementación en Bogotá, esto a la complejidad que tienen los *ángeles azules* para lograr que los ciudadanos acudan a los servicios que ofrece la política pública. Las características

[11] Esta cifra fue dada en entrevista con el Subdirector de Adultez de la Secretaria de Integración social (junio 2019), división encargada de la política de habitabilidad en calle, el censo parte de las cifras dadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Para octubre de 2019 el Distrito desarrollo un proceso de georreferenciación en 19 localidades de la ciudad para conocer el número de "cambuches" (estructuras que hacen con material reciclable donde habitan 2 o más habitantes de calle debajo de los puentes) y "parches" (agrupación de varios habitantes en una misma zona) para determinar una línea base que permita fortalecer la política, tomando en cuenta la alta migración de población venezolana que han llegado a la ciudad incrementado el fenómeno de habitabilidad en calle.

que tienen los habitantes de calle a comparación de otros beneficiarios de políticas públicas son especiales, su condición lleva a que existan problemas de consumos de sustancias psicoactivas, problemas de salud mental, agresividad y en ocasiones niveles altos de delincuencia.

Por ello el papel que tienen como implementadores territoriales *los ángeles azules* permiten aproximar la argumentación del ECIT frente a la confianza como una medida para acercar a los ciudadanos a las instituciones y cómo puede aportar dentro de los objetivos de la implementación estas transacciones entre personas con características diferentes como son el habitante de calle y el funcionario público.

2.1. Política Pública para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle –PPDFHC-

Bogotá como capital de Colombia por años ha sido receptora de personas que son desplazadas desde diferentes regiones por ser víctimas del conflicto armado o simplemente porque encuentran en la cuidad un espacio para mejorar su calidad de vida. Sumado a ello la densidad poblacional y los problemas sociales han generado que el fenómeno de habitabilidad en calle se mantenga, pese a los esfuerzos institucionales y de organizaciones que han trabajado por mitigar el fenómeno en la ciudad no ha sido posible poder erradicar el problema.

La política surge como respuesta para atender la población que habita en calle, dando respuesta desde un marco normativo a la corresponsabilidad existente entre el Estado y los ciudadanos, operando a través de dos vías: *el deber ser del Estado y el actuar de la sociedad*. Estableciendo en la constitución política de Colombia en su artículo 13 que:

> "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos Derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados 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."

Así mismo en el Capítulo 5, artículo 95 hace un reconocimiento a los habitantes de calle quienes pese a su condición, siguen siendo ciudadanos con unos derechos y unos deberes:

> "La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los Derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los Derechos ajenos y no abusar de los propios; 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales. 4. Defender y difundir los Derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz; 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia; 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad".

Bajo este marco constitucional, las acciones de corresponsabilidad tanto de la ciudadanía como a quien se denomina habitante en calle se enmarcan a través del Decreto 560 de 2015, el cual orienta las acciones la política pública en la ciudad de Bogotá, que parte de la dignificación humana, como lo menciona la sentencia de la Corte Constitucional T-881 de 2002 la cual señala que:

> "La Dignidad Humana, entendida como principio constitucional está vinculada con "tres ámbitos exclusivos de la persona natural: la autonomía individual (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida). Estos tres ámbitos de protección integran, entendidos en su conjunto, el objeto protegido por las normas constitucionales desarrolladas a partir de los enunciados normativos sobre ["dignidad"]".

Del mismo modo, y de acuerdo a los lineamientos de la política, se ratifica la importancia de contar con una atención integral para los habitantes de la calle a través de la Sentencia T - 043 de 2015 de la Corte Constitucional colombiana donde, la habitabilidad en calle debe ser abordada con unas características especiales:

> "Pero una vida así ya no puede ser indiferente al Estado Colombiano. Es más, las condiciones de los habitantes de la calle resultan ser un buen rasero para evaluar la vigencia real de un Estado social y democrático de derecho, consagrado en el artículo 10 de la Constitución Política. Al igual que cualquier otro ser humano, el habitante de la calle cuenta con una trayectoria, con un pasado, tiene necesidades y sentimientos, así como una explosiva

> creatividad e ingenio por explotar. Entre ellos han desarrollado además formas de socialización, ocultas y alternas pero existentes".

La política pública parte de antecedentes normativos y de acciones que buscaban dar una alternativa de solución a la problemática que genera este tipo de fenómeno y las implicaciones sociales que tiene, así como las dimensiones, realidades y percepciones que se tejen en torno a esta población.

Como antecedentes el Concejo de Bogotá a través del Acuerdo 13 de 1995 estableció el Programa Integral de Protección y Seguridad Social a los Indigentes[12] de la ciudad, para lo cual se expidió el Decreto Reglamentario 897 de 1995, por el cual se creó el:

> "Programa Distrital de Atención al Habitante de la Calle, para reducir los procesos de exclusión social y el deterioro personal de la población que de manera permanente vive en la calle y establece con ella una relación de pertenencia e identidad y realiza actividades de supervivencia; y para la promoción humana y el desarrollo de las potencialidades de estas personas" (Secretaria de Integración Social, 2015).

Así mismo el Decreto 897 de 1995, establece la necesidad de generar la responsabilidad en la atención del habitante de calle para lo cual establece que las entidades Distritales como el Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS[13] (denominado posteriormente como la Secretaría Distrital de Integración social), el Instituto de Protección a la Niñez y la juventud IDRIPRON[14] y Secretaria de Salud[15], son las encargadas de atender este tipo de población de acuerdo a su competencia que esta designada por un rango de edad establecido y a unas condiciones específicas. El Decreto 136 de 2005 "Por el cual se formulan acciones prioritarias para brindar atención integral a la población habitante de calle del Distrito Capital", contempla la importancia de una articulación no solo de instituciones distritales sino de sectores privados y de actores sociales.

En el 2007 se expide el Decreto 170 de 2007 el cual genera la "Mesa Permanente del Plan de Atención Integral a las y los Ciudadanos Habitantes de/en Calle –PAICHC, y se ordenaron las disposiciones para la ejecución del Plan mediante la implementación de

[12] El término de indigencia inicialmente fue apropiado para hacer referencia a lo que hoy se denomina como habitante de calle.
[13] Atendía menores de 8 años, personas mayores de 22 años y adultos mayores.
[14] Tenía asignado la atención entre los 8 años y 22 años.
[15] Atendía a las personas mayores y quienes se encontraban en condición de discapacidad.

acciones prioritarias". En el año 2009 el Concejo de Bogotá con el Acuerdo 366 determino y estableció "los lineamientos de Política Pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital", quedando incorporados a la política pública de adultez (Decreto 544 de 2011) de la ciudad, dado a que el mayor porcentaje de los habitante de calle pertenecían a los grupos etarios que allí se atendían.

Pese a que existían censos de los habitantes de calle teniendo en cuenta su flotabilidad y rotación por los territorios, la administración Distrital y el Concejo de la ciudad evidenciaron que dentro de esta población no solo se encuentran adultos sino personas mayores e infantes, por lo que era necesario contar con una política pública propia que propiciaría la atención para el conjunto de necesidades, diversidades y problemas que genera su condición, bajo el marco de la Ley 1641 de 2003 y del Acuerdo 366 de 2009.

Para el año 2012 el alcalde Gustavo Petro desarrolla un cabildo abierto con la participación de las entidades distritales y los habitantes de calle en el sector conocido como *La calle de El Bronx*, lugar donde estaba concentrado nuevamente al igual que el anterior desalojado *cartucho*, el mayor número de habitantes de calle con los problemas que representaban su presencia en el territorio.

En este cabildo surgieron propuestas para el diseño de implementar acciones que correspondieran a las necesidades que tenían los habitantes de calle, principalmente giraron alrededor de cuatro aspectos: "1- Atención social integral, 2- Manejo de las adicciones a las sustancias psicoactivas, 3- Seguridad Humana, territorios de vida y paz y 4- Generación de ingresos, especialmente en el tema del reciclaje" (Secretaria de Integración Social, 2015, p. 11).

A su vez la Mesa Permanente del Plan de Atención Integral a las y los ciudadanos habitantes en calle –PAICHC- con una participación intersectorial de diferentes actores consideraron que la política debía ir encaminada a que:

> "La situación de Habitabilidad en Calle no es una realidad exclusiva de las personas adultas, sino que atraviesa a todos los grupos etarios con diferentes impactos en sus vidas, así como a los diferentes grupos poblacionales y a las personas de todos los estratos, con diversas particularidades, dependiendo de su identidad de género o su orientación sexual. De igual manera, considerar como INTOLERABLE la presencia de niños y niñas habitando las calles

> del Distrito Capital. La segunda, advertir que si bien la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida de las personas Habitantes de Calle, que ordena el Acuerdo 366 de 2009, es un eje central de la Política, y que sin duda tendría un impacto positivo sobre las vidas de dicha población, no necesariamente, transforma o reduce los factores que producen y reproducen el Fenómeno en el Distrito.
>
> Tercero, ampliar el objeto de la Política al abordaje del Fenómeno Social, lo cual permitirá intervenir en situaciones y condiciones de altísima complejidad, que van más allá de la atención a Ciudadanos y Ciudadanas Habitante de Calle, incluyendo dentro de su margen de acción estratégica, a personas, familias y poblaciones en riesgo de habitar la calle, generando procesos que permitan la comprensión y el abordaje de los factores predisponentes o determinantes, así como el abordaje territorial para la prevención de la permanencia en calle y de las situaciones conflictivas en los territorios sociales, que afectan a la ciudadanía en los espacios donde se materializa la Habitabilidad en Calle." (Secretaria de Integración Social, 2015, p.11,12).

Bajo estas consideraciones se pone de manifiesto que el fenómeno de habitabilidad de calle enmarca una serie de contextos y enfoques sociales diversos a lo previsto inicialmente, esto a las dinámicas territoriales de las 20 localidades que conforman el Distrito donde se encuentran realidades diferentes en cada una de ellas. Dadas las características geográficas de los barrios que componen las localidades, algunas de ellas son más susceptibles al incremento de habitantes de calle como es el centro de la ciudad.

2.1.1 Definición Poblacional y Tipológica en la Política Pública

La tipología poblacional de la política pública y en especial del proyecto *"atención al fenómeno de habitabilidad en calle en Bogotá"* refiere una serie de características que deben tener en cuenta los implementadores para hacer uso de los protocolos institucionales establecidos. El Decreto Reglamentario de la Ley 1641 de 2013 denomina la población de acuerdo a unas características y situaciones especiales como se muestra en La Tabla 4:

Tabla 4

Tipología poblacional desde la –PPDFHC-

Tipología	Definición	Acciones de la Política pública

Personas en riesgo de calle	Personas que por voluntad propia o por circunstancias de fuerza mayor habitan la calle de manera permanente entre 1 hasta 7 días.	El Distrito activa medidas necesarias de prevención para evitar que caigan en una riesgo alto, considerado cuando su permanencia esta entre los 8 días y hasta los 3 meses, para ello dispone de casas de acogidas transitorias que permite una atención y protección temporal. En el caso de los menores de edad, la intervención la hace el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF quien es la entidad competente para llevar a cabo estas rutas de atención.
Ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle transitorios	Son considerados aquella personas que han permanecido en la calle por 3 meses hasta1 año.	El Distrito interviene generando acciones de mitigación como la reducción de riesgos, la inclusión y la

		superación del daño ocasionado psicológico y socialmente.
Ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle permanentes	Dentro de esta caracterización se encuentran las personas que han habitado la calle por más de un año o que son reincidentes en su permanencia.	Ofrece los servicios de los centros de atención transitorios, hogares de paso y el centro de resocialización.

Esta tabla es elaboración propia a partir de la Ley 1641 de 2013.

En cuanto a las definiciones previstas por las políticas se encuentran:

Mitigación de riesgos y reducción del daño: para llegar a definir este concepto la PPDFHC acude a lo estipulado por la Política Pública para la atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá – PPAPCSP-, que adoptan patrones para la reducción del consumo asociados al cuidado de la salud física, social y mental de quienes se encuentran en esa situación. Respecto a la mitigación del consumo se pretende controlar y disminuir factores que incitan a la dependencia y daños a la persona como es la permanencia en calle.

Superación de la habitabilidad en calle: Este concepto está relacionado con la forma en que se entiende la habitabilidad en calle y la manera en que el Estado interviene para resocializar e incorporar socialmente a quienes se encuentran en esta situación. Si bien la calle es un espacio donde convergen los derechos y deberes de los ciudadanos, es necesario entender que para muchos individuos habitarla es un estilo de vida, por lo tanto debe ser respetable y como lo menciona la política no puede ser obligante dejarla.

Dignificación de los Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle: parte del reconocimiento de la dignidad que tienen quienes deciden por estilo de vida habitar la calle. Por ello el Estado debe garantizar la no discriminación y violencia hacia esta población a

partir de ejercicios pedagógicos tanto para la ciudadanía que no hace parte del fenómeno como para el habitante de calle, reconociendo la necesidad del espacio público y del reconocimiento de las realidades del otro.

Resignificación del Fenómeno de Habitabilidad en Calle: "resignificar la habitabilidad en calle, implica transformar los imaginarios y las representaciones de los sujetos que la habitan de manera ocasional, frecuente o permanente e implica hacer transformaciones en las relaciones de poder que han sido naturalizadas y que impactan no sólo a quienes ya han asumido la habitabilidad en calle sino también a las poblaciones en riesgo de iniciarla" (Secretaria de Integración Social, 2015).

Según la Subdirección de Adultez se estima que el 51% de los habitantes de calle se encuentra concentrado en 3 localidades de la ciudad: Los Mártires, con 1.750, Santa Fe con 1.313 y Kennedy con 682. Esta focalización poblacional termina siendo un eje central para entender las acciones de implementación ejecutadas desde la política pública, que permite fortalecer la labor desarrollada por los implementadores territoriales como son los *ángeles azules*, así como la atención que deben brindarle a quienes están en riesgo o ya habitan calle.

2.1.2 Objetivo General, Principios, Componentes y Líneas de Acción de la Política.

El Decreto 560 de 2015 estipula en el artículo 5 que la política pública del fenómeno de habitabilidad en calle está orientada principalmente a:

> "Resignificar el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle en Bogotá, por medio de la implementación de acciones estratégicas integrales, diferenciales, territoriales y transectoriales, orientadas al mejoramiento de la convivencia ciudadana y la dignificación de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, en el marco de la promoción, protección, restablecimiento y realización de sus derechos, que contribuyan a su inclusión social, económica, política y cultural, así como a la protección integral de las poblaciones en riesgo de habitar la calle". (Art. 5)

Estos principios se basan en dos elementos centrales para entender las acciones de la política: *dignificación y resignifiación*, el primero aborda una esfera individual donde el autocuidado, higiene y respeto por su cuerpo son necesarios para entender el cambio de vida

que está iniciando, volver a reconocerse como individuo[16]. El segundo acude al campo colectivo, acciones como sacar la cedula de ciudadanía, compartir espacios públicos con otras personas y respetar reglas básicas de convivencia en los centros del Distrito, les permite conectarse de nuevo con los derechos y deberes, como sujetos que están siendo parte de un proceso de recuperación ciudadana.

El Decreto 560 de 2005 que orienta la política pública enmarca para esa *dignificación y redignificación* de los habitantes de calle 13 principios básicos que deben considerarse como objetivos de la política, lo cuales son:

Tabla 5

Principios y definiciones de la PPDHC

Principio	**Definición en el Decreto 560 de 2015.**
Interés Superior de los niños, las niñas y los adolescentes	Obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos, que son universales, prevalentes e interdependientes.
Igualdad	Las autoridades públicas atenderán a todas las personas habitantes de la calle que así lo requieran sin distinción de raza, etnia , identidad de género, orientación sexual, cultura, edad, origen nacional , lengua, religión, opinión política o filosófica , condición física, psicológica , social o económica, entre otras.
Titularidad de derechos	Las y los ciudadanas/os que están en riesgo o son Habitantes de Calle son

[16] Cuando entran a los centros de atención dispuestos por la Secretaria de Integración social les ofrece el servicio de baño, lavado ropa, peluquería y en algunos casos odontología. Como estrategia para este reconocimiento individual el solo hecho de que el habitante de calle vea reflejado su aspecto físico en un espejo representa ya un primer paso para su dignificación como persona.

	titulares y sujetos plenos de todos los derechos.
Efectividad de derechos	Las autoridades públicas y el Distrito Capital, tienen la obligación de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos de las y los Ciudadanas/os Habitantes de Calle, además, incluir las acciones afirmativas necesarias para la restitución de los mismos, para lo cual, se tendrán en cuenta las condiciones de vulnerabilidad que afectan de manera diferencial y la interseccionalidad de cada persona
Diversidad	El identificar la diversidad de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, permite reconocer que no hay una única forma de vivir la habitanza, visibilizando las múltiples formas de ser, hacer y estar dentro del fenómeno más allá de la idea preconcebida que se tiene de que todos son iguales, y por ende, necesitan del mismo trato.
Equidad	Es fundamental para las acciones desarrolladas por la política pública, reconocer las situaciones de inequidad y desigualdad que han vivido y viven las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle con el fin que construir y mantener acciones que eliminen estas inequidades y desigualdades, alcanzando un ejercicio pleno de sus derechos.
Participación Social	La participación se concreta en la movilización de voluntades para el logro del bienestar colectivo y para alcanzar progresivamente un clima de justicia social para todos y todas y se

	refiere a la intervención de la persona y sus organizaciones en la construcción de lo público, con el fin de incidir en los procesos de toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas.
Universalidad	Este principio se ampara en la carta universal de los derechos humanos, para la cual todos los seres humanos, sin ninguna exclusión o discriminación, son titulares de los derechos a que ella se refiere.
Progresividad	El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos por parte de la población habitante de la calle, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de los derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas.
Gradualidad	El principio de gradualidad implica .la responsabilidad estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y rehabilitación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad.
Autonomía Personal	En el marco de este principio todas las decisiones y acciones que impactan la vida y la cotidianidad de los habitantes de calle deben acordarse con cada uno

	de ellos, facilitando la toma de decisiones, sobre todo en procesos de atención e intervención.
Intersectorialidad y Transectorialidad	Desde estos principios se aborda la importancia de la coordinación, concurrencia y subsidiaridad entre los diferentes niveles de la Administración Pública para alcanzar los fines establecidos y los valores fundados de la política pública, en diálogo continuo con los actores no gubernamentales, académicos, organizaciones sociales y sector privado.
Corresponsabilidad de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle	"Los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle deben promover y fortalecer la participación activa e integración individual en igual situación, en la planificación, ejecución y evaluación de los programas, planes y acciones que se desarrollen para su inclusión en la vida política, económica, social y cultural de los territorios en donde habitan."

Esta tabla es elaboración propia a partir de las definiciones del Decreto 560 de 2015.

Para el desarrollo de estos principios, la PPDFHC establece seis (6) componentes y líneas de acción de acuerdo al Decreto 506 de 2015 y al Plan de acción cuatrienal 2016-2020 previsto por la Secretaria de Integración social para su ejecución, así como los actores responsables de su cumplimiento.

Tabla 6

Líneas de acción y componentes de la PPDFHC

COMPONENTE 1. DESARROLLO HUMANO Y ATENCIÓN SOCIAL INTEGRAL Objetivo: Promover el desarrollo de capacidades y la ampliación de oportunidades, implementando estrategias integrales y diferenciales de prevención y atención social en el ámbito individual, familiar y comunitario, con personas en riesgo de habitar calle y Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle, fomentando su inclusión social así como la protección integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en riesgo, alta permanencia o situación de vida en calle.	
Líneas de acción	**Entidad del Distrito responsable del reporte de ejecución (actores institucionales)**
Generación de conocimiento para la protección, prevención y atención integral.	- Secretaría Distrital de la Mujer
Atención social de las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle para la dignificación de sus condiciones de vida	- Secretaría Distrital de Integración Social - Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. - Instituto Distrital de Recreación y Deporte.
Prevención y atención social con personas en riesgo de habitar calle	- Secretaría Distrital de Integración Social
Ampliación de oportunidades para la inclusión social	- Instituto Distrital de Recreación y Deporte - Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte - Instituto Distrital de las Artes

	- Secretaría Distrital de Integración Social - Secretaría Distrital del Hábitat - Orquesta Filarmónica de Bogotá.
Prevención y atención social con Personas en riesgo de habitar calle.	- Secretaría Distrital de Integración Social - Secretaría Distrital de Gobierno - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- Regional Bogotá - Secretaría de Educación del Distrito.
Protección Integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en riesgo de habitar calle, con alta permanencia en calle o en situación de vida en calle.	- Secretaría de Educación del Distrito - Orquesta Filarmónica de Bogotá - Instituto Distrital de Recreación y Deporte - Secretaría Distrital de Integración Social - Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON.

Esta tabla es elaboración propia a partir del Plan de acción cuatrienal 2016-2020. Secretaria Distrital de Integración social.

COMPONENTE 2. ATENCIÓN INTEGRAL E INTEGRADA EN SALUD
Objetivo: Garantizar a las Ciudadanas y los Ciudadanos Habitantes de Calle el acceso integral a los Servicios de Salud del Distrito Capital en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que contribuya a hacer efectivo el Derecho Fundamental a la Salud de esta población.

Líneas de acción	**Entidad del Distrito responsable del reporte de ejecución (actores institucionales)**
Garantía de Aseguramiento en salud para las ciudadanas y los ciudadanos Habitantes de Calle.	- Secretaría Distrital de Salud / Fondo Financiero Distrital de Salud.
Acceso Integral e Integrado a los Servicios de Salud para las Ciudadanas y los Ciudadanos Habitantes de Calle.	- Secretaría Distrital de Salud / Fondo Financiero Distrital de Salud.
Prevención y Control de eventos de interés en salud pública para la población Habitante de Calle y para las personas en riesgo de habitar calle	- Secretaría Distrital de Salud / Fondo Financiero Distrital de Salud.

Esta tabla es elaboración propia a partir del Plan de acción cuatrienal 2016-2020. Secretaria Distrital de Integración social.

COMPONENTE 3. COMPONENTE DE SEGURIDAD HUMANA Y CONVIVENCIA CIUDADANA.

Objetivo: Propiciar entornos seguros y protectores, por medio del reconocimiento y transformación de los conflictos relacionados con el Fenómeno, disminuyendo su impacto en la integridad física, psicológica y moral tanto de los Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle, como de las poblaciones en riesgo y de la comunidad en general.

Líneas de acción	**Entidad del Distrito responsable del reporte de ejecución (actores institucionales)**

Generación de conocimiento para la comprensión de los conflictos relacionados con el fenómeno de la habitabilidad en calle.	- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.
Acciones de convivencia pacífica entre los habitantes de calle y la comunidad en general	- Canal Capital - Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. - Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
Acciones para la protección de la vida y el acceso a la justicia de las Ciudadanas y los Ciudadanos Habitantes de Calle.	- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. - Secretaría Jurídica Distrital - Secretaría Distrital de la Mujer

Esta tabla es elaboración propia a partir del Plan de acción cuatrienal 2016-2020. Secretaria Distrital de Integración social.

COMPONENTE 4. COMPONENTE DE GENERACIÓN DE INGRESOS, RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO.
Objetivo: Promover la responsabilidad social empresarial, las alianzas estratégicas entre los sectores público y privado, y la formación para el trabajo y el emprendimiento, dirigidos al desarrollo de capacidades de las y los Ciudadanos Habitantes de Calle, que contribuyan a su inclusión económica y la generación de ingresos por medio de programas de vinculación laboral y el desarrollo de emprendimientos individuales y/o asociativos.

Líneas de acción	**Entidad del Distrito responsable del reporte de ejecución (actores institucionales)**

Formación y acompañamiento para el emprendimiento.	- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
Formación para el trabajo y empleabilidad de las ciudadanas y los ciudadanos habitantes de calle.	- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. - Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
Desarrollo de oportunidades para el empleo de las ciudadanas y los ciudadanos habitantes de calle.	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA - Instituto Distrital del Patrimonio Cultural.

Esta tabla es elaboración propia a partir del Plan de acción cuatrienal 2016-2020. Secretaria Distrital de Integración social.

COMPONENTE 5. MOVILIZACIÓN CIUDADANA Y REDES DE APOYO SOCIAL

Objetivo: Promover la participación y Movilización Ciudadana, en términos de la participación política y la representación ciudadana, para la realización del Derecho a la ciudad de todas y todos, a partir de ampliar el conocimiento sobre el ejercicio de la ciudadanía en el marco del Fenómeno, la construcción de una red distrital que permita la articulación entre instituciones, organizaciones y comunidad, así como el fomento de espacios de autorreconocimiento de las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle como sujetos políticos, para la dignificación y resignificación del fenómeno.

Líneas de acción	**Entidad del Distrito responsable del reporte de**

	ejecución (actores institucionales)
Fortalecimiento y promoción de una ciudadanía activa de la población habitante de calle	- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
Consolidación de la Red Distrital para el Abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle	- Secretaría Distrital de Integración Social - Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
Promoción de redes de apoyo para la protección integral de las personas en riesgo de habitar calle, NNA y jóvenes en riesgo, alta permanencia o situación de vida en calle	- Secretaría Distrital de Integración Social

Esta tabla es elaboración propia a partir del Plan de acción cuatrienal 2016-2020. Secretaria Distrital de Integración social.

COMPONENTE 6. COMPONENTE DE DESARROLLO URBANO INCLUYENTE

Objetivo: Definir e implementar estrategias integrales dirigidas a las personas en riesgo de habitar calle y Habitantes de Calle, en los procesos Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano de la Ciudad y en los procesos de reasentamiento integral de población que contribuyan a la dignificación y resignificación de la Habitabilidad en Calle.

Líneas de acción	**Entidad del Distrito responsable del reporte de ejecución (actores institucionales)**

Plan Pedagógico sobre espacio público y Convivencia	- Secretaría Distrital de Ambiente - Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - Instituto Distrital del Patrimonio Cultural -Secretaría Distrital de Planeación - Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.
Revisión del plan maestro de equipamientos para la habitabilidad de calle.	- Secretaría Distrital de Planeación
Ordenamiento territorial sensible al fenómeno de la habitabilidad de calle.	- Instituto de Desarrollo Urbano - Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A - Secretaría Distrital del Hábitat.

Esta tabla es elaboración propia a partir del Plan de acción cuatrienal 2016-2020. Secretaria Distrital de Integración social.

Estos componentes y líneas de acción como estrategias que hacen parte de la política pública, tienen la finalidad de articular responsabilidades por parte de las instituciones como actores en el proceso. El Estado como principal garante de los derechos hacia el ciudadano debe integrar la promoción, la protección, la realización de estos, así como su restablecimiento sin importar el tipo de población que este atendiendo por lo tanto la política pública Distrital de habitabilidad en calle está orientada a :

> "1.Garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de Derechos humanos derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de Derechos humanos relacionados con el Fenómeno de habitabilidad en calle.
>
> 2. Institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen el reconocimiento, respeto, cumplimiento, protección, restablecimiento y promoción de los Derechos humanos y las libertades fundamentales de las Ciudadanas y Ciudadanos Habitantes de Calle.

> 3. Consolidar una cultura de respeto y defensa de los Derechos humanos que contribuya a que las personas, grupos y colectivos sociales, y particularmente las y los servidores públicos, conozcan, defiendan y promuevan los Derechos humanos y las libertades fundamentales de los Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle.
>
> 4. Se establezcan acciones que fomenten la movilización social, donde se exija el cumplimiento de las obligaciones estatales en relación con el Fenómeno y se demande la atención y reparación de las situaciones donde se han vulnerado los Derechos, favoreciendo una mejor convivencia social entre los actores vinculados". (Secretaria de Integración Social, 2015).

De acuerdo a lo anterior y dado el tipo de población diversa que atiende los *ángeles azules*, el enfoque de derechos resulta ser un componente presente para las acciones institucionales que llevan a cabo en el territorio, de esta manera permite:

> "comprender la compleja realidad social y realizar acciones que contribuyan a eliminar todas las formas de discriminación y segregación social, como su nombre lo indica este enfoque reconoce la diferencia como punto de partida para implementar políticas públicas orientadas a la garantía de los Derechos de la población en oposición a aquellas que pretenden homogeneizar en función de un modelo de desarrollo imperante" (Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, 2013).

Este enfoque entra a ser fundamental para entender la manera en que actúa la política, un ejemplo de ello es que los habitantes de calle se comportan de acuerdo al lugar donde habitan, por ejemplo, en la zona céntrica de Bogotá saben por su experiencia que entre más descuidados estén en su aspecto físico más generan inseguridad y por lo tanto van a recibir mayores limosnas de los transeúntes que en su mayoría son extranjeros, en otras zonas como son chapinero que se caracteriza por ser el centro de universidades y la zona financiera de la ciudad, los habitantes se muestran más amigables y su aspecto más cuidado, ya que así reciben con mayor facilidad alimentos de los ciudadanos que a diario recorren estos espacios.

Otra de las estrategias identificadas desde la política pública es el hecho que los habitantes de calle deambulan toda la noche como mecanismo de protección ante el frio y su propia seguridad, siendo así para los *ángeles azules* un trabajo 24/ 7, es decir, 24 horas 7 días a la semana, para ofrecer los servicios que presta el programa social.

