



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 2

Neiva, 02 agosto de 2021

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Neiva – Huila

El (Los) suscrito(s):

Rafael Antonio Lizcano Pérez, con C.C. No. 1.079.186.155

Diana Marcela Lasso Tierradentro, con C.C. No. 1.079.391.414

Autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado o artículo de investigación titulado *elementos teóricos para el análisis del acuerdo 028 del 2016 de la ciudad de Neiva con el cual se adopta la política pública de asentamientos informales* presentado y aprobado en el año 2021 como requisito para optar al título de politólogo;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

Vigilada Mineducación



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

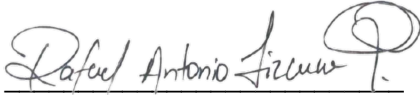
2014

PÁGINA

2 de 2

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

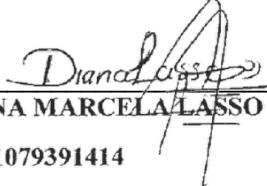
Rafael Antonio Lizcano Pérez

Firma: 

C.C.1079186155

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Diana Marcela Lasso Tierradentro

Firma: 
DIANA MARCELA LASSO TIERRADENTRO
CC. 1079391414



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO:

Elementos teóricos para el análisis del acuerdo 028 del 2016 de la ciudad de Neiva con el cual se adopta la política pública de asentamientos informales.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
1. Lizcano Pérez	Rafael Antonio
2. Lasso Tierradentro	Diana Marcela

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Uribe Sánchez	Alexandra

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
----------------------------	--------------------------

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Politólogo

FACULTAD: Ciencias Jurídicas y Políticas

PROGRAMA O POSGRADO: Ciencia Política

CIUDAD: Neiva

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2021

NÚMERO DE PÁGINAS: 53

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas___ Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general___ Grabados___
Láminas___ Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones___ Tablas
o Cuadros

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento: No

MATERIAL ANEXO: No

PREMIO O DISTINCIÓN (*En caso de ser LAUREADAS o Meritoria*): No

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. <u>Estado</u>	<u>State</u>
2. <u>Sistema político</u>	<u>Political system</u>
3. <u>Neoliberalismo</u>	<u>Neoliberalism</u>
4. <u>Política pública</u>	<u>Public politics</u>
5. <u>Exclusión social</u>	<u>Social exclusión</u>

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

Indagar sobre la categoría de políticas públicas debe conducir a los investigadores al desarrollo de un abordaje académico que permita reconocer tanto la génesis como las construcciones teóricas proyectadas en torno al quehacer de estas. Por tanto, resulta indispensable situar su análisis en relación con las formas en cómo estas han tramitado las demandas sociales a través de su abstención o intervención de las complejidades sociales por parte de los Estados. Para ello, se tienen en cuenta las diferentes posturas epistemológicas y construcciones teóricas que infieren en la planeación de políticas públicas en un contexto de múltiples desigualdades sociales, tomando como objeto de estudio a las políticas habitacionales y urbanas que se desarrollan dentro del andamiaje estatal para afrontar el fenómeno de los asentamientos humanos informales.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)



Investigating the category of public policies should lead researchers to develop an academic approach that allows recognition of both the genesis and the theoretical constructions projected around their work. Therefore, it is essential to place their analysis in relation to the ways in which the States have processed social demands through their abstention or intervention of social complexities. For this, different epistemological positions and theoretical constructions that infer in the planning of public policies in a context of multiple social inequalities are taken into account, taking as object of study the housing and urban policies that are developed within the state scaffolding to face the phenomenon of informal human settlements.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Jurado:

Yenifer Miladys Fandiño Martínez

Firma:

Nombre Jurado:

José David Copete Narvárez

Firma:

Elementos teóricos para el análisis del acuerdo 028 del 2016 de la ciudad de Neiva con el cual se adopta la política pública de asentamientos informales

Diana Marcela Lasso Tierradentro

Politóloga Universidad Surcolombiana

dianmarcelasso@gmail.com

Rafael Antonio Lizcano Pérez

Politólogo Universidad Surcolombiana

rafaelusco1998@gmail.com

Alexandra Uribe Sánchez

Tutora del semillero, docente del programa de ciencia política

alexandra.uribe@usco.edu.co

Resumen

Indagar sobre la categoría de políticas públicas debe conducir a los investigadores al desarrollo de un abordaje académico que permita reconocer tanto la génesis como las construcciones teóricas proyectadas en torno al quehacer de estas. Por tanto, resulta indispensable situar su análisis en relación con las formas en cómo estas han tramitado las demandas sociales a través de su abstención o intervención de las complejidades sociales por parte de los Estados. Para ello, se tienen en cuenta las diferentes posturas epistemológicas y construcciones teóricas que infieren en la planeación de políticas públicas en un contexto de múltiples desigualdades sociales, tomando como objeto de estudio a las políticas habitacionales y urbanas que se desarrollan dentro del andamiaje estatal para afrontar el fenómeno de los asentamientos humanos informales.

Palabras clave: Estado, sistema político, neoliberalismo, política pública, exclusión social.

Abstract

Investigating the category of public policies should lead researchers to develop an academic approach that allows recognition of both the genesis and the theoretical constructions projected around their work. Therefore, it is essential to place their analysis in relation to the ways in which the States have processed social demands through their abstention or intervention of social complexities. For this, different epistemological positions and theoretical constructions that infer in the planning of public policies in a context of multiple social inequalities are taken into account, taking as object of study the housing and urban policies that are developed within the state scaffolding to face the phenomenon of informal human settlements.

Keywords: State, political system, neoliberalism, public politics, social exclusion.

Introducción

Desde la ciencia política ha sido indispensable reconocer y debatir las formas en cómo el Estado ha abordado los problemas de carácter público y en particular, aquellas situaciones problemáticas como la proliferación de asentamientos informales y las soluciones propuestas ante este fenómeno por parte de la institucionalidad; situación que motiva a esta investigación.

Enfocarnos en la propuesta para intervenir los asentamientos informales de la capital del departamento del Huila, concretada mediante el acuerdo municipal 028 de noviembre de 2016 “por la cual se aprueba la política pública de asentamientos informales de Neiva” (Concejo de Neiva, 2016), obliga a comprender este documento no solo como una acción política, sino también su relacionamiento directo con la producción académica que ha tenido la categoría de política pública desde la perspectiva científica - teórica.

Reconociendo de igual forma la vinculación de esta acción denominada política pública como una solución ante los problemas surgidos en el proceso que ha configurado una nueva espacialidad urbana en el municipio de Neiva, espacialidad materializada desde la idea de ciudad dual: una ciudad con acceso a servicios públicos, vías de acceso en buenas condiciones, oferta de espacios de esparcimiento, servicios, bienes y paralelamente una ciudad periférica caracterizada por la exclusión social, altos índices de pobreza, conflictividades sociales, incumplimiento de normas de planificación urbana e ilegalidad en el acceso al suelo urbano. Razones por las cuales se proyecta y se desarrolla la presente investigación, enfatizando la importancia que ha tenido la agenda pública para vincular el problema que representa para el Estado local los asentamientos informales.

