



**Universidad  
Tecnológica  
de Bolívar**

CARTAGENA DE INDIAS



**ACREDITADA  
INSTITUCIONALMENTE**  
Resolución MEN 1166 de 2011

## **Formulación de políticas públicas en el Departamento de Bolívar:**

### **Aprendizajes y retos en políticas de discapacidad y género.**

Carlos José Bernett Zurita

Tesis de pregrado para obtener el título de politólogo

Director de tesis  
Juan Camilo Oliveros Calderón

Universidad Tecnológica de Bolívar  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Cartagena D.T. y C.  
2016

---

---

---

---

---

**Nota de aceptación**

---

**Presidente del jurado**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

## Resumen

La investigación analiza el proceso de formulación de las políticas públicas en el departamento de Bolívar desde el institucionalismo cognitivo desarrollado por Mantzavinos, North y Shariq. Se identifican los diferentes actores que participan de esta etapa, la formación de modelos mentales y cómo sus interacciones a lo largo del proceso logran modificar esos mismos modelos mentales iniciales, generando aprendizajes que inciden en la formulación de una política pública. Además, se hace un análisis de las condiciones en las que se realiza el diseño de las políticas públicas como instituciones formales y se exponen recomendaciones para formular y dar utilidad a estas herramientas desde el gobierno y la sociedad civil.

**Palabras claves:** institucionalismo cognitivo, modelos mentales, aprendizaje, políticas públicas.

# Contenido

<b>1) Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>2) Marco teórico.....</b>	<b>8</b>
2.1 Hacia un concepto de política pública.....	8
2.2 El problema en la política pública.....	11
2.3 Los actores en la política pública.....	12
2.4 Aprendizajes en la política pública.....	18
2.5 El diseño en una política pública.....	20
2.6 Políticas públicas en el Departamento de Bolívar.....	24
<b>3) Metodología.....</b>	<b>26</b>
<b>4) Hallazgos.....</b>	<b>29</b>
4.1 Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social de Departamento de Bolívar 2013-2023.....	29
4.2 Política Pública de Equidad de Género y Autonomía de la Mujer Bolivarenses 2013-2023.....	37
<b>5) Conclusiones y recomendaciones para la formulación de políticas públicas en el Departamento de Bolívar.....</b>	<b>45</b>
<b>6) Bibliografía.....</b>	<b>49</b>

## Índice de gráficos y tablas

### Gráficos:

**Gráfico No 1.** Surgimiento de una política pública desde los modelos mentales.....20

**Gráfico No 2.** Formación de modelos mentales de los actores con respecto al problema.....31

### Tablas:

**Tabla No 1.** Características de una política pública según el BID y Goodin.....23

**Tabla No 2.** Actores en la política pública de discapacidad: clasificación y características.....30

**Tabla No 3.** Cambio de modelos mentales durante las interacciones de los actores en la formulación de la política pública de discapacidad.....35

**Tabla No 4.** Actores en la política pública de mujer: Clasificación y características.....38

**Tabla No 5.** Cambio de modelos mentales durante las interacciones de los actores en la formulación de la política pública de mujer.....43

## Introducción

El análisis de las políticas públicas, su formulación, implementación y evaluación, ha tenido una amplia difusión entre los académicos de la ciencia política y otras áreas del conocimiento. Desde los noventa, los países latinoamericanos han aumentado su interés por desarrollar instrumentos que mejoren la toma de decisiones públicas. Los centros de investigación como los *think tanks* (centros de pensamiento), las oficinas de consultorías u organismos pertenecientes al mismo Estado, como es el caso del Departamento de Planeación Nacional (DNP) en Colombia, trabajan por cuantificar y construir información con carácter técnico e incidir en la formulación de políticas públicas.

En esta etapa de formulación se construyen las alternativas de solución para abordar una problemática. Estas pasan a ser implementadas por los actores políticos y sociales y luego inicia un proceso de revisión o evaluación<sup>1</sup>. Parece ser que solo al final de un proceso de construcción de política pública es cuando se puede evidenciar las fortalezas o falencias del mismo y generar los ajustes correspondientes. Sin embargo, la etapa de formulación requiere la participación de distintos actores donde sus preferencias y valores inciden en toda la dinámica de concertación y negociaciones que se presentan. El análisis de la política pública permite aprender, entender y adaptarse a los cambios que surgen en diferentes contextos de toma de decisiones.

Esta investigación exploratoria y con enfoque cualitativo aborda el proceso de formulación de las políticas públicas de discapacidad y género del departamento de Bolívar promulgadas en la administración 2012-2015. En efecto, el objetivo principal es analizar la formulación de la política pública de Discapacidad e Inclusión Social del Departamento de Bolívar 2013-2023 y de Equidad de Género

---

<sup>1</sup> Esto según el ciclo de Jones (como se cita en Roth, 2002), que además contempla una fase previa a la de la formulación, donde se identifica una situación problemática por parte de los actores y se busca inscribir en la agenda.

y Autonomía de la Mujer Bolivarenses 2013-2023, para identificar oportunidades de aprendizaje y brindar recomendaciones útiles para la formulación.

El análisis se hizo desde el institucionalismo cognitivo. Al considerar la política pública como una institución formal capaz de ser diseñada, este enfoque permite entender la manera en que se comparten experiencias, argumentos, ideas y posiciones (modelos mentales) y se generan aprendizajes que llevan al surgimiento de instituciones formales e informales. La investigación se preguntó en específico por: ¿Qué aprendizajes y recomendaciones surgen al analizar el proceso de formulación de las políticas públicas en materia de discapacidad y género en el Departamento de Bolívar de la administración 2012-2015?

Para responder a la pregunta de investigación se plantearon objetivos específicos transversales a las dos políticas seleccionadas:

- Identificar los actores que participaron en el proceso de formulación de las políticas públicas, clasificándolos según su tipología, objetivos, preferencias, los recursos a su disposición y el rol que desempeñaron.
- Analizar cómo los participantes construyen modelos mentales desde su concepción de la situación problemática y las alternativas de solución y cómo estos pueden ser aceptados, modificados o rechazados.
- Identificar desde las interacciones de los actores aprendizajes individuales y colectivos que permitan realizar un análisis efectivo de las políticas públicas departamentales.
- Identificar cómo son diseñadas las políticas públicas en el departamento de Bolívar como instituciones formales.
- Proponer recomendaciones para la formulación de las políticas públicas en el Departamento de Bolívar.

Si bien es cierto que desde el institucionalismo se ha abordado el análisis de las políticas públicas, el institucionalismo cognitivo no lo ha desarrollado a fondo, esto en parte debido a su reciente aparición en el plano académico. Sin embargo, el informe del Banco Mundial *Mente, sociedad y conducta* del año 2015, introduce una aproximación de cómo se puede modificar la conducta del ser humano desde lo cognitivo, desde alternativas de solución a problemas que presentan las sociedades cotidianamente, tales como el aumento de la productividad en una empresa o la disminución del consumo de energía cuando este es muy alto. Entender entonces la compleja psicología de los sujetos y sus dinámicas sociales y culturales, contribuye a su vez a comprender cómo toman decisiones y generan alternativas de solución a sus problemas.

Por lo anterior se hace necesario abordar cómo esas interacciones entre individuos pueden repercutir en la construcción de políticas públicas y en especial en su etapa de formulación. De esta forma el institucionalismo cognitivo puede llegar a ser capaz de comprender la dinámica con la que interactúan los actores, como estas se convierten en aprendizajes en una etapa de formulación y su repercusión en la implementación y evaluación de políticas públicas en uno o más contextos decisionales.



## 2. Marco Teórico

### 2.1 HACIA UN CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA

El término política en español se ha definido de distintas formas. Para Frank Bealey (1999) “la política constituye la actividad que atañe a los conflictos colectivos y su resolución”, haciendo referencia al conflicto no bajo su forma peyorativa sino como “controversia”. Por su parte, la Real Academia de la Lengua Española (RAE) brinda algunas definiciones de la palabra política: arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo.

El concepto en inglés también tiene varias acepciones donde se distinguen tres términos distintos para cada una de estas. Cuando la política es concebida como lo que concierne al gobierno de la sociedad, se le conoce como *polity*. La política que se desarrolla en la lucha por alcanzar y mantenerse en el poder es denominada *politics*. Por último, se designa el término *policy* para aquellas decisiones que toman las autoridades públicas dirigidas a alcanzar ciertos propósitos (Oliveros, 2013). Entonces, es claro que el concepto de *policy*, es que hace alusión a la política pública.

Más allá de las diferencias conceptuales, en la literatura se evidencia un amplio debate que comienza su desarrollo en la década de 1950 con Harold Lasswell y su obra "*La orientación hacia las políticas*" (1951) y luego en la década de 1970 con "*La concepción emergente de las ciencias políticas*" (1970)<sup>2</sup>. Este académico que además tenía experiencia en la administración pública, articuló su teoría alrededor del desarrollo científico, como base para la construcción y la toma de decisiones públicas más eficientes. Además coincidió con una tendencia en el mundo a utilizar la racionalidad técnico-científica para abordar los problemas públicos al

---

<sup>2</sup>Ambos textos fueron tomados de la traducción al español que aparece en el libro *El estudio de las políticas públicas* de Luis F. Aguilar Villanueva (1996)

finalizar la segunda guerra mundial. Para el autor, el proceso de elaborar políticas públicas no solo le concernía a la ciencia política sino también a otras disciplinas, buscando una participación y articulación multidisciplinar.

Por su parte Lindblom (1959) aun orientando su trabajo a la tesis de Lasswell, introdujo en su análisis la importancia de los juicios valorativos que tiene tanto el decisor como la población afectada. Los valores son importantes porque implican analizar la política de forma marginal. Lindblom muestra que, en el proceso de elaboración de políticas públicas, los valores y el análisis empírico no van separados sino que se interrelacionan. Una buena política dependerá del consenso general de los analistas, sin necesariamente estar de acuerdo en los medios más adecuados para alcanzar el objetivo. Más adelante Wildawsky (como se cita en Oliveros, 2015) amplía el debate y critica la visión técnica científica de Lasswell y agregando los postulados de Lindblom, introduce en su estudio un enfoque más pluralista con el desarrollo de la democracia.

