

Análisis de las políticas públicas en la localidad de La Candelaria

Un estudio de las familias en situación de vulnerabilidad

Un Estado regulador de políticas económicas, sociales y públicas origina una nueva integración de la organización estatal con el mercado, como consecuencia de los defectos del mercado competitivo, que si bien es eficiente en algunas ocasiones, también vislumbra ciertas «fallas» ocasionadas por altas asimetrías o por la aparición de externalidades. No obstante, la intervención pública puede corregir las imperfecciones del mercado, con lo cual se obtiene eficacia económica y social por medio del Estado, que actúa «como agente económico que utiliza las políticas públicas con el fin de aumentar el bienestar social»¹.

De esta manera, el mejor y el mayor instrumento estatal para satisfacer las necesidades sociales es la política pública, ya que se especializa en «tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global²», lo que fomenta la provisión y la introyección de derechos sociales dentro de la misma sociedad.

Así, con estos primeros conceptos, este estudio tiene como objeto observar cómo la

implementación de políticas públicas focalizadas puede mejorar las condiciones, las capacidades y las oportunidades de los menos favorecidos dentro de la localidad de La Candelaria, en la medida en que estas políticas sean construidas o diseñadas de manera descentralizada y puestas en marcha con la participación de todos los agentes que representan la actividad pública (ciudadanos, políticos y burócratas).

Este estudio también realiza un análisis del alcance de las políticas públicas en la Localidad 17 de La Candelaria, el cual se divide en tres partes principales: la primera muestra información acerca de cuáles son los bienes públicos y los servicios sociales que la localidad proporciona a las familias, además de cómo y quiénes son los que los proveen; la segunda hace referencia a la evaluación de los costos de transacción y la eficacia de

¹ ALBI, Emilio. *Público y privado: un acuerdo necesario*.

Barcelona: Ariel, 2000, p. 55.

² MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 31.

Lady Rocío Fernández
Vanessa Robayo
Estudiantes Carrera de Economía

dichas políticas; la tercera evalúa si los problemas que son expuestos dentro de la agenda son o no resueltos por el Estado y, por último, se realizan unas conclusiones generales.

La teoría y los conceptos

El Estado, como organización y estructura jurídica encargado de brindar las oportunidades y las capacidades suficientes a los ciudadanos, se ve en la necesidad de compensar a aquellos que no alcanzan aún el bienestar que otros sí logran, por medio de la provisión de ciertos *bienes públicos*³ y servicios sociales; es decir, por medio de bienes que no sean ni excluyentes ni rivales, sino beneficiarios comunes o colectivos, además de servicios sociales que tengan como finalidad «integrar y compensar a los ciudadanos y grupos desfavorecidos, y de promocionar y universalizar el bienestar social»⁴.

No obstante, la manera en la cual ha de organizarse el Estado para la provisión de dichos bienes y servicios es de gran relevancia, en el sentido de que de ella depende la forma en que se articulen y canalicen las políticas públicas hacia un grupo o sector en particular. De ahí la importancia de la descentralización como «transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales»⁵, en donde, conforme a Rondinelli, pueden existir cuatro formas principales o grados de descentralización.

Estas formas toman cuerpo en los procesos de desconcentración, es decir, en la redistribución del poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administra-

ción entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en el centro; en la delegación, vista como la transferencia de poder de decisión y administración –incluidas responsabilidades financieras– sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste; en la devolución, como la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales, particularmente hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Finalmente, encontramos los procesos de privatización, es decir, la política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales.

De esta forma, el Estado podrá actuar descentralizadamente, en beneficio de la sociedad y de las dificultades que resulten de ella. Sin embargo, antes de la puesta en marcha de la política pública, es indispensable el proceso de persuasión y argumentación del problema social dentro del debate público, puesto que se hace necesario incluirlo dentro de la agenda, considerada como «el conjunto de problemas que han sido percibidos y necesitan un debate público o incluso la intervención activa de las autoridades públicas legítimas»⁶.

Así, dependiendo de determinados índices, estadísticas, umbrales y grados de urgencia, podrá establecerse, en alguna medida, si se incluye o no en la agenda. No obstante, «la política pública está hecha de

³ Es un bien cualquiera tal que, si una persona X que forma parte de un grupo lo consume, no puede serles negado a los otros miembros del grupo. MANCUR, Olson. *La lógica de la acción colectiva*. México: Noriega Editores, 1992, p. 24.

⁴ GARCÉS FERRER, Jordi. *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1996.

⁵ FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), mayo 2001, p. 34.

⁶ ROTH DEUBEL, André-Noël. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2003, p. 58.

⁷ MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 35.

palabras»⁷ y, por lo tanto, no sólo los índices establecerán la inclusión del problema, sino el papel fundamental de la argumentación, como proceso principal para el establecimiento de juicios, elecciones y acciones.

Igualmente, la política pública no sólo es compleja en su construcción o diseño, sino en su ejecución como tal, puesto que la implementación genera ciertos costos de transacción o «elementos fundamentales de la economía de las organizaciones en los que se recogen los contratos que de manera continuada, y en ocasiones informal, establecen los agentes económicos en sus relaciones»⁸.

De esta manera, es vital una actuación pública por parte de la ciudadanía, a fin de lograr una regulación mutua que permita la disminución de los costos de transacción y el posterior aumento del beneficio social. Dicha actuación del ciudadano se cristalizará cuando éste ejerza su papel como votante y demandante de políticas públicas, a la par con la actuación de los políticos y sus respectivos partidos, que se encargarán de la oferta de las políticas públicas. Por último, serán los burócratas, junto con las ONG, las entidades privadas y las diversas formas de organización de la sociedad, los encargados de ejecutar dichas políticas.