Dicho documento de política pública se presentó el 18 de noviembre de 2016 y se discutió para su posterior aprobación en un término de cuatro (4) días en sesiones ordinarias adelantadas por el Concejo de la ciudad de Neiva. Este documento cuenta con 18 páginas en las que plantean definiciones generales, objetivos, plan de acción, estrategias de gestión, funcionamiento de comisiones, mesas de trabajo y financiación de la política pública de asentamientos informales. Dando lineamientos claves para el desarrollo de la espacialidad urbana de la ciudad con la definición de directrices para el ordenamiento

territorial urbano y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos, que día a día ven vulnerados sus derechos y negada su ciudadanía.

En 2018, tras un año de la aprobación del acuerdo denominado política pública, el semillero Ciudad y Política, adscrito al grupo de investigación Región y Política de la Universidad Surcolombiana, consideró que un análisis temprano de este posibilitará evidenciar ¿cómo se ha posicionado históricamente el problema de los asentamientos informales en la agenda pública de la ciudad?, ¿Cuáles son los actores sociales involucrados? y develar ¿qué intereses se han originado a través de esta? Siendo el desarrollo de esta investigación y sus resultados un insumo para las autoridades locales a la hora de proponer ajustes al acuerdo municipal denominado como política pública de asentamientos informales.

Igualmente, la investigación toma sentido toda vez que son escasos los esfuerzos académicos por explicar y comprender cómo se constituyeron los asentamientos informales en la ciudad, y cómo se configura el derecho a la ciudad con el déficit de vivienda presentado en la capital del departamento del Huila. Además, a casi 4 años de su formulación el acuerdo 028 de 2016 denominado la política pública, aún no cuenta con investigaciones que versen sobre sus estudios o análisis.

La investigación se desarrolló entre 2018 y 2019 y se propuso como objetivo general analizar el diseño e implementación de la política pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva aprobada por medio del acuerdo 028 de 2016. Como objetivos específicos se plantean: 1) la elaboración de un balance que dé cuenta de los contextos teóricos, normativos y situacionales que han dado fundamento a la categoría de análisis de políticas públicas; 2) la caracterización del proceso de diseño e implementación de la política pública de los asentamientos informales de la ciudad de Neiva, y 3) la descripción de las respuestas de los actores sociales involucrados en el diseño e implementación de la política pública de los asentamientos informales de la ciudad de Neiva.

En materia metodológica, la propuesta en la investigación fue determinada a través de:

1). Revisión documental: en el primer momento se orientó a la profundización académica, teórica y contextual entorno a las categorías de análisis. Parte de la revisión, análisis y apropiación de la producción académica sobre el abordaje teórico, metodológico y normativo asociado a la categoría política pública. 2). Descripción del objeto de estudio: el segundo momento se orientó a caracterizar el proceso de diseño e implementación de la política pública para analizar la forma como se definió el problema, el diseño de alternativa, la decisión de la alternativa y el enfoque de implementación; interacción con los actores que la integran. Así también, entrevistas semiestructuradas a los propulsores de esta, formuladores, administración municipal de Neiva, funcionarios públicos de las dependencias involucradas y académicos sobre el tema en materia. 3) Para el análisis e interpretación de la información: se optó por la descripción y análisis de la información generada en los dos momentos descritos anteriormente, con el ánimo de analizar el diseño e implementación de la política pública para los asentamientos informales del municipio de Neiva a partir de matrices y memos analíticos, que nos permitieron realizar una triangulación e interpretar los resultados generados con los diferentes actores sociales. 4). Y, por último, una etapa de socialización de resultados, en la que se da cuenta del proceso investigativo.

Este artículo de investigación pretende desarrollar el primer objetivo específico propuesto por el proyecto sobre el Análisis al diseño e implementación de la política pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva. Enfatizando la elaboración de un balance que dé cuenta de los contextos teóricos, normativos y situacionales que han dado fundamento a la categoría de análisis de políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo expresado, partimos de un abordaje académico en este artículo de investigación en torno a las categorías Estado y política pública, cuyo desarrollo estará sustentado a partir de un marco teórico que servirá de guía o base rectora para el análisis del acuerdo 028 de 2016. Cabe resaltar que el análisis del documento - acuerdo municipal denominado política pública para asentamientos informales y su caracterización no estarán desarrollados en este artículo de investigación, pues el desarrollo del mismo se

determina en un segundo artículo académico que responderá al segundo objetivo específico del proyecto investigativo.

A modo de estructura y respondiendo al primer objetivo específico antes mencionado, se tendrán en cuenta los siguientes ejes de análisis: 1). Comprensión del Estado desde una comparativa jurídico-normativa y sociológica; 2). La respuesta a la pregunta ¿Qué son las políticas públicas?; 3). La secuencia en el proceso de las políticas públicas; 4). Lo económico como factor determinante de lo público y su incidencia en la formulación de políticas habitacionales; 5). El pensarse las políticas públicas desde una postura epistémica.

Precisando la importancia de un análisis de lo que se concibe por Estado, ya que su comprensión requiere un acercamiento a este no como una estructura dada a través de un poder supremo, monolítico y constituido como comúnmente se ha estudiado a través de perspectivas jurídicas, sino también, reconociendo por el contrario en su materialización una construcción determinada por lo social e influenciada por la misma a partir de acciones materializadas en políticas públicas.

Siendo la pervivencia de la figura del Estado un rasgo posible de identificar a través de las transformaciones que este ha tenido en el tiempo gracias a la confluencia de fuerzas sociales, ligadas a múltiples intereses políticos y económicos que pretenden dominar la funcionalidad del mismo a través de la formulación de políticas públicas y el entendimiento de estas desde perspectivas académicas.

Comprensión del Estado desde una comparativa jurídico-normativa y sociológica

Este apartado presenta una aproximación a la categoría Estado retomando dos perspectivas: como institución - normativa y como construcción social, que sitúa el debate en

torno a la construcción del Estado para verlo no solo como una entidad objetiva y monolítica, sino como un proceso social y cultural cambiante. Siendo el abordaje del Estado el que da pautas para comprender las políticas públicas, ya que las formas en cómo se gobierna y se da vía al accionar estatal se presenta como las generadoras de alternativas y/ o soluciones a problemas considerados socialmente relevantes.

El Estado se concibe en occidente como un constructo social organizativo de tipo formal, cuyo carácter normativo y conductual ordena la vida en sociedad; un aparato institucional que permite la intervención directa de las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales. Según (Díaz, 2018) es tradicional distinguir tres elementos que constituyen la presencia objetiva del Estado: el territorio, la población y el poder soberano.