En su libro *Políticas públicas & think thank*, Carlos Salazar (2009) recoge varias definiciones muy sencillas de lo que es política pública: Dye por ejemplo habla de aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer; Mac Rae y Wilde hablan de un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas; Jaramillo se refiere a política pública como una política elaborada por el gobierno. Luego de esta recopilación, Salazar intenta dar su concepto de forma “operacionalizable, muy asequible, casi tangible” y propone comprender política pública como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.

Roth (2002) habla de cuatro elementos centrales a la hora de identificar una política pública: 1. participación del gobierno, 2. Existencia de una situación problemática, 3. Definición de unos objetivos y 4. que se formule un proceso de solución. Entonces acorde a estos elementos, define política pública como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de

orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

Sin embargo, las definiciones tanto de Roth y Salazar, así como las que recoge este último en su libro han sido objeto de críticas. En su ensayo *"Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental"* Jorge Cuervo (2007), afirma que aun esos elementos centrales no son precisos para una definición de política pública, en cuanto estos entran en cualquier ley o incluso una decisión judicial. Por lo anterior en su ensayo plantea una definición que aun utilizando elementos de las demás procura ser más completa:

"Por política pública entenderemos las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen, caracterizadas porque constituyen flujos de decisión orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención" (Cuervo, 2007).

Este concepto de política pública es interesante porque el autor incorpora lo que concierne a “recursos institucionales” y “otras agencias del Estado”, que en últimas son también parte fundamental para la existencia de una política pública. En general el debate en la conceptualización de las políticas públicas gira en torno a la exclusiva participación o no del Estado. Algunos autores las definen desde una visión institucionalista:

"Una política pública es el conjunto de instituciones formales que pretende modificar una situación que es considerada como problemática. Y las instituciones formales son las reglas de juego que se establecen en la sociedad para reducir la incertidumbre acerca del comportamiento de los individuos que la integran, de modo que dicha sociedad puede diseñar unas normas que deben ser cumplidas, y que de lo contrario, opera una sanción por parte de un poder público"...“política pública se refiere a las instituciones formales que pueden diseñarse principalmente por autoridades públicas competentes o en escenarios de

deliberación política, como el Congreso, la Asamblea o el Concejo, para modificar una situación considerada como problemática (Oliveros, 2013).

Esta definición es útil no solo porque es de fácil comprensión, sino porque además implica pensar que si las instituciones formales modifican comportamientos de individuos bajo la estela de un poder público y sus normas, con las instituciones informales es más complejo el asunto, porque no existe sanción alguna por parte de un poder público, al surgir y desarrollarse desde las distintas interacciones entre los individuos.

## **2.2 EL PROBLEMA EN LA POLÍTICA PÚBLICA**

Hasta aquí la gran mayoría de definiciones aun con sus discrepancias, entienden que una política pública nace de un problema o una situación considerada como problemática. Entonces, ¿Qué implica una situación problemática? y ¿Cómo lo abordan los actores?

Para algunos podría parecer un problema la "definición de problemas" en el análisis de políticas públicas. Incluso existe un término técnico conocido como *suboptimización*, este se refiere al óptimo marginal, "siempre es posible encontrar el óptimo local y perder de vista el óptimo global, con la consecuencia de que cada paso que se dé para alcanzar el primer óptimo nos alejará -perversa aunque inintencionadamente- de alcanzar el óptimo global" (Bardach, 1993).

La suboptimización no es necesariamente mala, en la práctica es probable encontrarla en el análisis de problemas. Las mismas limitaciones o restricciones que enfrenta el decisor lo obligan a pensar desde sus intereses y valores más próximos en una situación problema. Sin embargo, el analista siempre busca evitar este escenario, por eso tiene en cuenta evaluar de forma exhaustiva las causas de la situación problemática, la definición de los límites del problema, la percepción ciudadana y su juicio valorativo, y modificar o rechazar alternativas de solución que pueden ir en contra de un interés general.

No existe solución final a un problema, y aun existiendo, el analista no cuenta con capacidades extraordinarias para descubrirla en todos los casos. Aunque se disponga a analizar un sin número de posibles soluciones a todas las aristas de un problema, dentro del proceso de negociación juegan dimensiones legales, políticas o económicas que influyen en la concepción de este y su solución, "en realidad, las opciones de política no son más que hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción pueden conducir a resolver los diferentes aspectos de los problemas existentes, de modo que en el resultado final las condiciones experimenten un avance sustancial respecto de las condiciones iniciales" (May, 1993).

### **2.3 LOS ACTORES EN LA POLÍTICA PÚBLICA**

En política pública quienes abordan el problema y enfrentan la toma de decisiones son en realidad personas que usualmente conocen lo que ocurre dentro de las poblaciones. Durante el proceso pueden convertirse o no, en jugadores importantes para la formulación de la política. Pero ¿Quiénes son estos actores? ¿Qué categorías poseen? ¿Qué objetivos tienen al intervenir en la decisión? Y es importante preguntarse además por los recursos con que cuentan a la hora de intervenir.

En el estudio "La política de las políticas públicas", el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), clasifica a los actores en dos categorías: actores formales y actores informales. Como su nombre lo indica, las funciones de los primeros están dadas formalmente por la constitución o el ordenamiento jurídico legal de un territorio, por ejemplo los partidos políticos, gobernadores, alcaldes, etcétera. Los segundos no tienen este tipo de función, pero en ocasiones son mucho más poderosos que los actores formales o su participación es esencial para la formulación de la política pública, por ejemplo los movimientos sociales, organizaciones, académicos, expertos o medios de comunicación.

La definición de los actores ayuda a entender quién o quiénes se encargan de direccionar el proceso, por eso “los actores son aquellos que llevan a cabo las acciones relevantes” (Subirats, 2014). Esta definición indica que solo los que llevan a cabo la “acción” son considerados actores, mientras los interesados en actuar o en últimas los que deberían actuar (stakeholders) no se consideran directamente actores. A pesar de ello su papel no puede omitirse porque podrían llegar a ser importantes si entran a opinar o a influenciar de alguna forma el proceso y traer consecuencias para los actores que si participan directamente.

Una multitud de intereses y objetivos en un contexto decisional, permite identificar distintos estilos de intervención para los actores. Dente y Subirats (2014) los llaman “racionalidades (o lógicas) de acción” de los actores. Con estas modalidades lo que se quiere es simplificar la realidad de decisión, individualizándolos de forma más precisa al identificar lo que los motiva a intervenir en el problema. Para ello son clasificados en cinco categorías: actores políticos, burocráticos, actores con intereses especiales, actores con intereses generales y los expertos.

Los actores políticos son aquellos que al poseer cierta legitimidad por ser los representantes de las comunidades, movilizan su influencia para inscribir y desarrollar un tema en la agenda pública. Quienes son elegidos, en lo posible de forma democrática, tienen la facilidad de conocer, participar e incluso manejar los espacios de decisión. Naturalmente su capacidad de maniobra tanto en la comunidad como en la arena pública, dependerá de los recursos que este tenga a su disposición para generar consenso (mas adelante se profundizará en los recursos de los actores).

Los actores burocráticos se caracterizan por actuar desde la normatividad legal. Con este tipo de actor se entiende que desde la administración pública existen quienes velan porque el decisor se mueva sobre una lógica jurídico-legal para garantizar el éxito del contenido. Su influencia estará determinada por el apego, interpretación y asimilación a la norma. La forma de proceder de estos actores

usualmente genera conflictos con la manera de operar de otros participantes, sobre todo los actores políticos.

Aunque en general todo participante persigue sus propios objetivos, la voluntad de los actores con intereses especiales estará estrechamente ligada a la participación o no de sus intereses. Por otro lado, los actores con intereses generales, tienen la capacidad de representar a sectores sociales o grupos poblacionales que no suelen ser escuchados con facilidad, pero a diferencia de los actores políticos, estos carecen de una personería política. Generalmente son organizaciones que asumen la lucha por los intereses de personas y temas que poco o nada de interés puede generar hacia las autoridades públicas. Estos actores al sentirse comprometidos con valores y comunidades sin oportunidad de ser escuchados, tienden a optar actitudes contestatarias que generan dificultades para establecer consensos y compromisos.

Por último se encuentran los expertos, como su categoría lo indica, estos actores basan su participación en su destreza de los conocimientos teóricos y empíricos para identificar el problema colectivo y formular las alternativas de solución necesarias para abordarlo. En su manera de actuar prima la lógica, precisión y uso del método científico, y buscan en lo posible debatir sus ideas con sus pares para confirmar, modificar o rechazar sus hipótesis. No obstante, es poco probable que tengan objetivos propios e incluso que puedan participar de forma personal en el proceso de formulación de la política pública. Podrían ser solo portadores del conocimiento técnico y reforzar la decisión de ese actor a quien representen y tome la decisión.

### **2.3.1 ¿Cuáles son los recursos de los actores?**

Los actores son capaces de movilizar su opinión para que sea tenida en cuenta. Así, Dente y Subirats (2014) analizaron los recursos de los actores para lograr influir en los demás e imponer sus intereses. Estos pueden ser políticos, económicos, legales o cognitivos. Los autores omiten la aparición de otro tipo de recursos que para ellos pueden llegar a incidir en el proceso, algunos tan

inverosímiles como la belleza y otros de más cuidado como la violencia, pero su influencia no podría llegar a ser directa en la decisión.

Con el recurso político lo que se busca es obtener la mayor cantidad de consenso que el actor desea. La forma de probarlo es variada, por ejemplo, por medio de elecciones, referéndums, medios de comunicación y, suele estar dirigido a comunidades enteras u organizaciones sociales. Por lo tanto, para generar consenso se debe tener cualidades personales como el carisma, prestigio social, liderazgo, preparación académica, entre otras.

El recurso económico tal como su nombre lo indica, es la capacidad de un actor de movilizar recursos de tipo dinero u otros activos. La importancia que tiene la riqueza puede ser de dos tipos, una perceptiva y otra instrumental. La primera hace alusión a la imagen que un actor construye por tener un alto nivel de riqueza, la segunda, tiene que ver con el carácter utilitario de la riqueza. El dinero puede ayudar a comprar las herramientas necesarias como por ejemplo, la contratación de expertos en el tema o de medios de comunicación para mejorar la divulgación e influir en la formulación de la política pública.