2.1.3 Actores e Instancias Responsables de Implementación

Dentro de la articulación del Decreto 560 de 2005 se establece que la responsabilidad está en cabeza del alcalde o alcaldesa de la ciudad, quien a su vez designa como entidad a la Secretaria de Integración Social como principal responsable de implementar la política:

> "(…) en coordinación con los sectores y sus respectivas entidades adscritas y vinculadas, responsables de crear programas dirigidos a la inclusión social, de promover acciones conjuntas y coordinadas entre los diferentes sectores e instituciones; además serán quienes velaran por el cumplimiento, continuidad y control de los lineamientos, estrategias y demás disposiciones contenidas en el presente acuerdo". (Artículo 4 del Acuerdo 366 de 2009).

Para la ejecución de las acciones y articulación con los actores institucionales, se establece a través del artículo 12 del Decreto 460 de 2008, el comité operativo compuesto por actores privados y públicos encargados de generar estrategias para el cumplimiento de la PPDFHC. Estos actores responden a sectores sociales, representantes de las instituciones del Distrito, organizaciones que trabajan con habitantes de calle y académicos. Para el desarrollo del comité operativo se tiene presente tres direccionamientos en la política pública:

1. Político: su principal responsable es un nivel directivo encargado de estructurar las metas, estrategias y objetivos de la política a partir de del Plan de Desarrollo Distrital y los planes locales, siendo una instancia de decisiones y de direccionamiento.

2. Estratégico: encargado de las metodologías, rutas, acciones y actividades que permitan lograr alcanzar los objetivos y las metas estipuladas.

3. Seguimiento y Generación de Conocimiento: identifica los avances que se llevan a cabo en materia de implementación a través de los planes de acción, así mismo los estudios investigativos que se originan en materia de habitabilidad de calle sirven para crear lineamientos frente a los programas llevados a cabo territorialmente.

Estos direccionamientos fortalecen los comités locales que funcionan en el marco de los operativos y tienen la finalidad de materializar las decisiones en las instancias territoriales, permitiendo tener lecturas espaciales de los riesgos que ocurren en los barrios por la presencia de habitantes de calle. Desde la Secretaria de planeación Distrital se consolida el observatorio social, que tiene como finalidad un seguimiento y evaluación

constante de las estrategias utilizadas desde la política para identificar las zonas con mayor presencia de habitabilidad en calle, cuyo objetivo es:

> "Caracterizar y analizar la realidad social del Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, mediante la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de datos, con el objetivo de apoyar la oportuna toma de decisiones en el marco de la Política Pública" (Acuerdo 366 de 2009)

Con la información suministrada por el observatorio, el comité operativo y los comités locales, construye el informe anual para ser presentado ante el Concejo de la ciudad como parte de los compromisos de seguimiento en la política pública.

La PPDFHC tiene claro que la articulación intersectorial y el proceso de implementación tiene obstáculos para materializar las acciones que requiere la política, por ello estipuló unos desafíos para ser trabajados desde el comité operativo: "i) lograr su Institucionalización en diferentes instancias y niveles de la administración pública, ii) Fortalecer la Articulación de la Política con las otras Políticas Públicas, iii) Establecer las responsabilidades y coordinación de la misma, y iv) consolidar la Instancia de implementación." (Secretaria de Integración Social, 2015).

Estos desafíos sumados a la complejidad que tiene el seguimiento a los habitantes de calle por su condición de flotabilidad y desplazamiento por la ciudad, requiere no solo acciones institucionales sino sociales, esto a que existen imaginarios en torno a esta población que van desde el consumo de sustancias psicoactivas hasta asociar su presencia con delincuencia común.

Otra estrategia en el seguimiento de la implementación es El *Plan Indicativo,* el cual se construye entre actores a partir de la gestión social integral de las instituciones, tiene como objetivo generar acciones en las localidades para dar respuestas oportunas a contingencias, migraciones y demás aspectos sectoriales que se presentan en la ciudad, según el Decreto 171 de 2003 es un:

> "Documento que describe las actividades prioritarias para el logro de los resultados previstos en la articulación y armonización de la política pública de la población respectiva con el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito. Su construcción es de forma participativa entre los sectores administrativos, las instituciones, las

> organizaciones y la ciudadanía, pudiéndose revisar y ajustar anualmente sin perder de vista las metas a lograr" (Decreto 171, 2013).

Desde la Secretaria de integración social como entidad responsable de la PPDFHC propone un cronograma para llevar a cabo su meta como son las: "Acciones de implementación a corto plazo. 2015 – 2020, acciones de Implementación a mediano plazo 2020 – 2024 y evaluación y ajustes 2024 – 2025".

Para el desarrollo de las metas trazadas anteriormente, se definió en el año 2017 durante la sesión del comité operativo para el fenómeno de habitabilidad en calle, las acciones que llevaran a cabo las instancias locales para lograr un seguimiento al plan indicativo de la política; en éste se caracterizan los espacios dados por los alcaldes locales de las 20 localidades que conforman la ciudad de Bogotá, así como los avances, compromisos y dificultades presentes dentro de la implementación, con el fin de generar estrategias y lograr una articulación de las instituciones frente a las acciones planificadas en los lineamientos y componentes de la política.

Tabla 7

Instancias locales de coordinación y seguimiento a la PPDFHC

Instancias Locales de coordinación y seguimiento a la PPDFHC				
Localidad	**Espacio Definido por el Alcalde Local**	**Participantes**	**Avances**	**Dificultades**
Usaquén	Consejo Local de Gobierno	19 sectores y Alcaldía local	Socialización de la política pública y abordaje de diferentes problemáticas asociadas a este	Articular y desarrollar procesos conjuntos ya que las instituciones no se organizan para desarrollar acciones Conjuntas de impacto.

				Se han presentado problemas Con la conformación del espacio para la mesa sobre habitantes de calle
Chapinero	Consejos Locales de Gobierno (tercer martes de cada mes)		Recorridos interinstitucionales para visibilizar problemáticas y generar acciones en territorio, plan de operativos interlocales - restitución de espacio público y jornadas de sensibilización.	
Santa Fe	Consejo Local de Seguridad		Se realiza seguimiento mes a mes a las acciones realizadas para la atención del fenómeno de habitabilidad en calle en la	No participan todas las entidades que tienen que ver con el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle, y las acciones que se articulan están orientadas en su

			localidad, y de acuerdo a las entidades que asisten se generan articulaciones para la territorialización de los componentes de la Política.	mayoría a temas de seguridad.
Usme	Consejos Locales de Gobierno y Consejos Locales de Seguridad.		En estos espacios se brinda información sobre las acciones que se adelantan en el territorio para la atención del fenómeno y de generación de estrategias de abordaje en el territorio, de acuerdo a lo identificado	
Tunjuelito	Mesa Local de Habitabilidad en	Alcaldía local, personería	Se construye y aprueba el Plan	

	Calle	local, Subred Sur de Salud, IDIPRON, SSCJ, IDRD, Secretaria de Ambiente, estación sexta de Policía, miembros de juntas de acción comunal.	de Acción Local de la Política Pública de habitabilidad en Calle, realizando cumplimiento y seguimiento al mismo.	
Bosa	Está pendiente de formalización en el CLOPS, mediante normativa que avala dicho espacio. Sin embargo, el abordaje del fenómeno se realiza en el marco de la Mesa Local de Habitabilidad en Calle	Alcaldía Local, Subred Suroccidente de salud, Secretaría Distrital de seguridad, Estación 7ª de policía, IDPAC, UAESP, SDA,DILE, Gestora social SLIS, Juventud SLIS; Adultez SDIS; Adultez Sub Red Suroccidente de salud; Idipron;	Bosa; Se articulan acciones, recorridos, sensibilización y pendientes jornadas de servicios y pedagógicas en el marco de la estrategia de abordaje territorial local.	

		líderes comunitarios: Sector El recreo, líderes Microterritorio.		

Esta tabla es elaboración propia a partir de los Planes de Acción Distritales de las políticas sectoriales. Secretaria Distrital de Integración Social. Abril 2018.

Instancias Locales de coordinación y seguimiento a la PPDFHC				
Localidad	**Espacio Definido por el Alcalde Local**	**Participantes**	**Avances**	**Dificultades**
Kennedy	Consejo Local de Gobierno		Reconocimiento de las acciones locales, priorización de zonas de alto impacto, articulación transectorial para la implementación de acciones de impacto en la localidad, orientación frente a operativos y demás relacionados, feria de servicios, implementación de acciones transectoriales proyectadas en el plan de acción local de políticas.	Al enmarcarse en la Estrategia de abordaje territorial no se visibilizan acciones en otros territorios o se relacionan en ejercicios de seguridad o medio ambientales.

Fontibón	Mesa de Habitabilidad de calle		Red Institucional, Comunitaria en torno al fenómeno de habitabilidad de calle. Definición plan de Acción y su aprobación	
Engativá	Mesa local de habitabilidad en calle (depende de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía)	IDIPRON, UAESP, Ponal, Seguridad, Ambiente, Subred Norte, Alcaldía, IDIGER, SDIS, Gobierno	Sensibilización frente a la resignificación de la habitabilidad en calle entre funcionarios en lo territorial. Coordinación acciones para la dignificación de los CHC, socialización y compromiso frente a la implementación de la política pública	
Suba	Consejo Local de Gobierno		Presentación en el Consejo Local de Gobierno de la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle. Definición de acciones para ser articuladas con las	

			demás instituciones en el marco del concejo en relación al abordaje del Fenómeno de Habitabilidad en Calle	

Esta tabla es elaboración propia a partir de los Planes de Acción Distritales de las políticas sectoriales. Secretaria Distrital de Integración Social. Abril 2018.

Instancias Locales de coordinación y seguimiento a la PPDFHC				
Localidad	**Espacio Definido por el Alcalde Local**	**Participantes**	**Avances**	**Dificultades**
Teusaquillo	Consejo Local de Seguridad		Actividades establecidas en Plan de Acción Consejo Local de Gobierno. Acuerdos interinstitucionales para actividades de Operativos de Levantamientos de Cambuches. Campañas de Sensibilización a Establecimientos Comerciales. Jornadas de Desarrollo Personal.	

			Seguimiento a Derechos de Petición. Construcción del Plan de Acción Local. En el mes de Julio se convocó la Mesa, posterior al Consejo Local de Seguridad, para realizar ejercicio de Cartografía Social sobre el fenómeno de Habitabilidad en Calle.	
Los Mártires	Mesa de Habitabilidad en Calle		En la Mesa se ha contado con la participación del delegado de la Alcaldía Local. Se realizó la presentación del Plan de Acción de Política de Habitabilidad en Calle y su aprobación.	

			Además, se logró la sensibilización frente a la importancia de realizar articulación de estrategias de prevención con los sectores del orden Distrital local y los Proyectos de la Secretaría Distrital de Integración Social.		
Antonio Nariño	Consejo Local de Gobierno		Planeación de operativos. Desarrollo de Jornadas de apropiación de espacios impactados por el fenómeno. Programa radial. Planeación de convenio guardianes ambientales.		
La Candelaria	Consejo Local de Seguridad		Se comprometen varias entidades del orden local en torno al desarrollo de 5 líneas de trabajo:	Seguimiento a las acciones	Se recomienda fortalecer el

			1. Acciones de Sensibilización y resignificación del fenómeno de habitabilidad en calle. 2. Operativos de recuperación de espacio público (especialmente fuentes hídricas) y recorridos nocturnos. 3. Identificación de dinámicas de habitabilidad en calle entorno a los procesos de reciclaje (Dignificación de la actividad económica). 4.Identificación, cualificación y articulación de organizaciones sociales que trabajan con habitante De calle. 5. Atención de ciudadanos habitantes de calle a	acordadas en el marco de la Mesa.	espacio con la participación de la comunidad

			través de jornadas de desarrollo personal.		

Esta tabla es elaboración propia a partir de los Planes de Acción Distritales de las políticas sectoriales. Secretaria Distrital de Integración Social. Abril 2018.

Instancias Locales de coordinación y seguimiento a la PPDFHC				
Localidad	**Espacio Definido por el Alcalde Local**	**Participantes**	**Avances**	**Dificultades**
Rafael Uribe Uribe	Mesa local de habitabilidad en calle, depende de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía local.		Articulación transectorial para la implementación de acciones de impacto en la localidad.	
Ciudad Bolívar	Aún no se ha definido el espacio		De acuerdo con reunión realizada con el sub director, en el próximo CLG programado para el día 25 de agosto, se presentará la política pública de habitabilidad en calle.	La cantidad de espacios e instancias existentes dificulta la creación de una nueva, por lo que se está propuso en realizar la fusión con otro ya existente como por ejemplo el COLA. Se está analizando también la posibilidad de fusionar el espacio con el de mujer y

				género o el de ambiente.

Esta tabla es elaboración propia a partir de los Planes de Acción Distritales de las políticas sectoriales. Secretaria Distrital de Integración Social. Abril 2018.

De esta manera las 20 localidades cuentan con espacios para generar seguimiento y evaluación de la política por parte del equipo de trabajo designado por la Subdirección de adultez, quien es el órgano de llevar a cabo la implementación de la política y que se encuentran dentro de la estructura de la Secretaria de Integración social quien es la entidad responsable de la política.

2.2. Proyecto "Prevención y Atención Integral del Fenómeno de Habitabilidad en Calle".

El proyecto 1108 denominado *prevención y atención integral del fenómeno de habitabilidad en calle* depende de la subdirección de adultez de la Secretaria de integración social, entidad encargada de la PPDFHC en la ciudad, se articula con las Secretaria de salud, Secretaria de desarrollo económico, Secretaria de seguridad, Secretaria de Gobierno y la Secretaria de convivencia y justicia, como principales aliados para su implementación.

Los objetivos específicos del proyecto son:

> "• Desarrollar acciones significativas en los territorios dirigidas a la prevención de habitabilidad en calle con poblaciones en riesgo, la atención directa de los y las ciudadanas habitantes de calle, la activación de rutas de atención y la comprensión del fenómeno social
>
> • Promover el ingreso a procesos de inclusión social de los y las ciudadanas habitantes de calle y las poblaciones en riesgo de habitar calle
>
> • Desarrollar procesos de inclusión social con los y las ciudadanas habitantes de calle para su desarrollo personal, formación laboral y vinculación socioeconómica
>
> • Fortalecer la autonomía, las capacidades y habilidades ocupacionales así como la constitución o restablecimiento de redes de apoyo de los ciudadanos-as habitantes de calle
>
> • Fortalecer la articulación transectorial, el seguimiento de los planes de acción y la generación y difusión de conocimiento para el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas de habitabilidad en calle y para la Adultez" (Secretaria de Integración Social, 2019)

La población que atienden se encuentra entre los 18 a más de 60 años, según datos de la subdirección de adultez el 80%[17] de los habitantes de calle son hombres y el 20% corresponde a mujeres.

Tabla 8

Población objetivo del proyecto 1108

Año	Grupo etario	Hombres	Mujeres	Total
2016-2020	18- 26 (jóvenes)	1.390	179	1.569
	27-59 (adultos)	8.247	1.229	9.476
	60+ (adulto mayor)	781	65	846
	TOTAL	10.418	1.473	10.323

Esta tabla es elaboración propia a partir los datos suministrados en la página de la Secretaria de Integración Social.

Como se observa en la Tabla 8 desde el 2016 se registran los mismos datos de población objetivo de acuerdo al censo que se estableció por el Departamento administrativo nacional de estadísticas – DANE- que proyecta estas cifras como línea base de las políticas. Para el año 2019 se realiza un censo[18] desde la dirección poblacional para lograr identificar las características de quienes habitan calle en la ciudad, mostrando que la variación no ha registrado un mayor aumento de la población, pero teniendo presente que la migración de población venezolana al país ha llevado a generar medidas adicionales para contrarrestar su estadía en las calle de la capital principalmente.

[17] De cada 100 hombres habitantes de calle solo 2 son mujeres, esto se debe a que existen variables dentro del fenómeno de habitabilidad, uno de ellos corresponde a buscar protección de los riesgos que implica estar de noche en la ciudad, por ello deciden pagar a diario piezas o habitaciones. Otro factor es porque la mayoría termina ejerciendo la prostitución o porque sus parejas que también son habitantes de calle las protegen al máximo pagándoles un lugar donde vivir mientras ellos se rebuscan el dinero para sobrevivir.
[18] Aún no existe información frente al censo, la subdirección de adultez espera para el II semestre de 2020 contar con la información.

El proyecto 1108 durante el tiempo de implementación detecta 3 necesidades que no estaban contempladas inicialmente en la formulación de la política y que terminaron por ser necesarias dentro del proceso para dar respuestas algunos posibles beneficiarios que buscaban asistir a los servicios, por ello:

1. Se genera un proceso de atención especializada para mujeres habitantes de calle, a través de un enfoque diferencial que busca dar respuesta a necesidades como son el suministro de toallas higiénicas, la prevención de embarazos, la prostitución entre otras.
2. Algunos habitantes de calle tienen como compañía mascotas en su mayoría perros considerados su única familia, por ello se evidenció dentro de la política la necesidad de incluirlas como parte del proceso de resocialización que inician los beneficiarios.
3. Un porcentaje medio de quienes habitan la calle utilizan como instrumento de trabajo las carretas[19], por ellos se empiezan a generar en los hogares de pasos espacios físicos para dejarlas mientras los beneficiarios usan los servicios prestados por la política.

Para el 2018 se abren: *el hogar de paso para mujeres diversas* y *el hogar de paso para carreteros y mascotas,* buscando responder a las demandas de los habitantes de calle frente a las necesidades de un manejo de sus mascotas y en el caso de las mujeres focalizando la atención del proyecto.

Otra de las estrategias que se han venido trabajando arduamente en el proyecto y desde la subdirección de adultez es superar los conceptos ciudadanos e imaginarios que se tienen frente a esta población, al habitante de calle se les han denominado por años con palabras denigrantes como “indigente”, “desechable”, “basura” entre otros. Por ello desde la política pública se hace un reconocimiento a su condición y se denominan *ciudadano habitante de calle*, que implica estar sujeto a derechos y deberes a través de la dignificación y resignificación como componentes centrales del programa.

[19] Las denominadas carretas es un medio que utilizan los recicladores para transportar los residuos así como elementos de cobre o metal que les sirva para vender.

2.2.1 Actores que Intervienen en la Implementación del Proyecto

Persistir, insistir y no desistir son tres palabras utilizadas por los implementadores para identificar su participación en el proyecto. La secretaria de integración social por medio de la subdirección de adultez cuenta con un equipo 770 personas entre profesionales, técnicos y bachilleres que hacen parte del proyecto, están distribuidos principalmente en dos estrategias: abordaje en calle y centros de atención.

- Abordaje en calle:

Funciona sobre la lógica de hacer intervención en los lugares donde más se da la presencia de habitantes de calle (uso y expendido de sustancias psicoactivas, permanencia de residuos sólidos y basura, escenarios delictivos y de prostitución), los promotores sociales o *"ángeles azules"*[20] están conformado en su mayoría por un equipo de profesionales de las áreas de psicología, trabajo social, cultura física, enfermería, terapeutas, politólogos, técnicos y bachilleres quienes:

> "(…) durante los 365 días del año, recorren las calles y acompañan en los centros de atención a los habitantes de calle para que puedan iniciar un proceso de recuperación personal, reconstruyendo sus lazos familiares, retomar hábitos de aseo, alimentación, sueño y lograr una nueva vida alejados de las calles y el consumo de drogas. Son alrededor de 350 'Ángeles Azules' en recorridos diarios, que a través del dialogo y el intercambio de ideas con los habitantes de calle, identifican las situaciones que enfrentan, las necesidades que tienen y sus capacidades, brindando una oferta institucional para su atención, ya sea por medio de la activación de rutas de atención o el traslado directo a los centros de atención." (Secretaria Distrital de Integración Social, 2019).

Este grupo de implementadores están divididos por: ***un equipo de sensibilización*** encargados de la búsqueda constante de habitantes de calle en espacios donde habitualmente tienden a permanecer, identificando su presencia principalmente debajo de los puentes, cerca de caños y las zonas comerciales de la ciudad. Tienen como objetivo lograr que asistan a los hogares de paso o centros transitorios para su redignificación y proceso de reinserción ciudadana, bajo su misión esta:

[20] Dentro de la política se les denomina promotores sociales que está estipulado en la figura técnica de contratación pero el Distrito ha decidido dar ese reconocimiento, luego de la intervención del Bronx (2016) ya que para algunos habitantes terminan siendo ángeles que les han permitido resocializarse y ser parte de un proceso de inclusión social, y azules por el color institucional que ha manejado el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos 2016- 2020".

> "persistir, insistir y no desistir en la oferta del servicio, la dignificación y restitución de los derechos en los habitantes de calle (…) son casi 19 kilómetros diarios de recorridos por toda la ciudad que adelantan los ángeles azules. Son cientos y cientos de horas de acompañamiento, dialogo permanente, aprendizaje y demás acciones que lideran los profesionales y promotores en los hogares de paso, comunidades de vida y centro transitorio."[21]

El otro equipo denominado ***educación en calle*** son los encargados de hacer pedagogía ciudadana para los habitantes de calle que deciden no ser parte de los servicios sociales ofrecidos por el programa. Esta actividad tiene como fin concientizar a quienes deciden como proyecto de vida permanecer en calle, desarrollando acciones ciudadanas como el manejo de basuras, respeto por el espacio público, no expender sustancias psicoactivas y aprender a convivir con otras personas, es decir ser un buen vecino.

De esta manera, las función de ambos equipos tiene como propósito una atención diferenciada a los beneficiarios, en la Tabla 9 se describe la estrategia aplicada, la finalidad y la función del equipo implementador.

Tabla 9

Función del implementador de acuerdo a la estrategia.

Estrategia	Finalidad	Función del Equipo implementador
Procesos de prevención de calle	Desde el componente de la resignificación es necesario generar procesos de prevención. Si bien se atienden a los 9.538 habitantes de calle, no puede permitirse un aumento en el número de beneficiarios por condiciones	El Equipo de educación en calle, habla con comerciantes, presidentes de Juntas de Acción comunal de los barrios y demás comunidad que tiene cerca el fenómeno de habitabilidad en calle, socializando los servicios

[21] http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/98-noticias-adultez/1963-angeles-azules-promotores-y-profesionales-al-servicio-de-los-habitantes-de-calle

	de maltrato, violencia y consumo de sustancias psicoactivas, como principales causas de habitabilidad en calle.	institucionales que presta el programa para que acudan a ellos en caso de ser necesario. Este grupo de ángeles azules hacen procesos de prevención con la comunidad y a su vez con los habitantes de calle hacen ejercicios de sensibilización y cuidado del entorno y la importancia de convivir con las normas establecidas en los territorios.
Equipos locales	La secretaria de Integración social tiene subdirecciones locales en las 20 localidades de la ciudad. Su finalidad es la articulación institucional de los procesos con otros actores como la secretaria de salud entre otros.	Coordinar actividades con otras instituciones del distrito desde los espacios locales en temas habitabilidad en calle, procesos de prevención y recuperación del espacio público. Están integrados por un profesional y un promotor dependiendo de la localidad, en el caso de mártires donde se concentra más el fenómeno se tiene dos profesionales y tres promotores.
Contacto activo	Hacen recorridos 24 horas todos los días de la semana en las zonas donde se presenta el	Ofrecen los servicios a los habitantes de calle como ángeles azules, siendo

	fenómeno de habitabilidad en calle, como son los canales de agua, puentes, separadores y zonas donde se han identificadas mayor presencia de esta población.	reconocidos no solo por la población que atienden sino por la misma comunidad. Inician el protocolo para su traslado a los centros, llamando al coordinador de cada zona para el envío de un vehículo que hace el traslado a los centros de acuerdo a la disponibilidad que tenga.

Esta tabla es elaboración propia a partir de la información dada por el Subdirector de la política pública de adultez responsable del proyecto. (2019)

- Atención de servicios:

La finalidad es brindar los servicios propuestos por el proyecto a través de espacios físicos disponibles por la Secretaria de integración social, siniciando el protocolo y las rutas de atención dispuesta, la permanencia en estos centros son de carácter voluntario y no representa obligatoriedad para el habitante de calle. Al ingresar a los centro se les informa de las normas de convivencia que deben acatar y las consecuencias que genera el no cumplimiento de ellas, entre esas la expulsión de los servicios.

Tabla 10

Centros del proyecto, finalidad y función del equipo implementador

Centros	Finalidad	Función del Equipo implementador
Seis (6) hogares de paso	Se ofrece el primer nivel de atención que se enfoca en revisar procesos de autocuidado	Cuando los habitantes de calle deciden acceder a los servicios los ángeles azules los trasladan a

	como es el baño, la alimentación, la identificación de la persona. Pueden estar allí máximo 3 meses, inician un proceso de cambio de imagen, de reconocimiento de redes de apoyo, volver a convivir en comunidad con el fin de pasar al segundo espacio que ofrece el programa que son los centros transitorios.	estos hogares de paso. Un equipo de profesionales se encarga de hacer la historia social[22] y ofrecer los primeros servicios como baño, peluquería y en algunos centros servicios de lavandería.
Un (1) centro transitorio	Tiene una duración de 3 meses a 5 meses la estancia de los beneficiarios de la política, aparte de continuar con los hábitos de autocuidado, empieza un trabajo social[23] y la Secretaria de salud[24]	Los profesionales intervienen con charlas, talleres y procesos de desarrollo personal.

[22] Para la Secretaria de Integración social lo catalogan como un proceso de historia social, en el caso de la Secretaria de Salud lo denominan como historia clínica, que tiene como finalidad establecer las razones que llevaron a la persona habitar la calle para proyectar un posible programa que pueda ayudar a superar esta condición.
[23] En este trabajo social se indagan elementos como su historia familiar, a que se dedicaba, su profesión su procedencia ya que existe un porcentaje alto que vienen de otras regiones incluso de otros países y terminan habitando las calles de Bogotá.
[24] Un proceso de higiene oral, salud mental, atención al consumo de sustancias psicoactivas entre otros.

	inicia un proceso de atención.	
Tres (3) comunidades de vida	Luego de tomar la decisión de continuar con el proceso se internan voluntariamente 9 meses en estas comunidades de vida. Es un proceso más complementario que tiene como objetivo la reinserción social y la inclusión laboral.	Los profesionales en terapia ocupacional se encargan de revisar capacidades-habilidades, con el fin de determinar si puede trabajar siendo empleados o si tienen competencias para el emprendimiento.
Un (1) centro de alta dependencia	Este centro tiene como objetivo atender a los habitantes de calle que llegan a los hogares de paso y tienen discapacidades no manejables (salud mental inestable) o enfermedades crónicas que ya no les permite ser parte de comunidad de vida por su condición. Se mantiene su autocuidado y desarrollo personal pero en estos casos la Secretaria de	Los profesionales son los encargados de un acompañamiento desde un enfoque de salud dado al deterioro que presentan por el desgaste físico y mental que tuvieron en calle.

	Salud que es actor de la política pública realiza un acompañamiento para mantener la calidad de vida, ya que los años de consumo o los riegos de calle les genera que tengas este tipo de problemas físico y mental. También opera como un internado.

Esta tabla es elaboración propia a partir de la entrevista con el Subdirector de la política pública de adultez y los coordinadores de cada centro. (2019)

La capacidad que tiene estos centros es limitado, cuenta con 1700 cupos o camas en los servicios, para ello se apoyan con el Instituto Distrital de Protección a la Niñez y la juventud – IDIPRON- quien se hace responsables de los menores de 18 años[25] que estén en esta condición ofreciendo otras rutas y protocolos para su atención.

Estos centros de atención giran alrededor de 2 ejes que abarcar ámbitos de carácter individual, familiar y comunitario, como factores para su atención.

Tabla 11

Ejes del proyecto y ámbitos que abarcan

EJE 1	ÁMBITO
	Ámbito Individual • Mantener y generar hábitos de cuidado y autocuidado

[25] Hasta el año 2018 en Bogotá no existían niños, niñas o adolescentes con esta condición de habitabilidad en calle, pero con la migración de venezolanos la cifra de nuevo aumento.

Atención Social	• Coordinar con las instancias de salud y otros servicios. • Identificación de redes familiares, sociales e institucionales. • Brindar un sitio donde alojarse: temporalmente de tal manera que les permita auto gestionar acciones. • Promover hábitos de convivencia (Manual de Convivencia). • Brindar atención diferenciada. • Crear espacios de reflexión: Recreación, cultura, deporte, valores, la convivencia y sentido de vida; espiritualidad.
Atención básica	Ámbito Familiar • Identificar los referentes familiares. • Contactar a las familias para mejorar sus condiciones socio afectivas y de reinserción familiar. • Caracterizar redes y las familias • Promover el retorno al núcleo familiar.
Inclusión social	Ámbito Individual y comunitario • Gestionar acciones Intra, interinstitucionales e intersectoriales en (Registraduría) y en Salud (certificado de población especial, vinculación, EPSc, EPSs) • Gestión para promoción y creación de alternativas para la generación de ingresos. • Identificar redes sociales de apoyo público y privadas.