No obstante, se critica la concepción de Estado occidental, con la perspectiva de Badie (como se citó en Roth, 2002), el cual expresa que la falta de rigurosidad en la concepción de Estado, especifica que este se presenta como una construcción de poder central no verificada: “Si bien es cierto que el Estado en desarrollo tiende, por lo menos teóricamente, hacia la realización de ese objetivo, en muchos casos es más un Estado desde el punto de vista del formalismo jurídico, que desde el punto de vista de la realidad sociológica” (Roth, 2002, p. 22)

A partir de dicha crítica que permite analizar al Estado como una organización aceptada y legitimada socialmente en un territorio donde se concreta a través de su poder, autores como Kelsen resaltan la importancia del componente sociológico en su comprensión, ya que para Kelsen (como se citó en Gómez, 2015) considera al Estado *como una unidad sociológica*; individuos que forman una unidad constituida por el orden jurídico o del derecho, a la que también se suma un tejido de acciones recíprocas que configuran la construcción de los valores propios, la cultura, las costumbres y la historia.

Para sociólogos como Bourdieu, la relación entre el poder que se le asigna a la organización política llamada Estado y la influencia de este sobre una población determinada es posible de ser analizada desde su vigencia en el tiempo a partir de la perspectiva normativa y sociológica, ya que la legitimidad abarca los procesos culturales que hacen

posible la perdurabilidad del Estado, utilizando su poder como una herramienta que se materializa a partir de patrones tradicionalmente mediados por la ley/norma otorgando legalidad a sus acciones¹.

Gracias a la visión sociológica que posibilita la inclusión de una lectura social a la hora de reconocer no solo el origen del Estado, sino también el desarrollo de nuevos postulados teóricos que explican la funcionalidad de los Estados y sus sistemas de gobierno modernos, como por ejemplo los abordados desde la perspectiva sistémica, ha sido posible identificar a través de esta, la funcionalidad de la estructura estatal desde los intereses o necesidades expresadas en demandas sociales, variadas según los contextos, los procesos históricos y la pluralidad de sujetos que habitan los territorios.

En consecuencia, desde el análisis sociológico y en concreto a partir de la teoría sistémica se hace previsible la correlación de fuerzas y la retroalimentación entre el Estado y la sociedad. Por tanto, el reconocimiento y la relevancia social será fundamental para incidir en la toma de decisiones por medio de la expresión de demandas o intereses. Dicho relacionamiento y retroalimentación es posible concebirlo según la comprensión expresada por Gómez (2015) sobre Easton, en la interrelación del sistema político con su entorno socioeconómico y cultural a través de apoyos y demandas representadas en las insatisfacciones que genera el sistema, lo que exige cambios en la distribución de los valores. Es por ello que se deduce que el marco de acción de los Estados va más allá de una visión única de la sociedad y no se limita a lo jurídico-normativo; en este sentido, las demandas sociales son dinamizadoras de las acciones políticas que, en últimas, se materializan a través políticas públicas.

Gómez (2015) afirma que el modelo teórico de Estado propuesto por Easton considera a este como un sistema funcional político y orgánico independiente alejado de la visión jurídico-normativa; pues se sustenta en un engranaje cíclico de procesos de

¹ Según Bourdieu (como se citó en Roth, 2002): Para que exista el Estado no basta la presencia de las condiciones objetivas que define a un Estado: un territorio, una población y una autoridad. El Estado, en su concepción moderna, corresponde a un proceso cultural e ideal por medio del cual, la idea de un poder no individualizado se concreta históricamente (p. 20).

concertación pluri-actoral que gestiona a través demandas (inputs) tramitándose a través de ofertas (outputs) cuyo fin es la estabilidad de la estructura sistémica mediante la satisfacción anticipada de demandas que permite la estabilidad de los Estados y sus sistemas.

El desarrollo de la teoría sistémica influye de manera directa hasta finales de los años setenta a disciplinas como la ciencia política, permeando de igual forma el análisis de las acciones administrativas de los gobiernos, que serán afianzadas desde la visión académica y científica de Harold Laswell como políticas públicas, pues la movilidad entre las estructuras estatales y las dinámicas sociales desde la perspectiva orgánica y política hacen posible la vinculación científica de aquellas prácticas gubernamentales que permiten la generación de concertaciones para el procesamiento de intereses públicos.

Siendo la trascendencia de lo social representada como la propulsora de aquellas transformaciones que se han efectuado a través de la historia para los Estados, la cual, ha permitido que los Estados vistos como constructos o invención humana organicen políticamente la vida en sociedad bajo los intereses poblacionales. Lo afirmado, ha implicado una sincronía entre el poder del Estado dado desde lo político, como también, de lo legítimo que posibilita el desarrollo y accionar de este como garante y propulsor del bienestar de la población que lo integra. Al respecto Alejo Vargas Velasquez (1998) definirá lo anteriormente expuestos a través del estudio del Estado desde la idea de lo variable y lo cambiante, ya que:

Hay una naturaleza básica del Estado que no cambia: el monopolio de la coerción y su función en la reproducción social (en sentido amplio), pero hay aspectos de configuración, materialidad y competencias que se van modificando (p.160)

Por ello, para esta investigación resulta necesario entender las políticas públicas a partir de una comprensión sociológica del Estado y la relevancia de la misma sociedad para modificarlas, contraponiendo lo que se ha analizado por otras perspectivas académicas bajo una visión jurídica y normativa; pues suponer al Estado como un ente que aplica la coerción para dominar y cohesionar a la población que lo integra, genera una desconexión con la

realidad social que determina su origen y un desentendimiento de las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales que se desarrollan dentro del mismo.

Dado que, la relevancia de lo social se presenta como un factor determinante a la hora de influir en la construcción y legitimación de las acciones institucionales; siendo lo institucional la concreción de la figura estatal a través de la idea de un régimen político, que en palabras del docente Alejo Vargas Velásquez (1998) es en donde se desenvuelve la vida política y se gestiona la acción estatal.

Es por ello que para el análisis de las políticas públicas la comprensión del Estado y en específico el accionar de su gobierno está ligado al protagonismo que posee la ciudadanía en dicho proceso ya que esta alimenta el engranaje propio del sistema político; en la medida en que cada componente que integra el sistema político a través de elementos institucionales (régimen político), actores institucionalizados en que la sociedad se organiza para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida las decisiones del gobierno y de los grupos sociales que componen las sociedades (Manuel Alcántara citado por Vargas Velásquez, 1998) son los que permitirán no solo percibir sino analizar el nivel de interacción dentro de lo estatal – gubernamental y social mediante la elaboración de políticas públicas de forma coercitiva o a través del consenso.

Enfatizando un aterrizaje de lo expresado anteriormente a través del abordaje de la funcionalidad del Estado colombiano, catalogado como “un Estado social de derecho, con una organización de república unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Art. 1, Constitución Política, 1991), lo cual implica que en la práctica de sus principios constitucionales, desarrollados desde la idea centralizada de poder, se posibilite las garantías para el fomento de la participación y la articulación multiactoral².

² Las decisiones estatales se prevén mediadas por la capacidad de consenso y congruencia entre las estructuras de la sociedad y la institucionalidad colombiana, principios constitucionales que trazan la ruta de gobernabilidad en los diferentes territorios.