Un tercer tipo de recursos son los legales. Otorgados por la ley a algunos individuos con posiciones de ventaja, pueden llegar a ser determinante a la hora de influir en una decisión de policy. No se debe pensar en el sujeto con recursos legales solo como aquel juez, veedor, intendente, que dicta sentencias u órdenes, es también el ciudadano de a pie al que legalmente se le otorga el derecho de exigir información, derogar una decisión y cambiar el rumbo de un proceso. En la práctica el actor es quien decide si utiliza un recurso legal para alcanzar sus objetivos. Habrá actores que por simple inconveniencia no querrán usarlo, porque saben que un castigo judicial podría ser complejo y puede afectar su beneficio personal.

Por último se encuentran los recursos cognitivos, consisten básicamente en la disposición y uso de la información a través de modelos, estudios e interpretaciones con bases sólidas pero no necesariamente válidas. El



conocimiento entonces se convierte en insumo esencial a la hora de tomar decisiones por parte de los actores. Pero se debe reconocer que es solo importante en la medida en quien lo reciba, también lo perciba como importante y pueda así ser utilizado para complementar o sustituir otros recursos.

### 2.3.2 ¿Qué roles pueden desempeñar los actores?

Las interacciones entre diferentes actores producto de sus preferencias y recursos, hace posible identificar además un número de roles que estos pueden tomar. Estos roles son distintos a las categorías porque tienen que ver con su dinámica funcional en el proceso, un mismo rol puede ser desempeñado por varios actores. Entonces, se definen los roles como “las funciones que los actores desempeñan en el ámbito del proceso decisional concreto y que implican ciertas relaciones con las acciones y comportamientos de cada uno” (Subirats, 2014). Estos puede ser el de promotor, director, opositor, aliado, mediador, *gatekeeper* (portero) y de filtro.

Un promotor es aquel sujeto individual o colectivo que plantea el problema, es quien se interesa por intervenir y que se construyan alternativas de solución. Tiene como características su determinación y plantearse objetivos de contenido, aunque no se descarte que tenga objetivos de proceso<sup>3</sup>. Como iniciador y defensor de la idea, puede parecer reactivo a los ajustes que requiera la política lo que puede generar conflicto con otros participantes.

Cuando un actor asume el rol de director, hace las veces de conductor, piloto, capitán del proceso desde que comienza hasta que finaliza. Esta función es esencial porque como se ha dicho, en los procesos de *policy* existe una gran cantidad de intereses que no necesariamente confluyen y que el director es quien debe hacer que ocurra. Su figura está estrechamente ligada al rol del promotor, por lo que puede que sea el mismo actor, sin embargo, sus características pueden

---

<sup>3</sup> Cuando los participantes en un proceso de *policy* tienen intereses y objetivos relativos al mismo problema, se consideran de contenido. No hay que olvidar que en escenarios donde se discuten las decisiones, la lucha por las ideas y la forma como se estructura el poder político genera interacciones entre actores donde el problema y la alternativa de solución a adoptar, se piensa además en término de cómo puede llegar a afectar la relación, posición y hasta los recursos con los otros actores. A este tipo de preferencias se les conoce como objetivos de proceso (Subirats, 2014).

ser muy distintas. El director debe lidiar con las exigencias de los demás participantes y eso significa adaptarse a cambios en su concepción del problema y las alternativas de solución, aspectos difíciles de modificar en un promotor. Sus objetivos posiblemente sean de proceso, porque más allá del contenido de la política, este se interesa por la relación con los actores.

El rol de opositor es consecuente con los escenarios democráticos en donde se toman las decisiones de *policy*. Hay quienes movilizan sus recursos para impedir que el decisor imponga todos sus intereses hasta la etapa final o incluso quieran tumbar la propuesta, el origen de la oposición puede encontrarse en los objetivos de proceso y de contenido. Un cuarto rol es el del aliado, que teniendo objetivos de proceso y de contenido, aporta sus recursos e intereses al promotor o el director para dar su apoyo. Su participación en ocasiones puede traer conflictos porque amplían el espectro de heterogeneidad en la decisión.

El mediador es similar al director, pero su diferencia radica en que este si persigue objetivos exclusivamente de proceso porque su papel es crear acuerdos entre las partes. Necesariamente debe existir un conflicto de intereses para que un mediador aparezca y en la práctica es en realidad difícil encontrar mediadores en decisiones de *policy*, sobre todo si se tiene en cuenta que los objetivos que persiguen serían actores totalmente imparciales.

El rol de gatekeeper (portero) lo asume un actor que sin necesidad de tener objetivos de contenido pero si probablemente de proceso, puede ser capaz de vetar, bloquear o restarle celeridad a un proceso de toma de decisión por los recursos que maneja. El último rol es el del filtro, es un sujeto que participa indirectamente del proceso porque lleva consigo intereses y recursos ajenos. En realidad se está ante un no actor, el cual su participación es irrelevante a menos que a quien represente, esté interesado en darle protagonismo.

## 2.4 APRENDIZAJE EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Roles, recursos, actores y los objetivos que estos se plantean requieren de complejos mecanismos y contextos donde estos interactúen. Estas interacciones generan conflictos, negociaciones, disputas, y en general aprendizajes durante el proceso de formulación de una política pública ¿Pero qué implican estos aprendizajes?, es decir ¿Qué traen consigo y por qué son importantes para el proceso?, el aprendizaje tiene que ver con cambio o transformación.

Así lo entienden Mantzavinos, North y Shariq en su artículo "Aprendizaje, Instituciones y Desempeño Económico" donde consideran que "la capacidad de aprender es la razón principal de la plasticidad observable en el comportamiento humano, y la interacción entre individuos que aprenden da lugar al cambio en la sociedad, la política, la economía y las organizaciones" (MNS, 2004)<sup>4</sup>. Sin embargo, hay que adentrarse al interior del aprendizaje y entender como desde lo individual y lo colectivo se puede hallar razones que expliquen cómo deciden los actores y la formación de instituciones.

En su artículo los autores entienden que el aprendizaje es un proceso que parte desde el ser humano y su relación con el medio. Para un análisis más detallado lo reducen al nivel mental, porque es ahí el lugar donde se reciben las percepciones del ambiente y donde estas además se transforman en memorias dentro de procesos cognitivos. Entonces, la mente crea modelos mentales capaces de evolucionar con el desarrollo cognitivo "para organizar las percepciones y actualizar las memorias con el paso del tiempo y de las diferentes interacciones" (Amaya Panche & Langer, 2015). Un modelo mental es "la predicción final realizada por la mente, o como la expectativa que tiene sobre el ambiente, antes de recibir retroalimentación del mismo" (MNS, 2015).

Más que predecir, los modelos mentales crean expectativas de escenarios contextos, ambientes y que al estar en contacto con estos mismos, pueden ser revisados, configurarse o incluso ser negados. De forma más sencilla, cuando los

---

<sup>4</sup> El artículo original fue publicado en el año 2004, en este trabajo se tomó la traducción realizada al español en la revista Economía y Región de la Universidad Tecnológica de Bolívar publicado en el año 2015.

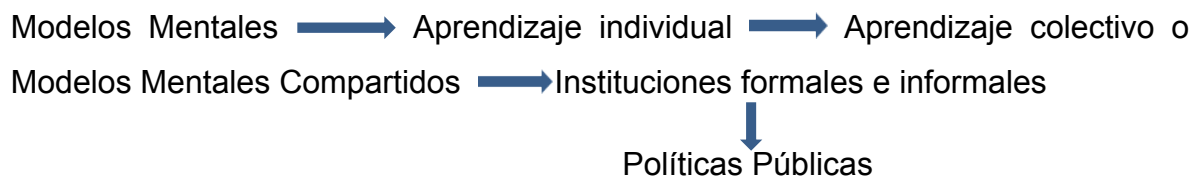
individuos piensan no utilizan conceptos contruidos por ellos mismos, emplean estereotipos, categorías, identidades, argumentos, interpretaciones de sus comunidades. Todo lo anterior se refiere a modelos mentales que suelen estar arraigados a las personas y condicionan la visión de lo bueno y lo malo, lo correcto y lo incorrecto o simplemente lo que es natural (Banco Mundial, 2015). Cuando se da ese proceso de retroalimentación ambiental y el modelo mental una y otra vez se estabiliza y cristaliza, se puede hablar de una creencia. Juntas, las creencias pueden crear un sistema que aún puede llegar a ser afectado por ejemplo por las emociones, pero que en realidad es relativamente resistente a cambios abruptos.

El aprendizaje colectivo comprende lo que se conoce como aprendizaje social. Aquí son esenciales los procesos comunicativos, donde se comparten experiencias, expectativas, imaginarios, ideales, y surgen modelos mentales compartidos (MMC), es decir, el aprendizaje social no es más que modelos mentales que se comparten. La utilidad de los MMC principalmente es la de establecer un marco común de entendimiento o interpretación de la realidad, y en específico a los problemas y sus posibles soluciones que junto al conocimiento teórico y práctico se transmiten a través del tiempo. Los MMC cambian principalmente por el tamaño del grupo, que puede ser el núcleo familiar, organizaciones o hasta instituciones. Así las cosas, los individuos de un grupo grande adquirirán conocimientos, experiencias, o expectativas diferentes a la de los grupos pequeños.

Por lo anterior se debe diferenciar entre organizaciones e instituciones porque además de su diferencia en tamaño, también tienen diferencias en su conceptualización. Las organizaciones se refieren a los actores en sí, a los jugadores, que están atados y persiguen un objetivo común. Por otro lado, las instituciones (además de incentivar la creación de organizaciones) se refieren a las reglas de juego en una sociedad, es decir, a esos límites o restricciones que construyen los seres humanos y son la base de las interacciones sociales.

Las instituciones suelen ser vistas desde un punto de vista externo, al considerarlas patrones de conducta estables, duraderas, reiterativas, y desde una

visión interna como modelos mentales compartidos que resuelven problemas sociales. A su vez estas pueden ser formales, cuando son leyes, constituciones, regulaciones, es decir, diseñadas en un proceso político; o también informales, por ejemplo las normas sociales, convenciones y reglas morales, que son imposibles diseñarlas de forma deliberada. Las instituciones informales son más complejas de comprender porque no surgen de un proceso político deliberado como las formales, es algo más espontáneo, producto de la innovación y la concertación implícita de los miembros de una sociedad.



**Gráfico 1.** Proceso del surgimiento de una política pública desde los modelos mentales.

Se puede identificar un proceso más o menos consecutivo de cómo desde los modelos mentales y los aprendizajes tanto individual como colectivo, se llega a la formulación de una política pública. Entendiendo política pública como aquella institución formal donde participan autoridades públicas, aunque también actores de la sociedad civil, para resolver situaciones problemáticas (Oliveros, 2013). Entonces, desde el institucionalismo cognitivo se puede entender la importancia del aprendizaje para asuntos de política pública.