Estructura jurídica de las políticas públicas en la localidad de La Candelaria

«En la medida en que las autoridades públicas o administrativas están llamadas a hacer procesos de intervención social con el objetivo primordial de reasignar recursos que permitan introyectar derechos sociales, y

como consecuencia de esa introyección generar cambios en los comportamientos de los integrantes o individuos de una sociedad, el Estado y en su representación el Gobierno, a través de una política pública, trata de producir y sobre todo de proveer bienes públicos para arreglar los desajustes sociales, mediante autoridades locales y nacionales que a su vez intentan, por medio de un programa de acción legítimo y coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores que en general están en un sector o en una localidad» (Muller, 2002, p. 50).

Es precisamente con esta lógica como funciona el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABS) cuando provee bienes públicos a la localidad de La Candelaria; igualmente, mediante algunos mecanismos, decide realizar los programas de acción coordinada, dentro de los cuales se distinguen dos elementos: la construcción del problema social como aquel que necesita de una intervención pública, y la necesidad de suscripción en la agenda, teniendo en cuenta que no todos los problemas terminan en ésta, sino que existen condiciones de acceso y por lo tanto mecanismos de exclusión generados por las luchas que libran los actores sociales y políticos para imponer la lectura de un problema que sea la más conveniente para sus propios intereses.

Por otra parte, las autoridades públicas encargadas de dictar los acuerdos, planes, leyes y normas que sustentan sus acciones en la localidad de La Candelaria distinguen en sus escritos tres fases en la construcción de problemas locales que requieren de su intervención⁹.

⁸ ALBI, Op. cit., p. 56.

⁹ Estas fases son mencionadas por Lenoir (1989: 78-98). Citadas por: ROTH DEUBEL, Op. cit., p. 58.

En primera instancia se percibe una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por los cambios sociales que afectan de diversas formas a los grupos sociales, y que éstos perciben como una situación problemática. En segunda instancia, esta situación, que en principio era problemática sólo en lo individual, se transformó en un problema social o colectivo. Y en tercera instancia, este problema colectivo se llevó a la vocería de personas o grupos para que lo volvieran ‘público’ a través de los medios de comunicación y, de esta forma, una vez reconocido y formulado el problema social, se busque institucionalizarlo¹⁰; es decir, se logra el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública, que se traduce generalmente en leyes y reglamentos.

El esquema anteriormente señalado se refleja en las leyes o reglamentos que por su parte ha institucionalizado el actual Alcalde Mayor de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, en compañía de los alcaldes locales, dentro del escenario del Consejo Local de Política Social (CLOPS)¹¹ y de los distintos consejos, redes y comités que forman parte de la localidad objeto de nuestro estudio, en donde el DABS provee bienes y servicios sociales.

Tomando en cuenta estas estrategias reglamentarias, el diagnóstico general que ha hecho este Departamento sobre la localidad es que ésta ha tenido un desarrollo continuado en la creación de cultura viva, de tal forma que es considerada como Patrimonio Nacional. No obstante, «el caudal cultural no deja ver con claridad que en la comunidad hay una apreciable cantidad de habitantes en condiciones de vulnerabilidad y exclusión social»¹².

Por otra parte, las autoridades públicas que tienen injerencia en la localidad de La Candelaria diseñaron el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 17 de La Candelaria período 2005-2008, basado en el plan general de ‘Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión’, que tiene como objeto «fortalecer y potenciar los recursos humanos, administrativos, históricos, culturales, productivos y turísticos para crear mejores condiciones de desarrollo integral sostenible de las capacidades de la comunidad y de la producción de riqueza colectiva. Así mismo, insertar La Candelaria en el contexto regional e internacional como una localidad productora, promotora y exportadora de cultura. Avanzar en la consolidación de un tejido ciudadano que facilite la solidaridad, la inclusión, la participación, el control social, la responsabilidad, el respeto a la vida y el rechazo a todas las formas de violencia, de tal manera que la localidad se convierta en un laboratorio social, cultural y político de reconciliación ciudadana»¹³. Este plan contiene también tres ejes estructurales, mediante los cuales fundamenta la realización de sus programas: el Eje Social, el Eje Urbano Regional y el Eje de Reconciliación, con los que se estructura la operatividad de los programas en la localidad y las metas que se quieren alcanzar en ella.

Por último, según André-Noël Roth¹⁴, se puede concebir que la inscripción de la agenda proviene de dos fuentes: una es externa al Estado y a sus instituciones —es el modelo de demanda— y la otra es interna al Estado y a sus instituciones —es el modelo de la oferta administrativa—. En este caso, la

¹⁰ Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores. *Ibid.*, p. 59.

¹¹ Este Consejo Local es una instancia de coordinación interinstitucional y comunitaria para proponer, formular, articular, concertar y monitorear políticas públicas sociales en la localidad, en relación con los temas de salud, educación y cultura dirigidos a los grupos poblacionales de la infancia, la juventud, la mujer, los adultos mayores, las personas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales, en la perspectiva de la garantía de sus derechos y de la equidad de género. (Para ampliar esta información, ver: Decreto local 5 de 2002 (junio 21), por el cual se conforma el Consejo Local de Política Social. Alcaldesa local: Clara María Hernández Hernández).

Disponible en internet: www.alcaldiabogota.gov.co

¹² www.dabs.gov.co (fecha de acceso: 15 de marzo de 2006).

¹³ Acuerdo núm. 002 de 2004, art. 4, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 17 de La Candelaria, período 2005-2008. ‘Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. De La Candelaria para el mundo’.

¹⁴ ROTH DEUBEL, Op. cit., p. 62.

inscripción en la agenda se logra a través del modelo de demanda, ya que cada persona que participa en las discusiones del CLOPS representa los intereses y las necesidades de ciertos grupos que desean suplir tales demandas en la localidad.