Sin embargo, no siempre se cumple con ese propósito, pues la centralización de poder y el predominio de la verticalidad del mismo ha imposibilitado la participación directa de la sociedad en la formulación y consecución de políticas públicas en el país que se derivan para la intervención de complejidades sociales, condicionando las garantías para una completa cohesión social, definida por el Consejo de Europa (como se citó en Grandinetti y Nari, 2016) como “la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitándose la polarización” (p. 59), es decir, el despliegue de la gobernanza en donde el poder no se perciba como unipersonal y ligado a la dominación tradicional de Estado a lo social, lo cual: “implica una transformación de la conducción de la sociedad hacia formas más horizontales y cooperativas en la formulación y elaboración de políticas públicas” (Jiménez y Ramírez, 2008, p.107).

Concibiendo para esta investigación la comprensión del Estado desde la noción del académico Vargas Velásquez en el cual se profundiza a este como “la relación de dominación y articulación básica de una sociedad, que refleja en su interior las contradicciones y conflictos derivados de los diversos posicionamientos institucionales y de la relación de fuerzas entre la misma” (1998, p.158)

En conclusión, este proyecto de investigación aborda la categoría Estado desde una comparativa de las perspectivas jurídico-normativa y sociológica, con el fin de ver al Estado no solo como una invención constituida políticamente, determinada, que nos domina y nos trasciende, sino también, para comprenderlo como una institución que tiene legitimidad y poder en la medida en que canaliza tanto las demandas sociales, así como las alternativas y propuestas formuladas por la ciudadanía.

Las comparativa jurídica y sociológica dispuesta para analizar el acuerdo 028 de 2016 de la ciudad de Neiva se presenta como un insumo para reconocer la importancia de lo social a la hora de pensarse la formulación de políticas públicas, sus seguimiento e impactos. Lo anterior está ligado al análisis de lo que se denomina como política pública de asentamientos informales, ya que, este acuerdo municipal al ser estudiado puede irse

transformando y ajustando en la medida en que también se analice y se discuta por la academia y por la sociedad involucrada en el fenómeno de los asentamientos informales.

¿Qué son las políticas públicas?

Para responder a la pregunta ¿qué son las políticas públicas?, se vuelve necesario ubicarse en el contexto histórico de su surgimiento como una disciplina. Valencia y Álvarez, (2008), plantean que a inicios del siglo XX se da origen a la ciencia política interesada en el campo de estudio de las relaciones de poder y del quehacer político. De esta manera, la evolución académica de las políticas públicas adquiere sentido con la aparición de la ciencia política como una disciplina que se nutre de los desarrollos de ésta, la sociología y otras ciencias sociales en la década del veinte, y con el posterior alcance del estatus epistemológico de ciencia, influenciado fuertemente por el conductismo, en la década de los cincuenta.

Meny y Thoening (1992) en su libro “Las políticas públicas” plantean que su estudio ha estado ligado históricamente al desarrollo del Estado de Bienestar o Welfare State, el cual surge en 1941 en Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial, en respuesta al Warfare nazi; este modelo de bienestar plantea un accionar del Estado caracterizado por la asistencia y la generalización de las intervenciones estatales (p.2). El gobierno norteamericano retoma este mismo modelo en la posguerra respondiendo, principalmente, a una razón instrumental en aras de entender los problemas administrativos y mantener la estabilidad³.

Lasswell (como se citó en Parsons, 2007) se encarga de plantear que en Estados Unidos las políticas públicas son tomadas como acciones de los Estados mediadas por el análisis científico que permiten dar respuestas fundamentadas, eficaces y eficientes. En palabras de Valencia y Álvarez (2008) Lasswell “incorporó sus conocimientos científicos al manejo del gobierno de Estados Unidos, su propuesta fue mejorar el desempeño

³ El interés suscitado por las intervenciones masivas y multiformes del Estado explica que el análisis de las políticas públicas se haya dirigido (sobre todo en su origen y en los Estados Unidos) hacia la acción y el utilitarismo (ser relevante), tanto práctico como científico, más multidisciplinar que reservado únicamente a la ciencia política (Meny y Thoening, 1992, p.2).

administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de una nueva disciplina, las ciencias de las políticas (Policy Sciences)” (p.95).

En cuanto al análisis de las políticas públicas la academia norteamericana, en cabeza de Harold Lasswell (como se citó en Parsons, 2007), propuso dos tipos de análisis que en conjunto se denomina *Policy Analysis*, necesarios para el quehacer de las políticas públicas. El primero se refiere al Análisis de las políticas públicas desde su confección a lo que denominan *Policy Making*, es decir, la hechura de las políticas públicas; el segundo, se refiere al Análisis del proceso de las políticas públicas a lo que denominan *Policy Process*, lo que en español comprendemos como el proceso de las políticas públicas.

Entorno al desarrollo conceptual, desde la academia se ha gestado una vasta comprensión del término política pública debido a la distinción en la forma en cómo operan los Estados y sus sistemas políticos a través de la formulación de estas⁴. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se destacan algunas definiciones sobre la categoría de política pública según autores internacionales y nacionales en orden cronológico, de acuerdo con la fecha de publicación:

Tabla 1

Autor	Definición Política Pública
Hecló & Wildavsky 1974	Una acción gubernamental dirigida hacia el logro de fines fuera de ella misma. Hecló & Wildavsky. (como se citó en Roth, 2010, p.21).
Dye, 1976	Todo lo que el gobierno decide hacer o no hacer. Dye (como se citó en Roth, 2010, p. 21)
Dubnick, 1983	Está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o a una controversia. Dubnick (como se citó en Roth, 2002, p.26)
Meny & Thoening, 1989	Programa de acción de una o varias autoridades públicas en un sector o un territorio definido. Meny y Thoening (como se citó en Roth, 2010, p.21)

⁴ Cabe resaltar que las múltiples elaboraciones del concepto de política pública se concretan desde el reconocimiento del Estado como actor relevante en su formulación.

Vargas, 1999	El conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. Vargas (como se citó en Roth, 2010, p.21)
Muller & Surel, 1998	Designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos políticos – administrativos coordinados, en principio, alrededor objetivos explícitos. Muller y Surel (como se citó en Roth, 2002, p.26)
Salazar, 1999	El conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas como problemáticas. Salazar (como se citó en Roth, 2002, p.26)
Roth, 2002	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. (Roth, 2010, p.21)
Cuervo, 2008	El flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado. Cuervo (como se citó en Arroyave, 2010, p.96)
Velásquez Gavilanes, 2009	Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez, 2009, p.156).
Arroyave Alzate, 2010	Se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas. (Arroyave, 2010, p.95)
Boneti Lindomar, 2017.	Aun considerando el Estado y las políticas públicas como resultado de una correlación de fuerzas sociales originadas de intereses específicos de diferentes grupos o clases sociales. (Boneti, 2017, p.32)

Nota. Datos tomados de diferentes textos y artículos en materia.

Teniendo en cuenta las referencias conceptuales, se destaca el reconocimiento del papel del Estado como principal actor dentro del desarrollo de las políticas públicas, su elaboración o diseño vinculando aquellos problemas sociales que ameriten un estudio y, por consiguiente, la puesta en marcha de acciones que posibiliten su intervención para mejorarlos.