## 2.5 EI DISEÑO EN UNA POLÍTICA PÚBLICA

Como se dijo anteriormente, las instituciones formales son diseñadas dentro de un proceso político como es el caso de las políticas públicas. Este diseño de instituciones enmarcado en lo que se conoce como *nuevo institucionalismo*, cuenta con unas características particulares desarrolladas por Goodin (2003). Este autor recoge las experiencias de otros institucionalismos desde la historia, la sociología, la ciencia política, la economía y la teoría social, para demostrar que aun con una variedad de formas en realidad son complementarias.

Entonces, un nuevo institucionalismo -como lo es el cognitivo- debe tener en cuenta algunas proposiciones según el autor: a) para los actores individuales o grupales el contexto donde se decide se encuentra "colectivamente restringido", b) el contexto que restringe las acciones de los agentes, moldea sus preferencias deseos y motivaciones, c) las restricciones tienen raíces históricas y residuos de elecciones pasadas, d) tal como se ha dicho, las restricciones se transforman en instituciones, e) las instituciones tienen ventajas que benefician a los individuos y grupos en la consecución de sus proyectos.

Cabe resaltar tal como lo dice Goodin, no existe ninguna fórmula ni un diseñador completo. Lo que sí existe es una gran cantidad de intereses y objetivos que contribuyen a que se den intentos parciales de diseño que se traslapan y pueden enriquecer o afectar negativamente el proceso. Por lo anterior, no se puede concentrar los esfuerzos en una única opción de diseño intencionado, sino pensar "en el diseño de planes para la construcción de instituciones", que naturalmente dependerán de esa multiplicidad de actores y su intención de intervenir deliberadamente en el proceso de diseño.

Goodin comprende la palabra diseño con su correspondencia con el entorno, o como lo expresa el autor, con la "justa correspondencia". Por lo tanto, esto implica pensar que una institución bien diseñada es aquella cuyas características internas son coherentes o se ajustan de forma óptima con su entorno, es decir, con lo externo.

Si bien debe existir un equilibrio entre lo interno y externo, en la práctica la cuestión es más compleja. Los individuos pueden tener razones internas y externas diferentes que pueden afectar el proceso de diseñar instituciones. Las razones internas se relacionan con el sentir del agente, sus creencias, deseos, prejuicios o principios. Por su parte, las razones externas tratan verdades morales más generales que no necesariamente se conectan con sus creencias sino con lo correcto, valioso o bueno<sup>5</sup>. Así las cosas, aunque se debe evaluar aquella "justa

---

<sup>5</sup> Aquí se evidencia como el diseño institucional está sujeto a la interrelación de instituciones formales e informales, "de cómo es el casamiento de unas con otras, cómo siguen las pautas, cómo se practican los

correspondencia" no se debe limitar su análisis a lo que se considera como buena correspondencia, porque tal como lo dice el autor "es posible que existan buenas razones para procurar instituciones que se ajusten mal y no bien, al resto de su entorno" (Goodin, 2003).

Aun así lo anterior no responde de forma exacta con que principios debe contar un diseño institucional para ser considerado como óptimo o bueno. Goodin expone alguno de ellos aunque considera que merecen mayor debate y desarrollo. Son elementos que no pueden ser aplicados universalmente al análisis institucional por su misma naturaleza ambigua, pero ofrecen un avance preliminar para establecer un marco común de lo que significaría diseñar instituciones de forma óptima.

Cuando se diseña algo, es común encontrarse en el proceso con dificultades para entender ciertos hechos o juicios lo cuales pueden llevar al error. Esto es natural en los individuos y sociedades que procuran un cambio, lo que significa en la práctica "aprender de los errores" y poder ser flexibles. El primer principio tiene que ver con lo anterior y es esa flexibilidad o disposición a la *revisión* de lo que se diseña. Sin embargo, es también usual que las sociedades sigan patrones de conducta, establezcan restricciones con cierta obligatoriedad que permitan tener un orden y no ser sensibles ante cualquier oportunidad de cambio. Lo anterior se refiere a la *solidez* como un principio del diseño institucional, donde las instituciones si bien pueden ser capaces de adaptarse, también deben construirse desde una base sólida capaz de diferenciar cambios fundamentales y superficiales. Solo cuando la situación realmente lo amerite, la institución debe evolucionar o desaparecer.





Otro principio es la *sensibilidad a la complejidad motivacional*. Se trata de como las instituciones pueden desarrollar la capacidad de canalizar valores, preferencias, prejuicios, creencias y movilizar a los individuos. A partir de ahí el diseño podría convocar agentes con motivaciones nobles o altruistas, mientras se motive la confianza en los individuos y se considere los aspectos morales.

---

refuerzos, y cómo estos dispositivos han restringido las alternativas de los individuos y de las organizaciones en el pasado (path dependence o dependencia de la trayectoria)" (Oliveros, 2015).

Otro principio del diseño institucional es el de *la publicidad*. Lo que dice principalmente es que una institución debe tener un grado de justificación pública, es decir, cierta legitimidad. Por último se encuentra la *variabilidad*, este principio implica probar con diferentes escenarios, actores o contextos y aprender de experiencias por fuera a las diseñadas, pero sobretodo aceptar los retos y cambios que puedan parecer adecuados. Puede considerarse como una combinación de experimentación, revisión y adaptación.

Estos principios encuentran gran correspondencia con algunas características de las políticas públicas según el Banco Interamericano de Desarrollo (2006) como la estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia y orientación al interés público. Aunque el BID también habla de calidad de la implementación y eficiencia.

Estabilidad		Solidez
Adaptabilidad		Revisión
Coordinación y coherencia		Variabilidad
Orientación al interés público		Publicidad

**Tabla 1.** A la izquierda características de una política pública según el BID y a la derecha los elementos de una institución según Goodin.

Esto muestra una posibilidad más de pensar la política pública como institución que se puede diseñar bajo procesos de toma de decisión. Su diseño puede ser revisado y modificado si la situación lo amerita y su carácter público indica la atención de las autoridades y la participación de otros actores. De todo este complejo mundo de interacciones surgen aprendizajes que son necesarios para implementarlas de manera efectiva.



## **2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**

Con la administración departamental Bolívar Ganador 2012-2015 liderada por el entonces gobernador Juan Carlos Gossaín, se inició un proceso que pretendía la transformación del territorio desde múltiples sectores: social, económico, político y cultural. Para lo anterior se intentó construir alternativas de solución integrales que abordaran las problemáticas que aquejaban a sus pobladores. Es allí donde la formulación de políticas públicas para los temas de discapacidad y género fueron esenciales para la gobernación y, desde un análisis de su proceso de formulación, se puede obtener mayores aprendizajes y una comprensión eficaz de cómo realizar políticas públicas para un escenario de postconflicto.

La política pública de Discapacidad e Inclusión Social en Bolívar tuvo dos antecedentes políticos que impulsaron su formulación que fueron: 1) la Ordenanza N°11 de la Asamblea Departamental de Bolívar que en el año 2009 facultó al gobernador de turno para formular e implementar políticas públicas dirigidas a personas en condición de discapacidad y, gracias a esta sanción, se creó mediante el decreto 732 de 2009 el Comité Departamental de Discapacidad; 2) la Política Pública de Discapacidad del Distrito de Cartagena que se formuló entre los años 2008 y 2010 con el acompañamiento del PNUD y la participación de distintas organizaciones sociales e instituciones universitarias (PNUD-Gobernación de Bolívar, 2013).

Estos antecedentes fueron claves para que la administración no solo mostrara interés, sino que tomara acciones concretas en su Plan de Desarrollo Departamental “Bolívar Ganador”, al establecer programas para la atención de personas con discapacidad y además contemplar la formulación de la política pública.

Por su parte la política pública de Mujer y Género en Colombia tuvo antecedentes de carácter nacional que contribuyeron a su formulación. En el país desde los años 80s se da la apertura para la formulación de varias políticas públicas en el tema de género desde el gobierno nacional. Pero es con la reforma constitucional

de 1991 que se institucionaliza principios de igualdad y no discriminación que impulsaron la formulación de políticas encaminadas a proteger los derechos de la mujer.

Algunas de estas políticas por ejemplo fueron la Política Nacional para la Mujer Campesina en 1984, la Política Integral para Mujeres en Colombia en 1992 o la Política de Equidad y Participación para las Mujeres en 1994. No hay que olvidar la participación de distintas entidades gubernamentales como la Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia (1990-1994), y más recientemente la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (PNUD-Gobernación de Bolívar , 2013).

Es claro entonces que la importancia de las políticas públicas en Bolívar también obedece a una lógica tanto nacional como local donde las entidades gubernamentales ven como algo fundamental la formulación de estrategias para abordar estos problemas. Aunque para las organizaciones también es claro que existía un atraso casi histórico para formular respuestas integrales a mujeres y personas con discapacidad quienes diariamente son los afectados. El trabajo para los estudiosos e interesados en el tema es el de proveer un marco analítico que permita entender como ocurre y se desarrolla todo este proceso.

### 3. Metodología

Para responder a la pregunta de investigación ¿Qué aprendizajes y recomendaciones surgen al analizar el proceso de formulación de las políticas públicas en materia de discapacidad y género en el Departamento de Bolívar de la administración 2012-2015? Se usó como método principal para la obtención de la información, siete entrevistas semiestructuradas con actores que participaron en la formulación de las políticas públicas.

Se realizó una revisión y análisis de los documentos presentados como políticas públicas. El análisis documental como herramienta de recolección de información fue importante en primera instancia para conocer los actores y sus roles dentro de la investigación; también como forma de sustentar desde lo consignado en la misma política pública, algunas impresiones que para los actores entrevistados a lo largo del proceso fueron conflictivas.

Aunque la fase del muestreo estuvo sujeta a la evolución de la misma investigación, la muestra fue escogida por lo que Pattson (como se cita en Quintana, A. y Montgomery, W., 2006) llama *el muestreo por casos políticamente importantes*<sup>6</sup>.