Programas del DABS dirigidos a las familias

El DABS, a través del Centro Operativo Local (COL) y varias agencias especializadas en los requerimientos del programa que se lleva a cabo en la localidad, provee y focaliza los bienes públicos que satisfacen las distintas necesidades colectivas de la misma. De igual manera, para describir y analizar los programas que se realizan es necesario resaltar la importancia que tienen los actores involucrados, tanto en el diseño de los programas como la del que se beneficia directamente de éstos, que para efectos de este estudio se denomina *stakeholder*, el cual, según Thompson, Donalson y Preston, «es cualquier actor (persona, grupo, entidad) que tenga una relación o intereses (directos o indirectos) con o sobre la organización»¹⁵.

Existen dos programas para familias que desarrolla el DABS, como actor involucrado en la localidad de La Candelaria –uno de ellos es remitido desde el COL de la localidad hacia el DABS central–, que son:

Integración familiar para niños y niñas en protección legal. Este programa protege transitoria o definitivamente a los niños y las niñas con medidas de protección legal, garantizando el ejercicio de sus derechos y la restitución de aquellos que les han sido vulnerados. De esta manera se aplica

una medida de protección legal o de emergencia por parte de un comisario o un defensor, mediante la cual se separa temporalmente al niño de su medio familiar, con el fin de generar cambios en los comportamientos de la familia y así garantizar los derechos del mismo.

Acceso a la justicia familiar e intervención integral de las violencias intrafamiliar y sexual. Este programa interviene en la problemática de violencia intrafamiliar y sexual, teniendo en cuenta la perspectiva de género, el restablecimiento y la garantía de los derechos y la protección integral de las víctimas, mediante el diseño y la puesta en marcha de una política pública que vincule a las diferentes instituciones que atienden esta clase de abusos. Este programa es de carácter universal; es decir, el proyecto de intervención integral a las violencias intrafamiliar y sexual corresponde a la totalidad de la población capitalina ubicada en las diferentes localidades del Distrito.

A la par con estos programas, existe la percepción de que «(aunque) el DABS ha avanzado significativamente en la promoción de la denuncia y la judicialización de los casos tendientes a la sanción de los agresores y al restablecimiento de los derechos de las víctimas, aún existe una cultura del silencio y del miedo generadas por el poder que se les reconoce a los agresores, por miedo a la retaliación y a las represalias económicas, y por el desconocimiento de los derechos, entre otros factores»¹⁶. Como consecuencia de esto, la localidad de La Candelaria –según fuentes de la Gerencia de Atención Integral a la Familia– es una de las de mayor participación en la toma de acciones tendientes a prevenir las violencias intrafamiliar y sexual, a pesar

¹⁵ FALCAO MARTINS, Humberto, y FONTES FILHO, Joaquim Rubens. *¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional.* En: revista del CLAD *Reforma y Democracia.* Núm. 15. Caracas: (oct. 1999). Tomado de: (Thompson, 1991; Donalson y Preston, 1995), p. 1.
¹⁶ DABS. *Violencia intrafamiliar: la meta es aumentar la denuncia.* Bogotá sin indiferencia social. Año 1, Núm. 2. Publicación trimestral del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, noviembre de 2004, p. 8.

del bajo número de casos de delitos sexuales e intrafamiliares identificados formalmente (un solo caso). Así, en la Comisaría de Familia de la localidad se han realizado 1.601 acciones preventivas y 261 más en el COL, como se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1
Personas vinculadas a acciones de prevención de las violencias intrafamiliar y sexual, 2005

LOCALIDAD	Comisaría	COL	Total
Usaquén	1.550	225	1.775
Chapinero	3.213	1.169	4.382
Santa Fe	342	262	604
San Cristóbal	0	468	468
Usme	440	603	1.043
Tunjuelito	443	191	634
Bosa	400	2.158	2.558
Kennedy	285	290	575
Fontibón	212	1.069	1.281
Engativá	0	1.630	1.630
Suba	74	1.657	1.731
Barrios Unidos	1.631	3.734	5.365
Teusaquillo	1.295	3.733	5.028
Los Mártires	0	590	590
Antonio Nariño	1.413	25	1.438
Puente Aranda	707	25	732
La Candelaria	1.601	261	1.862
Rafael Uribe	1.000	338	1.338
Ciudad Bolívar	837	2.895	3.732
Sumapaz	0	0	0
Total	15.443	21.323	36.766

Fuente: Gerencia de Atención Integral a las Familias

Otro de los proyectos importantes, enmarcado en la provisión de bienes públicos, es el de los comedores comunitarios, cuyo eslogan es ‘Un medio para restablecer el derecho a la alimentación’. Considerado como uno de los proyectos bandera del Plan

de Desarrollo ‘Bogotá sin indiferencia’, se realiza pese a la necesidad de cubrir una ineficaz seguridad alimentaria en toda la ciudad de Bogotá. Así, mediante este proyecto –incluido dentro del Eje Social–, la administración busca incrementar las oportunidades de acceso a los alimentos desde escenarios locales y sobre sectores poblacionales que conviven en claras condiciones de exclusión, brindando este servicio a familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, básicamente de estratos 1 y 2, o con nivel de Sisbén 1 y 2; a familias en situación de desplazamiento, a familias con jefatura única, a habitantes de la calle y a familias que se caractericen por tener niños desescolarizados o vinculados al trabajo, a mujeres gestantes y a madres lactantes, a adultos mayores y a personas con limitaciones físicas, sensoriales y cognitivas.