El interés por las políticas públicas y el papel de estas desde su formulación, también ha fomentado una proliferación de enfoques que han permitido la consolidación académica de las políticas públicas a través del tiempo, cuyo objetivo ha sido la determinación del campo de las políticas públicas desde una postura científica para el estudio social; nutriéndose de perspectivas teóricas y metodológicas ancladas en diferentes paradigmas de las ciencias sociales.

Para autores como Meny y Thoenig (1992) los enfoques sobre las políticas públicas se unifican mediante investigaciones empíricas, inscribiendo a estos en la línea de las teorías propuestas por la filosofía política y el pensamiento económico. Siguiendo dicha perspectiva, los modelos o enfoques teóricos para el diseño de las políticas públicas, se han agrupado en tres perspectivas:

Enfoque social: el cual sólo concibe al Estado desde una perspectiva funcional, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales; **enfoque económico:** agrupado por teorías que atribuyen al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos, por lo que el Estado sólo dispone de autonomía marginal, ya represente los intereses del capital; por último, **enfoques que pretenden:** encontrar un camino intermedio y se abocan a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se generan entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas traducen (Meny y Thoenig, 1992).

A continuación, se esbozan algunos enfoques que determinan el tipo de formulación de políticas públicas dados desde la perspectiva del analista, su acercamiento al fenómeno por investigar y las soluciones propuestas para este.

Desde una perspectiva estatista, este enfoque privilegia al Estado en el análisis de las políticas públicas; se soporta en el concepto de Estado de Providencia (Welfare State) promovido entre los siglos XVI y XIX en Europa, que a mediados del siglo XX se retoma y consolida en Gran Bretaña y en Estados Unidos con el nombre de Estado de Bienestar; un modelo en el que el Estado tiene un papel central en la distribución de bienes o servicios para el fomento del bienestar social.

La visión de Estado garantista e intervencionista se convierte en objeto predilecto para el estudio de las políticas públicas; como plantean Meny y Thoening (1992) el despliegue de las diferentes políticas públicas por parte de los Estados genera modos de intervención y le da importancia a ciertos recursos, que hacen que comience a modificarse el papel del Estado y, lo más importante, las relaciones sociales mismas.

En materia de formulación de políticas públicas desde el enfoque estatal, se nutre de la materialización de acciones institucionales que son proyectadas desde la verticalidad de poder, adquiriendo sentido desde el principio de autonomía política, el cual posibilita la consecución de objetivos en pro de la transformación, el control y el orden de la población que lo compone. A partir de esta idea, Hernández (1999) argumenta que este enfoque se concibe desde la premisa 'la sociedad es el producto del Estado'⁵. Teniendo en cuenta estos argumentos, el Estado es para el enfoque estatista el actor privilegiado o el principal encargado de las políticas públicas, que en palabras de Roth (2010) serán formuladas de arriba hacia abajo (top down); pensadas desde una visión jerárquica, instrumental y formalista.

En lo referente al public choice o teoría de la elección racional, este responde a una epistemología neopositivista que surge en Estados Unidos en la década del cincuenta, con el propósito de relacionar los aspectos económicos neoclásicos con la toma de decisiones políticas a través del individualismo metodológico. Según Meny & Thoenig (1992) su accionar parte de tres fundamentos principales: "que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración a sus intereses personales (self-interest) y buscando optimizar los beneficios de sus decisiones" (p.17).

Teniendo en cuenta estos fundamentos, las políticas públicas se diseñan respondiendo a las demandas sociales desde una relación de costo beneficio, es decir, la elección racional plantea que el ser humano siempre está en búsqueda de mayores beneficios

⁵ Esta interpretación inspirada en Hegel (el cual la sociedad moderna no existe sin Estado), tiene origen en la sociología alemana de finales del siglo pasado [XIX], en particular en los trabajos de Max Weber y Otto Hinze. Estos consideraban que las estructuras sociales, gracias al monopolio de la fuerza, permiten organizar y desarrollar la sociedad. (Hernandez, 1999, p.8)

al menor costo posible. Por ello la teoría de la elección racional privilegia agrupar problemáticas a intervenir dentro del diseño de una política pública como estrategia para optimizar recursos, dando importancia a la relación oferta y demanda que se traduce en beneficios ofertados por los representantes estatales (propulsores de políticas públicas) y en garantías para al menor costo posible a los ciudadanos (quienes pagan los impuestos).

Esta teoría ha recibido diferentes críticas argumentadas en que transforma las demandas sociales en ofertas de mercado, en relación al sistema económico liberal y, posteriormente, neoliberal, cuyo propósito tiende a convertir la oferta estatal en un “mercado total”, limitando a las instituciones a la elaboración de políticas públicas desde márgenes económicos.

Desde otra perspectiva, se identifica al institucionalismo y neoinstitucionalismo, los cuales centran su análisis en la función operativa de las instituciones como principales generadoras de políticas públicas⁶. Por otro lado, en palabras De la Hoz (2016) unas de las críticas centrales generadas hacia este enfoque, son aquellas que evidencian el bajo desarrollo teórico del mismo y las fundadas desde el individualismo metodológico, cuestionando el análisis institucional o estudio de las instituciones formales como determinantes del comportamiento social, afirmando que no necesariamente los individuos buscan siempre su utilidad o beneficio particular (p.111).

Uno de los cambios más notorios en la reestructuración del institucionalismo al neo-institucionalismo se destaca en la continuidad en el análisis de las instituciones, ahora reconociendo la incidencia de la participación social, siempre y cuando esté limitada por reglas de juego. Desde esta noción, el neo-institucionalismo condensa el papel privilegiado del Estado como actor relevante en el proceso de las políticas públicas, situando la diversidad de actores que a este lo acompaña.

⁶ Hernández (1999) afirma que este enfoque demuestra que “la producción de las políticas públicas está determinada por las instituciones, las cuales moldean la interpretación de los problemas y las alternativas de solución disponibles, y por ende constriñen el proceso de decisión y de aplicación de las políticas” (p. 10).

Según Eslava (2010), en el diálogo del neo-institucionalismo con las políticas públicas, se reconoce una interdependencia, entendiendo a este enfoque desde los vínculos de actores como rasgos institucionales. Grupos de interés, redes o comunidades actúan en función de valores compartidos e intercambios dando forma a una interacción mediada por las reglas de juego. Eslava considera que, a partir de ello, el interesado en las políticas puede percibir cómo se toman las decisiones a través de este enfoque y desde esa perspectiva argumentado la importancia del enfoque institucionalista y cómo éste permite identificar las reglas de juego, analizar la interpretación que cada persona tiene del proceso, y como se acatan o no, esas reglas de juego en la formulación de políticas públicas. (A. Eslava, comunicación personal, 2018)

Dentro de enfoques que privilegian lo social, encontramos el pluralismo y el corporativismo, estos dos enfoques se diferencian de los antes mencionados en la medida en que sitúan un objeto de estudio sobre los grupos sociales residentes dentro de un Estado; debido a los intereses de sectores y/u asociatividad, individuos que en sumatoria están representados bajo intereses y cuyos objetivos se enmarcan en llegar a influenciar o incidir en las acciones políticas de los gobiernos. En palabras de Jaime et al. (2013) si bien, existen tipos de organizaciones catalogadas como partidos políticos dentro de los sistemas de gobierno los cuales agregan y representan los intereses sociales, también existen otras líneas con las cuales estos se expresan⁷.