Por lo anterior, se realizaron dos entrevistas a miembros de la gobernación de Bolívar que manejaron cada una de las políticas públicas seleccionadas: por un lado Daisy Coronel quien coordinó el programa de Adulto Mayor y Discapacidad del departamento y para la política pública de mujer a Hilue Badran directora de Desarrollo Social. Una entrevista a un miembro del PNUD, Carlos Ceballos como consultor del Área de Gobernabilidad Democrática y dos entrevistas a miembros/líderes de organizaciones sociales: para la política de discapacidad e inclusión social se entrevistó a Cielo Contreras de Mujeres con Rueda y a Felipe Cuadro de la Asociación de Discapacitados de Bolívar (ASODISBOL). Por el lado

---

<sup>6</sup> En este tipo de muestreo se identifica y trabaja con los actores principales que hicieron parte del proceso, es decir, quienes participaron directa o indirectamente e incidieron significativamente en la toma de decisiones de dicho proceso.

de la política pública de mujer y equidad de género se entrevistó a Rubiela Valderrama de la Red de Empoderamiento de Mujeres de Cartagena y Bolívar y a Soledad Bermúdez de la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción (FUNSAREP).

A la hora de obtener los testimonios por medio de entrevistas presenciales y grabadas con un dispositivo celular con la previa autorización de los participantes, se buscó a conveniencia de los entrevistados, lugares donde estos desarrollaran sus actividades laborales en la actualidad o simplemente donde lo decidieran. Siempre y cuando las condiciones del lugar fueran óptimas para permitir una correcta recolección de la información. Además, se realizó previo contacto telefónico al entrevistado con el fin de explicar el motivo de la entrevista e investigación y que información se pretendía obtener.

Aunque los actores fueron distintos, se mantuvo el modelo de preguntas en casi todos los casos y se modificaron algunos aspectos dependiendo del actor entrevistado, en caso de que no fuera necesario realizar una pregunta que había sido respondida. No existió tiempo promedio por la misma flexibilidad de la que disponía algunos actores, quienes podían tomarse 15 o 17 minutos o hasta una (1) hora de testimonio. En total se obtuvieron casi 4 horas de grabación entre los 7 entrevistados, por lo que los resultados de las entrevistas fueron satisfactorios.

Al ser entrevistas semiestructuradas, se realizó un modelo de preguntas que intentó dar respuesta a la pregunta de investigación y en concreto a los objetivos específicos planteados al principio y desarrollados a lo largo del marco teórico. Por lo tanto para mayor claridad, se articularon las preguntas de las entrevistas en tres categorías: en la primera se abordó la concepción del problema con preguntas como ¿Por qué se decide hacer una política pública? ¿El problema merecía la atención de las autoridades?; en una segunda categoría se indagó por la relación de los actores y de allí se infería los posibles aprendizajes que surgieron del proceso ¿Quiénes participaron en las reuniones? ¿Cómo transcurrieron esas concertaciones y negociaciones?; por último se indagó en específico por la construcción del documento y el resultado final de este con preguntas como

¿Existieron cambios con respecto a lo que se presentó en un principio? ¿Se sienten satisfechos con el proceso?

Los hallazgos serán presentados acorde a estas categorías. Primero, una categorización de los actores en su tipología, roles y recursos. Segundo, la forma como concebían el problema los actores entrevistados y la formación de modelos mentales. Tercero, la interacción de los actores y los aprendizajes que surgieron durante los procesos comunicativos de la formulación. Cuarto, un análisis general del diseño institucional de la política pública. Por último, conclusiones parciales para cada una de las políticas públicas.

Además, se utilizó apartes de los testimonios de los actores entrevistados para dar practicidad y sustento a los hallazgos. Para mayor claridad, se les asignó un código de identificación a los entrevistados que muestra la forma como serán citados:

Entrevista 1) Daisy Coronel..."Coronel, GOB"

Entrevista 2) Carlos Ceballos..."Ceballos, PNUD"

Entrevista 3) Cielo Contreras..."Contreras, MR"

Entrevista 4) Felipe Cuadro..."Cuadro, ASODISBOL"

Entrevista 5) Hilue Badran..."Badran, GOB"

Entrevista 6) Rubiela Valderrama..."Valderrama, REMCB"

Entrevista 7) Soledad Bermúdez..."Bermúdez, FUNSAREP"

## 4. Hallazgos

En general para cada una de las políticas públicas se encontraron hallazgos distintos, sobre todo al momento de interactuar los actores. Sin embargo algunos resultados fueron similares en una y otra, por ejemplo en la concepción del problema y algunos puntos del diseño institucional. Se presentarán a continuación primero los hallazgos obtenidos en la política pública discapacidad y luego los de la política pública de mujer.

### **4.1 Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social del Departamento de Bolívar 2013-2023**

**4.1.1 Actores.** Aunque esta política pública incluye la participación de distintos actores, se clasificarán en tres categorías generales con algunas de sus características.

Gobernación de Bolívar: Claramente un actor de tipo político que cuenta también con recursos políticos. El rol que desempeñó a lo largo del proceso de formulación fue el de promotor y director, con objetivos de contenido.

PNUD: Como actor de tipo experto con recursos cognitivos y desempeñando un rol mediador, el PNUD desarrolló objetivos de proceso y contenido.

Organizaciones y Redes de la Sociedad Civil: Aunque concentradas en una categoría, dentro del proceso de formulación de esta política pública se pueden identificar organizaciones con diferentes características: algunas con intereses especiales, recursos cognitivos, rol de aliado y con objetivos de contenido, por ejemplo Mujeres con rueda. Aparece también ASODISBOL, con rol opositor objetivos de contenido y recursos cognitivos pero que al final del proceso terminó siendo un stakeholder.

Actor	Tipo	Rol	Recursos	Objetivos
Gobernación	Político	Promotor/Director	Políticos y Económicos	Contenido
PNUD	Experto	Mediador	Cognitivos	Proceso/Contenido
Mujeres con Rueda	Intereses especiales	Aliado	Cognitivos	Contenido
ASODISBOL	Stalkeholder	Opositor	Cognitivos	Contenido

**Tabla 2.** Actores en la política pública de discapacidad: clasificación y características

#### **4.1.2 Concepción del problema y formación de modelos mentales**

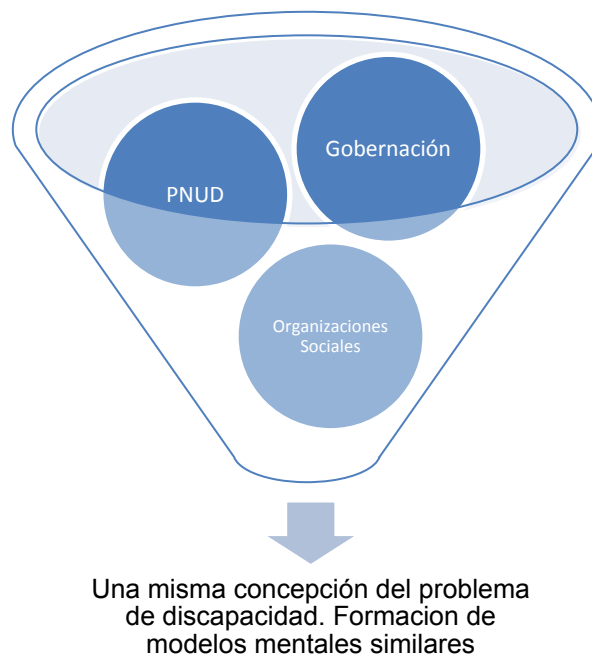
La aparición de modelos mentales pensados como esas expectativas de un escenario problemático es evidente en esta política pública. En general para los actores que participaron en la formulación de la política pública de discapacidad, su modelo mental de la problemática era muy similar. Fue evidente en cómo la forma en que se abordó en el pasado no solo incidió en su preocupación actual, sino también en las expectativas que construían sobre las posibles soluciones al problema. Algunos testimonios de los actores así lo confirman:

"Cuando llegué a la gobernación no había ni siquiera un archivo, no había una base de datos, no había una caracterización de la población con discapacidad de Bolívar. Por ello decidimos incluir dentro del plan de desarrollo la elaboración de la política pública del departamento de Bolívar...no teníamos una hoja de ruta, esta es la carta de navegación que tiene el departamento de Bolívar para atender la población con discapacidad" (Coronel, GOB).

"Se decide hacer política pública como la respuesta del Estado ante una necesidad general de un grupo poblacional históricamente excluido, marginado y disperso. Lo que motiva a la formulación de la política pública es la necesidad de dar respuesta a los problemas de esta población que generalmente no son resueltos, de hecho problemas que históricamente habían sido invisibilizados" (Ceballos, PNUD)

"Se construye la política pública de discapacidad como una herramienta para mejorar las condiciones de vida de la población con discapacidad...el Departamento de Bolívar estaba realmente en deuda con la población, existen demasiados vacíos todavía, pero se ha dado un gran paso con el tema de la política pública" (Contreras, MR).

Se evidencia una concepción de problema muy parecida como un primer paso para ese largo camino de debates, negociaciones, concertaciones (retroalimentación medioambiental) y aprendizajes para construir la política pública. La desatención histórica y la falta de una herramienta útil para abordarlo fueron el común denominador para que distintos actores confluyeran e iniciaran la formulación. Cabe aclarar que si bien existió una interpretación relativamente común del problema, lo concerniente a cómo abordar el mismo si disentía entre un actor y otro, sus interacciones pusieron en evidencia estas diferencias.



**Figura 2.** Formación de modelos mentales de los actores con respecto al problema



#### **4.1.3 Interacción de los actores para un aprendizaje colectivo**

La comunicación es esencial a la hora de generar aprendizajes. Es la forma como los modelos mentales que los actores construyeron del problema y sus posibles soluciones, pueden ser modificados, rechazados o confirmados al retroalimentarse con el ambiente. Cuando estos se comparten, pueden ofrecer una interpretación común de la realidad. Para el caso de la política pública de discapacidad el resultado final fue la formulación de un documento que aun con críticas, logró compartir experiencias, ideas y argumentos que naturalmente dejaron aprendizajes para los actores.

Sin embargo, ciertamente quedan dudas de lo que aun materializado en el documento puede ser considerado como esa visión común de una realidad problemática y sus formas de abordarlo. Las tensiones entre organizaciones, gobierno y entidades como el PNUD, al compartir modelos mentales, se hicieron evidentes.