Hasta el momento ya se ejecutaron los recursos de que disponía la Alcaldía Mayor de Bogotá para el año 2004, de la siguiente forma: «En funcionamiento 11 comedores y en proceso de contratación 10, para atender un total de 6.070 personas con una inversión de \$3.167 millones y donde la meta del plan es de 304 comedores con una inversión de \$162.500 millones dentro de la totalidad de la ciudad»¹⁷. Actualmente han sido puestos en marcha otros tantos, pero también se han cerrado otros por deficiencias en la prestación del servicio. No obstante, una fuerte crítica a este proyecto ha sido catalogarlo como una acción totalmente asistencialista y no creadora de tejido social, por limitarse únicamente a ofrecer alimentos. A pesar de ello, se debe pensar en la construcción de indicadores de seguimiento e impacto que reflejen el efecto de este programa en la calidad de vida de la

¹⁷ *Ibíd.*, p. 12.

población beneficiaria, en aspectos como el logro de una mayor percepción cognoscitiva por parte de los niños en las aulas escolares, entre otros.

El objetivo fundamental que se persigue con la puesta en marcha de estos programas y proyectos es el «fomento de una localidad más humana», es decir, una comunidad que no genere intereses individuales sino colectivos y que confluya en un mayor beneficio social. Lo anterior contrasta con la situación que muestran los indicadores sociales, según los cuales la localidad de La Candelaria afronta serios índices de pobreza, teniendo en cuenta su reducido territorio respecto a otras localidades, donde, de acuerdo con la información otorgada por el mismo DABS, se tiene un 55,17% de pobreza, es decir, 14.835 personas de las 26.892 que habitan la localidad son pobres; así mismo, 20,43% (5.494 personas) está catalogado en situación de indigencia y el 1% (274 personas), en situación de miseria¹⁸.

De lo anterior es pertinente evaluar no sólo la producción, sino la distribución de estos bienes públicos, y observar la forma en que éstos impactan realmente el bienestar y la calidad de vida de los beneficiarios, sobre todo en la generación o transferencia de derechos sociales, que es donde finalmente debe actuar la política pública.

Importancia de los stakeholders en los programas del DABS

Cuando una autoridad política local decide, a través de un programa de acción coordinado, cambiar el ámbito cultural, social

o económico de una comunidad, y específicamente de las familias, ésta debe considerar las percepciones de los actores implicados en la situación, para que de esta manera pueda construir las acciones de intervención más adecuadas y resolver la necesidad específica. A este escenario Pierre Muller lo denomina *referencial de una política pública*, el cual propone como «el que designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada»¹⁹.

En este escenario, una etapa fundamental del estudio es determinar cuál es el actor (o grupo de actores) que se encarga(n) de esta acción de construcción o de transformación del referencial de una política pública. En efecto, estos actores, que Pierre Muller denomina *mediadores*, ocuparán una posición muy importante en la creación de la política. Adicionalmente, es necesario examinar las características que tiene cada uno de estos mediadores, definiendo sus funciones, y por lo tanto sus intereses en los programas que lleva a cabo el DABS en la localidad de La Candelaria.

Es necesario conocer los intereses de cada uno de estos mediadores, con el fin de delimitar los grados de argumentación y de persuasión, indispensables para la formación de las políticas que determinan los programas que se llevan a cabo en la localidad. Tal como lo afirma Majone, «[...] en forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formación de políticas [...] es necesaria para que los ciudadanos y gobernantes puedan armar sus juicios y sobre todo elegir las políticas; a tal

¹⁸ DABS. *Santa Fe y La Candelaria: unidas para el desarrollo. Bogotá sin indiferencia social*. Año 2, Núm. 6. Publicación trimestral del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, diciembre de 2005, p. 7.

¹⁹ MULLER, Op. cit., p. 50.

punto que cada uno de éstos se anime a ajustar su visión de la realidad, incluyendo también valores como resultado del proceso de persuasión recíproca»²⁰.

Siguiendo la concepción planteada por Majone, nos permitimos mencionar los principales actores y sus respectivas funciones e intereses que cumplen en los programas que lleva a cabo el DABS con las familias en la localidad :

Comisarías de Familia. El Distrito Capital cuenta con 21 Comisarías de Familia, una en cada localidad y dos en Kennedy, que tienen a su cargo la competencia en la recepción de denuncias, la imposición de medidas de protección inmediata y la realización de acciones dirigidas a la comunidad para la prevención y promoción de la denuncia, siempre buscando garantizar la restitución de derechos a niños, niñas y familias de Bogotá. Existen desde 1991 y nacen jurídicamente mediante el Decreto 2737 (Código del Menor) de 1989.

«A partir de 2003 entraron a formar parte del DABS; este traslado permitió iniciar un proceso de fortalecimiento de las acciones y de la atención de las Comisarías; en este sentido, éstas se convierten en la puerta de entrada para las familias que presentan situaciones disfuncionales, que están en la base del conflicto familiar y que requieren una intervención no solamente normativa, sino la remisión a otros programas del DABS y de otras instituciones del orden distrital y nacional para el restablecimiento de sus derechos»²¹.

Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS). Su misión fundamental es la de participar en la formu-

lación de las políticas sociales del Distrito y ejecutar acciones de promoción, prevención, protección y restablecimiento, desde la perspectiva de derechos, para la inclusión social de las poblaciones que están en situación de vulnerabilidad, mediante la corresponsabilidad y la cogestión entre la familia, la sociedad y el Estado.