El pluralismo social se caracteriza por la presencia de asociaciones voluntarias y libres, las cuales dentro de un contexto de competencia por el poder pretenden posicionarse como influenciadores de aquellas acciones que enfatice el procesamiento de demandas en pro de sus intereses. Al respecto, un ejemplo de pluralismo social se encuentra en países como Estados Unidos, en el cual se evidencia “la proliferación de lobbies autónomos que

⁷ Autores como Hernández (1999) concuerdan con la diferenciación de estos dos enfoques a partir de sus orígenes, el pluralismo social como un enfoque desarrollado en los Estados Unidos y el corporativismo característico de las sociedades europeas.

representan un abanico de intereses sociales (empresarios, sindicales, de jubilados, de consumidores, ambientalistas, de portadores de armas, etc.)” (Jaime et al., 2013, p.46)

En relación con el enfoque corporativo, este se sitúa mediante la organización de tipo asociativo, diferenciándose del pluralismo social a través de la homogeneización de individuos como una obligatoriedad propuesta por el Estado, puesto que, su constitución a través de corporaciones hace posible la incidencia de las mismas en la toma de decisiones políticas que el mismo Estado permite a través de sus canales de comunicación. Schmitter (como se citó en Jaime et al., 2013) distingue dos formas de corporativismo:

“Corporativismo estatal” en el cual la sociedad civil tiene una baja autonomía y es el Estado quien organiza a las asociaciones que representan a los grupos sociales (básicamente, sindicatos y cámaras empresarias), y un “corporativismo social” o “neocorporativismo”, en el cual la autonomía de estos grupos es mayor y complementa a la representación partidaria, siendo estas organizaciones reales participantes de los procesos de negociación y decisión en áreas de política pública (p.47).

En resumen, respondiendo a la pregunta que alimenta este apartado, ¿qué son las políticas públicas? se determinan a estas como una construcción generada a partir de relaciones de poder que se establecen tras necesidades insatisfechas e intereses sociales, lo que requiere una intervención estatal y de actores interesados en solventar una situación problemática y relevante; las políticas públicas se perciben como el “resultado de una correlación de fuerzas sociales originadas de intereses específicos de diferentes grupos o clases sociales.” (Boneti, 2017, p.3) Retomando consigo la comprensión sociológica del Estado abordada en el primer apartado de este artículo, dado a que la definición de Boneti hace énfasis en la correlación de fuerzas sociales e institucionales que influyen el análisis de las políticas públicas.

En lo referente a los diversos desarrollos teóricos que definen la categoría sobre política pública y con ellos la generación de enfoques para la hechura y análisis de las mismas, estos se disponen como una guía para analizar el acuerdo 028 de 2016 de la ciudad

de Neiva. No obstante, como un análisis próximo para dicho acuerdo municipal, se resalta la adopción en esta investigación de los enfoques referidos desde el institucionalismo y el neoinstitucionalismo para su estudio.

Dicha adopción de enfoque se argumenta dada la centralidad de poder del Estado colombiano, aterrizado en específico desde sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial y la forma en que el mismo a través de su concepción de poder vertical (top down) ha privilegiado la hechura de políticas públicas. Un ejemplo de ello se evidencia en la política de vivienda nacional, siendo formulada por el poder central y con la cual se constituyen las reglas de juego para acceder a la vivienda como un derecho constitucional por parte de la población caracterizada con problemas de déficit de vivienda.

Resaltando la importancia de estudiar el documento denominado como política pública de asentamientos informales para la ciudad de Neiva desde el enfoque institucional y neo institucional, pues a partir de estos se puede medir el grado de vinculación de aquellas necesidades o intereses en la formulación de la política de vivienda a nivel Nacional en Colombia y a través de ello, evidenciar cómo la entidad territorial del municipio de Neiva encauza la mismas acciones a partir de su implementación, creando medidas como el acuerdo 028 del 2016 para aquellos sectores sociales que padecen déficit de vivienda y problemáticas socio económicas en la ciudad.

La secuencia en el proceso de las políticas públicas

Ante la influencia propia de la academia estadounidense para impregnar de científicidad las acciones de los gobiernos en la elaboración de políticas públicas, la comprensión de la realidad y su intervención también han sido impregnadas de una especie de racionalismo científico.

Esta situación expresada ha moldeado el estudio de la realidad dando consigo parámetros de cómo nos debemos acercar a los fenómenos o problemas sociales, la forma de identificarlos y diagnosticarlos. Propuestas académicas que para el caso de las políticas públicas ha sido determinadas desde la idea de Policy Process o proceso de políticas públicas,

el cual, en su primera versión, concibe a la política pública como un proceso estructurado en etapas (también conocido como modelo secuencial) (Jaime et al., 2013, p.147), cuyo origen se sustenta desde la propuesta ingeniada por el académico e investigador Harold Lasswell (como se citó en Jaime et al., 2013), y con la cual se busca:

(...) facilitar el estudio de fenómenos complejos como las políticas, mediante la simplificación a través de esquemas que permitan discriminar y clasificar mejor los fenómenos a analizar y guiar al investigador en la identificación de sus preguntas de investigación y unidades de análisis (p.86)

Ante esta propuesta, se evidencia el desarrollo de cuadros analíticos dentro del Policy Analysis para explicar el proceso de la política pública bajo información esquematizada o de paso a paso⁸. El proceso racional de las políticas públicas desde la idea secuencial de Lasswell (1956) ha estado sustentado bajo 7 etapas que estructuran y ordenan el análisis de las políticas públicas desde su origen hasta las propuestas implementadas como una acción política, al respecto su propuesta integra las siguientes etapas:

a) inteligencia: refiere a la importancia de la información y el conocimiento para la generación de modelos causales que permitan la planificación y la predicción; b) promoción: se vincula a la generación de alternativas de políticas; c) prescripción: se centra en el proceso de promulgación de las reglas; d) invocación: refiere a la caracterización provisional de conductas en función de las prescripciones establecidas en la etapa anterior; e) aplicación: se aboca al análisis del proceso de implementación de las reglas o decisiones; f) terminación: refiere al final de la política, una vez concluido el proceso de implementación, y, g) evaluación: se centra en el estudio de las consecuencias o efectos que la política genera, y que sirven para retroalimentar el proceso (Jaime et al., 2013, p.87)

⁸ Se habla por tanto del modelo secuencial desde los años 50 como una propuesta clara para visualizar la demarcación de las políticas públicas por etapas estructuradas, las cuales pretenden darle a conocer al analista o interesado en las ciencias de las políticas, la incidencia de las acciones y el desarrollo de las mismas.