	• Realizar acciones intra, interinstitucionales e intersectoriales que apoyen y desarrollen aspectos educativos y de capacitación.

EJE 2	ÁMBITO
Reducción de riesgos y mitigación del daño	Ámbito Individual • Realizar caracterización de consumo de spa • Desarrollar un programa de reducción del riesgo y mitigación del daño. • Satisfacer necesidades básicas de la persona habitante de calle. • Realizar coordinaciones Intra, interinstitucionales e intersectoriales.
	Ámbito Familiar • Trabajar con las familias de los participantes para que tengan un conocimiento amplio de las drogas de abuso • Enseñar a la familia a discriminar señales de antecedentes de una recaída y las características de la preparación y desarrollo de la misma.

	Ámbito Comunitario • Implementar acciones encaminadas a la transformación de imaginarios frente al consumo de SPA, fenómeno de habitabilidad en calle y las prácticas discriminatorias hacia la población • Participación activa de las organizaciones locales, miembros de la comunidad y participantes.

Esta tabla ha sido elaborada por http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/1450

2.3 Conclusiones Preliminares

La política pública del fenómeno de habitabilidad en calle – PPFHC- en Bogotá representa uno de los mayores retos en temas de asistencia social, pese a los esfuerzos que se han hecho por parte de la Secretaria de Integración Social como entidad encargada, no son suficientes para lograr mitigar el fenómeno. Temas de migración y desplazamiento forzado han aumentado el número de personas que habitan calle, siendo Bogotá la ciudad con mayor recepción de ciudadanos a comparación de otras ciudades en Colombia.

Adicionalmente quienes habitan calle no tienen un lugar fijo dentro de la ciudad, su alto desplazamiento los convierte en población flotante lo cual dificulta poder tener un censo certero sobre el número de beneficiarios atender. La Secretaria de integración social ha generado estrategias para lograr tener una aproximación del número de habitantes de calle, a través de recorridos nocturnos en los lugares donde frecuentemente hacen “cambuches” o “parches” permitiendo así proyectar acciones en la implementación de la política pública.

Al ser una política social tiene como naturaleza un componente asistencialista, generando que no existan controles estrictos sobre las veces que el beneficiario pueda ingresar al programa, es decir, entran y salen las veces que quieran de los servicios sin tener una consecuencia por ello. Esto lleva a que se dejen los procesos de reintegración abandonados, afectando los procesos de recuperación social que tiene como finalidad la política y negando posibilidades a nuevos habitantes de calle que quieren ingresar al

programa, dado al cupo limitado que se tiene en la atención. Adicional para la institución representa una inversión alta de recursos en el proyecto que termina no aportando a los resultados que se esperan como política social.

La PPDFHC como una estrategia del Distrito capital para mitigar la vulnerabilidad de quienes se encuentran en esta condición, ha centrado su implementación en dos aspectos especialmente: quienes deciden tener como estilo de vida la calle y quienes habitan la calle pero buscan una segunda oportunidad para resocializarse. Estas dos dimensiones han permitido posicionar a la Secretaria de integración social como una entidad capaz de desarrollar enfoques focalizados para subsanar demandas sociales como lo constituye la vulnerabilidad a las que están expuestas este tipo de población en las calles.

También es importante reconocer la labor que tienen los *ángeles azules* como implementadores territoriales en la política pública, tienen una legitimidad por parte de los ciudadanos y de los mismos beneficiarios, lo cual les permite intervenir espacios considerados peligrosos en la ciudad. Este tipo de reconocimiento visibiliza los esfuerzos institucionales por dar respuesta a un fenómeno como es el del habitante de calle, que implica percepciones de inseguridad ante los ciudadanos de los barrios donde mayor presencia tiene.

En conclusión pese a la existencia de otras entidades dentro de la política pública, se quiso tomar como estudio de caso el proyecto liderado por la Secretaria de Integración social por la labor que tienen los *ángeles azules* en los contextos locales, el trabajo que llevan a cabo con los habitantes de calle a comparación de otros servicios sociales, representa un alto grado de confianza institucional para lograr acercarse a personas que tienen problemas no solamente sociales sino también mentales y que en su mayoría desconocen la institucionalidad del Estado.

Capítulo 3. Diseño Metodológico

A modo introductorio

El propósito del presente capítulo es desarrollar los métodos y metodologías de investigación realizadas durante el trabajo de campo tomando como estudio de caso el proyecto *atención y prevención integral al fenómeno de habitabilidad en calle* descrito en el capítulo anterior.

El capítulo se divide en cinco partes: el diseño de la investigación que aborda el modelo metodológico seleccionado, la definición de variables tomadas en cuenta para la recolección de datos, la población seleccionada y la muestra que en este caso son a los *ángeles azules* como principales implementadores en el proyecto. También se hace mención a los instrumentos y etapas de investigación utilizadas, finalizando con el análisis de datos que muestra los resultados del proceso.

3.1 Diseño de la Investigación

El diseño responde a una investigación de tipo cualitativo interpretativo con un enfoque de estudio de caso. Para Ceballos-Herrera (2009) "el paradigma cualitativo interpretativo considera que la realidad (asunto ontológico) es construida por las personas involucradas en la situación que se estudia; y aunque las versiones de los mundos sean personales, estima que las construcciones no son completamente ajenas, sino que se parecen, tienen puntos en común." (p.426).

Esos puntos desde la perspectiva de Staker (2005), Yin (2003) y Creswell (1998) deben contar necesariamente con una triangulación de datos que permita el uso de varias fuentes o ambientes de estudios al fenómeno. Para el caso seleccionado que corresponde al proyecto *"prevención y atención integral al fenómeno de habitabilidad en calle"* en Bogotá, la investigación inicia con una revisión documental de la política pública que identifica las dimensiones y acciones que se proponen para la atención de esta población así como los actores que intervienen en el proceso, posteriormente a ello se realiza el trabajo de campo

seleccionando previamente los implementadores y centros asistenciales que van a ser objeto de estudio.

Al ser una investigación cualitativa interpretativa, explora y estudia realidades con el fin de dar a conocer fenómenos indagados. Para Morse (2004) el valor de este enfoque radica en la contribución de una construcción teórica, convirtiéndose en el producto más importante que aporta. El ECIT como un enfoque nuevo parte de la implementación como un campo estudiado desde diferentes fenómenos, que espera identificar elementos para la construcción de una nueva teoría frente a la confianza y su relación con los actores del proceso.

Martínez (2011) menciona que los estudios de caso tienen dos aspectos importantes:

> "(…) uno, que no parte de hipótesis ni de concepciones preestablecidas, sino que se generan conforme se recolectan y analizan los datos; dos, que intenta integrar teoría y práctica, ya que se elige un caso o casos significativos que permitan desde la realidad elaborar una teoría o teorías" (P.24)

Bajo esta perspectiva la pregunta de investigación de esta tesis hace referencia a ¿cuál es el aporte de los *street level bureaucracy* en la implementación como mediadores de confianza entre los beneficiarios y la institución? dando paso a nuevos cuestionamientos para abordar dentro del estudio de caso, como son: ¿cuál es el papel de los implementadores territoriales dentro de la confianza institucional? ¿Es acaso la confianza individual un factor que determina la implementación de políticas públicas?

Con el fin de abordar estos cuestionamientos y otros, Cuesta-Benjumea (2008) afirma que las preguntas de tipo cualitativo comprenden situaciones complejas que permiten conocer la manera en que las personas de un grupo experimentan, comprenden y entienden un fenómeno, aportando así a las variables de investigación.

Dado al carácter de la investigación, no se procede a un muestreo probabilístico sino a un selección inicial *"Theory driven"*, donde los principios orientadores para la selección de los participantes acude a una pertinencia seleccionada para el caso, siendo personas claves para la investigación. El enfoque *Theory driven* para Sandín- Esteban (2018) "presenta un claro contexto teórico que orienta las cuestiones y los datos a obtener, la teoría no es un fin en sí mismo sino que orienta la investigación empírica" (P. 62).

Para el caso del estudio del proyecto de *"prevención y atención integral del fenómeno de habitabilidad en calle"* se acude inicialmente a una indagación de marcos teóricos frente a la implementación, la confianza y las instituciones con el fin de orientar la investigación a las conceptualizaciones allí descritas.

Es importante mencionar que la finalidad de la investigación se centra en el individuo que representa la institución en este caso a través del implementador territorial, quien termina por ser el objeto de estudio del ECIT sin llegar a desconocer el papel que tiene la confianza institucional en la esfera de las políticas públicas y claramente la incidencia en la labor que llevan a cabo.

3.2 Población Seleccionada y Muestra:

La muestra fue intencional y se compuso de 40 implementadores territoriales, lo que representa un 15% del total del proyecto, el trabajo de campo se desarrolló en tres sitios claves en el proceso de atención a los beneficiarios: un *hogar de paso*, la casa *comunidad de vida* y el centro de *enlace social* todos ubicados en Bogotá. Adicional se hizo el acompañamiento a un grupo de *ángeles azules* en una localidad de la ciudad haciendo un recorrido con ellos durante 6 horas de su jornada.

La selección de los centros para esta investigación representa las tres etapas que tienen los beneficiarios dentro del proyecto, primero ingresan a *los hogares de paso* donde su estadía puede ser de un día a 3 meses, luego pasan a *comunidad de vida* donde ya tienen un proceso más avanzado pueden estar allí dos años y terminan su proceso con el seguimiento que se hace por parte de *enlace social* como egresados del proyecto.

Dada las características que representa estos lugares para el proyecto se toman como selección de caso, con el fin de conocer los diferentes puntos de vista y labor que desempeñan tanto los implementadores como la percepción que tienen los habitantes de calle durante en cada uno de los procesos de la política.

De esta manera las personas seleccionadas para la muestra corresponde a los líderes, coordinadores, promotores sociales, profesionales y a un equipo de *ángeles azules* que trabaja haciendo pedagogía a los habitantes de calle en un sector de la ciudad. La intensión de la

muestra era tomar diferentes perfiles y personas que hacen parte de cada uno de los procesos de implementación del proyecto asimismo aprovechar quienes llevan más tiempo y han rotado por diferentes labores dentro de los centros para conocer sus apreciaciones frente a la PPDFHC.

Para la visión directiva se hizo una entrevista semiestructurada al subdirector de adultez quien es el responsable directo de la PPDFHC desde la Secretaria de Integración social en la ciudad, con el fin de conocer la prospectiva desde el nivel central y a dos coordinadores generales del proyecto que son los encargados de dirigir diferentes grupos de trabajo en el territorio.

En el caso de los participantes, la selección acude a dos grupos focales que fueron grabados en audio con el permiso de los beneficiarios, conformados entre 10 y 20 habitantes de calle; el primer grupo se concentró en un *hogar de paso* donde inician el proceso de dignificación y resignificación, la mayoría de ellos llevaban en este lugar entre una semana y un mes. El otro grupo focal se desarrolló en el centro *comunidad de vida* donde son llevados los beneficiarios que están terminando el proceso en el proyecto, la mayoría de ellos tenían una permanencia de 3 semanas a 6 meses en este lugar, algunos venían trasladados de los otros centros por eso el tiempo de estancia allí varia.

Durante los recorridos de observación y acompañamiento a la labor de los *ángeles azules* en una de las localidades de Bogotá, se tomó como referencia el grupo de *educación en calle*, ya que su labor no solo implica la pedagogía y sensibilización a quienes deciden continuar viviendo en la calle sino que también hacen procesos para quienes desean ser parte de los servicios que ofrece el proyecto, mostrando una versatilidad como implementadores territoriales.

En estas jornadas se interactuó con habitantes de calle, algunos accedieron a los servicios del proyecto y otros continuaron con sus actividades ya que tienen como estilo de vida la calle, en total 7 de ellos dieron su relato pero por su condición no quisieron ser grabados en audio ni tener ningún registro, por lo que sus percepciones quedan como parte de la experiencia en un diario de campo que se llevaba.

Es así que la población seleccionada y la muestra acude a tres instancias que abarca el ECIT como elementos para sustentar su argumentación:

1. Desde el nivel jerárquico de la institución con la perspectiva que tienen el director de la política y los coordinadores territoriales como responsables a nivel central en la implementación de la PPDFHC desde la Secretaria distrital de integración social.

2. Desde los implementadores territoriales como actores que hacen parte de los centros de atención y en especial los *ángeles azules* que concentran su labor en las calles.

3. Desde los beneficiarios y no beneficiarios del proyecto como la población en que está dirigida la política pública.

Tabla 12

Perfil de actores seleccionados

Actor	Perfiles	Rol en el programa
Funcionarios de la política pública, mando alto y medio	- Subdirector de adultez (Director de la política pública) - Coordinadores territoriales	Lideran, dan seguimiento y ejecutan las acciones formuladas en la política.
Ángeles azules	Bachilleres académicos, técnicos y profesionales	Están en territorio haciendo abordaje en calle, pedagogía, y encaminando a las casas de transición
	Profesionales en Psicología, trabajo social, psicopedagogos y cultura física.	Reciben y hacen trabajo social para los habitantes de calle en los hogares de paso, centro de atención transitoria y comunidad de vida.

Habitante de calle	- La mayoría son hombres entre los 28 y 60 años, llevan en la calle entre 5 meses a 10 años, el 80% tiene dependencia a sustancias psicoactivas y algunos de ellos han estado antes en programas de la política pública del habitabilidad den calle.	Reciben la implementación y son participes de los procesos que lleva a cabo el proyecto de atención integral al habitante de calle. Otros han decidido hacer de la calle su estilo de vida por lo tanto reciben pedagogía por parte de *los ángeles azules.*

Esta tabla es elaboración propia.

3.3 Definición y Tipos de Variables:

Para la estructuración de las entrevistas semiestructuradas, los *focus group* y las encuestas aplicadas como instrumentos de investigación, se tomó como *variable dependiente (VD)* la confianza en los implementadores territoriales, lo anterior a que son actores articuladores e integradores de la relación entre instituciones y beneficiarios en la política pública.

Como *variables independientes (VI)* se tomaron en cuenta:

- ***Labor que desarrolla en el proyecto***: en el caso de los implementadores la mayoría de ellos tienen diferentes funciones dentro del proyecto, lo cual hace que su nivel y acercamiento a los beneficiarios cambien de acuerdo al proceso que desarrollan durante la ejecución de la política. Esto conlleva a que su nivel de confianza y cercanía con los beneficiarios varíe; ya que es diferente el trabajo durante los recorridos en calle a la ejercida en un centro donde ya los habitantes de calle llevan un proceso de adaptación. Así mismo los perfiles y nivel académico influyen en el desarrollo de las actividades que les asignan siendo un componente importante de confianza para su labor.

- ***Tipo de contratación:*** Una de las características que tiene la Secretaria de Integración Social y la mayoría de las entidades del Distrito es la modalidad de contratación por orden de prestación de servicios, el cual implica para los funcionarios la estabilidad de un año con posibilidad de renovación cuando termine el periodo. En el caso del proyecto de *atención y prevención para el fenómeno de habitabilidad en calle* el 90% de los implementadores cuentan con esta condición laboral, siendo solo un 10% los que pertenecen a planta fija del Distrito.

  Pese a la condición de contratación que tienen la mayoría de los implementadores territoriales han tenido renovaciones consecutivas, al punto que algunos llevan 10 años trabajando en el proyecto, así mismo quienes hacen parte de la planta fija de la institución manifiestan que tampoco para ello es garantía la continuidad en el proyecto, esto a que pueden ser rotados a otras entidades del distrito.

- ✓ ***Tiempo laborando en la institución****:* Esta variable está condicionada a la anterior, algunos de los implementadores llevan trabajando para el Distrito 10 a 15 años, conociendo la naturaleza de la entidad , los alcances y las dinámicas que se manejan allí. Ese conocimiento de la organización les permite a los más antiguos generar códigos, rutinas y atajos para responder con mayor agilidad a las demandas en su labor, asimismo terminan siendo referentes para los implementadores que entran a ser parte del proyecto generándoles confianza para desarrollar sus actividades.
  En el caso de los funcionarios que llevan menos de un año los niveles de confianza y la respuesta hacia las demandas de los participantes varían, ya que esta correlacionada en parte con el perfil laboral que tienen o con las capacidades para ejecutar la política pública de acuerdo a sus intereses.

- ✓ ***Conocimiento en la política pública:*** Los implementadores como actores en el proceso de política pública, terminan asumiendo los programas o proyectos de maneras distintas, esto a que existen instancias superiores que toman decisiones frente a la forma de entender las políticas, en ocasiones distorsionando los objetivos iniciales

que se habían diseñado.

De esta manera, el conocimiento sobre la totalidad de las acciones del programa termina siendo supeditada por las acciones que ejercen el equipo de trabajo y por las decisiones que se emiten desde el nivel central como directrices para la implementación.

Si bien existe un conocimiento de lo escrito en la política pública por parte del implementador territorial, también es claro que su experiencia y vivencias fortalecen sus capacidades de actuar en el territorio y más con los beneficiarios.

- ✓ ***Capacitaciones:*** Las capacitaciones y actualizaciones frente a la política pública terminan siendo una herramienta necesaria para alinear los intereses de las instituciones con las realidades territoriales que viven los implementadores. Sin embargo, estos escenarios no siempre terminan siendo importantes para los *Street level bureaucracy* quienes sienten que no son participes en la formulación, así mismo que no son específicas para las diferentes áreas que componen el proyecto.

- ✓ ***Confianza en el equipo de trabajo:*** Para el caso de los *ángeles azules* el trabajo en equipo resulta ser el aspecto más importante para la implementación del programa, las condiciones y situaciones que a diario viven con los habitantes de calle conlleva a que esa cohesión e integración de acciones individuales les genere confianza durante las jornadas laborales.

  Para los implementadores territoriales trabajar en equipo representa una suma de acciones y prevenciones frente a la población habitante de calle, las características que tiene este tipo de beneficiarios establece una precaución latente en el equipo frente a la manera en que pueda reaccionar, afianzando sus lazos de confianza.

Para definir la variable dependiente (*VD)* y las independientes *(VI)* en la investigación se formularon preguntas tipo encuesta para algunos implementadores, especialmente a quienes hacen parte de los hogares de paso, como se presenta en la Tabla 13:

Tabla 13.

Variables usadas en el estudio de caso

Tipo de variable	Pregunta	Si	No
Dependiente Confianza en los implementadores territoriales	¿Considera que su relación con la SDIS se maneja lazos de confianza?	29	1
	¿Considera que su labor en el proyecto genera confianza a los habitantes de calle?	28	2
Independiente			
Labor que desarrolla en el proyecto	¿Cuál es su cargo dentro del proyecto?		
	¿Qué rol desempeña dentro de la política?		
Tipo de contratación	¿Cuál es su sistema de contratación en el proyecto?		
Tiempo laborando en la institución	¿Cuánto tiempo lleva trabajando en el proyecto?		
Conocimiento en la política pública	¿Conoce usted la política pública de fenómeno de habitabilidad en calle?		
Capacitaciones	¿Existen por parte de la SDIS capacitaciones referentes a la PPDFHC?		
	¿Existen por parte de la SDIS capacitaciones frente a su área laboral?		
Confianza en el equipo de trabajo	¿Confía en su equipo de trabajo?		

Esta tabla es elaboración propia a partir de las encuestas aplicadas a los implementadores.

Estas preguntas tienen como finalidad identificar a través de sus respuestas el grado de incidencia que tienen las Variables independientes (VI) durante su labor como implementadores de la política pública, así mismo aportar a las propuestas del ECIT que son exploradas en el capítulo siguiente.

Tabla 14

Grado de Incidencia de las variables independientes en la dependiente

Confianza en los implementadores territoriales		
Alta	**Media**	**Baja**
- Labor que desarrolla en el proyecto - Confianza en el equipo de trabajo	- Años en la institución -Conocimiento en la política pública	-Tipo de contratación -Capacitaciones

Esta tabla es elaboración propia

En la Tabla 14 se catalogan el grado de incidencia de las variables independientes en la dependiente, para el desarrollo de la selección se tuvo en cuenta las respuestas obtenidas a los implementadores encuestados. Bajo esta perspectiva se categorizan tres niveles: alta, media y baja.

Las variables independientes del primer nivel corresponden a la *labor que desarrolla el proyecto y la confianza en el equipo de trabajo,* esto a que los implementadores territoriales consideran que su labor es fundamental para generar el lazo de confianza entre las organizaciones y los beneficiarios, sienten una responsabilidad en la labor que les asignan y en el equipo de trabajo con quien comparten compromisos.

El nivel medio tiene incidencia en la confianza de los implementadores territoriales a partir de variables independientes como son es el *tiempo laborando en la institución y el conocimiento en la política pública*, donde su labor se concentra en la manera en que implementan las acciones del proyecto estableciendo confianza en su trabajo, así mismo la renovación constante de contratos por parte de la institución permite que se sientan estabilidad.

Como un tercer nivel se acude a la incidencia baja donde los elementos como *tipos de contratación y capacitaciones* entran a ser inferior en la confianza de los implementadores, esto a que como se mencionó anteriormente la estabilidad laboral termina

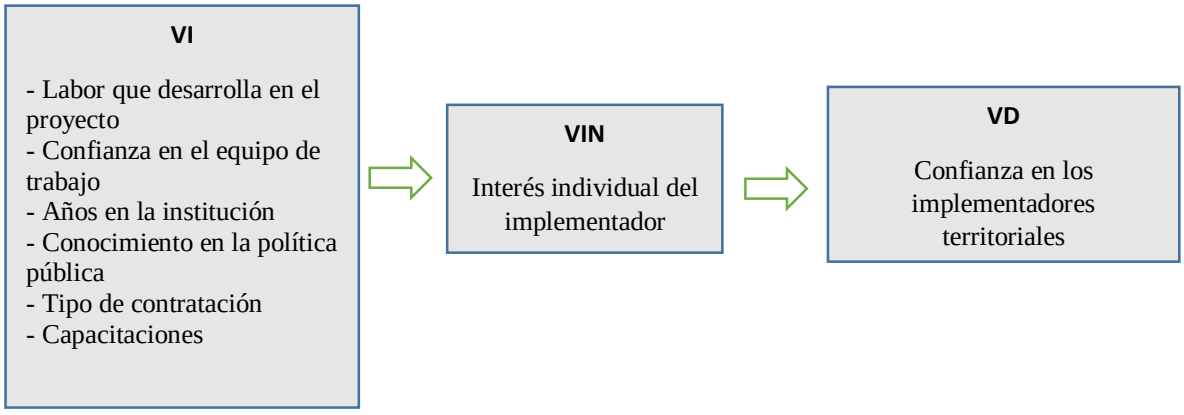
siendo valorativa más allá del tipo de contratación que tienen. Respeto a las capacitaciones son subsanadas a partir de la experiencia que adquieren en los espacios territoriales generando nuevas capacidades para su labor diaria.

Al conocer el grado de incidencia que tienen las variables independiente en la dependiente se procede a determinar la *Variable interviniente (VIN)* que para Tuckman (1978) se define como la conceptualización entre las causas y efectos que no siempre pueden ser controladas por el investigador, "la dificultad con este tipo de variables es que estando presentes son difíciles de identificar y medir por parte del investigador. De ahí que a veces se defina a nivel conceptual" (Buendía, Cólas, & Hernandez, 2001)

Bajo esta definición y posible dificultad de identificación se determina dentro de la investigación una variable interviniente (*VIN)* corresponde al *interés individual* que tenga el implementador durante su labor. Pese a ser un articulador entre las instituciones y beneficiarios, no deja der ser un individuo razonable que acude a ella para tomar decisiones, donde maximiza los beneficios y minimiza los riesgos, privilegiando y sobreponiendo sus intereses personales sobre los institucionales.

Figura 6

Esquema de Variables en la investigación



Esta figura es elaboración propia

3.4 Instrumentos y Etapas de Investigación.

Como instrumentos para la investigación se utilizaron y combinaron las siguientes herramientas que fueron seleccionadas previamente por las características cuantitativas del estudio de caso.

- ***Análisis de documentos:***

Para Pérez (1994) diseñar un tipo de estrategia en la acción sin tener un modelo conceptual previo, genera interpretaciones y posteriores análisis imprecisos en la investigación, ya que sin tener un conocimiento frente al campo que se quiere examinar puede terminar siendo erróneo las apreciaciones frente al fenómeno a estudiar.

Al conocer la documentación institucional de la política pública, así como los documentos, informes, plan de acción del proyecto seleccionado como estudio de caso, permite como fase fundamental para el desarrollo de la investigación un estudio previo sobre el tema abordar.

Para la selección de los documentos se clasificaron de la siguiente manera:

- Documentos impresos y virtuales: La política pública para el fenómeno de habitabilidad en calle, Decreto 560 de 2015, documento Nunca más "desechable", plan de acción 2016-2020 y las fichas técnicas del 2016 al 2019.
- Textos en multimedia: video campaña *ángeles azules* e infografías del proyecto "Prevención y atención integral al fenómeno de habitabilidad en calle".
- Medios informativos: noticias y redes sociales institucionales.

A pesar de la diversidad de documentos existentes frente a las acciones que ha llevado durante estos años el proyecto (5 años), las fuentes consultadas poseen un carácter indirecto en la información, ya que no permite tener un contacto directo con quien emitió los textos o estuvo presente durante la realización de estos. Sin embargo, no constituye un obstáculo para la investigación ya que permite conocer los documentos que acuden los implementadores territoriales para realizar su labor en la política.

El análisis implementado para la revisión de textos, abarca el método intensivo que busca estudiar con mayor detenimiento los documentos seleccionados siendo más frecuente en los diseños cualitativos que los extensivos que acuden a una gran cantidad de textos.

- ***Técnicas o métodos de observación:***

Las técnicas de observación como instrumentos de investigación permiten obtener información frente al fenómeno y los datos que se quieren analizar. Bunge (2007) señala la observación como procedimiento empírico inicial, que tiene como finalidad el estudio de uno o varios objetos de una realidad.

Durante el proceso de observancia el alcance del proceso incluye secuencias intencionadas y lógicas a partir de una temporalidad o espacio específico, donde son abordados elementos teóricos (abstractos) y elementos empíricos (prácticos). Bajo este contexto, el estudio de caso parte de un abordaje inicial de la política pública a través de información de documentos institucionales y de un acercamiento empírico con los *ángeles azules* a través de medios de comunicación.

Este instrumento aportó un marco descriptivo analítico en cada uno de las técnicas utilizadas durante el trabajo de campo, pero principalmente se centró como herramienta indispensable para los recorridos que se hicieron con el equipo de *ángeles azules* que hacen pedagogía en calle, ya que permitió identificar, conocer y aprender dinámicas presentes en espacios locales, así como tener un mayor acercamiento frente a la forma en que los *Street level bureaucracy* desarrollan su labor generando elementos para la argumentación del ECIT.

Una de las ventajas de utilizar este tipo de técnicas es que permite al investigador percibir las relaciones sociales entre los actores que intervienen en el proceso, en el caso de la población que atienden los *ángeles azules* esta corresponsabilidad fue analizada no solo con los habitantes de calle sino entre el propio equipo de trabajo.

En el caso de los habitantes de calle que aún no han sido beneficiarios del proyecto, la técnica de observación resulta ser efectiva, ya que por su condición tienden a no sentirse cómodos en una entrevista o encuesta; al usar esta herramienta se evidenciaron factores que contribuyeron a la sustentación del ECIT como es el acercamiento que tienen los

implementadores territoriales con los habitantes de calle y el trabajo en equipo a partir de la confianza de los *ángeles azules*.

- ***Técnicas individuales:***

Dentro del conjunto de técnicas individuales utilizadas para la investigación se encuentran 20 entrevistas semiestructuradas en audio, 16 encuestas que se aplicaron a algunos implementadores que no quisieron ser grabados y varios diálogos con algunos actores de la política que no necesariamente fueron registrados por voluntad de quienes accedieron, pero su experiencia y conocimiento aportaron para la investigación.

Se acude a técnicas individuales como una herramienta que permite perfilar y focalizar personas que se consideran necesarias para entender el fenómeno a investigar; al ser un estudio de caso de corte cualitativo, las entrevistas y encuestas permiten alternar las perspectivas y prospectivas que tienen frente al proyecto de implementación, siendo una alternativa de participación para quienes se sienten cómodos hablando o escribiendo su percepción.

Las entrevistas y encuestas se realizaron en los tres centros seleccionados: un *hogar de paso*, la casa *comunidad de vida* y el centro de *enlace social* todos ubicados en Bogotá. Para ello se seleccionaron implementadores del proyecto de manera aleatoria permitiendo que estuvieran presentes diferentes niveles operativos, así como perfiles profesionales durante la aplicación de las herramientas individuales.

En el caso del director de la política y los coordinadores territoriales se hizo entrevista grabada con una aproximación de una a dos horas con cada uno, permitiendo de esta manera tener una documentación más clara que sirvió para la elaboración de las preguntas y guía en el *focus group* a los participantes ya que con ellos se solventaron dudas que se tenían frente a los documentos analizados previamente y sobre la forma de implementar el proyecto desde el nivel central.