Además, en los programas que realiza con las familias, el DABS está orientado a garantizar la protección integral a los miembros de los hogares afectados por situaciones de exclusión y vulnerabilidad; para ello realiza programas que les permita a éstos no solamente acogerse a derechos sociales, sino que también les facilite crear redes en su comunidad. Este propósito se ve reflejado en el marco del proyecto *Intervención Integral de las Violencias Intrafamiliar y Sexual*, mediante la modalidad de redes para la Democracia Familiar: «[...] el DABS ha brindado en los últimos tres años procesos de formación a través de conversatorios con 5.872 personas (2.384 hombres y 3.488 mujeres) de las 20 localidades. Con estos procesos se ha logrado concientizar a estas personas sobre la importancia de ser líderes de sus localidades y motivarlas a conformar redes comunitarias dirigidas a la prevención, detección, sanción y promoción de la denuncia»²².

Profamilia. Es una entidad privada, sin ánimo de lucro, que tiene como objetivo general contribuir a mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres y los hombres adultos, así como de los jóvenes y adolescentes del país y, simultáneamente, desarrollar programas sociales para la población vulnerable y marginada²³. Dentro de estos programas para la población menos

²⁰ MAJONE, Op. cit., p. 35

²¹ DABS, Op. cit., p. 8

²² *Ibid.*, p. 8

²³ Para mayor información, véase: www.profamilia.org.co/003_social/01mision.htm.

favorecida, se presta asistencia técnica y entrenamiento en planificación familiar y salud sexual y reproductiva; además, se incide en la formulación de políticas públicas y planes nacionales, departamentales y municipales en beneficio de la salud sexual y reproductiva de la comunidad.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Es una institución de servicio público comprometida con la protección integral de la familia y en especial de la niñez. A su vez, coordina el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y como tal propone e implementa políticas para la familia, y presta asesoría y asistencia técnica socio-legal a las comunidades y a las organizaciones públicas y privadas del orden nacional y territorial²⁴. En los programas que realiza actualmente en la localidad objeto de nuestro estudio, se encarga de recibir niños menores de 10 años con medidas de protección legal que no logren en tres meses el reintegro familiar o que se les haya dado declaratoria de ser abandonados.

Gerencia de Atención Integral a la Familia. Forma parte de la subdirección de políticas poblacionales del DABS, y se especializa en liderar y supervisar las políticas públicas hechas por el DABS hacia las familias en cada una de las localidades. También se encarga de recibir algunos casos remitidos por el COL, para darles un mejor tratamiento con personal especializado.

Defensores de Familia. Se hacen cargo de los niños y las niñas que se encuentran bajo medida de protección legal, para que se reintegren a sus familias; esto lo realizan con la ayuda de un equipo psicosocial, que es el

responsable de determinar que las condiciones del medio familiar del niño sean apropiadas. De no ser posible lo anterior, el proceso conduce a garantizar a los menores su derecho a pertenecer a una familia a través de la adopción, gestión que se adelanta ante el ICBF. Los niños y las niñas que no logran ser ubicados en un medio familiar adecuado permanecen en la institución hasta los 18 años, excepto aquellos que tienen limitaciones cognitivas, quienes permanecen en el proyecto²⁵.

Parte de la población distrital que se acoge a estos proyectos son las familias ubicadas en la localidad de La Candelaria: los dos proyectos llevados a cabo por el DABS resguardan a niños y niñas menores de 18 años en condiciones de vulnerabilidad (abandono, desarraigo, maltrato, entre otras), con o sin medida de protección legal, pertenecientes a los estratos 1 y 2. Igualmente, los proyectos también van dirigidos a víctimas de explotación sexual y de violencia familiar o sexual, pero se les da prioridad a los casos de niños, niñas y mujeres. Estos programas también atienden a personas que llegan a las unidades de la Fiscalía responsables de dar a conocer los delitos de violencia intrafamiliar y sexual.

Centro Operativo Local. Es una instancia de coordinación administrativa que el Departamento Administrativo de Bienestar Social ubica en la localidad de La Candelaria, para planear, gestionar, organizar y supervisar la adecuada y eficaz ejecución de proyectos y prestación de servicios sociales, que desarrollan las unidades operativas adscritas y aquellos que se ejecutan en asociación con operadores privados. Tiene por objeto fijar las políticas y las estrategias de inter-

²⁴ Para mayor información, véase: www.icbf.gov.co/espanol/general.asp.

²⁵ Para ampliar esta información, véase: 'Integración familiar para niños y niñas en protección legal'. En: www.bienestarbogota.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=148.

vención locales que den respuesta a los problemas de la localidad por grupo poblacional, partiendo de los estudios y las investigaciones adelantados por la Subdirección de Planeación e Investigación. También se encarga de recibir los casos de violencia, para tratarlos directamente con personal especializado o para remitirlos ya sea al mismo DABS o a la Comisaría de Familia²⁶.

Consejo Distrital para la atención integral de niños víctimas de abuso y explotación sexual. Se creó mediante el acuerdo 12 de 1998, como un ente consultor y asesor de las instituciones competentes en la temática, para la formulación de políticas públicas que propicien la atención integral para el restablecimiento de los derechos de las víctimas de cada localidad. Con este Consejo, en el cual participan 21 instituciones del orden nacional, distrital y local, junto con organizaciones de la sociedad civil, se ha logrado incluir la violencia sexual en la agenda pública distrital y la conformación de los consejos locales de atención, que tienen a su cargo el seguimiento y la coordinación interinstitucional de casos de abuso sexual en la localidad. Actualmente este Consejo sólo atiende casos enfocados hacia la niñez; pero se está empezando a gestionar un proyecto mediante el cual se busca ampliar su competencia, con el fin de incorporar la temática de la violencia intrafamiliar dirigida a todas las víctimas en general.

Fondo de Desarrollo Local. Se encarga de manejar los recursos financieros destinados a costear la prestación de los servicios y la construcción de las obras, a cargo de las Juntas Administradoras Locales. Este Fondo hace el presupuesto y destina cierta

cantidad de dinero para los programas que lleva a cabo el COL y la misma alcaldía en la localidad de La Candelaria²⁷.