La aceptación del modelo secuencial ha generado un ideal hegemónico dado hasta finales de los años 70; no obstante, con múltiples propuestas o aportes que han surgido para este enfoque y que son visibles a la hora de postular ampliaciones o disminuciones en el rango de etapas para el proceso de las políticas públicas dependiendo de los ideales o posturas en los análisis de cada autor. Un ejemplo claro de la trascendencia e influencia del modelo secuencial para Latinoamérica es la del profesor Aguilar (1992), quien propone y modifica, aunque con el mismo número de etapas el proceso de políticas públicas a través de: 1) Definición del problema; 2) Incorporación del problema a la agenda; 3) Construcción de alternativas; 4) Toma de la decisión; 5) Implementación de la decisión; 6) Evaluación de la política; 7) Continuación, reformulación o terminación. Para otros autores como Lahera (2004), es probable diferenciar cuatro momentos analíticos en el progreso de las políticas públicas: origen, diseño, gestión y evaluación.

No obstante, nuevas propuestas y críticas para el enfoque secuencial o por etapas en los años 80 y 90 se hicieron notar en diferentes posturas y argumentaciones académicas; críticas que identificaban en la propuesta de Harold Lasswell una visión racional exagerada, y enfatizada en la sistematización del proceso de las políticas públicas.

Lo anterior puede ser evidenciado a partir de las críticas, en palabras de Parsons, sobre la idea de racionalidad de Lasswell y la forma de sistematización que este desarrolla para el análisis sobre el proceso de políticas públicas. Pues en efecto, la segmentación del proceso de las políticas en etapas “exagera la naturaleza racional de la formulación de políticas y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto” (como se citó en Jaime et al., 2013, p. 149).

Se cree que este enfoque crea una imagen artificial del diseño y puesta en marcha de las políticas públicas, pues define etapas a modo de receta que se cumplen una tras otra cuando la realidad plantea retos más complejos. Parsons (2007) (como se citó en Jaime et al., 2013) retoma las críticas que hacen Sabatier y Jenkins a este enfoque dado a que no aporta una explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a la

siguiente; no puede someterse a pruebas empíricas; caracteriza la formulación de políticas como un proceso básicamente “de arriba hacia abajo” y no toma en cuenta otros actores, como los responsables de dar la atención al público, por ejemplo; desconoce el mundo real de la formulación de políticas públicas, que implica niveles de gobierno y ciclos de interacción entre distintos tipos de actores, y no permite una visión integral del análisis del proceso de las políticas públicas, ni permite el análisis (conocimiento, información) que se usa en el proceso de las políticas públicas, lo que no ocurre sólo en la etapa de evaluación, sino en diversos momentos del ciclo.

Otra de las críticas que el modelo secuencial ha recibido se centra en la adopción del enfoque institucionalista, teniendo en cuenta que las posturas generadas a partir de una política pública deben ser determinadas por la presencia de un actor único y con poder de decisión, como lo es el gobierno y su administración. Sabatier (1991) (como se citó en Jaime et al., 2013) argumenta que: (...) “la heurística de las etapas se caracteriza por asumir un enfoque estrictamente legalista, top-Down, que centra la atención en la aprobación e implementación de “grandes decisiones” (big decisions)” (p. 150). Fomentando la idealización de que toda acción política o política pública se generan por fases o etapas preestablecidas jerárquicamente; por el contrario; “En muchos casos las políticas públicas no comienzan por la etapa de la agenda, ni tampoco concluyen con la evaluación, sino que suele haber solapamientos entre las etapas o incluso –en algunas situaciones específicas– retrocesos” (Jaime et al., 2013, p. 151)

Desde otra perspectiva, el docente e investigador J. Cuervo (comunicación personal, 2018) argumenta que el ciclo de política pública es una realidad adaptada a las políticas públicas actuales, ya que según este tiene algunas bondades, una de ellas la explicación que el ciclo fomenta a través de una secuencia que suele ser lógica al momento de tomar decisiones, posicionando de primero el agendamiento de los problemas para luego estudiarlo y entenderlo, prosiguiendo con el planteamiento de alternativas, buscar o definir instrumentos que se implementarán y por consiguiente se evaluarán. Una secuencia lógica que es determinada por el ciclo y que es adoptada por la mayoría de investigaciones.

Para esta investigación se hace necesario hacer un análisis a la construcción de lo que concierne la elaboración de una política pública, retomando la idea de un proceso cíclico (origen, diseño, gestión y evaluación). Cabe precisar que el análisis desarrollado está situado en el origen que llevó a la construcción de un acuerdo municipal denominado política pública para los asentamientos informales en el municipio de Neiva, el cual posibilita una comprensión más amplia de la inserción de la problemática a la agenda pública, en donde se formaliza el interés para intervenir el fenómeno de los asentamientos por parte de la administración municipal para el año 2016.

Siendo necesario comprender que, se parte de la vinculación a las acciones políticas de aquellas demandas vistas como problemáticas y guiadas por intereses, en este caso, una inserción del problema en la agenda pública, entendida por Cobb y Ross (1976) (como se citó en Tamayo y Carrillo, 2005) como el “proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas” (p. 658). Esto con el fin de tramitar o solventar dichas demandas que afectan el funcionamiento normal tanto de la institucionalidad como de la sociedad en general.

Para académicos como Anthony Downs (1972) (como se citó en Jaime et al., 2013), sociólogo estadounidense especializado en políticas públicas, cuyos análisis se ha situado en la etapa de la agenda pública y con la cual argumenta que los problemas también siguen un ciclo de atención, crea desde su perspectiva un ciclo de atención al problema enfocado en 5 etapas: la primera situada como la etapa pre problema, una segunda denominada descubrimiento alarmante y entusiasmo eufórico, la tercera caracterizada desde la percepción de los costos del progreso, una cuarta enfocada en la disminución del interés público y una quinta denominada etapa post problema.

Con ello, la intervención debe propiciar una relación consensuada entre los sectores afectados y la administración encargada de dar soluciones a estos, resaltando consigo la proyección estratégica que los gobernantes poseen a la hora de procesar problemas sociales, la cual se espera que sea fundamentada desde la participación ciudadana que se construye a

través de redes de políticas públicas con los propios actores, fomentando consigo la sostenibilidad institucional. (J. Cuervo, comunicación personal, 2018).

De acuerdo a Meny y Thoenig (1992) (como se citó en Rofman, 2016) siendo la intervención de la sociedad en el proceso de las políticas públicas un objetivo que debe influir en la construcción de la agenda, en la definición de la política, como propone el modelo de la incidencia, se debe enfatizar en la importancia de esta al momento de la implementación, es decir, en los momentos organizativos y operativos, como sugieren las elaboraciones teóricas sobre la implementación de políticas públicas.

Por último, es preciso señalar que en esta investigación se acogerá el proceso de las políticas públicas en la medida en que se posibilite verlo de forma lineal o sincrónico, si bien son tenidas en cuenta las etapas estipuladas por el ciclo de las políticas públicas, para tener una mayor comprensión sobre la vinculación de lo social en ellas, se tendrá en cuenta las etapas como dinámicas y cambiantes, siendo la asincronía la que garantiza la intervención asertiva y consensuada que el ciclo desde la perspectiva de pasos a paso limita.