- ***Técnicas grupales***

Los *grupos focales* como una técnica de investigación permite que el grupo de participantes sienta confianza al decir sus opiniones, para Hamui-Sutton & Varela-Ruiz

(2013) "La técnica es particularmente útil para explorar los conocimientos y experiencias de las personas en un ambiente de interacción, que permite examinar lo que la persona piensa, cómo piensa y por qué piensa de esa manera".

Inicialmente se aplicó esta técnica a un grupo de implementadores de uno de los centros seleccionados, pero el resultado no termino siendo el esperado dentro del ejercicio, esto a que la participación fue mínima, se sintieron coaccionados porque el espacio laboral donde se realizó o quizás porque estaba alguno de los jefes inmediatos de ellos en los proceso, por lo tanto se decide aplicar encuestas semiestructuradas en los centros que faltaban por evaluar.

Caso contrario sucede con el grupo de habitantes de calle quienes en su mayoría no saben leer o escribir y por su condición no quieren tener un registro que los comprometa. Esta técnica grupal aportó mayor relevancia al momento de realizar el ejercicio con ellos, permitiendo colectivamente que se llevara un registro grabado de la actividad y teniendo como respuesta una participación activa durante el ejercicio.

El primer *Focus group* se desarrolló con 15 participantes que llevaban en el hogar de paso entre una semana y dos meses, todos hombres[26] con perfiles entre 5 meses a 10 años de habitar calle, algunos ya tenían varios ingresos al programa y otros estaban a la espera de ser remitidos al *centro comunidad de vida* para continuar con el proceso de resocialización.

Para la selección de los participantes se acudió a los promotores sociales del *hogar de paso,* quienes escogieron por conducta y capacidades a quienes podían ser partícipes en la actividad, se hizo una verificación previa del nivel de ansiedad y comportamiento que tienen dentro del espacio con personas diferentes al programa, salvaguardando los protocolos de seguridad que se tienen dentro del centro.

El segundo ejercicio grupal se decidió realizar la misma actividad en el centro *comunidad de vida* con 25 participantes, para ello se acudió a uno de los espacios de capacitación previstos durante la formación que reciben allí. Esta vez se contó con la participación de dos

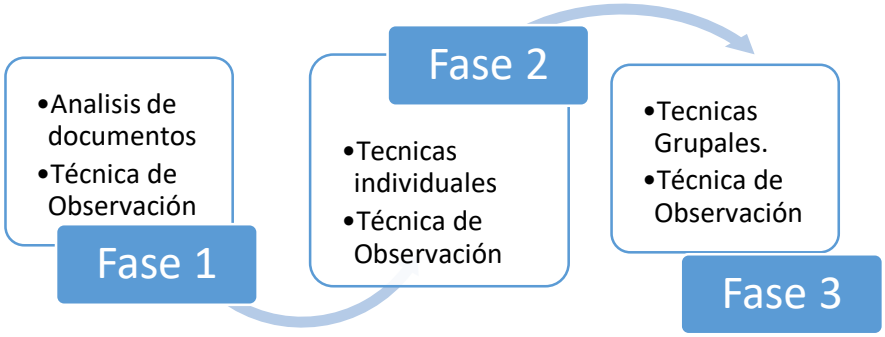
[26] La mayoría de los participantes que están en los hogares y centros de servicios del proyecto son hombres, esto a que el 90% que habita calle en la ciudad pertenecen a este género. Cuando se hizo la visita a este centro no se contaba con la presencia de ninguna mujer, por ello el grupo seleccionado por los implementadores fue de solo hombres.

mujeres beneficiarias del proyecto, quienes compartieron sus experiencias antes de llegar al centro y su transición durante los servicios prestados de la Secretaria de Integración social.

El ejercicio de los *focus group* y la técnica de observación como herramienta para la recolección de datos, aporta en las investigaciones de corte cualitativo una validez y confiabilidad dado a la cercanía que se tiene con los participantes, de igual manera, por la dinámica presente en la interacción constante permite identificar y resaltar aspectos importantes sobre la implementación antes no previstos inicialmente.

Figura 7

Etapas en la recopilación de datos



Esta Figura es elaboración propia.

3.5 Conclusiones Preliminares

Para el desarrollo del trabajo de campo y los resultados expuestos durante esta tesis, se acudieron a distintas técnicas de investigación como estrategias que dieran una aproximación sobre la manera en que se llevaba a cabo la implementación del proyecto, así como la participación de los actores durante su ejecución.

En un primer momento se realizó el ejercicio de grupos focales con algunos implementadores de un centro de atención, el resultado no fue el esperado dado a que no hubo participación activa de ellos durante la actividad, quizás por temor a los coordinadores

que se encontraban presentes. Esta experiencia llevo a replantear las estrategias para lograr buscar las técnicas correspondiente para los perfiles seleccionados, en el caso de los implementadores territoriales se optó por el modelo de encuestas, facilitando así que existiera mayor libertad para expresar las perspectivas que tenían frente al proyecto sin miedo a una represaría institucional como sucedió en el primer acercamiento con grupos focales.

En el caso de los beneficiarios, al no contar algunos de ellos con el conocimiento de escribir ni leer, desde un principio se optó por grupos focales, los cuales tuvieron un impacto mayor al esperado, la participación que tuvieron en la actividad permitió acercarse a sus historias de vida y a conocer con mayor detenimiento las razones del por qué quisieron ser parte de la política pública. Para los directivos y mandos medios las entrevistas fue una de las técnicas utilizadas durante el trabajo de campo, al ser más personalizado el espacio y números de personas permitió que se aplicara de manera más abierta y fluida su conocimiento en la implementación.

Otra de las técnicas utilizada constantemente durante todo el estudio de caso fue la observación, al estar acompañando a un equipo de *ángeles azules* durante su labor, genero un valor adicional para esta tesis, el lograr entender los contextos territoriales, estrategias y dificultades que tienen durante su trabajo con los habitantes de calle evidencio en la propuesta del ECIT cuestionamientos sobre su rol en la confianza institucional y la manera en que los habitantes de calle entienden el alcance de las organizaciones en su vida personal.

Durante los recorridos no solo se observó la forma en que se acercan los *Street level bureaucracy* a los posibles beneficiarios, sino la manera en que los ciudadanos reconocen el trabajo que tienen al acudir a ellos para notificar la presencia de habitantes de calle cerca de sus casas o lugares de comercio en la localidad, afectando la percepción de seguridad que se tiene con la presencia de este tipo de población.

La definición y tipos de variables se desarrollaron de acuerdo a los primeros acercamientos que se tuvieron con los implementadores territoriales, manifestando circunstancias que permitieron perfilar situaciones que estaban presentes durante su labor y con su relación hacia la institución.

En conclusión el contar con un estudio de caso, dentro de las investigaciones de tipo cualitativa proporciona una comprensión amplia sobre el objeto de estudio que se está abarcando a través de la descripción que comparten las personas frente al fenómeno abordado, en este caso la confianza, donde se buscó con el diseño investigativo lograr tener un acercamiento sobre la forma en que los implementadores territoriales utilizan esta empatía durante su labor cotidiana.

Capítulo 4. El Enfoque de confianza en los implementadores territoriales – ECIT-

A modo introductorio

El presente capitulo desarrolla el modelo del enfoque de confianza en los implementadores territoriales como propuesta central de esta tesis. Para ello se observa la relación existente de los actores que intervienen: las instituciones, los implementadores territoriales y los beneficiarios alrededor del concepto de confianza.

El capítulo se divide en tres grandes bloques:

- Relaciones Institución – implementador
- Relaciones Implementador – beneficiario
- Relaciones Beneficiario – institución

El propósito es contrarrestar la exposición argumentativa del marco teórico con el estudio de caso seleccionado la "*atención integral y prevención al fenómeno de habitabilidad en calle",* buscando generar un panorama frente a las limitaciones y aportes que tiene el ECIT en los programas sociales, sin desconocer su aplicabilidad a otras políticas públicas. Posteriormente se hacen unas premisas del enfoque como parte de las conclusiones preliminares con el fin de identificar limitantes y contextos para su aplicación, dejando abierto el debate frente al aporte de esta tesis en el estudio de la implementación.

4.1 La Argumentación

La revisión bibliográfica, las propuestas conceptuales y los marcos teóricos sobre instituciones, implementadores territoriales (*Street level bureaucracy)* y confianza, permiten construir un enfoque que busca entender las relaciones que se ejercen dentro de estos espacios de interacción, observar lo que ocurre entre los actores e instancias que intervienen en la implementación, afectando o sumando durante el proceso.

El ECIT parte de la importancia que tiene la confianza institucional como instrumento de gobernabilidad y gobernanza para los ciudadanos, acentuando el valor de la confianza

como un elemento central dentro del capital social, la cooperación, los procesos de gestión y la participación que ejercen los funcionarios públicos en estructuras estatales. De esta manera, el Enfoque propuesto reconoce y se sustenta principalmente en los aportes que Michael Lipsky (1980) hizo sobre los *Street Level Bureaucracy*, quienes como funcionarios de primera línea desempeñan un rol clave dentro de la implementación, siendo *"la llave de la ciudadanía"* para entrar al espacio de las instituciones públicas como lo sustenta posteriormente otros autores del modelo *Botton Up*.

La correlación existente entre los actores que contempla el ECIT, aporta al estudio de Berman (1978) sobre la microimplementación una triangulación entre las instituciones, los implementadores territoriales y los beneficiarios descritas para Bardach (1977) como un proceso de ensamblaje para llevar a cabo los fines de la política, siendo la confianza un elemento central entre las acciones y decisiones que son ejecutadas en el proceso de implementación. Así mismo, la constante dependencia y articulación entre los actores genera un *interés encapsulado* (Hardin, 2002) entre quienes son participes de las transacciones que implican las políticas públicas y las constantes negociaciones en las relaciones de confianza de quienes intervienen en ellas como lo señala la Figura 9.

Figura 8

Triangulación de actores en el ECIT



Esta Figura es elaboración propia.

La triangulación de actores en el ECIT, infiere una correlación existente entre estos tres agentes, donde las acciones e intenciones que tienen cada uno de ellos en el proceso de

implementación están centrados en la confianza que se da a través de normas formales e informales que se van generando durante la ejecución de su rol dentro de la política, siendo el resultado de la suma de escenarios de negociación, conflictos, incertidumbre y transacciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de las políticas.

Siendo así importante el rol de las instituciones como organismos públicos encargados de desempeñar funciones específicas a través de normatividades, imposiciones legales y regulaciones en el comportamiento de los individuos, ya que al contar con una legalidad y legitimidad frente a los ciudadanos a través de sus acciones, construyen medidas de confianza sustentadas en antecedentes históricos o por aspectos sociológicos entre otros, que permiten reconocer su existencia en la esfera gubernamental.

Al estar conformadas las instituciones por individuos, necesariamente deben confiar en el trabajo y la labor que desarrollan cada uno de ellos durante la implementación, ya que les resulta imposible vigilar las acciones que ejecutan a nombre de ellas con los ciudadanos, así como la veracidad en los resultados e información que se reporta frente al avance de la política pública. Para Bigley & Pearce (1998) esta confianza se da porque los actores y las organizaciones de alguna manera terminan siendo vulnerables entre sí cuando interactúan en situaciones sociales, relaciones o sistemas que involucra un riesgo en su estabilidad economica, social o política dada por la no existencia de poder controlar todo.

En el caso de los implementadores territoriales la confianza constituye un factor importante para llevar a cabo su labor como representante de las mismas en los espacios territoriales, esto a que al estar regidos por normas y protocolos institucionales confían en que sus acciones van a estar respaldadas ante los beneficiarios. Para Coleman (1990) asumen el rol de un *tercer agente* estableciendo confianza entre la institución y los beneficiarios, ya que son quienes canalizar las acciones de las políticas frente a las respuestas que esperan los ciudadanos por parte del gobierno.

La relación de confianza desde la perspectiva de los beneficiarios hacia las instituciones parte de la manera en que perciben los servicios, siendo los *Street level bureaucracy* una primera instancia para acercarse a esta, les permite conocer más sobre las competencias que tiene la institución en sus territorios y el alcance que puede llegar a tener

la política en sus demandas, creando en algunas ocasiones empatía que se transforma en confianza institucional.

4.1.1 Las Premisas del Enfoque en Escenarios de Implementación de Políticas Públicas

El ECIT como un aporte en el análisis de la implementación, busca abrir una reflexión y debate frente a la manera en que se puede abordar los procesos micros en las instituciones a partir de los funcionarios en este caso de primera línea, quienes a través de la confianza como individuos pueden llegar a trasmitir a los beneficiarios los interés institucionales sobre los servicios que prestan las organizaciones desde un carácter social como en este caso.

Para ello el enfoque propuesto parte de las siguientes premisas:

- ✓ Es un enfoque centrado principalmente en la confianza de los implementadores territoriales como agentes de primera línea en el territorio, por lo tanto su desarrollo está basado en las dinámicas, perspectivas y lineamientos que deben ejercer estos burócratas a nivel de calle en diversas situaciones para lograr cumplir con la implementación a través de medidas de empatía que utilizan con los beneficiarios y la institución.
- ✓ La particularidad del ECIT aporta a los estudios de confianza institucional elementos de análisis para analizar la manera en los actores locales responden a las demandas sociales a través de respuestas individuales, que terminan siendo señaladas como reacciones organizacionales ante los ciudadanos.
- ✓ La confianza como un factor determinante entre actores como lo manifiesta el ECIT puede aportar no solo en el proceso de implementación, sino que también puede ser utilizado para el diseño y evaluación de políticas públicas, dado a la interacción que se ejerce entre diversos agentes durante estos procesos.
- ✓ Asume las relaciones individuales y colectivas como una estrategia de intercambio a partir de los intereses que se dan en la construcción de decisiones y por lo tanto de la confianza que se crea entre las personas y las instituciones, por ello opera bajo la racionalidad limitada de los actores que intervienen en las políticas.
- ✓ Tiene en cuenta la discrecionalidad de los implementadores territoriales como una

variable en la relación con la institución y los beneficiarios, reconociendo la existencia de riesgos e incertidumbre en las transacciones que no necesariamente están relacionadas con las medidas de confianza que se aplican.

- ✓ Su estrategia está orientada a tres dimensiones básicas dentro de la implementación: las organizaciones, los funcionarios y la sociedad que cree en la efectividad de los programas sociales, siendo una unidad para el análisis del funcionamiento en los procesos de implantación a través de las relaciones de confianza establecidas por los agentes que hacen parte del proceso.
- ✓ Asume en sintonía con los aporte de los modelos *Bottom Up* el actuar de los actores locales como parte de los dilemas existentes entre el diseño y la implementación, considerando un rol importante los comportamientos y teorías que se han gestado en torno a la confianza como un elemento necesario para la construcción de capital social y legitimidad en las acciones de las instituciones.

Para ampliar las premisas y argumentación presentadas a continuación se desarrollan tres unidades de análisis que amplían, profundizan y sustentan el ECIT a partir de los marcos teóricos y hallazgos conceptuales propuestos en el capítulo uno (1) con el estudio de caso descrito en el capítulo dos (2).

4.2 Relación de Confianza Institución- Implementador

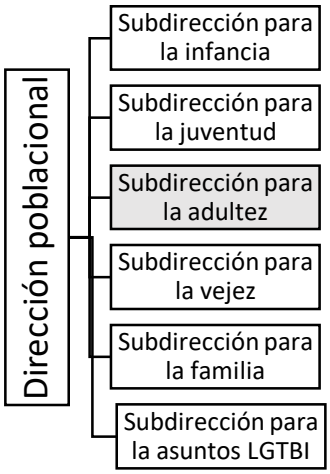
Desde la perspectiva de Elmore (1978) la confianza de las instituciones se ve reflejado en sus implementadores a través del desarrollo organizacional, donde la comunicación y el consenso son esenciales para entender la manera en que los *Street level Bureaucracy* abordan las directrices de los funcionarios con una jerarquía mayor, poniendo la confianza en su conocimiento y experiencia en el tema como elementos claves para atender las actividades programadas en la política. Sztompka (1999) lo describe a través de la confianza axiológica y fiduciaria que implica cumplir con unas obligaciones adquiridas más alla de un intéres propio por parte de quienes entran a ser parte de la institución.

Para el estudio de caso que compete esta tesis, la Secretaria Distrital de Integración Social – SDIS- como institución encargada de liderar y formular las políticas sociales de Bogotá, tiene como competencias ejecutar acciones que "permitan la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de sus derechos, mediante el ejercicio de la corresponsabilidad y la cogestión entre la familia, la sociedad y el Estado." (Secretaria Distrital de Integración Social, 2019).

Para ello cuenta con seis (6) subdirecciones encargadas de direccionar las políticas públicas de acuerdo a los grupos etarios, donde en la oficina de adultez se encuentra la Política pública del Fenómeno de habitabilidad en calle.

Figura 9

Esquema institucional donde se ubica la PPDFHC



Esta Figura es elaboración propia a partir de la información de la Secretaria de Integración social (2020).

La subdirección está compuesta por un equipo encargado de coordinar las acciones desde el nivel central, desarrollan acciones de implementación en las localidades y un subdirector encargado de guiar los lineamientos de la política.

Partiendo del institucionalismo normativo, los individuos reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados a través de comportamientos voluntarios e involuntarios que están regidos por normas y leyes previamente definidas en las organizaciones. En el caso de *los ángeles azules,* estos valores institucionales se reflejan a partir del uso de la chaqueta azul que constituye su distintivo más visible y reconocido entre

los beneficiarios y la población de Bogotá, ya que representa la Secretaria de integración social como órgano encargado de direccionar políticas poblacionales y sociales en la ciudad, otorgándoles una confianza institucional y seguridad para quienes hacen parte de sus servicios.

Desde un enfoque del institucionalismo racional o económico, los actores optimizan beneficios a través de su comportamiento en función de sus preferencias y a una estructura de incentivos, como lo menciona North (1995), siendo las instituciones reglas funcionales dentro de la sociedad que permiten el logro de unos determinados objetivos. El reconocimiento social y el ejercicio que hacen los *ángeles azules* con los beneficiarios no solo genera incentivos en la labor que ejecutan territorialmente, sino que aporta visiblemente en las acciones organizacionales a nivel social, ya que construyen identidad institucional dentro de los ciudadanos y los habitantes de calle.

Este reconocimiento, desde el institucionalismo sociológico de los *ángeles azules* significa crear simbolismos, códigos, y valores compartidos a través de experiencias, saberes y métodos que han desarrollado para la implementación del proyecto, teniendo como centro la importancia del trabajo en equipo. A partir de ello, se han consolidado como referente social e institucionalidad en los territorios que llevan a cabo la política social, ya que como implementadores territoriales sienten un reconocimiento de su labor por parte de los habitantes de calle y de la ciudadanía, quienes acuden a ellos para reportar casos que ameritan una intervención distrital, evidenciando una confianza creada alrededor de las acciones y respuestas por parte de los implementadores como funcionarios de la Secretaria Distrital de Integración social- SDIS-.

Para la institución, esta confianza ciudadana significa delegar funciones y tener presencia estatal a través de personas que actúan como representantes en los territorios, confiando en las labores que ejecutan en nombre de la organización y asumiendo las actuaciones que tienen los funcionarios públicos frente a la población. De esta manera, la institución debe confiar en quienes hacen parte de sus competencias gubernamentales, para ello acuden a procesos de selección previo del personal a contratar o en algunos casos terminan cumpliendo con pago de cuotas políticas impuestas desde los gobiernos de turno.

En el caso del proyecto *"prevención y atención integral al fenómeno de habitabilidad en calle"* el 90 % de las personas que trabajan allí están por orden de prestación de servicios, esta modalidad implicaría alta rotación de personal, pero como lo indica el subdirector de adultez la naturaleza de la labor que ejerce los *ángeles azules* conlleva a que el equipo se mantenga, ya que aunque se presenten cuotas políticas no todas las personas que llegan allí tienen la capacidad y vocación para realizar un trabajo con habitantes de calle como implica la política pública.

Al respecto el subdirector menciona que como mecanismo para el ingreso del programa se hacen exámenes de conocimiento y de campo, por ejemplo a los posibles candidatos para ser parte del equipo de *ángeles azules* se citan a tempranas horas de la madrugada o muy tarde en la noche en sitios que son considerados de alto volumen de habitabilidad en calle, con el fin de conocer su disposición de aprendizaje así como sus competencias para llevar a cabo la labor frente a los beneficiarios.

Este ejercicio permite identificar si quienes van a ser parte de la institución cuentan con las competencias que se requieren, ya que a diferencia de otras políticas públicas del distrito el contacto con población que habita en la calle no es fácil, generando que muchos de ellos opten por no ser parte del equipo de trabajo, descartándose cuotas o imposiciones políticas y así mismo generando lazos de confianza a partir del compromiso de quienes deciden ser *ángeles azules* con la institución.

Desde la perspectiva de Bigley & Pearce (1998) las instituciones como organizaciones burocráticas generan confianza a través de reglas y jerarquías con el fin de establecer una serie de transacciones tanto internamente como externamente que les permite controlar la manera en que deben actuar los implementadores; en el caso de la Secretaria de integración social existen protocolos y medidas que ratifican lazos de confiabilidad y a su vez imponen normas que deben cumplir los funcionarios durante el tiempo que trabajen en el proyecto, como son las labores estipuladas en el contrato.

Estas estrategias apuntan no solo a prevenir riesgos laborales sino a generar en los implementadores territoriales seguridad frente a la labor que desarrollan con el habitante de calle, así como crear medidas de confianza con la institucionalidad en las acciones que llevan

a cabo durante el proceso de implementación, por ello desde la subdirección de adultez se realizan actividades como:

- Campañas de prevención: los *ángeles azules* son vacunados con frecuencia para evitar el contagio de enfermedades que pueden llegar a trasmitirles los habitantes de calle y pueden poner en riesgo la salud del implementador.
- El uso obligatorio de guantes y tapabocas durante el recorrido que hacen a diario los *ángeles azules*: durante el acompañamiento en los recorridos se pudo evidenciar la importancia que tiene el acercamiento al habitante de calle y la forma de hablar con ellos, siendo una estrategia que utiliza los implementadores territoriales para generar confianza y poder convencerlos de hacer parte de los servicios que ofrece el proyecto, por ello es necesario tener estas herramientas de protección.
- Cuentan con una ARL (Administración de riesgos laborales) en el rango más alto[27] que implica mayor cobertura en su labor diaria y cubrimiento en caso de accidentes: dada a la exposición a diario y contacto con los habitantes de calle resulta necesario para los implementadores no solo contar con los servicios de salud, sino con una administradora de riesgos que complemente atenciones no previstas por las empresas prestadoras de salud en caso de una emergencia durante su labor en las calles o en los centros de atención donde llegan beneficiarios con distintos grados de agresividad que pueden poner en riesgo la integridad de los promotores sociales.

A pesar de los mecanismos y respaldo institucional para ejercer la labor territorial, en algunos casos no es suficiente para algunos implementadores, llevándolos a que abandonen el contrato o hagan cesión del mismo. Quienes deciden confiar en la institucionalidad en este caso que ofrece la Secretaria de integración social, son conscientes de los peligros que corren al atender población que habita en la calle y al grado de

[27] Las ARL en Colombia tiene como función prevenir, proteger y llegar atender enfermedades productos del trabajo así como accidentes si se llegan a presentar, se clasifican por niveles de acuerdo a la labor que desarrolle el empleado, siendo el nivel 5 el riesgo máximo con una cobertura especial.

incertidumbre que tienen en algunas situaciones no previstas por los protocolos institucionales.

Es así que durante las entrevistas con los implementadores manifestaron sentirse apoyados por otras instituciones cuando se presentan contingencias que ponen en riesgo su integridad física y que pese a los existencia de protocolos institucionales son situaciones difícil de prever. Por ello acuden al cuadrante[28] de la policía Nacional, quienes les brinda en caso de ser necesario, apoyo y seguridad ante la situación que genera el contacto con habitante de calles cuando se sienten amenazados por la labor que llevan los *ángeles azules* en su espacio territorial o en ocasiones porque están bajo efectos de sustancias psicoactivas reaccionando de manera violenta ante su presencia.

Desde la perspectiva de Sabatier y Mazmanian (1981) las instituciones son las principales responsables de orientar el comportamiento de los implementadores, pero está claro que no siempre pueden lograr abarcar situaciones particulares, por ello es relevante hablar desde un enfoque de implementación local centrado en acción y reacción, donde las decisiones que toman los *street level bureaucracy* frente a los grupos destinatarios no pueden ser constantemente consultados a los altos mandos ya que se presentan situaciones que ameritan una intervención inmediata.

De esta manera la confianza es un elemento simbiótico dentro de la reciprocidad de acciones entre la institución y el implementador, esto a que las organizaciones delegan funciones en las personas contratadas para ejercer la labor que implica regirse bajo marcos normativos previamente conocidos por los implementadores, siendo profesionales que desempeñan servicios públicos como miembros de una organización que representan. En el caso del implementador implica conservar su trabajo teniendo en cuenta decisiones y acciones que afectan su evaluación institucional.

Para Shapiro (1987) estos escenarios de confiabilidad reciproca se gestan a partir de la existencia de barreras que no permite a los altos mandos que direccionan la política contar a menudo con un acceso directo a las actividades ejecutadas en la implementación, así como

[28] Los cuadrantes son una estrategia utilizado en Bogotá, donde por sectores está determinado un número de agentes de la policía quienes son los responsables de velar por ese espacio local.

tener información primaria sobre los intereses, perspectivas, dudas y expectativas de los beneficiarios sobre la política pública, terminando por confiar en los datos suministrados por los implementadores territoriales como un aspecto veraz dentro del cumplimiento de las metas diseñadas.

Desde un análisis del institucionalismo de elección racional, los implementadores territoriales encuentran en estos escenarios de confianza beneficios negativos o positivos que reciben por ser parte de la política pública, ya que pueden maximizar intereses individuales a partir del respaldo que sienten y reciben como intermediadores de las instituciones que pertenecen en el territorio como lo manifiesta el subdirector de adultez.

De igual manera las instituciones se benefician de las experiencias y capacidades profesionales que tienen los *Street level bureaucracy* sobre la manera de abordar la implementación, aunque estas no siempre son escalonadas a los a los altos mandos terminando por ser ignoradas por quienes direccionan la política. O´Toole (2000) describe este factor como lo qué sucede entre el establecimiento de la política y su impacto en el mundo de la acción.

Para Hill & Hupe (2002), dentro de estos espacios de acción, surgen dos actores que entrelazan relaciones de confianza: el *funcionario político* quien proporciona los objetivos, las bases y los principios bajo los cuales debe regir la política a ejecutar; y *el administrador*, encargado de desarrollar las herramientas más apropiadas para materializar lo dispuesto por el funcionario político.

Estas relaciones generan instrumentos por parte de las instituciones hacia los implementadores, con el propósito de controlar las acciones que desarrollan los funcionarios dentro de los procesos de implementación, siendo necesarias para la regulación del comportamiento que tiene el funcionario entre los beneficiario y alcances en la política.

La Tabla 15 presenta algunas medidas utilizadas institucionales para regular las actuaciones de los *Street level bureaucracy* y el posible efecto que surge en ellos su aplicación, tomando como referencia algunos conceptos trabajados en el capítulo 1 sobre implementación y confianza.

Tabla 15.

Instrumentos de confianza entre las medidas institucionales y el efecto en el implementador

Autor	Medidas institucionales	Efecto en el implementador
Chin y Benne (1969)	Normativo- reeducativo	Cumplimiento en las orientaciones
Elmore (1978)	Desarrollo institucional	Comunicación y consenso
Kaufman (1971)	Coerción, represión e incentivos	Acatamiento
Sabatier y Mazmanian (1981)	Orientan el comportamiento	Acción y reacción
Bigley & Pearce (1998)	Reglas y normas	Regulan el comportamiento
Sztompka (1999)	Confianza axiología y fiduciarias	Interés personal y colectivo

Esta tabla es elaboración propia a partir de los conceptos teóricos de los autores.

Entonces pese a la existencia de medidas institucionales para regular y crear confianza entre las instituciones y los implementadores de las políticas, no siempre la respuesta es la esperada organizacionalmente, esto a que el comportamiento de quienes implementan las políticas como individuos que son, están supeditadas a la *acción y reacción* de la situación, más allá del establecimiento de protocolos institucionales.

Sumado a ello, las instituciones también generan espacios de confianza con otras organizaciones, la variedad de actores que intervienen dentro del proceso de implementación implica espacios de cooperación y articulación para lograr cumplir con las metas propuestas en las políticas públicas, y al igual que la relación con los implementadores territoriales existen barreras físicas para controlar el desempeño, así como las acciones e interacción de sus funcionarios públicos.

Entonces esa relación no solo se extiende hacia los integrantes de la institución sino hacia otras organizaciones que también cuentan con individuos que toman decisiones y son participes como un tercer agente en la transacción y resultados de las políticas públicas.