Alcaldía Local de La Candelaria.

Se encarga de organizar programas con las familias paralelos a los que realiza el DABS; adicionalmente, facilita el apoyo a los programas sociales que quiera realizar el COL en la comunidad, y por último atiende todo tipo de casos, no solamente para las familias, sino también para cualquier grupo de la población.

Consejo Local de Política Social.

Es una instancia reglamentaria, de coordinación interinstitucional y comunitaria, que se encarga de proponer, formular y concertar políticas públicas sociales en la localidad, en relación con las temáticas de salud, educación y cultura, dirigidas a los diferentes grupos poblacionales (infantes, jóvenes y familias) para la garantía de sus derechos y la equidad de género²⁸.

Centro de Desarrollo Social. Se encarga de prestar atención integral a niños y niñas que presenten discapacidad cognitiva y que tengan medidas de protección legal. Con una cobertura de 110 cupos, brinda atención especializada y transitoria. Esta modalidad ofrece, durante los fines de semana, protección de urgencia y temporal a niños y niñas menores de 14 años remitidos por las Comisaría de Familia, por un tiempo máximo de 72 horas, durante el cual la Comisaría debe definir legalmente su situación. Este servicio consiste en la satisfacción de sus necesidades básicas, atención psicológica en crisis, valoración en enfermería y vinculación a actividades pedagógicas y recreativas.

²⁶ Para consultar otros objetivos que cumple el COL, véase: Decreto 306 de 1998, por el cual se organizan y estructuran los Centros Operativos Locales del Departamento Administrativo del Bienestar Social.

²⁷ Para consultar otros objetivos que cumple el Fondo de Desarrollo Local, véase: Decreto 408 de 1992, que fue derogado por el Decreto Distrital 470 de 1992 (junio 30), por el cual se dicta el Estatuto de los Fondos de Desarrollo Local.

²⁸ Para ampliar información, véase: Decreto local 5 de 2002 (junio 21), por el cual se conforma el Consejo Local de Política Social.

Análisis de los atributos de poder, legitimidad y urgencia en los stakeholders

Para hacer una categorización de los actores es necesario trabajar sobre los conceptos de Mitchell, Agle y Wood, quienes proponen un modelo de identificación de stakeholders que posibilita la operacionalización de un concepto de actores o involucrados basado en su énfasis o preponderancia. El enfoque de la preponderancia lo realizan en función de la presencia simultánea de ciertos atributos en actores que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización determinada.

Según estos actores, los stakeholders son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que posean entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Los actores que no presenten al menos uno de estos atributos (no afectan ni son afectados por los resultados), no son stakeholders²⁹.

El análisis de Mitchell, Agle y Wood proporciona a su vez una verificación de las perspectivas prescriptiva y descriptiva de los actores, en la medida en que sugiere que la finalidad (real o ideal) de las organizaciones es satisfacer las expectativas de estos involucrados. La cuestión es saber qué expectativas prevalecen sobre otras y qué es lo que ello implica. La combinación de los tres atributos en diferentes composiciones lleva a siete tipos de stakeholders potenciales, que, según Mitchell, Agle y Wood, se pueden

agrupar en las siguientes categorías: primarios y secundarios³⁰.

Para nuestro estudio, los actores primarios serían:

- *Comisarías de Familia*
- *Departamento Administrativo de Bienestar Social*
- *Defensores de Familia*
- *Gerencia de Atención Integral a la Familia*
- *Centros Operativos Locales*
- *Alcaldía Local de La Candelaria*
- *Fondo de Desarrollo Local*

Y los actores secundarios serían:

- *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*
- *Profamilia*
- *Familias ubicadas en la localidad de La Candelaria*
- *Consejo Distrital para la atención integral de niños víctimas de abuso y explotación sexual*
- *Centros de Desarrollo Social*
- *Consejo Local de Política Social*

Por otra parte, tomando en cuenta cada componente de la matriz de poder, se categorizan de la siguiente manera³¹:

- *Fuerza física: capacidad de generar o actuar con violencia para obligar o retener*
- *Armas: capacidad de generar destrucción física*
- *Medios materiales y físicos: materia prima, equipamientos e instalaciones*
- *Financieros: crédito, valorización de activos*
- *Logísticos: localización, distribución, flujo de productos e insumos*
- *Tecnológicos e intelectuales: conocimientos, marcas y patentes*

Tomando la anterior estructura se hizo el análisis de la matriz de poder (ver matriz 1) y se encontró que ninguno de nuestros acto-

²⁹ FALCAO MARTINS, Humberto, y FONTES FILHO, Joaquim, Op. cit., p. 9.

³⁰ Según Mitchell, Agle y Wood, los stakeholders primarios pueden ser clientes, propietarios/ accionistas, funcionarios, proveedores y gerentes, y los secundarios: comunidad, medios, gobierno, instituciones académicas, organismos internacionales, comunidad científica, partidos, etc. (Thompson, 1991; Donalson y Preston, 1995); p. 11.

³¹ Para ampliar información de la categorización y valores correspondientes a cada uno, véase FALCAO MARTINS, Humberto, y FONTES FILHO, Joaquim, Op. cit., p.12.