Desde la perspectiva gubernamental tales tensiones parecían ser casi inexistentes, con lo que no concuerdan precisamente las organizaciones. La búsqueda de intereses y objetivos de cada actor incidió en la concertación y negociación de soluciones, pero en general las partes entendieron las fortalezas y falencias del proceso. Se obtuvieron aprendizajes dentro de un consenso medianamente armonioso entre los participantes de la formulación del documento, tal como lo expresaron los participantes:

"La gente fue muy receptiva es más estaban contentos, estaban complacidos porque por primera vez se les tenía en cuenta a la población con discapacidad en Bolívar... todos hablamos en el mismo idioma todos en la misma tónica, hubo bastante concertación. Discusiones que se dieron pero discusiones sanas en bien del proceso, en beneficio del proceso" (Coronel, GOB).

"Yo pienso que vamos a encontrar muchos vacíos en el documento de política pública, pienso que podemos tomarnos un tiempo para revisión desafortunadamente hay que esperar el tiempo que ella dice, estipula para ello.

Sin embargo yo vi de todas las partes muchas ganas de aportar al proceso pero también de tener en cuenta lo que pensaba la población, teníamos que ser realistas en la política pública tampoco podíamos proyectar una cuestión que no íbamos a poder cumplir, no es fácil, pero teniendo en cuenta la realidad sobre todo del presupuesto que se podía invertir en este tema, creo que se hizo como se tenía que hacer" (Contreras, MR).

"Al momento de ponernos de acuerdo en la alternativa de solución se presentan dos puntos de vista casi que irreconciliables, el punto de vista político, del gobierno, digamos mesurado muy atado al presupuesto muy atado a la imagen política. Nos encontramos con eso con una comunidad que quiere respuestas puntuales a problemas puntuales en corto plazo, entonces eso determina que la política pública de discapacidad no tenga tantas metas de impacto...ese es uno de los aprendizajes con este proceso al momento de definir la alternativa de solución, para nosotros digamos lo clave del ejercicio fue encontrar una solución o mediar en esa necesidad sentida de la comunidad y esa voluntad política de quien toma la decisión" (Ceballos, PNUD).

Como es evidente, dentro de los procesos comunicativos de los actores donde se comparten los modelos mentales de cómo abordar el problema, se observan conflictos que no son ajenos a un proceso de concertación. Hasta cierto punto obliga a los actores a ceder o aceptar argumentos con los que en un principio no contaban y que la misma dinámica participativa dentro del aprendizaje colectivo lleva a negociar.

Sus modelos mentales luego de esa retroalimentación ambiental al tener la oportunidad de encontrarse los unos con los otros, modificaron puntos claves a la hora de formular soluciones. Las organizaciones sociales comprendieron la limitada capacidad institucional por cuestiones presupuestales o incluso su dificultad para difundir la información del documento por las condiciones geográficas. Por parte de la gobernación aun con todas sus debilidades, entendieron que la población con discapacidad ya no necesitaba medidas asistencialista y que una política pensada en dar garantías para la protección de

los derechos fundamentales era más importante para satisfacer las necesidades de la población afectada. Los modelos mentales en los actores que participaron directamente cambiaron, y esto solo fue posible desde la consecución de aprendizajes colectivos que se dieron durante el proceso.

Actor	Modelo Mental inicial	Modelo Mental final
Gobernación	Entendían que existía una problemática que merecía una respuesta de ellos mismos como autoridad pública. Sin embargo, sus restricciones incidieron en el planteamiento de alternativas de solución, supeditadas al tiempo en que estuvieran en el cargo, al presupuesto, a pensar soluciones desde una visión asistencialista y no necesariamente construir metas con impactos dentro de las líneas de acción.	Aun con las restricciones presentes a lo largo del proceso, este actor comprendió que no se podía tomar una decisión desde un proceso unitario/racional, sino con la participación de otros actores y aprendiendo de ellos. Por esas interacciones reestructuró la política hacia la atención de las exigencias mínimas de la población afectada, como la construcción de un sistema de registro y seguimiento, un enfoque de derechos más que desde uno asistencialista y con una cantidad mayor de metas de impacto.
Organizaciones sociales	Naturalmente al ser la población afectada, exigían la atención del problema y respuestas integrales desde el Estado. Sin estar muy atados a las restricciones que si enfrentaba la administración, se planteaban metas e indicadores medidos con impactos muy precisos más que ejes estratégicos, con un enfoque desde los derechos humanos y garantías mínimas para vivir dignamente.	Al final debieron modificar muchos planteamientos acerca de cómo abordar el problema. El escenario implicó adaptarse a las condiciones sobre todo presupuestales y de tiempo que atan a los funcionarios para al menos dar ese primer paso de formular la política pública.
PNUD	Desde su experiencia técnica imaginaban el problema abordado desde el conocimiento y construyendo soluciones integrales desde las comunidades, pero que partieran desde lo más mínimo que no se tenía y era un registro de la población afectada y con una hipótesis visible.	Entendieron que su labor además de asesorar técnicamente durante el proceso, fue servir de puente o mediador entre dos puntos de vista casi irreconciliables y que de esa conciliación, dependía el éxito de la formulación de la política. Por lo tanto trataron de aterrizar algunas propuestas de las organizaciones a un plano más

		realista, plantear junto a los funcionarios líneas de acción con metas e indicadores. Debieron ceder en algunos puntos como tener una hipótesis clara para intervenir el problema.
--	--	--

**Tabla 3.** Cambio de modelos mentales durante las interacciones de los actores en la formulación de la política pública de discapacidad.

#### 4.1.4 Análisis del diseño de la política pública

El diseño de una institución, como lo es una política pública, es un proceso que requiere no uno sino varios diseñadores como se ha demostrado. Esto eleva su grado de complejidad porque a la presencia de más actores, se debe lidiar con el juego de intereses, valores, prejuicios (razones internas) que pueden o no conectarse con lo bueno o lo verdaderamente valioso (razones externas) en una decisión de policy.

En la política pública de discapacidad esto no fue diferente. La evidencia se encuentra en cómo desde la gobernación plantearse metas con indicadores concretos y a largo plazo, les provocaba un conflicto de intereses por cuestiones de tiempo y eficiencia, aunque probablemente sintieran que el documento debía recoger los verdaderos deseos de la población afectada. Esto no ocurrió con las organizaciones, si bien sabían que existían algunas restricciones por ejemplo presupuestales que ocasionaba replantear ciertos objetivos, aun así procuraban plantear soluciones integrales. Tales restricciones moldearon las preferencias y objetivos de los actores, y en ese contexto decisional colectivamente restringido se formuló la política pública.

En decisiones de policy, la dinámica de estas razones internas y externas determina incluso la participación de los actores. La configuración del poder de quien o quienes lideran el proceso, por ejemplo la influencia del promotor, a su vez influye en la no participación de algunos actores por considerarlo bueno o correcto para el proceso. Para la política pública de discapacidad se encontró que la Asociación de Discapacitados de Bolívar (ASODISBOL) no fue participe de la

formulación por lo que llamaron "la politiquería" y el "retroceso" que tuvo la gobernación en temas de discapacidad con el gobernador Joaco Berrío.

Con Juan Carlos Gossaín, aunque reconocen el esfuerzo por el diagnóstico del problema, creen que "no se ha construido política pública todavía mientras no haya participación del conglomerado, de los grupos representativos", y esperan que la nueva administración rescate "una propuesta muy seria" para elaborar una verdadera política pública. En las decisiones de policy se pone en juego la capacidad de los decisores de mantener el equilibrio de las creencias, juicios valorativos o prejuicios y lo que puede ser políticamente realista. Un desbalance en este punto puede afectar el ambiente decisional y la percepción positiva de la política a implementar.

Por otro lado, al ser la política pública de discapacidad relativamente joven, es difícil establecer con exactitud si cumple con algunos principios de lo que se considera un buen diseño institucional. Se instituyó por ejemplo que cada dos años sea actualizada y revisada por el Comité Departamental de Discapacidad y el Consejo Departamental de Política Social, pero no es muy clara todavía una cabeza visible que lidere tal mecanismo de revisión. Su fuerza legal como una ordenanza, permite identificar cierta solidez en su diseño, aunque no necesariamente este mecanismo normativo obligue a un estricto cumplimiento. Falta elaborar una estrategia más efectiva de publicidad y comunicación para que sea de conocimiento en todo el departamento, aunque dentro de las organizaciones que participaron tiene una alta aceptación, lo que a su vez genera gran legitimidad.

#### **4.1.5 Conclusiones para la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social del Departamento de Bolívar 2013-2023**

- La construcción de modelos mentales similares acerca del problema permitió que se tomara en consideración a la población con discapacidad

históricamente invisibilizada y se iniciara un proceso de formulación de una política pública como institución formal.

- El aprendizaje fruto de compartir esos modelos mentales, requirió ceder, aceptar, modificar y restringir, en ocasiones con relaciones conflictivas, objetivos e intereses de uno u otro actor para lograr diseñar la política pública de discapacidad.
- La participación de los actores estuvo condicionada a esas razones internas y externas que los mismos diseñadores tienen y que intervienen en la formulación de la política pública e intentan diseñarla de la mejor forma posible.
- Los vacíos existentes en la política pública como un ente funcional para su implementación, seguimiento, revisión y socialización dejan ciertas dudas de su óptimo diseño como una institución.

## **4.2 Política Pública de Equidad de Género y Autonomía de la Mujer Bolivarenses 2013-2023**

**4.2.1 Actores.** La participación de distintos actores no fue ajena en esta política pública. Desde organizaciones, redes, mesas, gobernación, PNUD, se encuentra un amplio espectro de opiniones e intereses sobre la problemática a abordar.

Gobernación de Bolívar: Un actor político que maneja recursos políticos. El rol que desempeñó a lo largo del proceso fue el de promotor y director con objetivos de contenido.

PNUD: El Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas como actor experto con recursos cognitivos, desempeñó un rol de aliado. Se identifican objetivos tanto de proceso como de contenido.

Organizaciones y Redes de la Sociedad Civil: Más de veinte organizaciones participaron en la formulación de esta política pública, algunas cuentan con características particulares. Por un lado, La Red de Empoderamiento de Mujeres de Cartagena y Bolívar se puede considerar como un actor con intereses generales, un rol opositor y objetivos de contenido. Por otro lado, la Fundación Santa Rita para la Educación y la Promoción (FUNSAREP) actuó con intereses específicos, rol de aliado y con objetivos de contenido. Ambas organizaciones con recursos cognitivos.