Para el caso del programa de *prevención y atención al fenómeno de habitabilidad en calle* existe una constante articulación con la Secretaria Distrital de Salud como actor de la política pública, dado a que por su competencia cuenta con programas para cubrir emergencias médicas y psiquiátricas en los beneficiarios. Esta atención como lo manifiestan los *ángeles azules* no siempre es oportuna en algunos casos, siendo ellos quienes asumen estrategias para contener las emergencias, ya que sienten que los beneficiarios confían en su labor y no pueden defraudarlos, dejando expuesto la existencia de unas medidas de confianza entre la institución y su participación en el proyecto.

4.2.1 Relación de Confianza Implementador- Institución

Los determinantes de confianza que surgen entre el implementador territorial y la institución inician con la relación contractual que los reconoce como parte de la organización; al empezar a desarrolla su trabajo van generando conocimientos sobre las normas y protocolos que rige el programa social del cual hacen parte, así mismo la interacción con otros compañeros del proyecto les va mostrando posibles escenarios que debe enfrentar durante su permanencia e interacción con los habitantes de calle, reduciendo la incertidumbre que genera ser parte de un proceso de implementación.

Para los *Street level bureaucracy* como funcionario de primera línea los niveles de confianza hacia la institución varían de alto, medio y bajo de acuerdo a las variables que fueron identificadas durante el trabajo de campo expuestas en la Tabla 16. Para el análisis y agrupación de los campos presentados se tuvo en cuenta las respuestas de los *ángeles azules* al preguntarles sobre los factores que intervienen en su labor.

Tabla 16

Nivel de confianza entre el implementador y la institución

Implementador territorial	**Institución**			
	Confianza en la Normatividad	Confianza Trabajo en equipo	Confianza En la articulación con actores de otras organizaciones	Confianza En los cambios de gobierno
	Alto		Medio	Bajo

Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas a los implementadores de los centros de atención del proyecto.

Nivel alto: confianza en la normatividad y en el trabajo de equipo.

Para el implementador la normatividad representa una confianza alta con la institución, sienten que las normas, protocolos y demás aspectos jurídicos que tiene la Secretaria de integración social, les brindan garantías suficientes para respaldan las decisiones que toman en su trabajo frente a la implantación del proyecto.

Esta confiabilidad desde el institucionalismo normativo para Peters (1999) se refleja a través de la *lógica de lo adecuado*, cuya finalidad es regular el comportamiento de los individuos a partir del marco jurídico que tiene la política y la organización en el proceso de implementación, les permite a los funcionarios poder calcular las consecuencias que tienen las decisiones que toman durante la labor que ejecutan a diario en el proyecto. Para Tsebelis (1990) las reglas se asumen de manera formal en las organizaciones para distinguirlas de las costumbres, siendo moldeadas por los actores como lo menciona March & Olsen (1989).

La confianza en la normatividad institucional permite al implementador territorial identificar aspectos que regulan su comportamiento como miembro de una organización que busca ser representada a través de ellos en los espacios locales, pero no siempre sus decisiones están enmarcadas en estas directrices como lo sugiere la política pública. La discrecionalidad como una característica de los *Street level bureaucracy*, los lleva a tomar decisiones en el proyecto sin ser necesariamente consultados en un nivel central o a los altos mandos quienes direccionan la política, confían que sus acciones como implementadores

hacia los beneficiarios estén respaldadas en caso de ser necesario, por las organizaciones que hacen parte.

De esta manera, la confianza que siente el funcionario hacia la institución desde el campo normativo implica no solo un respaldo en la labor que llevan en la implementación, sino que también pese a su discrecionalidad les permite regular situaciones descritas en la política. En el caso de los *ángeles azules,* por su labor están expuestos a riesgos durante los recorridos que a diario realizan para implementar el proyecto en zonas consideradas de mayor peligrosidad, al contar con protocolos y rutas de atención en situaciones de emergencias acuden a ellas para lograr controlar la situación, reduciendo el nivel de discrecionalidad que pueda llegar a ejercer un miembro del equipo durante la atención.

Respecto al trabajo en equipo los implementadores que hace parte de proyecto, encuentran como fortaleza sentir que durante sus actividades laborales cuentan con colegas que les facilita realizar el trabajo a traves de estrategias compartidas y rutinas que desarrollan a partir de las experiencias vividas en el territorio. Igualmente para ellos el solo hecho de ser parte de la Secretaria de integración social, les genera una identidad institucional que logra cohesionarlos como miembros de la política pública, donde la acción de uno es la acción de todos frente a los habitantes de calle.

Al identificarse como miembros que pertenecen a una misma institución, los individuos crean lazos de confianza hacia la organización no sólo por el lazo contractual que tienen con ella, sino a través de experiencias compartidas por otros miembros del equipo de trabajo. Al recibir el implementador una respuesta positiva por parte de la Secretaria de integración social frente alguna situación que ameritaba su respaldo, es compartida a sus compañeros aumentando el grado de confianza hacia esta; asi mismo quienes llevan varios años trabajando allí son referentes de estabilidad laboral para los demás miembros del equipo de trabajo, mostrando que pueden confiar en los procesos y continuidad de su labor en el proyecto pese al tipo de contrato que tienen, el cual termina cada año con posibilidad de renovación.

Lewis & Weigert (1985) atribuye este comportamiento a orientaciones reciprocas que simboliza acciones reales donde empera la confianza como un valor necesario para construir memorias colectivas sobre un hecho.

Por su parte Levi (1998) afirma la importancia que tiene la confianza entre los individuos ya que permite generar alternativas de solución colectiva sin afectar la institucionalidad que representan, para los *angéles azules* un comportamiento individual negativo puede traer consecuencias al equipo de trabajo y poner en riesgo el proceso de implementación hacia el beneficiario y la propia organización.

Nivel Medio: Confianza en la articulación con actores de otras organizaciones.

En el caso de la articulación con otras instituciones los implementadores encuentran en ella un nivel de confianza medio, desde un institucionalismo racional y retomando a Weingast (1996) los individuos comprenden la necesidad de adecuarse a las normas institucionales, ya que reconocen la existencia de otros actores, pero son consientes que al no pertenecer directamente a esta organización su relación y nivel de confianza cambia, ya que las respuestas de terceros frente acciones esperadas no depende directamente de ellos, sino de otros actores quienes pueden llegar a tener un mayor nivel de decisión en la política.

Confían en su institución pero también son consientes que existen procesos administrativos que retrasa la articulación con otras organizaciones de la política, generando que existan medidas de desconfianza cuando necesitan acudir a un servicio por parte de estas.

Nivel bajo: Confianza en los cambios de gobierno.

Por último la confianza hacia la institución en los cambios de gobierno es baja, aunque existe estabilidad laboral en los contratos, los implementadores saben que existen desiciones de carácter político que cambian cada 4 años cuando se esocge nuevo alcalde de la ciudad, siendo externa la capacidad de control institucional que se tiene frente a las decisiones en el programa como son presupuestos y recorte de personal.

Estos cambios de gobierno y el nuevo ingreso de personal al proyecto genera en los implementadores una confianza baja en la institución, ya que como lo mencionan en las

entrevistas, pese a la existencia de procesos de selección muchos de ellos son cuotas políticas de campaña electoral los cuales sus perfiles y experiencia no aportan al proceso que se lleva con el proyecto, poniendo en riesgo el valor del trabajo en equipo y por lo tanto la confianza que puede tener la politica pública a partir de las variaciones de tipo administrativo en la labor que desempeñan.

Sumado a lo expuesto en la Tabla 16, el 98% de los implementadores territoriales o *ángeles azules* al preguntarles sobre la confianza que sienten hacia la institución, manifiestan que no es posible realizar su labor en los espacios territoriales sin el respaldo distrital que significa ser funcionarios de la Secretaria de Integración Social. Dicen sentirse parte de una institución que históricamente tiene un reconocimiento ciudadano por las acciones que ejecutan en materia de atención poblacional, generando en ellos una mayor sensación de confianza al intervenir los territorios con su labor.

Solo un 2% de los implementadores entrevistados dice no confiar en la institución, atribuyen su percepción a situaciones donde no sintieron una respuesta ni apoyo por parte de la institución, terminando por afectar su labor en el proyecto y en algunas ocasiones su salud mental. A pesar de seguir trabajando con la política pública, dicen sentirse más apoyados por sus compañeros y en algunas ocasiones por los propios beneficiarios que por el nivel central quienes son los responsables de direccionar el proyecto.

Bajo este contexto la confianza que tiene los funcionarios en las instituciones no se limita solamente a un tema laboral o bajo unas normas de contratación, terminan siendo relaciones humanas, donde se construyen lazos que aportan a la implementación de políticas públicas, a partir de transacciones entre actores. Para Levi & Rosthein (1996) la confianza se crea desde las instuticiones, al ser percibias socialmente como justas y eficientes en las respuesta de las demanas; al estar integradas por individuos también ciudadanos, aportan a la cohesión social y a un reconocimiento histórico frente a la labor que desarrollan en sus comunidades los implementadores otorgandoles mayor confianza en las acciones que realizan allí.

Desde la perspectiva de las medidas de confianza entre el implementador y la institución, se acude a la teoría de elección racional, para entender como los *ángeles azules*

buscan maximizar los beneficios que tienen al ser miembros de una institución, minimizando los riesgos que asumen durante el proceso de implementación. Un ejemplo de ello, es la forma en que los implementadores tratan de regular las acciones que desarrollan con los beneficiarios, manifiestan que tratan de hacer su labor sin generar algún problema que retrase la implantación, saben que un error les puede costar la no renovación de su contrato laboral teniendo en cuenta que el 90% de ellos están por prestación de servicios que implica un vencimiento anual. Confían en los procesos de renovación que tiene la institución pero están claros de las situaciones que han llevado a que otros implementadores no continúen, por lo que miden la forma de actuar minimizando acciones que consideran riesgosas para su estadía en la política pública.

Los *ángeles azules* consideran como una medida de confianza por parte de la institución ser asignados a zonas de mayor peligrosidad o centros de servicios donde llegan habitantes de calle con mayores condiciones de vulnerabilidad física y mental, por su experiencia saben que esta labor no puede ser realizada por cualquier implementador, requiere de vocación, profesionalismo y como dicen ellos de mucha resistencia.

Para los implementadores su labor en las calle de la ciudad, implica asumir riesgos personales generados por las mismas dinámicas que tiene la población habitante de calle que atienden, en su mayoría estos posibles beneficiarios del proyecto tienen condiciones mentales, físicas y de salubridad particulares que aumenta la vulnerabilidad del *ángel azul* durante su trabajo. Pese a que existe una institucionalidad que los protege a través de medidas como la vacunación y el uso de elementos de bioseguridad no están exentos de contraer enfermedades, agresiones o poner en riesgo su vida; sin embargo como lo afirman los funcionarios del proyecto confían en los protocolos y rutas de atención establecidas por la entidad para llevar a cabo su labor en el territorio.

Esta correlación existente entre los implementadores hacia las instituciones, no solo está permeada por el lazo contractual y jurídico que los une, también se manifiesta por la vocación de servicio social que tienen frente a las realidades territoriales como es el caso de los habitantes de calle quienes son considerados por ellos como personas sujetas a derechos y deberes constitucionales que requieren de una reintegración ciudadana.

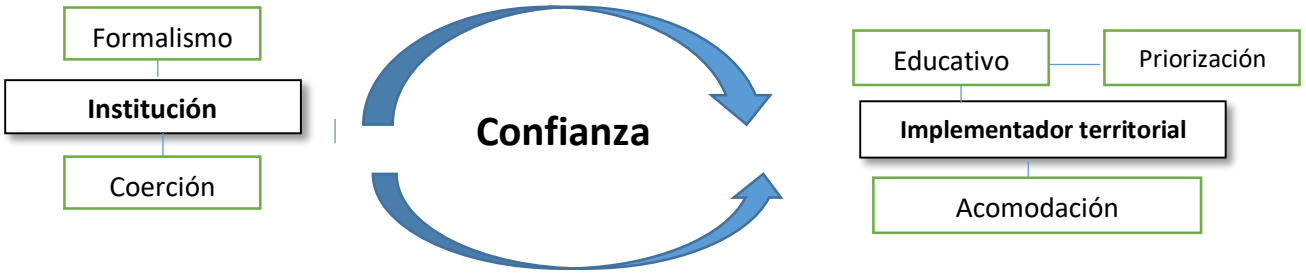
Otro aspecto importante para resaltar en esta relación de confianza entre el implementador y la institución es el reconocimiento ciudadano que reciben al portar la chaqueta azul que los identifica como *ángeles,* dicen sentirse apoyados por los ciudadanos de los barrios donde intervienen así como de los propios habitantes de calle. Desde la perspectiva de Shapiro (1987) este reconocimento ciudadano los convierte en agentes de confianza para quienes deciden ser parte de los servicios que ofrece la politica pública de habitabilidad en calle, encuentran en ellos una manera sencilla de acercarse a la institucionalidad, a través de la experiencia y especialización que supone ser un implementador territorial de la Secretaria de integración social.

Retomando el institucionalismo histórico la confianza construida entre el implementador y la institución puede interpretarse como la legitimidad de sucesos que precedieron su existencia como entidad gubernamental. Para Steinmo (2001), Pierson & Skocpol (2005) las disputas que se han dado entre diversos actores han logrado integrar las organizaciones como un centro de relaciones humanas entre individuos que asumen reglas impuestas por las instituciones.

La confianza como un valor presente en la interacción entre actores, es reflejada con mayor frecuencia en los procesos administrativos y de gestión que llevan a cabo los implementadores territoriales con la institución. De Boer (2019) menciona cinco dimensiones que aplican los *Street level bureaucracy* durante su labor: el educativo, la priorización y la acomodación, considerados como características propias del individuo durante su participación en las políticas. Las otras dos: el formalismo y coerción, son asumidas por las instituciones como respaldo en las medidas de confianza que emiten hacia los *ángeles azules* para regular su comportamiento.

Figura 10

Dimensiones del implementador territorial y la confianza institucional



Esta Figura es elaboración propia a partir del texto *Street-level enforcement style: A multidimensional measurement instrument,* por D. Boer, 2019, *International Journal of Public Administration*.

Esta relación dimensional de confianza entre los implementadores e instituciones presentadas en la Figura 11, no necesariamente implica estar estática durante el proceso de ejecución en la política, tiende aumentar o disminuir de acuerdo a las situaciones que deban asumir los actores frente a cambios marginales en el proyecto como es la toma de decisiones entre otras.

El trabajo que realizan los *ángeles azules* implica altos niveles de confianza con la Secretaria de integración social, quien le otorga la responsabilidad de ejecutar y llevar a cabo acciones formuladas institucionalmente a través de planes de acción anuales para mitigar el fenómeno de habitabilidad en calle en la ciudad.

Para acercar y profundizar la relación de confianza entre el implementador y la institución expuesta durante este apartado, se desarrolla la Tabla 17 que sistematiza el perfil, la profesión, los años en el proyecto y el tipo de contratación que tienen un equipo de *ángeles azules* que hacen parte de la estrategia de pedagogía en calle, quienes al tener un contacto directo con los posibles beneficiarios del proyecto sienten de manera más cercana las medidas de confianza con la organización por su labor diaria en los sitios de mayor concentración de habitantes de calle.

Tabla 17

Perfiles, nivel y años en el proyecto de los ángeles azules en terreno

Perfil *ángel azul*	**Nivel académico**	**Años labrando en el proyecto**	**Tipo de contratación por Orden de prestación de servicios -OPS[29]- o Planta -PL-[30]**	**Nomenclatura / Implementador Territorial (IT)**
Mujer	Profesional /psicóloga	7 años	OPS	IT1
Mujer	Profesional	2 años	OPS	IT2
Hombre	Técnico	5 años	OPS	IT3
Mujer	Técnica	3 años	OPS	IT4

Esta tabla es elaboración propia a partir del trabajo de campo y recorridos con el equipo.

La confianza institucional también se refleja a partir de las transacciones que tiene el implementador territorial con sus compañeros de trabajo. En el caso del equipo de pedagogía en calle, se resalta una buena relación de confianza entre ellos, no solo por la labor que hacen dentro del proyecto que involucra confiar en las acciones que aplican durante el acercamiento al habitante de calle, sino en la generación de lazos de cooperación que traspasa el ámbito laboral

Es evidente el conocimiento del territorio, la confianza hacia los protocolos de atención y las competencias que tienen como implementadores, consideran que estos aspectos son necesarios para poder desarrollar un ejercicio pedagógico donde los habitantes de calle no siempre están dispuestos a recibirlos o su estado mental no les permite entender los servicios que prestan como institución.

Al preguntarles sobre la confianza que sienten hacia la institución en su labor diaria que está centrada en hacer pedagogía con quienes deciden habitar la calle como estilo de vida, el IT1 responde que lleva coordinando equipos de trabajo hace más de 5 años, lo cual le ha permitido generar un lazo confiable con la Secretaria de integración social para lograr su labor, afianzado esa relación a partir de experiencias en el manejo de situaciones que no

[29] Orden por prestación de servicios: contratos a un año que pueden ser renovables.
[30] Planta: La modalidad laboral implica que son contratos indefinidos, esto a que se ganaron el espacio por concurso de méritos estatal.

están dentro del protocolo institucional pero su profesionalismo, relación con la organización y equipo de trabajo han solventado estas situaciones.

Scharpf (1997) define esta confianza entre los implementadores territoriales y la institución como el escenario donde se "deja un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas" durante su participación en la política, con el fin que los funcionarios lleven a cabo acciones que consideren necesarias para cumplir con las metas establecidas en el proyecto sin pasar por encima de la normatividad establecida.

Desde la perspectiva del IT3 su nivel de confianza hacia la institución es más grande, al ser el único hombre dentro del equipo entrevistado siente mayor compromiso por el bienestar de sus compañeras como miembro de una organización que vela por el bienestar social, generando que sus acciones estén respaldadas por la institucionalidad de la Secretaria de integración social al momento que reaccione antes una situación para proteger la integridad de alguna de ellas.

Así mismo menciona que la calle le ha enseñado aprender códigos de "supervivencia" que no están escritos en el diseño de la política pública, como es el caso del acercamiento hacia el habitante de calle para ofrecer los servicios cuando están dormidos en el piso. Manifiesta que en una ocasión su chaqueta fue cortada con una navaja al despertar un beneficiario, dejándole como enseñanza que este proceso se debe hacer desde los pies y no desde la parte superior como generalmente se realiza.

Este establecimiento de nuevos códigos para la implementación crea unas medidas de confianza con la institución por parte de los *ángeles azules,* asumiendo que estos nuevos "protocolos" son aceptados de manera indirecta o directa por las organizaciones sin necesidad de acudir al asesoramiento de los *policy makers* o cambios en el programa que implicaría una carga burocrática para la organización, simplemente se confía que la institución acepta la aplicación de estas medidas como parte del aprendizaje en procesos de implantación.

Al mismo tiempo como lo menciona el IT4 las situaciones que deben mediar a diario terminan siendo experiencias compartida con otros *street level bureaucracy*, quienes generan

entre ellos una institucionalidad sociológica y a la vez de elección racional frente a situaciones que no están previstas en el diseño de la política pública. Para Hill (2003) estos aprendizajes se convierten en recursos indispensables para la labor del implementador y al mismo tiempo como lo menciona Lipsky (1980) genera una alineación a los intereses de las instituciones a partir de las experiencias en los territorios.

Las situaciones y experiencias que a diario viven los implementadores territoriales no solo crean nuevos códigos y protocolos en la atención, sino también establecen estrategias para llevar a cabo su implementación tomando como partida las necesidades particulares de los beneficiarios. Un ejemplo de ello es el traslado de los habitantes de calle que deciden ser parte del proyecto, para este proceso el *ángel azul* llama al coordinador de zona para conocer la disponibilidad de cupos que tienen los centros dispuestos por la Secretaria de integración social y solicitar el servicio de un carro para el traslado.

El IT2 comenta que el proceso pueden demorar entre 1 a 2 horas dependiendo el número de beneficiarios que recojan y la ruta que se disponga, en ocasiones sucede que el habitante de calle no quiere asistir a un centro específico porque según lo manifestado por ellos en grupo focal realizado en uno de los centros, en algunos de estos lugares el personal que trabaja allí no les genera confianza o son sitios catalogados por ellos como peligrosos porque quienes asisten allí son agresivos o llegan en condiciones de alteración por el consumo de sustancias psicoactivas generando inestabilidad en su estadía.

En estos casos el implementador territorial confiando y actuando bajo la institucionalidad que representa, trata de convencer al beneficiario para que asista o en tal caso como actúo el IT1 promete buscarle otro centro pero hasta el día siguiente. Esta situación se presentó durante el recorrido cuando uno de los habitantes de calle a quien se le ofrece el servicio, manifiesta que no desea asistir a ese hogar de paso porque allí se siente vulnerable y la atención de los funcionarios considera es despectiva y mala.

Estas y otras situaciones que a diario deben resolver los *Street level bureaucracy* hacen que la confianza aumente hacia las instituciones, en parte porque confían en la labor que están ejerciendo sus compañeros de trabajo quienes respaldan las decisiones que toman para dar respuesta a las necesidades de los beneficiarios y por otra parte actúan bajo las reglas

legales que les otorga su institucionalidad. Para Burt (1992) el capital social de las personas se agrega a un capital organizacional que les permite ser un elemento necesario para consolidar medidas de confianza institucional.

Desde la argumentación de Lispky (1980) estos cambios y modificaciones que se dan de las reglas y procedimientos institucionales, están a su vez regidas por la discrecionalidad, permitiéndoles a los implementadores territoriales simplificar rutinas y crear sus propios patrones cuando les resulta insuficientes o inadecuados el procedimiento expuesto en la política pública, aportando de manera positiva o negativa en el proceso de implementación.

Pese a la discrecionalidad, los implementadores territoriales acuden a medidas de confianza institucional que les permite actuar en los territorios, donde se generan lazos de cooperación que en términos de Gordon (2013) se desarrollan con mayor presencia cuando hacen parte de un equipo de trabajo. Los *ángeles azules* están conformados entre 4 y 5 implementadores designados en una zona específica de la ciudad actuando de manera colectiva para formular acciones institucional a las demandas y respuestas poblacionales.

Estas cooperaciones fortalece la confianza institucional hacia y desde la organización aportando al proceso de implementación lazos creados a partir de la experiencia y aprendizaje. Dada las características de los beneficiarios que atiende el proyecto y la complejidad de la calle, el equipo de trabajo manifiesta como valor central para su labor la confiabilidad y reconocimiento ciudadano que sienten en los espacios de la ciudad donde llevan a cabo su labor como funcionarios de la secretaria de integración social.

Para los ciudadanos y los beneficiarios un símbolo institucional que representa a los *ángeles azules* es el color de la chaqueta, la cual trasmite confianza entre ellos, ya que reconocer la labor social que llevan en los barrios donde intervienen. Al respecto el IT4 menciona que durante los recorridos que hacen a diario la gente de los barrios les piden números de contacto donde puedan ubicarlos ya que tienen o conocen personas cercanas a ellos que necesitan los servicios del proyecto y confían en que la labor que desarrollan los *ángeles azules* pueda contribuir a solucionar el problema que tienen, al mismo tiempo

consideran ser una solución a problemas de inseguridad o salubridad en los espacios que habitan.

Para el implementador territorial los ciudadanos y beneficiarios en ocasiones no identifican ni saben que entidad del distrito representan, solo saben que desarrollan programas sociales para los habitantes de calle, lo cual para ellos representa mayor responsabilidad con la institución dar a conocerla en los territorios, para Myrtle (1983) estos escenarios generan compromisos individuales y colectivos frente a la manera de llevar a cabo los objetivos trazados en la formulación de los programas. Entonces la confianza resulta ser una corresponsabilidad entre actores que se refleja a través de las acciones que realizan cada uno de ellos durante la ejecución de la política pública.

Dentro de las perspectivas que tienen los *ángeles azules* frente a la Secretaria de integración social y la manera en que se lleva a cabo la implementación desde los espacios locales, encuentran obstáculos acudiendo a herramientas propias para subsanar falencias en los procesos impartidos desde la subdirección de adultez para llevar a cabo su labor, el IT3 y el IT2 concuerdan que en ocasiones les ha tocado traer ropa y zapatos desde sus hogares para entregarles a los habitantes de calle que los acompañan a realizar jornadas de sensibilización y pedagogía en colegios y universidades, ya que no cuentan con un lugar en la localidad dispuesto por la institución donde puedan guardar y recoger estas prendas para luego ser repartidas.

Al preguntarles si la institución les ofrece la confianza necesaria para poner en manifiesto este y otros temas que consideran importantes para la labor que desarrollan dentro de la implementación, mencionan que sí tienen los espacios para ser socializados pero que ellos son conscientes que existen temas que revisten de mayor prioridad y urgencia para ser mencionados en estas reuniones que son cada dos meses con la subdirección de adultez y terminan siendo cortas para exponer la información sobre la política que allí se da.

En el caso de los implementadores territoriales que se encuentran en los centros de atención y hogares de paso tienen como labor recibir los habitantes de calle que son direccionados por los *ángeles azules* que están en el territorio, en este proceso se sistematiza al beneficiario creando la ficha SIRBE (sistema de información y registro para beneficiarios)

donde se preguntan variables como los motivos por el que empezó y permanece en calle, diagnóstico médicos, el tipo de sustancia psicoactiva que consume en caso de hacerlo y el lugar donde "parcha"[31]. Inician el proceso dignificación y resignificacion en los hogares de paso para culminar su resocialización en el centro camino de vida luego de una serie de estrategias de recuperación medicas como psicológicas.

Como implementadores territoriales dentro de las funciones que tienen en el proyecto les compete la articulación con otras instituciones para la atención de los beneficiarios, principalmente con la Secretaria Distrital de Salud como actor estratégico para la atención mental dentro de la política pública del fenómeno de habitabilidad en calle. En la Tabla 18 se hace una caracterización de los implementadores encuestados que hacen parte de estos centros de atención, con el fin de analizar su relación de confianza con la institución desde su labor que es diferente a la que llevan el equipo de pedagogía en calle.

Tabla 18

Perfiles y nomenclatura de los actores entrevistados. Centros de acogida y hogares de paso

Perfil	Nivel Académico	Rol que desempeña en el proyecto	Años en el proyecto	Implementador territorial Nomenclatura
Mujer	Profesional /pedagoga	Pedagogía reeducativa	6 años	IM1
Mujer	Profesional /psicóloga	Psicología	2 años	IM2
Hombre	Técnico administrativo	Encargado del tema administrativo	3 años	IM3

[31] El término se utiliza dentro de la jerga de los habitantes de calle como los lugares y sitios donde permanecen con mayor frecuencia, generalmente estos sitios son considerado para ellos como el lugar que conocen y les genera confianza para dormir allí o transitar.

Hombre	Promotor / Bachillerato	Prevención de la habitabilidad en calle	20 meses	IM4
Mujer	Profesional /psicóloga	Agente activo y dinamizadora	4 años	IM5
Mujer	Profesional / Trabajadora social	Reestablecimiento de derechos e inclusión social	4 años	IM6
Mujer	Promotora social / Bachiller	Acampamiento a los beneficiarios	2 años	IM7
Hombre	Promotor social / Bachiller	Apoyo y fortalecimiento a los procesos	14 años	IM8
Mujer	Profesional / Trabajadora social	Trabo social	5 años	IM9
Hombre	Promotor social/ tecnólogo	Desarrolla actividades social	15 años	IM10
Hombre	Técnico en trabajo social	Trabajo social	6 años	IM11
Hombre	Profesional / Psicólogo	Psicólogo	6 años	IM12
Hombre	Promotor social	Actividad física	8 años	IM13
Mujer	Promotora social / técnico administrativo	Registro de información en SIRBE	4 años	IM14

Mujer	Promotora social	Apoyo en los procesos con los beneficiarios	4 años	IM15
Mujer	Profesional/ Psicóloga Terapéutica	Pedagogía reeducativa	8 años	IM16
Mujer	Promotora social	Apoyo en procesos con los beneficiarios	6 años	IM17
Hombre	Profesional/ psicólogo clínico	Psicología	4 años	IM18
Hombre	Promotor social	Apoyo administrativo y con los beneficiarios del proyecto.	8 años	IM19

Esta tabla es elaboración propia a partir de entrevistas y encuestas semiestructuradas a los implementadores de los centros de paso y comunidad de vida.

Al preguntarles por la confianza que sienten al pertenecer al proyecto y a la Secretaria de Integración social, el 90% de ellos indican que dado a la estabilidad laboral que sienten y al ejercicio de las actividades que han realizado en los diferentes centros que han rotado confían en los protocolos de atención y modelos de atención que vienen implementando. A comparación de los *ángeles azules* que están recorriendo las calles a diario, este tipo de implementadores se encuentran ubicados en espacios físicos donde acuden a otras estrategias para desarrollar la labor que desempeñan en la política pública.