1. Matriz de poder

Recursos de poder								
	Medios coercitivos		Medios utilitarios (recursos)				Medios simbólicos	Grados de poder
	Fuerza física	Armas	Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales	Reconocimiento y estima	
Grado de sensibilidad de los recursos	0	0	3	2	2	3	3	
Comisarías de Familia (grado de disponibilidad)	0	0	3	3	2	2	3	
Grado de poder	0	0	9	6	4	6	9	11.664
ICBF (grado de disponibilidad)	0	0	2	2	3	3	1	
Grado de poder	0	0	6	4	6	9	3	3.888
Profamilia (grado de disponibilidad)	0	0	3	2	1	3	2	
Grado de poder	0	0	9	4	2	9	6	3.888
Alcaldía Local de La Candelaria (grado de disponibilidad)	0	0	3	3	2	2	2	
Grado de poder	0	0	9	6	4	6	6	7.776
Gerencia de Atención Integral a la Familia (grado de disponibilidad)	0	0	2	3	1	2	3	
Grado de poder	0	0	6	6	2	6	9	3.888
Defensores de familia (grado de disponibilidad)	0	0	3	3	2	2	1	
Grado de poder	0	0	9	6	4	6	3	3.888
Familias ubicadas en la localidad de La Candelaria (grado de disponibilidad)	0	0	2	1	2	2	3	
Grado de poder	0	0	6	2	4	6	9	2.592
Consejo Distrital para la atención integral a los niños víctimas de abuso y explotación (grado de disponibilidad)	0	0	1	1	2	2	3	
Grado de poder	0	0	3	2	4	6	9	1.296
Centros Operativos Locales (grado de disponibilidad)	0	0	2	2	3	2	3	
Grado de poder	0	0	6	4	6	6	9	7.776
Fondo de Desarrollo Local (grado de disponibilidad)	0	0	3	2	2	3	3	
Grado de poder	0	0	9	4	4	9	9	11.664
Departamento Administrativo de Bienestar Social (grado de disponibilidad)	0	0	3	3	2	2	3	
Grado de poder	0	0	9	6	4	6	9	11.664
Consejo Local de Política Social (grado de disponibilidad)	0	0	6	6	4	3	3	1.296
Grado de poder	0	0	2	3	2	1	1	
Centros de Desarrollo Social (grado de disponibilidad)	0	0	0	1	2	2	3	
Grado de poder	0	0	0	2	4	6	9	432

Fuente: elaboración de los autores



res, tanto secundarios como primarios, tiene sensibilidad ante medios coercitivos como la fuerza física y las armas. Sin embargo, actores como las Comisarías de Familia, la Alcaldía Local de La Candelaria, el Fondo de Desarrollo Local y el Departamento Administrativo de Bienestar Social tienen una gran sensibilidad a recursos como los financieros, medios y materiales físicos y tecnológicos e intelectuales, lo cual quiere decir que estos actores tienen mayor grado de poder en la medida en que estos recursos son más críticos en relación con las necesidades y las vulnerabilidades de la misma organización. En cambio, actores como el Centro de Desarrollo Social, el Consejo Local de Política Social y el Consejo Distrital para la atención integral a los niños víctimas de abuso y

explotación no tienen mayor sensibilidad a estos recursos.

En el mismo sentido, haciendo el análisis de la matriz de legitimidad (ver matriz 2) se encontró que las Comisarías de Familia, el ICBF, los defensores de familia, el Fondo de Desarrollo Local y el Departamento Administrativo de Bienestar Social muestran un alto grado de legitimidad, en función de que son deseables y apropiadas sus acciones para la misma organización y para la sociedad. En cambio, actores como el Consejo Distrital para la atención integral de niños víctimas de abuso y explotación sexual, el Consejo Local de Política Social y el Centro de Desarrollo Social tienen menor grado de legitimidad; pero esto no quiere decir que sus acciones no sean deseables, sino

2. Matriz de legitimidad

Grado de deseabilidad de los actores	Niveles de deseabilidad		Grado de legitimidad total
	Para la organización	Para la sociedad	
Comisarías de Familia	2	3	6
ICBF	3	2	6
Profamilia	2	2	4
Alcaldía Local de La Candelaria	1	3	3
Gerencia de Atención Integral a la Familia	2	2	4
Defensores de familia	3	3	9
Familias ubicadas en la localidad de La Candelaria	3	2	6
Consejo Distrital para la atención integral de niños víctimas de abuso y explotación sexual	1	2	2
Centros Operativos Locales	2	3	6
Fondo de Desarrollo Local	3	3	9
Departamento Administrativo de Bienestar Social	3	3	9
Consejo Local de Política Social	2	1	2
Centro de Desarrollo Social	1	3	3

Fuente: elaboración de los autores

que son pedidas en menor proporción, ya sea por la comunidad o por la organización como tal.

En el análisis de la matriz de urgencia (ver matriz 3) se encontró que las Comisarías de Familia, la Alcaldía Local de La Candelaria, los defensores de familia, los Centros Operativos Locales, el Departamento Administrativo de Bienestar Social y el Centro de Desarrollo Social tienen mayor clamor por la atención inmediata de cada uno de estos actores en relación con sus expectativas y demandas.

Para terminar, se encuentra la matriz definitiva o de consolidación (ver matriz 4), la cual nos arroja la importancia e identificación de cada *stakeholder*, medido por un

índice de preponderancia que calcula la sensibilidad a atributos como el poder, la legitimidad y la urgencia. De esta forma encontramos que los actores con mayor relevancia en la ejecución de los programas dirigidos por el DABS son: Comisarías de Familia, defensores de familia, Centros Operativos Locales, Fondo de Desarrollo Local, el mismo Departamento Administrativo de Bienestar Social y la Alcaldía Local de La Candelaria; pero esto no quiere decir que los otros actores que obtuvieron un menor nivel de preponderancia no sean importantes, sino que, de una u otra manera, son importantes en la medida en que ayudan a que los programas que ejecuta el DABS en la localidad se lleven a cabo.