Actor	Tipo	Rol	Recursos	Objetivos
Gobernación	Político	Promotor/Director	Políticos y Económicos	Contenido
PNUD	Experto	Aliado	Cognitivos	Contenido/Proceso
REMCB	Intereses generales	Opositor	Cognitivos	Contenido
FUNSAREP	Intereses específicos	Aliado	Cognitivos	Contenido

**Tabla 4.** Actores en la política pública de mujer: Clasificación y características

#### 4.2.2 Concepción del problema y formación de modelos mentales

La situación de la mujer en el departamento y en general en el país ha estado marcada por violencia de todo tipo: física, sexual, intrafamiliar y hasta económica. No obstante es un problema que aun siendo ampliamente abordado y de gran reconocimiento público, todavía persiste y se hace más visible. Más allá de la efectividad o no de las acciones que se han tomado para enfrentarlo, su visibilización y la preocupación que genera, ha logrado construir una interpretación casi común del problema. El surgimiento de un modelo mental al menos para entender que existe un problema y merece atención, fue esencial para lograr que organizaciones y gobierno iniciaran trabajo mancomunados para formular una política pública al respecto. Algunos testimonios así lo indican:

"El Bolívar Ganador desde que inició su período de gobierno tuvo un enfoque muy dirigido, un enfoque diferencial en el tema de la atención de las mujeres. Este tema de las mujeres ha cobrado mucha importancia sobre todo por uno de los factores que afectan a la sociedad del género femenino en estos momentos que es la violencia contra la mujer...había un sinnúmero de preocupaciones en el que queríamos enfocar todos los esfuerzos y recursos para poder tener una sociedad y un departamento incluyente y equitativo" (Badran, GOB).

"La situación de las mujeres no solo en el departamento sino en la ciudad y en el mundo en general cada vez va en detrimento por las múltiples violencias que se vive y vulneración de sus derechos humanos, derechos como persona. En ese sentido la política pública de mujer surge como una necesidad una deuda pendiente del Estado" (Bermúdez, FUNSAREP).

Se percibe entonces como un problema con alcance nacional e internacional, es capaz de movilizar sociedad civil y Estado para tratar de transformar o darle solución. Hasta ahí se evidencia la aparición de modelos mentales construidos de forma similar en los distintos actores referente al problema. Aunque de igual forma que en la política de discapacidad, la manera de abordar dicha problemática para los actores, es decir, plantear alternativas de solución, se construye con un carácter y enfoque distinto dependiendo del participante y estas cambian aún más durante sus interacciones.

#### **4.2.3 Interacción de los actores para un aprendizaje colectivo**

Dentro del proceso de formulación participativo de la política pública que concibe la gobernación de Bolívar para el tema de mujeres, se evidencian algunas dificultades a la hora de compartir visiones, experiencias o incluso en decidir quiénes participarían en ciertos momentos de la formulación. Desde los procesos comunicativos, en este caso las reuniones en los territorios, PNUD, Gobernación, o fundaciones, donde se comparten modelos mentales, se pudo identificar diferencias incluso conceptuales a la hora de elaborar el documento y en general



tensiones que hoy luego de finalizado el proceso aún persisten y se incrementaron.

Para la gobernación el documento y su proceso de elaboración fue un éxito donde siempre se mantuvo una relación cordial, participativa y satisfactoria con las organizaciones y la comunidad, aun con ciertas diferencias que pudieron ser manejadas, tal como lo afirmó una funcionaria:

"Esta gobernación definitivamente ha generado mucha confianza mucha credibilidad entre la población y eso hizo que se facilitara el trabajo con las organizaciones y las mujeres de base. Entre ellas encontramos una gran reciprocidad porque estaban ávidas de una política, una ley, una norma, un documento que le brindara garantías de oportunidades a las mujeres" (Badran, GOB).

Para las organizaciones, en términos generales se hizo un gran esfuerzo para abordar la problemática, pero durante el proceso se vivieron tensiones por definir de forma exacta el lenguaje para referirse al problema, sus alternativas de solución, planteamiento de metas de impacto, la difusión y pedagogía del documento y el control que se requiere para garantizar su aplicabilidad. No ignoran los vacíos que se presentan, aunque tampoco desconocen la importancia de dar ese primero paso.

"La misma forma como se estaba estructurando la política no nos parecía correcta porque ya veníamos de una experiencia exitosa en el distrito de Cartagena, donde la política pública la construimos colectivamente con las organizaciones de mujeres...nos sorprendió muchísimo que a nivel departamental de pronto no miraran esa experiencia exitosa sino que contrataran a un particular o a un ente técnico como el PNUD para que elaborara la política pública" (Valderrama, REMCB).

"Hay organizaciones que solo participaron en el proceso de revisión que se hizo aquí en Cartagena, entonces tendría razón de ser para ellas, tendría razón de ser de que bueno se hizo el documento y aquí vinimos para que nos lo validen, pero

como FUNSAREP articulada a estos otros escenarios, participó en los ZODES y en los otros escenarios de incidencia nosotras podemos decir que hay muchas críticas a ese proceso de trabajo en los ZODES pero se hizo" (Bermúdez, FUNSAREP).

En algunas organizaciones existen posiciones más radicales y críticas de la forma como se formuló la política desde sus inicios. Para algunas, aunque la forma fue la adecuada, el documento final no contó en sí con lo que se planteó o concertó en las deliberaciones. Estas diferencias entre organizaciones se originaron por la selectividad a la hora de decidir quién participaba en algunas etapas de la formulación. Lo anterior estuvo motivado por el mismo promotor de la política, lo que provocó fracturas dentro del mismo proceso.

Cabe resaltar que si bien estas tensiones son normales dentro de un proceso de decisión de policy, para la política pública de mujer los conflictos generaron un ambiente de discordia entre gobierno y organizaciones. Para las más críticas del proceso, su modelo mental de la problemática y la forma como se abordaría fue inmediatamente rechazado por su participación condicionada a solo la validación del documento realizado por otras organizaciones, el PNUD y la gobernación. Esto no quiere decir que no se generaron aprendizajes, como por ejemplo la importancia de dar participación abierta y verdadera a redes y organizaciones por igual, donde estas puedan debatir argumentos e ideas y concertar soluciones de principio a fin. Esto de hecho es importante no solo para el proceso actual sino para la futura formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en el departamento sobre el tema.

Actor	Modelo mental inicial	Modelo mental final
Gobernación	La relevancia de la problemática a nivel regional nacional e internacional fue esencial para procurar dar una respuesta desde la administración. Sin embargo y al igual que la política de	Los funcionarios debieron ceder, incluir o modificar nuevos aspectos al problema y su forma de abordarlo, al negociar y concertar con las organizaciones que participaron en todo el

	discapacidad, las restricciones que presentaron los funcionarios fuera por tiempo o recursos, condicionaron desde un principio su disposición para la formulación de soluciones en las líneas de acción y por lo tanto sus modelos mentales del problema.	proceso. Por ejemplo la definición de las líneas acción y metas con indicadores, la realización de un diagnóstico mucho más completo y la forma de hacer los talleres en los territorios para incluir a las comunidades alejadas de los cascos urbanos.
Red de Empoderamiento de Mujeres de Cartagena y Bolívar	Su experiencia en el tema y la representatividad con la que contaban les permitía estar al tanto de la situación y ser un referente de opinión. Pretendían incidir en la formulación del documento desde un enfoque de derechos con una participación de principio a fin y ejerciendo un liderazgo en las zonas rurales.	Como se explicó, por razones impulsadas desde el mismo promotor/director su participación fue limitada únicamente a la validación del documento, por lo que no sintieron ser verdaderas participes del proceso y por lo tanto desarrollando una posición crítica del mismo. La percepción que tenían de hacer una política pública participativa y donde sus puntos fueran tenidos en cuenta, cambió al presentárseles un documento ya formulado.
FUNSAREP	Como referentes en el tema de la lucha por los derechos de las mujeres, este actor con objetivos de contenido intentaba desde sus inicios dar un enfoque cuantitativo y cualitativo al diagnóstico del problema y construir líneas de acción que pudieran ser claras y medibles.	Aunque tuvo una amplia participación junto a las organizaciones en los talleres realizados en zonas rurales y además estuvo al tanto de la redacción del documento parte por parte, sintieron que los vacíos fueron muchos y que no existen muchas soluciones estratégicas o de fondo para abordar el problema.

**Tabla 5.** Cambio de modelos mentales durante las interacciones de los actores en la formulación de la política pública de mujer.<sup>7</sup>

#### 4.2.4 Análisis del diseño de la política pública

La política pública de mujer contó con una multiplicidad de diseñadores para su formulación. Más allá de las críticas que suscita la participación de las

---

<sup>7</sup> En un principio la investigación contempló una octava entrevista a una miembro del PNUD quién al trabajar directamente en la formulación de la política pública de mujer, profundizaría mucho más en la participación de esta entidad a lo largo del proceso. Sin embargo, se hizo imposible hacer previo contacto con dicha encargada, aun así se consideró pertinente incluirla en el análisis de actores y obtener la mayor cantidad de información sobre las posición de esta entidad referente al tema con los otros actores entrevistados.

organizaciones ya sea desde el inicio o solo posteriormente para la validación del documento, los actores compartieron valores, objetivos, preferencias, prejuicios que tuvieron que contrastar con lo esencial o valioso para el mismo proceso.

Determinar quien participa o no de ciertos momentos de la formulación por parte del promotor/director, bien podría ser evidencia de esa pugna entre las razones internas y externas a las que deben enfrentarse los decisores. Pero también las organizaciones sienten esa disputa entre el ser y el deber ser. La desconfianza en el proceso fue mucho más evidente en estas últimas, en parte porque las metas e indicadores que trataron de plantear y dejar en la política eran a largo plazo y de impacto, en lo que disenta el actor político. Este último incluso encuentra más restricciones que las mismas organizaciones, ya fueran presupuestales, por tiempo o administrativas para la construcción de metas claras. Además, actúa bajo la lógica de la imagen y el legado político que pueda dejar, por lo que incluso diseñó el documento de política pública con muchas metas ya implementadas o que se estaban ejecutando.

Igual que la política de discapacidad, la de mujer es una política pública joven a la que habrá que darle tiempo para su revisión. Aun así, concibe un Consejo Comunitario Departamental de mujeres de Bolívar quien en teoría coordinará, concertará y actualizará la política pública pero que hoy en día no ha sido creado. En teoría su estatus de ordenanza debería proporcionarle cierta solidez y un carácter legal vinculante, pero paradójicamente hasta al interior de la gobernación, temen que las siguientes administraciones no realicen avances significativos para su cumplimiento. Además, hace falta una estrategia de publicidad más clara y efectiva para que llegue a zonas del departamento donde las administraciones y poblaciones no conocen su existencia.