El IM10 quien lleva 15 años trabajando con el proyecto menciona que una de las maneras que la institución ha generado confianza para El, es la rotación que ha tenido en diferentes centros que implica cambios en su labor, esto le ha permitido conocer las dimensiones que tiene la implantación y siente que la Secretaría de integración social confía

en su trabajo, generándole lazos de cooperación que facilita intercambios con distintos actores en el proceso del proyecto.

Para el IM4 que llevaba solo 20 meses trabajando en el proyecto reconoce que su confianza hacia la institución aumenta por las experiencias contada por sus compañeros de trabajo frente a situaciones que se han presentado durante la implementación del proyecto con los beneficiarios, siendo respuestas desde su perspectiva, certeras y oportunas por parte de la organización.

Para Bigley & Pearce (1998) esta medidad de confianza se conoce como *"la teoria de la decision del comportamiento"*parte de una actuación cooperativa y competitiva por un agente quien sirve de referencia para que otro actor tome decisiones de confianza ante una situacion desconocida, en términos de Yamagishi & Yamagishi (1994) se describe como *la figura del conocido.*

El IM9 responde que la confianza que sienten hacia la institución no solamente se basa en una relación contractual de trabajo sino en el clima organizacional y la capacidad humana de quienes hacen parte de su labor, siendo una características que permite confiar en el equipo de trabajo, quienes para ella, cuentan con un gran sentido humano y capacidades profesionales para resolver un problema en el momento que se presente.

Al ser parte de una institución se crean lazos de confianza entre los implementadores, que permite ejecutar acciones inmediatas en situaciones que requiere la toma de decisiones sin necesidad de ser consultadas con el nivel central, como es el caso cuando un beneficiario que está en alguno de los centros se pone agresivo, generando un riesgo para las personas que están allí. Los *ángeles azules* saben que quienes llevan más tiempo en el proyecto tienen el manejo para este tipo de situaciones actuando de acuerdo a los protocolos estipulados por la institución.

En estos escenarios el nivel de confianza institucional aumenta porque están seguros que las personas que son contratadas cuentan con elementos para manejar este tipo de contextos bajo protocolos organizacionales, aunque puede suceder que la situación no pueda ser controlada y termine siendo una responsabilidad institucional una lesión grave hacia

alguno de las personas que están dentro de los centros de servicios y allí ya el nivel de confianza baje.

Estos los lazos de confiabilidad que construyen los implementadores con la institución parten de una constante relación de confianza y desconfianza en las transacciones que llevan a cabo como actores del proceso, para Bigley & Pearce (1998) no solo se basa en el vínculo establecido con las organizaciones a través de las reglas y objetivos comunes, sino parten de la conducta, reacciones y respuestas entre los sujetos que comparten los mismos intereses en la política.

Una de los escenarios para los implementadores que más les produce desconfianza institucional es la articulación con otras organizaciones que integran la política pública, el IM16 critica la actuación que tiene la Secretaria Distrital de salud frente algunos casos que ameritan atención inmediata, menciona que se llama el servicio de ambulancia para que acuda al centro o al hogar de paso donde está el beneficiario que lo requiere y este proceso puede durar entre 2 a 6 horas para que llegue, representando un riesgo latente tanto para el habitante de calle como para el *ángel azul* dado a que puede desmejorar la situación mental o física del beneficiario.

El IM18 comenta que en ocasiones ha debido intervenir para mitigar la situación prestada mientras llega la ambulancia superando su conocimiento como psicólogo social no clínico para lograr estabilizar al habitante de calle y evitar que se haga daño o tratar de reducir el dolor con estrategias de dialogo ya que no están autorizados para suministrarle algún tipo de medicamento.

La mayoría de los implementadores concuerdan que la articulación institucional que se tiene con la Secretaria Distrital de salud no es lo suficientemente buena, por lo que no confían en este actor para tomar decisiones inmediatas generando que recurran a protocolos ya estipulados por la subdirección para abarcar situaciones de intervención, sin tener que esperar una respuesta oportuna desde los esta organización. Dicen confiar en su institución pero no en las otras que hacen parte de la política pública.

En este sentido, pese a la existencia de unas rutas de atención establecidas desde el proyecto que implica una coordinación interinstitucional, los tiempos y protocolos de atención de otras instituciones no siempre van a corresponder a las previstas por los implementadores, generando una desconfianza durante estas transacciones. Desde la perspectiva de Hall (1986) citado en Rhodes (1995) esta corresponsabilidad no depende únicamente de las relaciones que tienen los individuos con otros agentes externos a las instituciones, sino esta sujetas a múltiples factores que involucra la intervención de factores como son: la disponibilidad de recursos y la burocratización en los procesos.

La relación que tengan los implementadores con otros funcionarios de las Secretarias que hacen parte de la política pública entra a ser un elemento importante para fortalecer los lazos de cooperación enmarcados en la confianza y lograr cumplir con gestiones propias del proceso en un tiempo menor al estipulado por la misma entidad. Al respecto el IM7 manifiesta que tener contactos y amigos implementadores en otras Secretarias ayuda mucho para que puedan moverse algunos procesos administrativos como respuesta a una corresponsabilidad por algún favor antes realizado desde la institución a la que pertenecen.

Estas medidas de confianza abarcan relaciones basadas en un interés mutuo por parte de los actores que responden a incentivos dentro de las instituciones, siendo necesarios para el desarrollo de la política como un conjunto que integra decisiones entre agentes que buscan un propósito dentro de la implementación. El IM16 complementa esta argumentación, sustentando que durante el tiempo que lleva en el proyecto ha rotando por diferentes centros y labores dentro del proceso, dejándole como enseñanza la importancia que tiene generar alianzas con personas distintas a su institución, le ha permitido traspasar la formalidad laboral que implica estar regidos por unas normas, convirtiéndose en un espacio de confianza entre amigos que respalda las decisiones y acciones que necesita tomar para mejorar sus respuestas hacia los beneficiarios.

Desde este contexto para Sabatier y Mazmanian (1981) los *street level bureaucracy* como representantes institucionales en la población, enfrentan a diario resistencias propias en su labor como son: las dinámicas del territorio, el exceso de burocratización en los procesos, la carga operativa y el trato hacia los ciudadanos, generando la necesidad de

establecer relaciones con otros agentes que están en los espacios locales con el fin de lograr cumplir los objetivos propuestos en la implementación.

En conclusión la confianza del implementador hacia la institución resulta ser necesaria para llevar a cabo su participación como actores en la política pública, esta relación traspasa las reglas formales terminando por ser un valor presente en las acciones que llevan a cabo con los beneficiarios y la propia ciudadanía con quien deben lidiar como parte del proceso.

4.3 Las Relaciones de Confianza Entre el Implementador – Beneficiario

Para los *ángeles azules* las relaciones de confianza que se gestan a través de su labor diaria con los beneficiarios van cambiando de acuerdo a tres dimensiones que han logrado reconocer durante su participación como implementadores dentro del proyecto:

- Dimensión experimental

Acude principalmente a las experiencias que han tenido los *ángeles azules* con los beneficiarios del proyecto durante los talleres, ejercicios y servicios que prestan durante sus jornadas de trabajo, permitiéndoles identificar las reacciones, actitudes y competencias que desarrollan para lograr cumplir con su reintegración social. Como lo manifestaron los implementadores de los centros de acogida en las entrevistas, no es fácil llegar a confiar en un habitante de calle, son personas que llevan mucho tiempo consumiendo sustancias psicoactivas y en algunos casos robando para subsistir en las calles. Iniciar un proceso de confianza con ellos no solo representa una desconfianza desde el inicio por sus antecedentes sino también por la actitud a la defensiva que llegan algunos cuando inician el proceso en el proyecto.

Para El IT3 quien lleva trabajando 5 años en el proyecto como miembro del equipo de “pedagogía en calle”, menciona que dado al propósito de su labor que consiste en tratar de educar el comportamiento de quienes han decidido habitar la calle como un estilo de vida, ha aprendido a desarrollar estrategias de empatía hacia ellos, como es el hecho de escuchar sus historias de vida. Pese a que no identifica una confianza amplia sobre este tipo de

habitantes de calle es claro que para el implementador representan un componente importante para su labor diaria lograr tener una cercanía con ellos.

Durante el acompañamiento en los recorridos, la disposición que tienen los *ángeles azules* hacia el habitante de calle demuestra su vocación y profesionalismo por lograr hacer actividades de educación ciudadana como son el reconocimiento del respeto hacia las demás personas que habitan el espacio y el cuidado del entorno en cuanto al manejo de basuras. Estas estrategias que están inmersas en la política pública demuestran de alguna manera que existe una medida de confianza del implementador hacia el beneficiario, ya que logran a través de ellas que exista una continuidad en los procesos de formación ciudadana siendo los habitantes de calle receptivos durante los ejercicios desarrollados.

Frente al tema el IT2 que hace parte del mismo equipo dice que esto se debe a que como ya los conocen algunos habitantes de calle de la zona donde hacen su trabajo, facilita las actividades de pedagogía que realizan generando con alguno de ellos lazos de cooperación. Pero también tienen claro que ante todo deben ser precavidos al momento de hacer estas intervenciones, porque no siempre la disposición del beneficiario está presente, en algunas ocasiones pueden estar bajo efectos de sustancias psicoactivas lo cual cambia el panorama para ellos acercarse.

Este equipo que a diario recorren las calles de Bogotá, la experiencia les ha demostrado que no es posible confiar en los beneficiarios, ya que son pocos los que encuentran en ellos una oportunidad para rehacer su vida, para otros simplemente es ir a los centro de atención por un día a bañarse y continuar en calle, volviendo al proyecto un circulo netamente asistencialista sin lograr el propósito de la política pública que es lograr mitigar el fenómeno en la ciudad.

Sin embargo cuando se realizó uno de los recorridos con ellos como parte del trabajo de campo llama la atención los lazos de confianza que tienen con uno de los beneficiarios, los *ángeles azules* saben las posibles zonas donde ubicarlo para llevarlo a los talleres que realizan en los colegios y universidades como estrategia de prevención al fenómeno de habitabilidad en calle. Al preguntarles porque acudían a El pese a que sigue habitando calle, la respuesta de la IT1 como coordinadora del equipo y psicóloga, es que es considerado una

persona de confianza, saben que cuando los acompaña a estas actividades con estudiantes su carisma rompe imaginarios que se tienen sobre la condición de habitar calle y su comportamiento pese a que nunca recibió una educación escolar es adecuada en estos espacios.

El IT4 complementa está afirmando señalando lo importante que resulta algunos de los habitantes de calle para su labor en los colegios y universidades, dicen acuden a beneficiarios que no han logrado culminar el proceso o que son intermitentes en su tratamiento, esto a que ya tienen un conocimiento de las reglas y normas que se manejan en los centros permitiéndoles actuar de manera diferente a lo que haría un habitante de calle que nunca haya usado los servicios. Como parte de la investigación se invitó a realiza estos talleres con un grupo de estudiantes de la universidad Santo Tomás, evidenciando que efectivamente el habitante de calle que siempre los acompaña pareciera que hace parte del equipo de *ángeles azules* se denota una confianza mutua que fluye durante sus intervenciones en los espacios académicos, resaltando que luego de terminar la actividad vuelve nuevamente habitar las calles de la ciudad.

Otra manera de analizar esta dimensión experimental es con los egresados del proyecto, las experiencias les han demostrado a los implementadores que algunos de ellos han logrado superar la condición de vulnerabilidad en la que estaban, siendo referentes para visibilizar en los espacios donde participa la institución. También esa vivencialidad en el proceso les ha demostrado que no es fácil confiar tan fácilmente en los habitantes de calle, ya que han recibido agresiones durante su labor, así mismo en algunos casos los egresados del programa y vuelven a recaer en la calle desconfiando de la misma institucionalidad.

- Dimensión institucional

Frente a esta dimensión la confianza está inmersa a través de los protocolos formales e informales que sienten el equipo de trabajo desde la Secretaria de integración social, al respecto el IT2 menciona que al comprender las dinámicas, lenguaje, comportamientos, prácticas que tiene el ciudadano habitante de calle enmarcados en contexto de normativo como es la política pública, establece un mayor nivel de confianza hacia el beneficiario ya que sienten que por medio de estas reglas direccionan el tipo de atención que ofrecen a los

participantes del proyecto, siendo para ellos la "chaqueta azul" su mayor símbolo de confiabilidad.

Al sentir una identidad institucional que los abarca durante la implementación, los *ángeles azules* sienten que también se extiende a la figura del beneficiario en la atención, es la primera medida de confianza antes los habitantes de calle, esto que al ser parte del proyecto se imponen reglas de comportamientos en los centros de acogida siendo desde un inicio socializadas y acatadas por quienes deciden ser parte del proceso.

Esta dimensión para los implementadores está inmersa en su labor como representantes de las instituciones que les otorga como actores de la política legitimidad y legalidad antes la población que atienden, apoyando las estrategias que tienen durante su interacción con los habitantes de calle. El IT1 al respecto se centra en la confianza que siente por parte de la institución la cual se amplía al campo de los beneficiarios, sin estos lazos de reciprocidad el acercamiento al habitante de calle no sería posible.

- Dimensión vocacional – profesional

Desde la perspectiva de esta dimensión, la persuasión es una de las fortalezas que tienen los *ángeles azules* como primera medida para tratar de entablar confianza hacia el beneficiario. Como se mencionaba anteriormente no todas las personas que hacen parte del proyecto de *"atención y prevención al fenómeno de habitabilidad en calle"* logra permanecer allí, para ellos como lo manifiesta IM10 quien lleva 15 años trabajando con la política pública la vocación hace que encuentren en el otro una confianza inicial para poder trabajar, independiente de su condición social o características particulares, lo importante es que si no se confía en el proceso del beneficiario durante su permanencia en el proyecto, simplemente no tendría razón del porque están allí como funcionarios al servicio de la comunidad.

Para el IM4 quien al momento de realizar el trabajo de campo llevaba 20 meses, su percepción es que no es fácil lograr tener una confianza hacia el beneficiario que llega a los centros de servicios, ya que pese a que no es profesional en una de los campos de las ciencias sociales como la mayoría de sus compañeros su vocación de servicio lo llevo a trabajar en el proyecto, pero sabe que muchos de los habitantes de calle que entran allí tienen problemas mentales por las condiciones que han tenido que vivir, lo cual termina siendo inestable en

sus reacciones, por ello dice que se debe tener cautela y muchas veces estar preparado a situaciones inesperadas.

Para el IM1 quien es pedagoga reeducativa, considera que la confianza hacia el beneficiario es necesario para su profesión, ya que si no se establece una conexión basada en ella es difícil que el beneficiario entienda la importancia de cambiar sus hábitos y lograr una transición en su vida. Es consciente de los problemas mentales e inestabilidad emocional con que llegan algunos de los habitantes de calle al inicio, pero confía en las rutas de atención estipuladas por la Secretaria de Integración social como parte de su labor profesional reflejando cambios a través del tiempo en los beneficiarios.

Para quienes hacen parte del equipo de *enlace social* donde su labor se centra en el seguimiento de quienes culminan con éxito el programa, es fundamental la confianza hacia el beneficiario para lograr cumplir con su labor, ya que para ellos conocer las actividades y labores que están dedicados los beneficiarios en su mayoría al reciclaje, resulta ser clave para poder proyectar talleres y formación laboral para futuros egresados. Confían en la información que suministran ya que no es posible poder corroborarla por la cantidad de personas que deben hacer seguimiento a diario.

En conclusión la relación entre implementador y beneficiario está inmersa en variables propias del proceso de implementación, aportando de manera significativa para el aprendizaje como individuos que tienen durante las relaciones sociales que ejercen durante la labor, por algo el lema de los *ángeles azules* es persistir, insistir y no desistir.

4.3.1 Las Relaciones de Confianza Entre el Beneficiario- Implementador

Para Stolle (2001) la confianza organizacional no siempre es clara para los ciudadanos, por ello se reemplaza por los valores y el comportamientos de quienes las componen o actúan en nombre de esta. Para los beneficiarios del proyecto de habitabilidad en calle, la institucionalidad es reflejada a partir de la labor que ejercen los *ángeles azules* durante su participación en la política pública.

Los *street level bureaucracy* entra a ser un actor importante para la relación de confianza que siente el beneficiario con la institución como se ha expuesto anteriormente, para complementar dicha sustentación se acude a participantes que hacen parte del centro *comunidad de vida*, quienes se encuentran en un proceso más avanzado dentro del proyecto, aportando para el ECIT su conocimiento y experiencia en la relación de confianza que tienen con los implementadores territoriales. La Tabla 19 describe el perfil de quienes hicieron parte del *focus group*:

Tabla 19

Perfil beneficiarios comunidad de vida

Perfil habitante de calle	Tiempo de permanencia en el centro comunidad de vida	Nomenclatura / Beneficiario Habitante de calle comunidad de vida
Mujer 35 años	3 meses	BC1
Hombre 57 años	3 meses	BC2
Hombre 32 años	3 meses	BC3
Hombre 44 años	15 días meses	BC4
Hombre 33 años	15 días	BC5
Hombre 47 años	Dos semanas	BC6
Hombre 37 años	15 días	BC7
Hombre 52 años	un meses	BC8
Hombre 28 años	20 días	BC9
Hombre 40 años	Dos semanas	BC10
Hombre 32 años	2 meses	BC11
Hombre 29 años	15 días	BC12

Esta tabla es elaboración propia a partir de los focus group con los beneficiarios del proyecto *prevención atención integral al fenomeno de habitabilidad en calle*.

Al preguntarles a los beneficiarios por la manera en que ingresaron al proyecto todos concuerdan que fue a través de los *ángeles azules,* estableciendo un primer acercamiento a la institucionalidad de la Secretaria de integración social como responsable de la política

pública por medio del fenómeno de habitabilidad en calle, para otros existía una referencia de los servicios que ofrecen en el territorio los implementadores por otros habitantes de calle que hicieron parte del proyecto pero que no culminaron el ciclo de resocialización.

Para ellos la confianza fue un elemento importante en este primer acercamiento por parte de los implementadores territoriales, el BC3 quien lleva tres meses en el proceso afirma que más allá de ver al funcionario del distrito es encontrar un ser humano quien brinda un espacio de diálogo; pueden pasan meses sin que nadie les dirija la palabra o siendo ignorando por los ciudadanos, quizás por el miedo que despierta su condición social, encontrando en ese saludo del *ángel azul* en una oportunidad para interactuar y ser escuchados.

Adicionalmente saben que esta interacción no es fácil hacerla con cualquier persona, son conscientes que su aspecto físico genera temor hacia los ciudadanos, y de los riegos que implican los grupos de "limpieza social"[32] en los contextos locales. Para el habitante de calle la chaqueta azul que identifica a los *ángeles azules* es un símbolo de seguridad, implica para ellos que pertenecen a una institución del distrito, en este caso a la Secretaria de integración social. En términos de Claus Offe (1999) como no se puede confiar en la gente, se confía en las instituciones como mediadores y generalizadores de confianza.

Esta marca social que representa la chaqueta azul en los implementadores territoriales ante los beneficiarios y la ciudadanía se ha mantenido durante varias alcaldías, con el fin de mantener ese reconocimiento público de los servicios que presta la política en los escenarios donde más converge el fenómeno de habitabilidad en calle en la ciudad. Para el BC1 quien es mujer y lleva en el hogar *comunidad de vida* más de 9 meses, menciona la importancia de un primer acercamiento por parte de los funcionarios del distrito hacia los habitantes de calle, dice que antes de tomar la decisión de ingresar a los servicios tuvo varias conversaciones con equipos de *ángeles azules,* pero recuerda que fue una implementadora quien le dio confianza para ser parte del proyecto, quizás por ser del mismo género entendía los riesgos que tenía en la calle y la importancia de darse otra oportunidad por sus hijos.

[32] Estos grupos armados son conocidos por realizar asesinatos selectivos a los habitantes de calle, personas que ejercen la prostitución y en general a quienes consideran peligrosos para la sociedad.

En el caso del BC7 dice que sintió atracción por una de las mujeres que estaban haciendo los recorridos, recuerda que cuando la vio se acordó de una novia que tuvo y con quien se iba a casar, por ello se acercó al equipo de *ángeles azules* y escucho los servicios que ofrecían para su rehabilitación, dice que quizás ese recuerdo le genero lazos de confianza con esta implementadora sintiendo un apoyo importante para su proceso de recuperación, dice que más que una promotora de la política representa para El su única familia.

El BC2 al preguntarle sobre la relación con los promotores menciona que algunos de ellos tienen sentido social para hacer su labor, otros simplemente están allí por el sueldo que les pagan, manifiesta estar muy agradecido con el proyecto ya que pudo recuperar a su familia pero también es crítico de la manera que se trata las necesidades de algunos beneficiarios. Menciona que en algunos centros el implementador no tiene idea de cómo llevar a cabo las actividades quizás porque es nuevo o porque no le interesa cumplir con esa labor, cuenta que una vez que quería leer unos textos de la biblioteca y estaba cerrada porque no encontraban las llaves para abrirla, recurrió a uno de los promotores para buscar una solución, ya que sentía ansiedad por su proceso de dejar las drogas y su actitud fue ignorarlo dándole como lección no volver acudir a Él para nada.

Para Coleman (1990) un elemento central en la confianza es la importancia que un agente le da a una situación, permite que el otro actor involucrado sienta que minimizan los riesgos iniciales en la relación por entablar, caso que no sucedió con el BC2. Al recibir respuestas negativas frente a una acción esperada el beneficiario pone en duda la forma de manejar este tipo de situaciones por parte de la entidad, desconfían del proyecto y de su estabilidad para culminarlo con éxito su proceso de reinserción social. Sin embargo no quiere decir que siempre ocurra esa desconfianza pues son claros que el trabajo de uno no puede borrar la labor de otro implementador como lo menciona el BC9.

El reconocimiento que tienen como *ángeles azules* en los espacios donde están concentrados los habitantes de calle, les permiten establecer entre esta población legitimidad y respeto hacia su labor como lo manifiesta el BC5, quien dice haberlos visto varias veces por el sector pero que no quiso recurrir a ellos inicialmente, terminando por definir un cuándo, un cómo y un quien confiar como lo describe Erikson (1959). Sentia que al iniciar

un proceso de recuperación personal necesitaba estar seguro de dejar la libertad de la calle y someterse a un cambio de comportamiento que implicaba entrar a un mundo de reglas como se lo habían comentado otros habitantes de calle que habian hecho parte del proyecto.

Hardin (2002) describe la relacion de confianza entre el beneficiario y el implementador, a partir de la manera en que los habitantes de calle arriesgan sus intereses y confianza en otras personas que son desconocidas para ellos, con el fin de lograr un proceso de recuperación y reinsercion ciudadana, a traves de una institucion gubernamental. Para Lispky (1980), esto se traduce en una relación compleja y dependiente entre lo que se espera y lo que se lleva a cabo en la acción, ya que existen diferentes determinantes que se encargan de que no siempre lo planeado sea exitoso y no todo lo exitoso estuvo inicialmente planeado.

Aun así la relación de confianza que sienten los beneficiarios hacia los implementadores territoriales tiende a convertirse en un factor para su permanencia en el proyecto, sienten que son parte de un compromiso mutuo por lograr iniciar su reinserción ciudadana, el BC6 menciona la importancia que tiene en su proceso la actitud de uno los *ángeles azules* quien no solo lo convenció de ser parte del proyecto, sino que cada vez que existen reuniones de implementadores en el centro *comunidad de vida* lo busca para saber cómo va, situación que le da mucha confianza porque siente que le importa su bienestar otorgándole estabilidad durante su estancia.

Este comportamiento y sentir de los beneficiarios analizado desde el institucionalismo histórico de Eisensdat (1982) se describe como una *"cristalización del rol"* donde los funcionarios ejercen un papel dentro de la organización, el cual muestra a los ciudadanos su manera de actuar ante las situaciones siendo aceptadas durante el tiempo y convirtiéndolas en prácticas para los nuevos implementadores territoriales.

Finalmente la construcción de lazos entre la población beneficiaria y los implementadores territoriales aporta al cumplimento de los objetivos dispuestos en el proyecto, facilitando una comunicación y relación con las actividades realizadas en la política, siendo la confianza un escenario propicio para la deliberación de actores que buscan materializar intereses. Como lo menciona Hill (2003) las instituciones no se hacen en entornos cerrados, se generan a través de las respuestas que reciben los ciudadanos por parte

de los funcionarios que trabajan allí, siendo actores del proceso responde a la lógica de materializar resultados organizacionales.

La presencia de los *ángeles azules* como una marca social hacia la ciudadanía termina siendo para la institución una estrategia que atrae y mantiene clientes en la política social como lo menciona Burns (1992). Siendo esa participación de beneficiarios necesaria para que el programa funcione de lo contrario no tendría sentido su implementación.

4.4 La Relación de Confianza Beneficiario- Institución

Desde la perspectiva de la relación existente en el ECIT sobre los beneficiarios y la institución, Levi & Rosthein (1996) sustentan la confianza a partir de la forma como los individuos perciben las organizaciones a traves de los servicios que prestan. Para los beneficiarios al ser parte de una política asumen las instituciones como un espacios que enmana racionalidad en la toma eficiente de decisiones, asi como justas por lo que deciden cooperar en el proceso de implementación.

Bajo este precepto quienes son beneficiarios de los programas sociales son consientes que inician unas medidas de confianza con la institución, donde sus perspectivas como es el caso de los habitantes de calle llegan a ser más altas que la capacidad real de intervención del proyecto, terminando por asumir los resultados que mejore su condicion social. Para Luhman (1988) esta confianza se refleja en la manera en que los actores encuentran disminuir las incertidumbres y cómo logran abordar las expectativas a través del comportamiento rutinario que ejercen los demás agentes que intervienen a nombre de la institución en el proceso.

Si bien los ciudadanos reconocen la existencia de las instituciones por la labor que desarrollan en la esfera social, cuando son participes y beneficiarios de los servicios que prestan a través de politicas sociales comprenden con mayor profundidad los alcances que tienen frente a sus necesidades o demandas.

Esta relación de confianza entre los beneficiarios y las organizaciones puede ser explicada a partir del institucionalismo histórico que representa estas entidades ante los ciudadanos, retomando a Zurbriggen (2006) el surgimiento y desarrollo de las instituciones

influyen en las preferencias de los individuos impactando su continuidad como participes de sus políticas. Por lo general las organizaciones que tienen un componente de atención poblacional y un carácter social tienen mayor reconocimiento frente a los ciudadano, esto a que los resultados asistencialistas son más evidentes en corto plazo a comparación de programas que buscan generar capacidades en los beneficiarios donde su impacto se refleja en un plazo más largo.

Los ciudadanos al ser participes de los programas, proyectos y actividades que llevan a cabo las políticas públicas no solo hacen parte de la construccion histórica de las instituciones sino que terminan siendo trasmisores de comportamientos, normas y valores que las conforman como afirma Giddens (1979) desde un institucionalismo sociológico. Asi mismo, perpetuan la confianza o desconfianza al egresar de los proyectos ofrecidos por las políticas de acuerdo a su experiencia como participantes en estas.

Para entender esta relación de confianza entre los beneficiarios y la institución, dentro del estudio de campo se llevo a cabo un focus group con los habitantes de calle en un hogar de paso donde inician el proceso, siendo relevante para entender ese primer vinculo de confianza institucional.

Los beneficiarios inician la inserción en el proyecto de manera voluntaria, siendo ya una primera muestra de confianza hacia la política pública y hacia la Secretaria de integración social como institución responsable del programa, algunos de los entrevistados llevan entre una semana a un mes en el centro como se describe en la Tabla 20.

Tabla 20

Perfil y tiempo de los beneficiarios en el hogar de paso

Perfil habitante de calle	Tiempo de permanencia en el proyecto	Número de ingresos al proyecto	Nomenclatura / Beneficiario hogar de paso
Hombre 33 años	15 días	1	B1
Hombre 58 años	1 mes	2	B2

Hombre 28 años	Una semana	3	B3
Hombre 44 años	Dos meses	2	B4
Hombre 29 años	15 días	1	B5
Hombre 47 años	Dos semanas	2	B6
Hombre 37 años	Dos meses	1	B7
Hombre 52 años	Dos meses	2	B8
Hombre 32 años	20 días	1	B9
Hombre 44 años	Un mes	3	B10

Esta tabla es elaboración propia a partir de los focus group con los beneficiarios del proyecto *prevención atención integral al fenomeno de habitabilidad en calle*.

Para estos beneficiarios que están iniciando el proceso de Resignificación y redignificación en el hogar de paso seleccionado, la confianza en la institución está representada por los *ángeles azules* quienes fueron las primeras personas en acercárseles y presentarles los servicios que tiene la Secretaria de Integración social. Pese a que algunos tienen entre 1 a 3 ingresos al proyecto, dicen que no es por desconfianza de los servicios sino es una cuestión personal de volver a las calles lo que hace que desistan.

El B3 menciona que los *ángeles azules* son conocidos en el sector donde "parchaba" como unas personas que vienen del distrito ayudarles y escucharlos, hacen recorridos en zonas determinadas y a comparación de fundaciones y ONG que también prestan ayuda para salir de la habitabilidad en calle, confían más en la institucionalidad de la Secretaria de integración social por ser una entidad del Estado. Menciona el beneficiario que decidir irse con uno de estos funcionarios de chaqueta azul siente una garantía de iniciar un proceso de recuperación social por las normas que tienen los centros de atención, que pese a ser difícil acoplarse les van direccionando un comportamiento ciudadano retomando hábitos básicos como es acostarse temprano y ducharse a diario.