3. Matriz de urgencia

Grado de deseabilidad de los actores	Criterios de urgencia		Grado de legitimidad total
	Sensibilidad temporal	Criticidad	
Comisarías de Familia	3	3	9
ICBF	2	1	2
Profamilia	2	1	2
Alcaldía Local de La Candelaria	3	3	9
Gerencia de Atención Integral a la Familia	2	3	6
Defensores de familia	3	3	9
Familias ubicadas en la Localidad de La Candelaria	2	2	4
Consejo Distrital para la atención integral de niños víctimas de abuso y explotación sexual	1	1	1
Centros Operativos Locales	3	3	9
Fondo de Desarrollo Local	2	2	4
Departamento Administrativo de Bienestar Social	3	3	9
Consejo Local de Política Social	1	2	2
Centro de Desarrollo Social	3	3	9

Fuente: elaboración de los autores

4. Matriz de consolidación – Índice de preponderancia

Actores	Grados de poder		Grado de legitimidad		Grado de urgencia		Total (A)x(B)x(C)	Índice de preponderancia
	Total	Normalizado (A)	Total	Normalizado (B)	Total	Normalizado (C)		
Comisarías de Familia	11.664	2,114	6	1,130	9	1,560	3,729	2,565
ICBF	3.888	0,705	6	1,130	2	0,347	0,276	0,190
Profamilia	3.888	0,705	4	0,754	2	0,347	0,184	0,127
Alcaldía Local de La Candelaria	7.776	1,410	3	0,565	9	1,560	1,243	0,855
Gerencia de Atención Integral a la Familia	3.888	0,705	4	0,754	6	1,040	0,552	0,380
Defensores de familia	3.888	0,705	9	1,696	9	1,560	1,864	1,283
Familias ubicadas en la Localidad de La Candelaria	2.592	0,470	6	1,130	4	0,693	0,368	0,253
Consejo Distrital para la atención integral de niños víctimas de abuso y explotación sexual	1.296	0,235	2	0,377	1	0,173	0,015	0,011
Centros Operativos Locales	7.776	1,410	6	1,130	9	1,560	2,486	1,710
Fondo de Desarrollo Local	11.664	2,114	9	1,696	4	0,693	2,486	1,710
Departamento Administrativo de Bienestar Social	11.664	2,114	9	1,696	9	1,560	5,593	3,848
Consejo Local de Política Social	1.296	0,235	2	0,377	2	0,347	0,031	0,021
Centro de Desarrollo Social	432	0,078	3	0,565	9	1,560	0,069	0,048
Total	71.712		69		75		18,897	13
Número de actores	13		13		13		13	13
Promedio	5.516,31		5,31		5,77		1,454	1

Fuente: elaboración de los autores

Conclusiones

Finalmente, se observó que en estos últimos años la localidad de La Candelaria ha asumido un proceso de transición dentro del cual se ha pasado de prestar un servicio asistencialista a uno dedicado a fomentar el capital humano. Esto se hace por medio de

la provisión de bienes públicos y servicios sociales que generen agentes activos; es decir, se puedan formar lazos o redes entre los demandantes y los oferentes de las políticas públicas con el propósito de crear «los elementos de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que establecen relaciones de reciprocidad activadas

por una confianza social que emerge de dos fuentes: las normas de reciprocidad y las redes de compromiso ciudadano»³².

Por otra parte, es necesario que más familias se sumen a este proceso, puesto que aún hay una gran parte de la localidad que

no acude a estos proyectos, ya sea por desconocimiento o porque no existe legitimidad para con las organizaciones que los prestan, lo cual trae como consecuencia que no se logren generar derechos sociales dentro de la población que más lo necesita.

³² HERNÁNDEZ VARGAS, José Gpe. *Formación de capital social para fortalecer la institucionalización de la gobernabilidad*. [s.l.]: [s.n.], p. 2.

Bibliografía

Libros

ALBI, Emilio. *Público y privado: un acuerdo necesario*. Barcelona: Ariel, 2000.

FALCAO MARTINS, Humberto, y FONTES FILHO, Joaquim Rubens. *¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional*. En: revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Núm. 15.

FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), mayo de 2001.

GARCÉS FERRER, Jordi. *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1996.

HERNÁNDEZ VARGAS, José Gpe. *Formación de capital social para fortalecer la institucionalización de la gobernabilidad*, s. p.

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

OLSON, Mancur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*. Buenos Aires: Noriega Editores, 1992.

ROTH DEUBEL, André-Noël. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2003.

Documentos DABS

DABS. *Violencia intrafamiliar: la meta es aumentar la denuncia. Bogotá sin indiferencia social*. Año 1, Núm. 2. Publicación trimestral del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, noviembre de 2004.

DABS. *Santa Fe y La Candelaria: unidas para el desarrollo. Bogotá sin indiferencia social*. Año 2, Núm. 6. Publicación trimestral del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, diciembre de 2005.



DABS. *Bogotá sin hambre. La alimentación, un derecho fundamental. Bogotá sin indiferencia social.* Año 1, Núm. 2. Publicación trimestral del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, noviembre de 2004.

Acuerdos y Decretos

Acuerdo núm. 002 de 2004, art. 4, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 17 de La Candelaria, período 2005-2008. 'Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. De La Candelaria para el mundo'.

Decreto 306 de 1998, por el cual se organizan y estructuran los Centros Operativos Locales del Departamento Administrativo de Bienestar Social.

Decreto 408 de 1992, que fue derogado por el Decreto Distrital 470 de 1992 (junio 30), por el cual se dicta el Estatuto de los Fondos de Desarrollo Local.

Decreto local 5 de 2002 (junio 21), por el cual se conforma el Consejo Local de Política Social.
Alcaldesa local: Clara María Hernández Hernández.

Páginas web

Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Gobierno. www.bienestarbogota.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=148.

Departamento Administrativo de Bienestar Social. www.dabs.gov.co

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. www.icbf.gov.co/espanol/general.asp.

Profamilia. www.profamilia.org.co/003_social/01_mision.htm.