#### **4.2.5 Conclusiones para la Política Pública de Equidad de Género y Autonomía de la Mujer Bolivareense 2013-2023**

- El surgimiento de modelos mentales similares para la situación problemática de la mujer fue mucho más evidente por la relevancia histórica que ha tenido en la agenda pública departamental y nacional este tema, generando un terreno propicio para la construcción de una política pública.
- Aunque en los procesos comunicativos donde se concretan o negocian objetivos y preferencias y se comparten dichos modelos mentales siempre se generan tensiones entre los actores, en este proceso de formulación no solo se dieron desde el inicio sino que persistieron y se presentaron de forma más acentuada hasta el final. Esto generó un completo rechazo por parte de algunos actores sociales y en otros, fuertes críticas a lo que se concibió como política pública.
- La participación condicionada de algunas organizaciones sociales en momentos específicos del proceso, generó divisiones y dudas sobre el verdadero papel que jugaron en el diseño de la política. Esto tiene un efecto en la forma como estas expresan su concepto final sobre el documento a la hora de socializarlo.
- La falta de un ente de control capaz de hacer un seguimiento, implementar, revisar y socializar de manera real y efectiva la política pública generó críticas y desconfianza de un futuro exitoso para la implementación del documento en las organizaciones.

## 5. Conclusiones y recomendaciones para la formulación de Políticas Públicas en el Departamento de Bolívar

1) Para ambas políticas públicas la concepción de la situación problemática fue muy similar por la relevancia que en los últimos años han tenido poblaciones vulnerables como lo son mujer y discapacidad. Una concepción que exigía la atención de las autoridades públicas para dar una respuesta integral. Por ello la formación de modelos mentales entendidos como esas expectativas, argumentos o interpretaciones alrededor de lo que la comunidad y el gobierno entendían del problema, no tuvo mayores diferencias en primera instancia.

Para la forma en cómo se abordaría el problema, sobre cómo formular alternativas de solución y en general en cómo se desarrollaría el proceso, si se encontraron profundas diferencias desde esos modelos mentales iniciales que luego las interacciones entre los actores se encargaron de dejar en evidencia. En ambas políticas el actor político/promotor, siempre encontró restricciones de tipo presupuestal o de tiempo que le impedían construir líneas de acción con metas de impacto. Las organizaciones por el contrario pretendían incidir en la política con metas, indicadores y planes estratégicos sin ataduras de tiempo y recursos.

2) En los procesos de toma de decisión en una política pública se presentan tensiones por la multiplicidad de actores con objetivos, preferencias, argumentos, interpretaciones, es decir, modelos mentales que estos luego comparten a lo largo de las negociaciones y concertaciones y que generan aprendizajes colectivos. En el caso de la política pública de discapacidad, todos los actores cedieron y modificaron aspectos con los que inicialmente contaban en sus modelos mentales iniciales, por ejemplo la gobernación planteó una cantidad mayor de metas de impacto y un enfoque pensado más desde los derechos que en uno asistencialista, las organizaciones entendieron las limitaciones sobre todo presupuestales que tiene la administración. Aun con críticas al mismo proceso, en general fue satisfactorio según los actores que participaron directamente.

En la política pública de mujer, la gobernación definió líneas de acción más específicas con un diagnóstico de la problemática más completo, las organizaciones entendieron los limitantes presupuestales y técnicos que tenía la administración. Pero las tensiones y rechazo al proceso se acentuaron hasta su finalización por la forma como participaron algunas organizaciones.

**3)** Las razones internas y externas a las que hace alusión Goodin se hicieron presentes en los actores, sobre todo en el actor político. La gobernación en ambos casos condicionó la participación de algunas organizaciones. Lo que podría ser valioso o bueno para el mismo proceso (razones externas) prevaleció sobre los deseos o principios del decisor (razones internas). En suma, las restricciones del contexto como los recursos y el factor tiempo con los que contaba la administración, moldearon sus preferencias y motivaciones.

En la política pública de discapacidad fue menos evidente y afectó en menor medida el proceso porque desde los inicios de la formulación no hizo parte ASODISBOL, por lo que aun teniendo un rol opositor terminó siendo un stakeholder. En el caso de la política pública de mujer a varias organizaciones se les presentó el documento ya construido para ser validado y dar algunas sugerencias, lo que generó su rechazo inmediato a la manera como se articuló la política pública. Esto afectó en gran medida la legitimidad y la confianza en la administración y la formulación del documento.

**4)** En ambas políticas públicas existen preocupaciones para identificar claramente un ente u órgano que se encargue de implementar, hacer la respectiva revisión, seguimiento y socialización de las políticas públicas para hacerlas efectivas en el departamento. Aunque en el diseño del documento es posible encontrarlo, por ejemplo para la política pública de discapacidad el Consejo Departamental de Discapacidad y en la política pública de mujer el Consejo Comunitario

Departamental de Mujeres de Bolívar, aún se desconoce su existencia, por lo que en la práctica no es claro cómo y quién se encargara de esos puntos claves.

Finalmente, cabe aclarar que una política pública por sí sola no puede cambiar la realidad de un territorio. Es necesario que sea implementada con voluntad política y capacidades técnicas y administrativas, pero que también sea apropiada por la comunidad. La política pública es la política de una sociedad, del departamento, de los ciudadanos con respecto a un tema. Teniendo esto en cuenta, surgen recomendaciones para mejorar su formulación y su impacto de intervención:

**1) Apropiación de la administración pública.** El deber de formular, apropiar y aplicar la política pública es de toda la administración pública, para ello necesita una institucionalidad fuerte y visible que sea capaz de transversalizar el documento en múltiples escenarios, comenzando por la misma gobernación. Son los hombres y mujeres que conforman el aparato estatal quienes, con un sentido social, deben ser la fuente principal de comunicación, y los primeros defensores de los derechos y propósitos de la política pública. Entonces, desde el vigilante de la Gobernación, hasta los miembros del Consejo de Gobierno, deben apropiar las políticas públicas del departamento, para que los ciudadanos y ciudadanas sean tratados de acuerdo a lo definido en la ordenanza que acoge la política pública departamental:

**2) Flexibilidad.** Es necesario que el gobierno esté dispuesto a ajustar elementos para dar solución a problemas que no se tenían en la agenda al momento de construir la política pública. En su ejercicio, hay un aprendizaje continuo que aporta elementos sustanciales y que en el mediano plazo aumentarán su impacto.

**3) Socialización de la política pública.** Es necesario planificar estrategias de comunicación para que, lo trazado en estos instrumentos, llegue de manera masiva



a las comunidades, sobre todo al público al que afecta directamente la política, de manera que conozca sus derechos y las herramientas para defenderlos. Lo que se busca es una mayor apropiación y legitimación del proceso ya que el mejor indicador de efectividad es el impacto sobre las condiciones de vida de la población objetivo.

**4) Participación democrática.** Finalmente, aunque se entiende que las administraciones tienen restricciones por recursos o tiempo, si la construcción de una política pública pretende ser un proceso de formulación participativa, debe tener una real participación de los actores de la sociedad civil más relevantes sin importar que tan afines o críticos sean al gobierno. De las diferencias y la forma como estas sean abordadas, se obtendrán aprendizajes valiosos para ser incorporados no solo en la formulación sino en la implementación de la política pública.

## Bibliografía

- Amaya Panche, J., & Langer, J. (2015). Comisiones de la verdad como instituciones de aprendizaje: El caso Kenia . *Revista Economía y Región* , 35-65.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas*. Mexico D.F: Planeta Mexicana.
- Banco Mundial. (2015). *Informe sobre el desarrollo mundial 2015. Mente, sociedad y conducta* . Washington D.C: Banco Mundial.
- Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 219-234). Mexico D.F: Miguel Ángel Porrúa .
- Bealey, F. (1999). *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- C. Mantzavinos, D. C. (2015). APRENDIZAJE, INSTITUCIONES, Y DESEMPEÑO ECONÓMICO. *Revista Economía y Región*, 11-34.
- Cuervo, J. I. (2007). Ensayos sobre políticas públicas . En U. E. Colombia, *Ensayos sobre políticas públicas* (págs. 149-166). Bogotá: Ladiprint.
- Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre modelos teóricos y la práctica gubernamental. En U. E. Colombia, *Ensayos sobre políticas públicas* (págs. 65-96). Bogotá: Ladiprint.
- Española, R. A. (12 de 08 de 2015). *Real Academia Española* . Obtenido de <http://lema.rae.es/drae/?val=pol%C3%ADtica>
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa: Barcelona.
- Lasswell, H. (1996). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 105-118). Mexico D.F: Miguel Ángel Porrúa.

- Lasswell, H. (1996). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva , *El estudio de las políticas públicas* (págs. 79-104). Mexico D.F: Miguel Ángel Porrua.
- Lindblom , C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Mexico D.F.: Miguel Angel Porrua .
- May, P. (1993). Claves para diseñar opciones de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 235-256). Mexico D.F: Miguel Ángel Porrua.
- Oliveros, J. C. (2013). La importancia de pensar las decisiones. *Revista Cabriola*, 10-14.
- Oliveros, J. C. (2014). La gobernanza en la implementación de las políticas públicas . *Revista Cabriola*, 8-11.
- Oliveros, J. C. (2015). Aprendizaje colectivo y evaluación descentralizada en el análisis de las políticas públicas . *Revista Economía y Región* , 92-109.
- PNUD. (2012). *BOLÍVAR Y CARTAGENA-2012 Estado de avance de los objetivos del desarrollo del milenio* . Bogotá, Colombia: ODM.
- PNUD-Gobernación de Bolívar . (2013). *Política Pública de Equidad de Género y Autonomía de la Mujer Bolivarense 2013-2023*. Cartagena : Gobernación de Bolívar.
- PNUD-Gobernación de Bolívar. (2013). *Política pública de Discapacidad e Inclusión Social del Departamento de Bolívar 2013-2023*. Cartagena : Gobernación de Bolívar.
- Quintana, A., & Montgomery , W. (2006). *Psicología: Tópicos de actualidad* . Lima: UNMSM.
- Roth, D. A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Salazar Vargas, C. (2009). *Políticas Públicas & Think Tanks*. Bogotá: Konrad Adenauer.

Subirats, J. &. (2014). *Decisiones públicas análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Arias.