La chaqueta azul se convierte en un símbolo de confianza para los beneficiarios hacia el proyecto, representa el inicio de un servicio desconocido para muchos quienes logran percibir la institucionalidad como un espacio donde pueden darse una oportunidad de vida. Para el habitante de calle, los *ángeles azules* representan un tercer agente ante la organización

que disminuye escenarios de incertidumbre al entrar como beneficiarios de una política pública quizás inentendible para ellos.

En el caso del B10 quien ha ingresado varias veces al proyecto asegura que sino confiara en la institución no volvería a ella, cree que no es culpa de los protocolos y servicios que se presta en los hogares de paso que decida irse de estos, manifiesta que lleva más de 20 años en la calle, siendo difícil adaptarse a unas reglas y horarios como lo establecen estos centros de atención. Dice que siente respeto por la institución quien está representada en las calles a través de los *ángeles azules*, por ello en ocasiones trata de convencer a otros habitantes de calle a su alrededor para que inicien este proceso institucional contando su experiencia en los hogares de paso que ha salido.

En términos de Yamagishi & Yamagishi (1994) los implementadores territoriales y los beneficiarios terminan representando para los habitantes de calle una *figura del conocido*, es decir, referencian la institucionalidad de la Secretaria a los ciudadanos que aún ignoran los alcances que tiene en su proceso de resocialización. Si bien una de las características que tienen los programas asistenciales en el Distrito es la entrada y salida de los beneficiarios constantemente de los servicios, este caso no es la excepción, varios participantes manifestaron haber desertado por temporadas del proyecto por distintas razones, pero la mayoría concuerdan que terminan convirtiéndolos en referentes de confianza o desconfianza institucional hacia otros habitantes de calle que preguntan por los servicios, basando su respuesta al tipo de experiencia que tuvieron durante su estancia en la política.

Al respecto el B3 quien tiene tres entradas al proyecto en un año, afirma que la imposición de normas y conducta en los hogares de paso como beneficiario de una institución representa un reto difícil de asumir, viene acostumbrado a la libertad que otorga estar en la calle, sabe que al ser parte de un proceso de recuperación social debe ceder a conductas negativas que tiene frente a situaciones, así mismo confiar que las reglas impuestas por el proyecto sean cumplidas por los demás habitantes de calle con quien va convivir de lo contrario sería insostenible su estancia en el centro de paso.

Para el B4 la confianza en la institución se crea a partir de las personas que laboran en el proyecto quienes tienen la experiencia, la educación y las capacidades para ayudarle en

situaciones que ameritan un vínculo personal más allá del profesional, Simmel (1964) lo decribe como el conocimiento especializado del juicio que se tiene hacia un referente por las acciones que los precede. Asegura que cuando entra en ansiedad o depresión no acude a los psicólogos del hogar de paso como lo estipula el protocolo de atención, sino que encuentra en los promotores sociales (en su mayoría bachilleres) confianza para contarles lo que está atravesando, siente que estos implementadores lo escuchan a comparación de alguien que paso por una universidad y puede juzgarlo sin entender las razones de su situación emocional.

Pese a los distintos intereses que tiene cada beneficiario en el proyecto, todos concuerdan que acuden a la institucionalidad que ofrece la política pública porque sienten que pueden confiar en las acciones a futuro que desarrolla la Secretaria de integración social para ayudarlos a superar la condición en que se encuentran. El B5 quien en ese momento llevaba 15 días menciona que reconoce la buena voluntad de las fundaciones que trabajan para ayudar a los habitantes de calle quienes les ofrecen alimentos y vestuario pero que decidió ser parte del proyecto porque confía en que luego de culminar el proceso el Distrito le ayude con un trabajo cosa que no hacen las otras instituciones privadas.

Estos intereses particulares Hardin (2002) lo denomina el *interés encapsulado* que tiene cada parte al momento de iniciar una transacción centrada en la confianza, para el beneficiario es lograr un cambio en su vida a través de una institución del Estado y para la institución es poder garantizar resultados en la labor que deben realizar como entidad encargada de las políticas públicas poblacionales en Bogotá. Estos lazos de confianza que se crean entre los beneficiaros y las instituciones parten de intereses que sienten los dos actores durante el proceso de implementación, si bien cada uno de ellos tiene una meta diferente se necesitan mutuamente para poder cumplir con los objetivos trazados ya sean personalmente o institucionalmente sin importar la forma en que logren alcanzarlos. Para Cortázar (2005) en los programas sociales “la implementación como parte sustantiva del proceso estratégico bastaría tal vez con indicar -de manera bastante obvia- que las estrategias tienen sentido”

El pensar la institución como un espacio de formación personal y laboral impulsa a los beneficiarios a confiar que las actividades que realizan van a tener un respaldo organizacional en la sociedad civil, el B4 dice que ha recibido capacitaciones en soldadura,

mecánica y ebanistería durante las dos estancias que ha tenido en el proyecto, pero que se ha dado cuenta que las oportunidades laborales son mínimas cuando sale a buscar trabajo, siente que la estigmatización social que se tiene sobre el ex habitante de calle es más grande que su propias capacidades.

Menciona que este rechazo social se debe también al comportamiento de algunos participantes del proyecto, la Secretaria de integración social hace unos años tuvo convenios con empresas para vincular laboralmente a los egresados de la política, pero que desafortunadamente con el pago del primer sueldo regresaban a las calles o terminaban por hurtar elementos de los sitios de trabajo, generando que se cerraran estas estrategias afectando oportunidades para otros beneficiarios que quizás las hubiera aprovechado mejor. Aun así dice sentir una confianza mutua con la institución, le permite capacitarse pese a las acciones de otros beneficiarios y para la organización representa un espacio de aprendizaje sobre estrategias para la implementación.

Uno de los elementos que cohesiona la confianza institucional en los beneficiarios corresponde a los lazos de cooperación que se tejen entre los habitantes de calle que los lleva a sentirse parte de una familia. Es el caso de los beneficiarios B8, B4 y B7 quienes llevan dos meses juntos recibiendo los servicios del proyecto, dicen sentirse unidos, acompañados para enfrentar las condiciones que implica cambiar los hábitos que traen de la calle como es el solo hecho de levantarse temprano[33]. Adicionalmente mencionan que su experiencia en el hogar de paso les ha demostrado que existe mayor empatía con algunos implementadores territoriales que con los propios directivos, permitiéndoles facilitar los procesos y entendiendo la labor que tiene la política pública para superar su condición de habitabilidad en calle.

La confianza beneficiario- institución, se refleja a través los implementadores como primeros respondientes a las necesidades de los participantes en el proyecto, un ejemplo de ello es que durante el recorrido que se hizo en el trabajo de campo con uno de los equipos de

[33] Los habitantes de calle generalmente duermen hasta altas horas de la mañana, esto a que en la noche deambulan por las calles de la ciudad como medida de seguridad porque temen a que hagan limpieza social o entre sus propios compañeros sean agredidos para quitarles cobijas o ropa.

calle del proyecto, uno de los habitantes de calle le hizo prometer a un *ángel azul* que lo visitaría en el hogar de paso, reflejando de esta manera que sentía confianza con el implementador más que por la misma institución.

La Tabla 21 aproxima la confianza que siente el beneficiario hacia la institución representada por el *ángel azul*, para ello se toma como referencia las cinco dimensiones De Boer (2019) sobre los *Street level bureaucracy* como estrategias que aporta al proceso de implementación.

Tabla 21

Cinco dimensiones de aplicación en el estilo de los burócratas a nivel de calle

Dimensión Conceptual	**Dimensión**	**Definición**	**Implementador - *Ángel Azul***
Estilo de aplicación	Formalismo	Los burócratas a nivel de calle acuden a la rigidez legal para atender los requisitos de los beneficiarios.	Se sustenta en los protocolos, normas y reglas institucionales escritas en la política pública para llevar a cabo las rutas de atención a los habitantes de calle.
	Coerción	El énfasis del burócrata a nivel de calle establece amenazas durante las interacciones de inspección para lograr el cumplimiento por parte de los beneficiarios del servicio.	Existen normas de conducta dentro de los hogares de paso y centros de atención, si algún beneficiario incurre en ellas recibe una sanción como es la expulsión del proyecto.
	Educativo	El énfasis del burócrata a nivel de calle (entre	En el caso del equipo de pedagogía en calle, realizan

		otras actividades) parte de la educación que tiene con el cliente durante la interacción de inspección.	educación cívica con los habitantes de calle que deciden convertirla en su estilo de vida. En estos espacios a través de imágenes o elementos didácticos les enseñan la importancia de no regar la basura, no realizar necesidades fisiológicas en las aceras, convivir y respetar los espacios con los demás ciudadanos.
	Priorización	El énfasis del burócrata nivel de calle prioriza acciones hacia los clientes a partir de las rutinas y procesos establecidos previamente durante el proceso de implementación.	Una de las actividades del proyecto es la recuperación de la cédula de ciudadanía o documento de identidad por parte del habitante de calle. Para la política pública este es un proceso necesario para el reconocimiento de los derechos y atención del beneficiario en los sistemas de información del Estado. Los *ángeles azules* conocen los protocolos y las personas con quien agilizar este proceso siendo para ellos una priorización, principalmente porque en la atención hospitalaria y citas médicas se solicita la cedula para su

			atención en caso de requerir el servicio.
	Acomodación	Un burócrata a nivel de calle toma en cuenta las decisiones y opiniones de otras partes interesadas durante la interacción con los beneficiarios.	Para los *ángeles azules* una de las fortalezas más visibles es el trabajo en equipo, para ellos las decisiones que se toman conjuntamente les permite acomodar la forma en que reaccionan frente al proceso de implementación.

Esta tabla es elaboración propia a partir del texto de De Boer (2019). Nota: Las definiciones están adaptados de Lo et al. (2009) y May & Winter (1999); May & Winter (2000), los ejemplos por el proyecto *ángeles azules* de la política pública de habitabilidad en calle.

Estas dimensiones que tienen los *Street level bureaucracy* frente al proceso de implementación, refleja la manera en que los beneficiarios logran tener una cercanía hacia las medidas de confianza institucional. Es claro, que los habitantes de calle no conocen ni les interesa indagar sobre las competencias gubernamentales de la Secretaria de integración social en la ciudad, centran su atención en los servicios y beneficios que reciben al ser parte del proyecto, siendo para ellos un referente de confianza que son trasmitidos por las respuestas oportunas de los *ángeles azules* ante sus demandas.

Desde la perspectiva del B8 quien ha estado en dos hogares de paso diferentes, dicen que los funcionarios que están allí son quienes hacen la institución, menciona que decidió desertar del primer centro de paso porque sentía que el trato que tenían los implementadores hacia Él era despectivo y en ocasiones discriminatorio por tener una malformación física. Manifiesta que no sentía una confianza institucional suficiente como para seguir con su proceso en este centro, sumado a ello menciona, que la coordinadora del lugar no tenía un contacto amable con los beneficiarios, al punto de ignorarlos. Reflejando para los usuarios

del proyecto una falta de humanización por parte de la entidad hacia quienes usan los servicios sociales.

Sin embargo, existen relaciones de confianza que se construyen conjuntamente entre la institución y el beneficiario, donde las actuaciones que tienen los participantes evidencian un grado de compromiso hacia estas. Es el caso del B6 quien relata que una ocasión iba a un servicio médico y la ruta que lo trasportaba tuvo que desviarse para recoger a dos beneficiarios que requerían ir a un hogar de paso, al llegar al sitio algunos de los habitantes de calle que se encontraban en ese lugar se sintieron intimidados por la presencia de los *ángeles azules* y los recibieron a piedra poniendo en riesgo la integridad de los implementadores. Al ver esta situación, la reacción que tuvo el B6 fue bajarse del carro y mediar con los habitantes de calle para que pararan la agresión hacia el equipo de implementadores.

Al preguntarle porque lo hizo su respuesta fue que El hace parte de la institución, dice estar agradecido porque le ha dado un voto de confianza durante su recuperación, lo mínimo que pudo hacer en ese momento era lograr que los habitantes de calle entendieran la importancia que tiene ser parte de los servicios que se prestan allí, considerando que también tiene esa condición social. Este tipo de corresponsabilidades de identidad institucional que sienten los beneficiarios pueden ser interpretados desde los programas de corte social, como una manera de proteger los servicios que están recibiendo por parte del Estado; entendiéndose que las acciones desarrolladas desde las políticas, aportan de manera significativa a la situación que están viviendo quienes aquejan situaciones de vulnerabilidad.

Esta relación existente de confianza entre quienes son beneficiarios de los programas sociales y las instituciones a partir de los servicios prestados, para Clauss Offe (1999) radica en la imposibilidad que existe de confiar siempre en las acciones de las personas, por lo que terminan siendo las instituciones, mediadores y generalizadores de confianza, estableciendo de esta manera una serie de incentivos que para Ostrom (2003) permite crear una reputación confiable en futuras transacciones con los beneficiarios, logrando un reconocimiento dentro de la comunidad que hacen parte de esas acciones.

Otro de los aspectos importantes en la investigación es que dentro de la confianza que sienten los beneficiarios hacia la institución está el significado que le dan los participantes a los centros de paso durante su recuperación, para ellos este lugar se convierte en su casa donde acatan normas y buscan que quienes llegan nuevos al proyecto lo hagan también. El B3 manifiesta que para Él no es fácil su estancia cada vez que llegan nuevos participantes al proyecto, dice sentirse incomodo porque muchos de ellos llegan en condiciones denigrantes, reflejando conductas que pone en duda su estabilidad en el centro de paso, pero confía en que las acciones de los implementadores que trabajan allí logren alinear a los habitantes de calle en la institucionalidad del proyecto, usando las normas dispuestas que se tiene en estos espacios de resocialización.

Caso contrario opina el B5 quien lleva 15 días en el centro, dice que no es fácil lidiar con estos nuevos beneficiarios, prefiere no interactuar con quienes están llegando hasta ahora a los servicios porque la mayoría de ellos vienen en condiciones de ansiedad por consumir sustancias psicoactivas generando que quiera regresar a la calle. Reconoce el esfuerzo que hace la institución para hacer cumplir las normas, pero para él no son suficientes ya que muchos de estos habitantes de calle están solo unas horas y se van.

La reputación negativa o positiva que establece el beneficiario durante su experiencia en la política social, logra ser replicada en los espacios territoriales que son necesarias para el logro de la implementación, siendo como lo determina Luhman (1996), políticas que permiten generan una percepción de que los actores organizacionales son capaces de minimizar el oportunismo y promover la creencia de ser fiables durante el proceso transaccional.

Desde el ámbito organizacional al legitimar una confiabilidad en quienes optan por ser partícipes de los programas sociales como son los beneficiarios, aumentan el nivel de oportunidad que encuentran los habitantes de calle para ser parte de los servicios que ofrece la Secretaria de integración social. Es así que pese a la existencia de fundaciones, colectivos, ONG´S o movimientos que trabajan a favor de un segmento poblacional determinado, la confianza no siempre es la misma, ya que para algunos habitantes de calle lo público es garantía de continuidad en su recuperación, contrario a las organizaciones no estatales donde

los recursos pueden no mantenerse durante un periodo más amplio como lo requiere su recuperación ciudadana.

Los participantes de los programas sociales terminan siendo generadores de confianza hacia la institución, son replicadores antes otros posibles usuarios de los beneficios que han recibido por parte de los funcionarios durante su estadía en la política, visibilizando las acciones institucionales en escenarios donde existe desconocimiento o desconfianza gubernamental.

Es claro que las instituciones gubernamentales existen por la participación y servicios que brindan a los contribuyentes a partir de los programas y políticas públicas que ofrecen, así mismo legitiman su acción a través de la manera en que logran posicionarse en los niveles locales y nacionales, por lo tanto la corresponsabilidad existente de confianza se afianza en las relaciones que tenga con quienes acuden a ellas como instancias legales y legitimas para buscar alternativas de solución a sus demandas sociales.

Finalmente es importante para este análisis de confianza entre el beneficiario-institución dentro del ECIT, los comportamientos que tienen los funcionarios en este caso los *ángeles azules* durante el proceso de implantación hacia los habitantes de calle. Misztal (1996) afirma que esta visión va depender de la manera en que los individuos asumen los resultados esperados de los procesos siendo distintas y subjetivas en cada caso. Estas relaciones entre los agentes posibilitan acciones encaminadas a la cohesión social, la construcción de acciones colectivas y al reconocimiento de las competencias institucionales repercutiendo de manera indirecta en los procesos de implementación.

Digesmans (2010), sustenta la importancia de contar con una confianza institucional por parte de quienes participan en las políticas, permite el buen funcionamiento de la implementación y logra cumplir con el objetivo que tiene la intervención social. Lo anterior a que "la interacción interoganizacional supone una apuesta a la confianza. Esto está claro en un contexto de intercambios cooperativos en los cuales las organizaciones complementan sus fuerzas. Pero también es necesaria la confianza en un contexto competitivo" (Flax, 2006).

4.4.1 La Relación de Confianza Institución- Beneficiario

Desde la relación entre las instituciones y los beneficiarios, la apreciación que tienen los altos directivos y coordinadores generales del proyecto de prevención y atención al fenómeno de habitabilidad en calle, aporta al ECIT elementos para entender la importancia que tiene para una entidad como la Secretaria de Integración social, contar con el cumplimiento de sus objetivos dentro de la política pública.

Elementos como la antigüedad y estabilidad de los *ángeles azules* aporta a la institución confianza para mantener la participación de los beneficiarios en los programas como lo manifiesta el Coordinador general 1[34], quien también reconoce que si no existe una población a quien llegar claramente las organizaciones no existirían. Menciona que los habitante de calle sienten y leen cuando realmente la organización quiere ayudarlos por ello es importante mantener esa relación de confianza que deben tener las instituciones hacia los beneficiarios.

Para uno de los directivos la relación institución- beneficiario debe ser vista no solo a través del formalismo que implica las rigidez burocrática y paquidérmicas que pueden llegar a tener las organizaciones, sino a través de las personas que trabajan allí y la manera en que responden a las demandas de quienes acuden a sus servicios, siendo necesario para lograr tener una cercanía a las competencias que tienen como organismos que prestan servicios sociales en el Estado.

De esta manera, no es posible poder hablar de confianza sino existe una correlación no solo de quienes reciben programas sociales sino de las instituciones hacia la población que atiende, la información, caracterización y focalización que suministra los beneficiarios sobre su situación permite a las instituciones poder concentrar sus acciones a realidades locales que desconocen siendo una medida de confianza para lograr acercar los esfuerzos gubernamentales para mejorar las condiciones de una determinada población.

[34] Lleva en el proyecto 16 años por contrato de prestación de servicios.

Las instituciones como lo afirma el coordinador 2[35] confía en los beneficiarios a partir de la manera en que ellos responden a los servicios prestados, es decir, son finalmente ellos quienes pueden determinar si las acciones en que están encaminadas las políticas públicas son las indicadas para su dignificación y re significación como ciudadanos habitante de calle que buscan poder mejorar su situación social.

En el caso del proyectos de *prevención y atención al fenómeno de habitabilidad* en calle, la institución adecua unos códigos de conducta hacia el beneficiario para re habituar los comportamientos que traen de la calle, lo cual como lo menciona el coordinador 2 genera en la institución una confianza sobre cómo está respondiendo los participantes de la política direccionando y ajustando este tipo de estrategias en los hogares de paso.

Para una población que lleva años habitando calle, las instituciones no existen, para ellos el Estado se refleja a partir de la coerción que reciben por parte de la policía, su individualidad los lleva a que solo piensen en cómo lograr subsistir cada día sin importar que sucede en un contexto que no sea el espacio que recorren. Bajo este contexto las organizaciones tienen un desafío amplio para lograr que los beneficiarios entiendan las dinámicas que rigen las políticas sociales y logren adaptarse a las exigencias propias de los programas que ofrecen como parte de un gobierno.

Una de las medidas de confianza que la institución ha desarrollado hacia los beneficiarios como lo menciona el coordinador 1 es lograr con la experiencia de los *ángeles azules* identificar quienes son habitantes de calle y quienes son "jibaros"[36], estos últimos se hacen pasar por posibles beneficiarios en los lugares de mayor afluencia del fenómeno para vender sustancias psicoactivas, siendo claro por la experiencia institucional que no cuentan con la condición social que exige las acciones de la política pública.

De esta forma la institución tiene insumos para lograr confiar que quienes están en los hogares de paso realmente pertenecen a la población que el programa pretender atender

[35] Lleva 5 años en el proyecto por contrato de prestación de servicios.
[36] Se denomina jibaros a las personas que venden sustancias psicoactivas en espacios de mayor consumo, quienes por lo general pertenecen a una organización de micro tráfico.

y no ponen recursos a quienes no tienen esa condición o termina afectando el proceso que llevan algunos de sus beneficiarios.

Finalmente la relación de confianza institución – beneficiario para el ECIT implica justificar la existencia que tiene las políticas sociales frente a la población que desea intervenir, sin una correlación entre quienes hacen las organizaciones y quienes reciben los servicios el proceso de implementación avanza de una manera no esperada.

4.5 Conclusiones Preliminares.

Como conclusiones preliminares del Enfoque de Confianza en los Implementadores Territoriales, se plantean cuatro hipótesis generales que tiene como objetivo centrar el modelo en posibles escenarios de aplicación en los procesos de política pública, sin desconocer otros contextos de inserción. De esta manera se deja abierta la discusión y reflexión sobre la importancia que tiene el enfoque como aporte a la implementación desde un modelo *Bottom Up*.

Hipótesis 1*:* *El cambio de estrategias por parte de los Street level bureaucracy para dar cumplimiento a los objetivos de la implementación, afecta la confianza de los beneficiarios hacia los programas.*

Los implementadores territoriales al contar con una discrecionalidad en la toma de decisiones durante su labor pueden llegar a prometen acciones del programa a favor de los usuarios no contempladas en la política, generando que posteriormente lleguen a incumplirse. Lo anterior a que durante el proceso de implementación se presentan situaciones ajenas a la capacidad de decisión que tienen los *Street level bureaucracy*, generando que los resultados esperados por los beneficiarios varíen. Este contexto puede producir un grado de desconfianza del participante hacia la institución y más sobre el implementador con quien tiene un contacto directo.

La diversidad de actores que intervienen en el proceso de implementación, implica generalmente la existencia de cambios en las estrategias iniciales que se plantean, siendo

variables no controladas por los implementadores territoriales y que pueden afectar las relaciones de confianza con los beneficiarios de las políticas.

Hipótesis 2: *Las medidas de confianza hacia la institución y los implementadores territoriales se incrementan en las políticas públicas cuando se presentan intervenciones de carácter humanitario en zonas determinadas. Llevando a que los ciudadanos sean parte de estrategias gubernamentales como es convertirlos en beneficiarios de programas sociales.*

Este escenario se presenta cuando se intervienen zonas que requieren temas atención en materia de seguridad, o por fenómenos naturales entre otros, que generan un desplazamiento involuntario de la población de sus territorios. Estas situaciones de fuerza mayor producen que los ciudadanos afectados busquen ser parte de los servicios que ofrecen las diferentes instituciones públicas a través de sus programas sociales para subsanar la vulnerabilidad que implica estos escenarios.

De esta manera, la confianza pasa a un segundo plano, ya que su estadía puede ser temporal o coyuntural por lo que el ECIT no altera ni determina los resultados en la implementación ni en los resultados en el proceso de la política. Así mismo quienes hacen parte de estas situaciones pueden entrar a los programas asistenciales como beneficiarios sin tener un contacto directo con los implementadores, es el caso de quienes reciben dinero por transferencias estatales.

Hipótesis 3. *Las amenazas y riesgos hacia la población receptora de las políticas públicas superan la confianza hacia los implementadores territoriales y por lo tanto hacia la misma institucionalidad del Estado.*

En el caso colombiano algunos territorios tienen una presencia mínima o nula del Estado, generando que grupos armados ilegales sean quienes controlen las dinámicas sociales hacia la población. De esta manera el surgimiento de estructuras delictivas que suplen las competencias del gobierno limita un margen de implementación de políticas públicas deteriorando la confianza institucional.

El ECIT se sustenta en la creación de lazos de confianza a través de los implementadores territoriales y su empatía hacia los posibles beneficiarios de las políticas,

en estos contextos donde es mayor la presencia delictiva se desvirtúa el accionar que tiene los funcionarios en estos espacios territoriales, siendo menor la participación de políticas por parte de los ciudadanos.

Hipótesis 4. *La confianza de los beneficiarios hacia la institución tiende a debilitarse por las realidades territoriales y al volumen burocrático que tiene las políticas.*

La capacidad institucional dentro de los procesos de implementación no siempre corresponde a los servicios que esperan quienes ingresan a los programas sociales, o los actores que intervienen durante el proceso como son en este caso los implementadores territoriales no responden necesariamente a las expectativas que esperan los beneficiarios recibir.

Factores como la burocratización, la carga administrativa, los tiempos reales vs los programados, las toma de decisiones y otras variables del proceso de implementación generan retrasos en los resultados, dejando corto los recursos que tienen los *Street level Bureaucracy* ante las necesidades que deben atender en sus rutinas para lograr dar cumplimiento a los objetivos de las políticas.

Conclusiones Generales

Estudiar el fenómeno de confianza entre los individuos como representantes de las instituciones, implica determinar distintas variables dentro de los procesos de políticas públicas, un campo interesante para abarcar desde la ciencia política. El ECIT, como una propuesta de análisis para la implantación busca abrir el debate, la generación de aportes y la reflexión frente a la corresponsabilidad existente entre agentes que cumplen un papel importante para el desarrollo de las acciones gubernamentales: las instituciones, los *Street level bureaucracy* y los beneficiarios.

Para acercar el enfoque propuesto en esta tesis doctoral, un primer capítulo teórico expone los principales modelos y estudios considerados necesarios para entender el objetivo del ECIT en el proceso de implementación. Se toman conceptos sobre las instituciones a través de algunos enfoques institucionalistas para acercar la manera en que estas organizaciones tienen un rol importante como responsables en la materialización de las decisiones públicas, delegando sus acciones en los niveles territoriales a funcionarios públicos como son los implementadores territoriales o *Street level bureaucracy*, siendo los encargados de ejecutarlas en espacios locales por medio de distintas estrategias entre ellas la confianza.

En un segundo capítulo se presenta la descripción del caso escogido para aplicar el ECIT, el cual se remite a un proyecto de la política pública del fenómeno de habitabilidad en calle de Bogotá, fue escogido por las adversidades y complejidades que tienen los implementadores para lograr cumplir con el objetivo de la misma, esto a que a diferencia de otras políticas sociales de la ciudad, las características poblacionales a las que están dirigidas denota un grado de confiabilidad y riesgo que deben asumir los implementadores encargados de llevar los servicios sociales a las calles. La finalidad de este capítulo fue dar a conocer los objetivos, lineamentos, actores y estrategias de implementación de la política pública con el fin de identificar el diseño previsto para dar cumplimiento distrital a la atención de este tipo de población vulnerable.

Un tercer capítulo precisó el diseño metodológico utilizado en el trabajo de campo, justificando la selección y variables tenidas en cuenta para el desarrollo de la investigación, ahondando en la necesidad de contar con un estudio de caso cualitativo que permitiera luego sustentar las premisas y argumentación del ECIT a partir de los resultados obtenidos.

Al elaborar un cuarto capítulo centrado en exponer de manera más argumentativa la finalidad del ECIT en la implementación de un programa social como es el fenómeno de habitabilidad en calle, permite acercar la premisas iniciales que se tenía al iniciar una propuesta doctoral frente al desarrollo de un enfoque centrado en las relaciones humanas de quienes son participes de la ejecución de políticas públicas. Estableciendo como resultado las presentes conclusiones, esperando aporten a una nueva mirada para analizar el proceso de implementación a partir de un enfoque de confianza individual que trae consigo una serie de transacciones y correlaciones entre quienes hacen parte del proceso.

El ECIT concluye que el comportamiento de los implementadores territoriales como individuos que representan las instituciones en los espacios territoriales refleja los valores, las normas y regulaciones que tienen las organizaciones para intervenir en problemas públicos, convirtiéndolos en agentes de confianza ante los beneficiarios de los programas que reciben sus servicios así como en los ciudadanos quienes encuentran en ellos una manera de asumir la confianza institucional en los contextos locales.

Para entender la participación de los *Street level bureaucracy* dentro del ECIT se centra inicialmente desde un enfoque institucionalista normativo, que tiene como finalidad regular el comportamiento de los implementadores en las acciones que llevan a cabo con los beneficiarios de los programas y con la propia ciudadanía a través de reglas, protocolos y políticas establecidas previamente, buscando sustentar la corresponsabilidad que tienen sus acciones como ejecutores de decisiones públicas.

Así mismo estas corresponsabilidades desde un enfoque institucionalista sociológico, demuestra la manera en que los implementadores territoriales adaptan códigos, símbolos y valores compartidos en su trabajo, creando medidas de confianza con otros actores de la política, generando al mismo tiempo reglas formales e informales que perduran dentro de la institución como parte de su construcción histórica para futuros funcionarios.

La implementación de políticas públicas como un proceso inmerso en relaciones reciprocas entre actores, evidencia la necesidad de estudiar la confianza no solo como un elemento de empatía que permite llegar a tener una cercanía con las personas encargadas de direccionar la política sino como un conjunto de acciones que aportan a la toma de decisiones entre diversas instancias públicas. Si bien el tamaño de la institución, la complejidad de las políticas y el compromiso que tienen quienes implementan las decisiones, son factores complejos de entender desde distintos enfoques sociopolíticos, el ECIT busca responder a la manera como estos individuos generan lazos de cooperación para llevar a cabo la ejecución de acciones en un marco de corresponsabilidades.

Como lo menciona Elmore (1978) las políticas públicas traen consigo escenarios de conflicto y negociación constante entre agentes. Desde la perspectiva del ECIT las instituciones, los implementadores territoriales y los beneficiarios abordan estos contextos de deliberación a través de las medidas de confianza que sienten en las transacciones y lazos de cooperación que deciden iniciar con los actores inmersos en las políticas, muchos de ellos desconocidos.

Algunos resultados del estudio presentado en esta tesis, da cuenta de la importancia que tiene esas medidas de confianza entre los agentes durante su papel en la implementación, un ejemplo de ello es la manera como se reducen proceso burocráticos a través de las relaciones que ejercen los individuos con otros actores a través de la empatía y confianza que han construido durante lazos de cooperación en el proceso de su labor con la institución. Esta medida de confianza involucra el reconocimiento del otro sujeto como parte de un proceso que requieren alinear sus intereses para lograr obtener el máximo beneficio durante su labor en la institución.

Para el ECIT una de los desafíos que tiene consolidarse como un enfoque de confianza entre los actores en la implementación, la discrecionalidad que está inmersa en estos funcionarios es quizás uno de los desafíos más grandes para analizar dentro de la propuesta doctoral. Las decisiones que toman los funcionarios públicos en contexto locales para llevar a cabo estrategias que generen confianza en los posibles beneficiarios implica elementos cualitativos dificiles de lograr identificar, es decir, no todo puede remitirse a una lógica

positiva sobre su aporte al proceso de las políticas públicas, también debe remitirse a los efectos negativos generados por estas decisiones bajo un marco de discrecionalidad.

Sin embargo, la experiencia de los implementadores territoriales como generadores de confianza entre los beneficiarios y la institución dan cuenta de un resultado sobre el valor agregado que aportan a los procesos de implantación. Es así que el reconocimiento otorgado por los ciudadanos hacia un agente organizacional en las transacciones que requieren por parte de las institución, implica traspasar el imaginario de asociar las competencias gubernamentales solo con una edificación o una arquitectura jurídica compleja y determinarlas por la atención que reciben de los funcionario públicos que los atiende.

Las políticas públicas como una acción determinada implica la intención de diversos agentes para lograr materializar el cumplimiento de su objetivo, quienes entran en escenarios de deliberación, conflictividad y consenso para tomar decisiones que se espera beneficien los resultados de los programas, es por ello que el ECIT como un enfoque basado en las relaciones de confianza entre los actores aportar para el análisis no solo del proceso de implementación sino del ciclo completo de la política.

La existencia de otros actores durante el proceso de implementación quienes también tienen una interacción y correlación de confianza con los beneficiarios de las políticas públicas, pueden generar resistencias o por el contrario facilitar relaciones posteriores de estos ciudadanos con otros implementadores territoriales. La experiencia durante el proceso de participación en los programas con otras instituciones determina el grado de atención que esperan recibir los beneficiarios de una nueva organización.

En el caso de los *ángeles azules,* existe una operacionalización de los niveles de confianza entre las instituciones y los beneficiarios durante el tiempo de ejecución del programa, varían de acuerdo al grado de confianza que sienten los actores al ser parte de un proceso de implementación. Factores como las relaciones personales, la empatía, la aplicación de los protocolos organizacionales y la atención en los procesos crean lazos de cooperación entre individuos que van determinando la manera en que confían sobre la intervención real que tiene la institución en su problema inicial.

Dentro del programa de *atención integral al fenómeno de habitabilidad en calle* se evidencia lazos de fidelidad que transcienden a ámbitos afectivos, donde el beneficiario por su condición social encuentra en el implementador un amigo en quien puede confiar expandiéndose a un nivel institucional. Es así que los participantes de la política no identifican qué otras funciones desarrolla la Secretaria de integración social en la ciudad, sino que entienden que ese proyecto en el que están inmersos representa las solución a su vulnerabilidad.

Dentro de las teorías de confianza trabajadas en esta tesis algunas plantean que la confianza parte del conocimiento especializado con quien se va entablar la relación, es decir un respaldo profesional, en el caso de los habitantes de calle pasa lo contrario, no sienten que este factor sea necesario cuando inician su proceso en los centros de atención, esto a que como lo manifestaron en las entrevistas sienten más confianza con los *ángeles azules* que se encuentran ubicados allí que con el psicólogo o trabajador social que están para atenderlos cuando tienen episodios de depresión o ansiedad, consideran que son más escuchados por los implementadores territoriales porque se identifican con sus realidades al estar expuestos a diario en la calle y por ser la primera persona quien los acerco a los servicios del programa.

Para el ECIT la disposición y comportamiento del implementador territorial frente a los ciudadanos y beneficiarios constituyen un elemento central para iniciar un proceso de implementación, estos escenarios predispone a los individuos para confiar o desconfiar frente a las acciones que esperan tener como resultados de la política. La experiencia que suma estos comportamientos en los ciudadanos aporta a la confianza o desconfianza institucional, ya que finalmente quien representa a las organizaciones son individuos que buscar cumplir con unas metas y unos objetivos determinados.

Los ciudadanos al entrar a un escenario desconocido como son las políticas públicas, encuentran en los *Street level bureaucracy* un tipo de acercamiento que genera vínculos iniciales de confiabilidad con la institución, sin importar los resultados anteriores que han generado las intervenciones que han tenido en otros espacios locales. Estos lazos son medibles a partir de las respuestas y respaldo que encuentren en las decisiones con los actores que van conociendo en el proceso, esta "decisión del comportamiento", resulta ser parte de

las relaciones que se van gestando a partir de elementos como la cooperación y competitividad que perciben durante el proceso de implementación como respuesta a la percepción que tienen de su condición inicial.

La rotación de implementadores territoriales en los programas puede generar una ventana de oportunidad para identificar nuevos lazos de cooperación y confianza hacia los beneficiarios y las instituciones. Se crea una nueva manera de percibir una reciprocidad existente entre las transacciones de los actores, aportando en la implementación de las políticas contextos que van a fortalecer o por el contrario debilitar el proceso que se ha venido desarrollando durante la implantación.

Se evidencia diferentes niveles y estrategias de confianza que tienen los implementadores durante la ejecución del proyecto, dependen de la ubicación y labor que deben ejercer durante el proceso de la política, es así que por ejemplo para quienes están en calle haciendo recorridos la confianza institucional aumenta por los riesgos que pueden tener durante estos desplazamientos, así mismo al ser el primer referente hacia el habitante de calle deben mostrar mayor empatía y lograr un acercamiento al posible beneficiario evidenciando lo planteado por el ECIT.

En el caso de quienes están en los centros de atención deben mantener unas medidas de confianza no tan altas, ya que quienes están dentro de los servicios han pasado por unas transacciones con otros implementadores dándoles ya una ventaja sobre la forma en que operan dentro de la política, sin embargo son claros que por las condiciones de los beneficiarios no pueden bajar la guardia y deben fortalecer los vínculos que tienen con ellos, ya que finalmente como beneficiarios suman a las metas trazadas en la política pública.

La experiencia laboral que tienen los implementadores en el proyecto ayuda a crear lazos de confiabilidad hacia la institución y los beneficiarios, terminan siendo referentes para quienes están iniciando en la política pública, conocen rutinas, códigos y protocolos institucionales y no institucionales para lograr unos resultados en la implementación que no necesariamente están expuestos en el documento que describe el proyecto. Una de las conclusiones que se evidencia de lo anterior es que dentro de los recorridos se presentaban situaciones que no estaban contempladas en las normas institucionales y quienes llevaban

más tiempo como *ángeles azules* daban soluciones de una manera rápida evidenciando experiencia y situaciones anteriores que les permitieron saber reaccionar ante estas.

El trabajo en equipo es uno de los aspectos que más tienen presente los *ángeles azules* al momento de desarrolla su labor, para ellos el confiar en su compañero les permite actuar, validar y hacer cumplir los objetivos del proyecto, son conscientes que a pesar de tener un respaldo institucional frente alguna situación de riesgo sus compañeros de trabajo son la primera instancia que van a recurrir. El grado de confiabilidad que sienten con la institución se refleja en las decisiones colectivas que toman durante su labor en las calles de la ciudad.

Durante la investigación se evidencia que la confianza se expande de manera más fuerte hacia los implementadores que fueron beneficiarios del proyecto, es decir, algunos de los egresados ahora son *ángeles azules* y allí llama la atención que los habitantes de calle al conocer esta situación los motiva a culminar el proceso del proyecto, ven una posibilidad de llegar a ser funcionarios en la institución. Pero la confianza desde la institución hacia los egresados del programa no permite que se vuelva a dar la oportunidad para ser parte del equipo de trabajo, la experiencia demuestra que en ocasiones quienes culminan la política pública retoman de nuevo su condición de habitante de calle.

Dentro de las medidas de confianza estipuladas entre los participantes y los implementadores territoriales, llama la atención el papel que juegan las mujeres que hacen parte de los equipos de *ángeles azules y* el porcentaje de representación que tienen en el programa (80%), para los habitantes de calle el rol femenino genera una sensación de tranquilidad y escucha sobre su situación, permitiendo abrir lazos de empatía y confianza durante las intervenciones, terminando en su mayoría por ser parte de los servicios de la política pública.

Para el ECIT los implementadores como actores dentro de la macro-implementación y la micro-implementación (Berman, 1978), están sujetos a establecer relaciones con otros agentes diferentes a sus instituciones, adaptándose a las decisiones y buscando por lo general cumplir con las expectativas de la población que interactúan a diario logrando de esta manera, moldear la política para unos resultados que sean efectivos y deseados. Estas interacciones

están ligadas a las medidas de confianza que pueden producir efectos positivos o negativos durante estas transacciones.

El conocimiento de los criterios, rutas y protocolos de atención son indispensables para el trabajo que desarrollan los implementadores territoriales, ya que les permite poder actuar en la toma de decisiones que muchas veces son resultados de la discrecionalidad que tienen en los espacios territoriales. Terminan siendo un respaldo de confianza durante la implementación.

Bajo este contexto se puede concluir como resultado adicional al presentado que el ECIT no solo permite identificar la relación existente entre los implementadores con la institución y los beneficiarios, sino que existen códigos y conductas no formales que ayudan a consolidar estrategias de cooperación a partir de la experiencia de los funcionarios, la antigüedad del funcionario quien demuestra al beneficiario que existe una intención por ayudarles sin importar las veces que entren al programa.

Es así que para Ostrom (1991), Schlager & Blomquist (1996) los actores operan dentro de las reglas, pero también son capaces de establecer nuevas normas así como modificarlas para lograr cumplir con sus intereses. En el caso de los *ángeles azules*, pese a la existencia de una política pública que direcciona el proyecto, definen estrategias de implementación de acuerdo a las necesidades del territorio y la población que atienden, confiando que las acciones que llevan a cabo favorecen la institucionalidad.

Trabajar temas de confianza e implementación a través de la propuesta de un enfoque, resulta ser una apuesta compleja en una tesis doctoral dado a los retos y desafíos que implica analizar variables cualitativas en los funcionarios públicos quienes tienden a rutinizar procedimientos como es el caso de los *Street level bureaucracy*. No obstante lo desarrollado en este documento apuesta a establecer bases holísticas frente a las relaciones interpersonales de procesos públicos-administrativos que están presentes a través de personas que buscan maximizar beneficios y minimizar riesgos durante su participación en las instituciones a través de una valor como es la confianza.

En últimas la implementación es un proceso complejo que requiere de distintos estudios y aportes académicos que permitan dar continuidad a enfoques como el *Top Down y Bottom Up* para lograr acercar el eslabón perdido que menciona Pressman y Wildavsky entre el diseño y la ejecución de las acciones. El ECIT es tan solo un aporte más en la implementación que está sujeto a debates y reflexiones sobre su incidencia en el análisis de los actores así como en el papel que llevan a cabo en los contextos locales donde llega los servicios del Estado.

Referencias y Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (2000), "Estudio introductorio", en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno, Mexico/Miguel Ángel Porrúa.

Ahlerup, P., Olsson, O. y Yanagizawa, D. (2009). Social capital vs. institutions in the growth process. European Journal of Political Economy, 25(1), 1-14.

Banco Mundial. (2010a). *Results, Performance Budgeting and Trust in Government, Washington, Public Sector and Governance Unit for Latin America and the Caribbean*. Obtenido de http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTLACREGTOPP UBSECGOV/0,,contentMDK:22696757~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:832592.

Barajas, G. (2002). Las políticas de administración de la pobreza en México: Ayer y hoy. *Foro Internacional* , 63-98.

Barba, B. (2010), "Entre maestros: Reforma de la formación docente en Aguascalientes. Un análisis de su implementación", en Revista Mexicana de Investigación Educativa, México.

Barret, S., & Fudge, C. (1981b). *Reconstructing the field analysis. En: Policy and action: Essays on the implementation of public policy.* London: Methuen.

Bates, R. (1988). Contra Contractarianism: Some reflections on the new institutionalism. *Politics and society*, 387-401.

Bazúa, F., & Valenti, G. (1993). Hacia un enfoque amplio de política pública. *Revista de Administración Pública*.

Beramendi, M., Delfino, G., & Zubieta, E. (2016). Confianza Institucional y Social: Una Relación Insoslayable . *ACTA DE INVESTIGACIÓN PSICOLÓGICA*.

Berman, P. (1978). The study of macro and micro implementation of social policy. *Public Policy Implementation, 26* (2), 157-184.

Bigley, G., & Pearce, j. L. (1998). Straining for Shared Meaning in Organization Science: Problems of Trust and Distrust. *The Academy of Management Review, 23*(3), 405-421.

Boisier, S. (2005). "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?". *Revista de la CEPAL No 86*.

Braithwaite, V., & Levi, M. (2003). *Trust and Governance.* Sage Foundation.

BOWEN, Elinor, (1982). "The Pressman-Wíldavsky Paradox: Four Addenda on Why Models Based on Probability Theory Can Predict Implementation Success and Suggests Useful Tactical Advice for Implementers".Journal ofPublie Poliey, 2 (1), febrero, pp. 1-21.

Buendía, L., Cólas, P., & Hernandez, F. (2001). *Metodos de investigación en la psicopedagogía.* Madrid: McGraw-Hill.

Bunge, M. (2007). *La investigación científica* . México: Siglo XXI.

Burt, R. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition.* Cambridge: MA: Harvard University Press.

Calderón, D (2016) Políticas públicas. Retos y desafios para la Gobernabilidad. Ediciones USTA. Bogota, Colombia.

Ceballos-Herrera, F. (2009). El informe de investigación con estudio de casos. *Magis. Revista Internacional de Investigación*, 413-423.

Chambers, D. E. (1993). *Social Policy and Social Programs: a Method for the Practical Public Policy Analisys.* New York: McMillan.

Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory.* Cambridge: MA: Belknap Press of Harvard University.

Comfort, L. (1981). *Goals and means: The problem of specification in the development of effective public policy.*

Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital. (2013). *Lineamientos Distritales para la aplicación del enfoque Diferencial.* Bogotá.

Córtazar, J. (2004). *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales.* Washington, BID: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. .

Cortázar, J. C. (2006). La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia (33)*, 1-28.

Creswell, J. (1998). *). Qualitative inquiry and research design. Choosing among five*

traditions. USA: Sage.

Cuesta-Benjumea, C. (2008). ¿Por dónde empezar?: la pregunta en investigación cualitativa. *Enfermería Clinica*, 205-210.

De Boer, N. (2019). Street-level enforcement style: A multidimensional measurement instrument. *Internatiocnl Journal of Public Administration*, 380-391.

De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. . *Justicia*, 107-121.

De Quatrebarbes, B. (1996). *Usagers ou clients? Marketing e qualité dans les services publics.* Paris: Les Éditions D'Organisation. .

Decreto 171. (22 de Abril de 2013). Bogotá.

Deesler, D. (1989). What´s at Stake in the Agent-structure debate? *International Organitation*, 441-443.

Del campo, E. (2018). Buen gobierno y confianza institucional. *Dilemata*, 55-71.

Di Virgilio, M. (2004). *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense* . Washington, D.C. : Instituto Interamericano para el Desarrollo So cial (INDES) .

Durand, V. (2006). Confianza y eficacia ciudadana en una sociedad con alta desigualdad. *OPINIÃO PÚBLICA*, 277-296.

Erikson, E. H. (1959). Identity and the life cycle: Selected papers. *Psychological Issues*.

Fernández, A. (1996). Las políticas públicas. En M. Caminal, *Manual de Ciencia política.* Madrid: Editorial Tecnos.

Flax, J. (2006). Construcción institucional de confianza. . *Cuadernos de Ética*, 35-59.

Galaviz, T. (2013). La interacción de la confianza en los procesos de consolidación de paz. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*(16), 35-66.

Gambetta, D. (2000). *"Can We Trust Trust?" Trust: Making and Breaking Cooperative Relations.* Oxford: University of Oxford.

Gordon, S. (2013). Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterios para su evaluación. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 41-55.

Graglia, E. (2004). Políticas públicas: fases y fallas como proceso de satisfacción socia. *Studia Politicae*, 49-78.

Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. Mariñez, *Política pública y democracia en America Latina: del analisis a la implementación* (págs. 33-52). Monterrey.

Hamui-Sutton, A., & Varela-Ruiz, M. (2013). La técnica de grupos focales. *Investigación en educación médica*, 55-60.

Hankivsky, O. y. (2011). , "Intersectionality and public policy: some lessons from existing models. *Political Research Quaterly*.

Hardin, R. (2002). *Trust and Trustworthiness.* Russell Sage Foundation.

Harré, R. (1999). Trust and its surrogates: psychological foundations of political. En E. Warren, *Democracy and trust* (págs. 249-272). Cambrige: Cambridge University Press.

Hasenfeld, Y. y. (1991). Implementation of social policy revisited. *Administration & Society*.

Herreros, F. &. (2008). The State and the Development of social trust. *International Political Sciencie Review*, 53-71.

Herreros, F. (2002). *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social.* Madrid: CEACS.

Hall, T. y O´Toole Jr., L. (2000), "Structures for policy implementation: An analysis of national legislation, 1965-1966 and 1993-1994", en Administration & Society.

Hill, H. (2003). Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 13*(3), 265-282.

Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy.* Sage Publications.

Katz, D., & Kahn, R. (1978). *The social psychology of organizations.* New York: Wiley.

Kelly, M. (1994). Theories of Justice and Street-Level Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 4*(2), 119-140.

Knight, J. (1998). The bases of cooperation: Social norms and the rule of law. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 154(4), 354-373.

Lafuente, M., Rojas, F., & Agosta, L. (2012). Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el gobierno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,núm. 52*, 83-104.

Laswell, H. (1996). La concepción emergente de las ciencias de politica. En L. Aguila, *El estudio de las políticas* (págs. 105-118). México: Miguel Ángel Porrua.

Levi, M. (1996). Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam´s Making Democracy Work. *Politics and Society*.

Lewis, D., & Weigert, A. (1985). Social Atomism, Holism, and Trust. *The Sociological Quarterly*, *4*(26), 455-471.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.* Russell sage Foundation.

Luhmann, N. (2005). *Confianza.* Barcelona, México, Santiago de Chile: Anthropos Editorial.

Martinez Nogueira, R. (2006). Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia No 35*, 1-20.

Martinez, J. (2011). Métodos de investigación cualitativa . *Silogismos*.

Martinez, R. (1998). Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estrategico. *CEPAL serie politicas sociales No 24*.

Martinez, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de los programas sociales. En J. Cortázar, *Entre el Diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (págs. 63-116). Washington: BID.

Maupin, J. (1993). Control, Efficiency, and the Street-Level Bureaucracy. *Journal of politic administration*, 335-357.

May, P., & Winter, S. (2000). Reconsidering styles of regulatory enforcement: Patterns in Danish agro-environmental inspection. *Law & policy* , 143- 173.

Maynard-Moody, S., Musheno, M., & Palumbo, D. (1990). Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful implementation. *The Western Political Quarterly, 43*(4), 833-848.

McLaughlin, M. (1987). Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation.

Educational Evaluation and Policy Analysis, 9(2), 171-178.

Meyer, J., & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En P. W, & P. DiMaggio, *El nuevo institucionalimo en el ánalisis organizacional.* México: Fondo de cultura economica.

Mintzberg, H. (1999). Gestionar el gobierno, gobernar la gestión. En C. Losada y Marrodán, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.* Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Misztal, B. A. (2003). Trust and cooperation: the democratic public sphere. *Journal of Sociology*, 371–386.

Mohr.L. (1982). *Explaining Organizational behavior.* San Francisco: Jossey-Bass.

Montero, R., Zmerli, S., & Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 11-54.

Morales, M. (2008). Evaluando la confianza institucional en Chile: Una mirada desde los resultados LAPOP. Revista de ciencia política. *Revista de ciencia política*, 161-186.

Morse, J. (septiembre de 2004). "Hagamos más trabajo teórico". (C. A. Cisneros-Puebla, Entrevistador)

Myrtle, R. .. (1983). A manageriel view of policy implementation. *American Review of public administration , 17*(1), 17-32.

Newton, K. (1999a). *«Social and Political Trust in Established Democracies».* Oxford: ed. Pippa Norris.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance. .* Cambridge: Cambridge University.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: Fondo de Cultura Económica.

O´Donnell, G. (1996): "Otra Institucionalización", Revista Ágora, nº 5, pp. 5-28

Offe, C. (1999): "How can we trust our fellow citizens", en M.E. Warren (ed.), Democracy and Trust, Cambridge, Cambridge University Press.

O´Toole Jr., L. J. (1989). Alternative mechanisms for multiorganizational implementation:The case of wastewater management. *Administration & Society*.

O´Toole, J. (1995). Rational choice and policy implementation: Implications for interoganizational network management. *The American Review of Public Adminitration*.

Ordoñez-Barba, G., Alegría-Olazábal, T., Mcintosh, G., & Zenteno-Quintero, R. (2013). Alcances e impactos del programa Hábitat en comunidades pobres urbanas de México. *Papeles de población*, 231-267.

Ostrom, E. (1999). "Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En P. Sabatier, *Theories of the Policy Process.* Boulder: Westview Press.

Ostrom, E. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 155-233.

O'Toole, J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. . *Public Adm Res Theory* , 63-288.

Parsons, T. (1951). *The sovial system.* New York: Press Free.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas.* México: FLACSO/Miño y Dávila.

Peña, V (2011). Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. Encrucijada Revista Electrónica del centro de estudios en administración pública. Sep- Dic.

Peréz, G. (1994). *El analisis de contenido en la prensa. La imagen de la Universidad a Distancia.* Madrid: U.N.E.D.

Peroni, A., & Palma, C. (2013). La implementación de los programas sociales y de empleo: racionalidad y perspectiva de los funcionarios públicos de Argentina. *Revista Latinoamericana de Sociologia* , 114-132.

Peters, B. (1999). *El nuevo institucionalismo. teoría institucional en ciencia política.* España: Limpergraf.

Peters, B. (2001). Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. En G. R.E, & K. H. - D, *Nuevo Manual de Ciencia política* (pág. Vol. 1). Madrid: Istmo.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2005). *Historical institutionalism in contemporary political science.* Harvard University Press.

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in*

Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press.

Putman, R. (1993). The prosperous community. Social capital and public life. *The American prospect*, 35-42.

Rein y F. Ravinovitz, "Implementación: una perspectiva teórica, entre la intención y la acción", en Aguilar Villanueva, L., La implementación de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la Política social en America Latina.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: Documento de Trabajo I-52.

Revuelta, P. (2015). *La confianza en cuestión. Aproximación critica a las teorías contempóraneas.* Obtenido de https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/22298/revuelta_confianza_tesis_2015.pdf.

Rhodes, R. (1995). En &. G. Marsh, *Teoría y métodos de la Ciencia Política.* . Madrid: Alianza.

Riccucci, N. (2005). *How management matters: Steet-Level bureaucrats and welfare reform.* Washington D.C: Georgetown Uni. Press.

Rothstein, B. (2000). Trust, Social Dilemas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics, vol. 12, n° 4*.

Rothstein, B., & Stolle, D. (2001). Social Capital and Street-Level Bureaucracy: An Institutional Theory of Generalized Trust. *"Trust in Government Conference".* United Kingdom.

Sandín-Esteban, M. (2018). Theory-Driven Study Cases: Immigration and School Success. *magis*, 57-74.

Sarbaugh-Thompson, M. y Zald, M. N. (1995), "Child labor laws: A historical case of public policy implementation", en Administration & Society.

Schuttemberg, M. (2007). Identidad y globalización. Elementos para repensar el concepto y su utilización en ciencias sociales. *Cuadernos H ideas*.

Scott, W. (1995a). *Institutions and Organizations.* California.

Secretaria de Integración Social. (2015). *Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle.* Bogotá: Alcaldia Mayor de Bogotá.

Secretaria Distrital de Integración Social. (28 de 01 de 2019). *Integración Social*. Obtenido de http://www.integracionsocial.gov.co/habitantedecalle

Segovia, C., Haye, A., González, R., Manzi, J. y Carvacho, H. (2008). Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza. Revista de Ciencia Política, 28(2), 39-60.

Seligma, M. (1997). *La auténtica felicidad.* Bogotá: Grupo Zeta.

Shapiro, S. (1987). The Social Control of Impersonal Trust. *American Journal of Sociology, 93*(3), 623-658.

Simmel, G. (1964). "The metropolis and mental life. En K. Wolff, *The Sociology of Georg Simmel* (págs. 409-424). Nueva York: Free Press.

Simon, H. (1974). *Administrative Behavior: A study of desicions-making processes in administrative organizations.* New York: 4° Edicion. .

Simon, H. (1982). *Models of Bounded Rationality.* Cambridge: Mit Press.

Stake, R. (2005). Qualitative case studies. En N. Denzin, & Y. Lincoln, *The Sage handbook of qualitative research.* . London: Sage Publications.

Steinmo, S. (2001). "The New Institutionalism". En B. Clark, & J. Foweraker, *The Encyclopedia of Democratic Thought.* London: Routlege.

Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (1998). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis.* Cambridge: Cambridge university Press.

Stevenson, B. y Wolfers, J. (2011). *Trust in public institutions over the business cycle. American Economic Review*, 101(3), 281-287.

Stolle, D. (1993). Bowling Alone, Bowling Together: Group Characteristics,Membership, and Social Capital. *Political Psychology*.

Stolle, D. (2001). Clubs and congregations: The benefits of joining an Association. En K. Cook, *Trust in Society.* New York: Rusell Sage Foundation.

Subirats, J., knoepfle, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de política públicas.* Barcelona: Ariel .

Taeing, J. C. (1995). "Política pública y acción pública". *Gestión y política pública*.

Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical Institucionalism in comparative Politics. En K. Thele, & F. Longstreth, *Structuring Politics: HistoricalInstitucionalism in*

compative analisys. Cambridge: Cambridge, Uniersity Press.

Torres, G. (2002). Calidad de servicio. En L. Tomassini, & M. Armijo, *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío.* Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.

Tsebelis, G. (1990). *Nested Games: Rational Choise Comparative Politics.* . Berkeley, California: University of California Press.

Urteaga, E. (2010). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Internacional de Filosofía, XV*, 301-317.

Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativas ensayos*, 47-58.

Vergara, R. (2010). *Organizaciones e instituciones.* México: Siglo XXI.

Warren, M. (1999). *Democratic, Theory and trust.* Cambridge: Cambridge university Press.

Weick, K. (1979). *The Social Psychology of Organizing.* New York: Random House.

Weingast, B. (1996). Institutional Theory. En R. Goodin, *A New Handbook political science.* Oxford: Oxford University .

Weitz, R. (1981). *Desarrollo rural integrado.* México: Conacyt.

Woolcock, M. y Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. The World Bank Research Observer, 15(2), 225-249.

Yamagishi, T., & Yamagishi, M. (1994). Trust and commitment in the United States and Japan. . *Motivation and Emotion*, 129-166.

Yin, R. (2003). *Case study research.Desing an methods.* USA: Sage publications.

Zucker, L. (1986). Production of trust: Institutional sources of economic structure. *Research in Organizational Behavior*, 53-111.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista en ciencia política*, 67-83.