También es preciso aclarar que lo asincrónico no invalida las etapas del ciclo, ya que para el análisis del acuerdo 028, la asincronía puede ayudarnos a identificar que tipo de abordaje se ha privilegiado para tratar el problema de los asentamientos informales y por consiguiente, las alternativas planteadas, formuladas e implementadas. Resaltando un estudio para medir el nivel de vinculación que cada etapa propicia para la participación y toma de decisiones dadas desde lo social.

Lo económico como factor determinante de lo público y su incidencia en la formulación de políticas habitacionales.

Concebir el campo de acción en donde las políticas son pensadas para su formulación y consiguiente ejecución, requiere abarcar la esfera pública como un espacio privilegiado que permite posicionar sucesivas iniciativas, decisiones y acciones que se formalizan legalmente y legítimamente bajo políticas públicas, éstas concebidas como alternativas a los problemas

públicos presentes en el Estado. Parsons (2007) en su obra Políticas Públicas, sitúa la comprensión de lo público a partir de la idea que “presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención” (p.37). Por consiguiente, hablar de ‘lo público’ implica retomar el desarrollo de dicho concepto, siendo crucial para esta investigación las formas en cómo la acción estatal a través de la historia ha encauzado la generación de políticas públicas privilegiando intereses económicos para elevar el desarrollo del bienestar social a través de factores económicos dados desde lo privado.

Teniendo en cuenta lo anterior, este apartado desarrolla de forma contextual e histórica la concepción de lo público y lo privado en los orígenes del sistema democrático de la antigua Grecia, en donde los privilegios económicos dados desde lo privado configurarían la vida pública de libres y esclavos. En un contexto más próximo se determinará la importancia de la economía en el siglo XIX por parte de pensadores liberales, los cuales visionaron en los intereses del mercado y las acciones individuales dadas desde lo privado como las únicas generadores del desarrollo social o público sin la participación del Estado para su proceso.

Se profundizará en el Estado de Bienestar propio del siglo XX en donde y ante las crisis económicas la participación de los Estados se presencia mediante la planificación de la economía, siendo la figura de Estado de Bienestar una salida para estabilizar los intereses del mercado ante las crisis generadas desde 1930. Todo un panorama que posibilitó la consolidación del sistema neoliberal vigente, con el cual las dinámicas de la oferta y demanda a escala global condicionan el accionar de los Estados en el sector público, privilegiando al mercado como gerente y garante de todas las acciones que pretendan elevar el bienestar social de la población que los integre.

Por último se cuenta con una descripción de los intereses que soportan las políticas habitacionales, dado que las soluciones generadas a partir de la hechura de políticas públicas que pretenden solucionar desde las lógicas del mercado el déficit de vivienda de poblaciones

marginalizadas económicamente, no conciben aquellos limitantes que hoy en día imposibilitan el acceso a las dinámicas de oferta y demanda de aquellos sectores residentes en asentamientos informales.

Inicialmente en Grecia 'lo público' se concebía a partir del desarrollo de la ciudadanía y la dinamización de las distintas esferas sociales; características que en la actualidad tienen vigencia en las acciones de los Estados Modernos. La ciudadanía se convirtió en un determinante que hace visible los roles característicos de la población griega y su sistema de gobierno, ya que estructuraba las formas de intervención del mismo a partir de la influencia dada por intereses de clases. Al respecto (Farrés, 2010) habla de dos órdenes de existencia en donde cada ciudadano pertenecía y en los cuales participaba, un orden privado y un orden público.

No obstante, la prevalencia de lo *privado* a la hora de reconocer el papel del ciudadano era notoria en la *isonomía*, aterrizada de modo concreto en la *Polis*, pues, la ciudadanía según Farrés (2010), se posicionó como “el derecho a tener derechos”, es decir, un lujo/privilegio. Siendo la realización en el sentido económico de los hombres dentro de lo privado lo que determinaba el involucramiento en la esfera pública de estos y, a la vez, esta se posiciona como el espacio posible para la realización política.

La economía, por tanto, se convierte en un factor importante a la hora reconocer quienes dentro de su vida privada gozaban del bienestar suficiente para participar y tomar decisiones dentro del *demos*; según Arendt (como se citó en Farrés, 2010) “la ciudadanía sólo se podía ejercer como reconocimiento público y abierto hacia un titular de propiedades económicas, como reconocimiento de que allí había alguien que hablaba y actuaba desde algún lugar propio” (p.40). Siendo el trasfondo del accionar público posible a través del título de ciudadano, que, en últimas, es condicionado por el poder adquisitivo y su buen manejo desde lo privado.

En un debate contemporáneo donde se retoma lo *público* y lo *privado* en la sociedad, este trasciende tras la pretensión de una clarificación y utilización de estas mismas categorías conceptuales por parte de economistas de tradición liberal. Desde el siglo XIX según Parsons (2007) se ha venido alentando la relación existente entre lo público y lo privado, ahora abordadas y analizadas desde una lógica más economicista y funcional para el desarrollo del mercado. Esta distinción económica profundizará el papel del Estado a través de su accionar político.

La ortodoxia liberal planteó una de las reglas básicas que configura el accionar del Estado, la cual estará presente en el predominio del mercado como el ‘actor relevante’ para el fomento del interés individual que, en sumatoria, repercutirá en el desarrollo del bienestar general en la esfera pública.⁹ Lo anterior no se aísla de la noción dada por los griegos, entendiendo la importancia de la vida privada de cada individuo para posibilitar que estos dentro de las dinámicas del mercado suplan sus intereses y en sumatoria aporten al desarrollo de lo público o al desarrollo general de la población.

Permitiendo que el dominio de las acciones económicas dadas desde la noción liberal tomen poder a través de la consolidación de un proyecto económico que transformaría el accionar de los Estados a partir de las competencias que este debía delimitar como un ente que garantiza el predominio y ejecución del mercado; en este sentido “el interés público tendría más probabilidades de ser satisfecho cuando el Estado facilitase los intereses de la libertad económica y del mercado, en vez de constreñirlos o regularlos” (Parsons, 2007, p.38).

La transfiguración del Estado en el siglo XIX implicaba optar por una política económica que reconociera la individualidad y el desarrollo digno e integral de esta para

⁹ El orden sería, básicamente, el resultado espontáneo de la suma de elecciones privadas. La intervención pública sería deseable en la medida en que asegurara un marco legal y de derechos, pero sin interferir en el equilibrio natural que derivaría de los intereses personales. Los intereses privados convergirán con el interés público (Parsons, 2007, p.38).

favorecer las condiciones colectivas de calidad de vida desde el desarrollo del capital y el mercado a partir de la participación democrática; según Friedman (1966) (como se citó en Calvento, 2006) “lo que el mercado hace es reducir mucho el espectro de problemas que hay que decidir políticamente y, por consiguiente, minimiza la medida en la que el gobierno tiene que participar directamente en el juego” (p.46). Por lo anterior, la lógica de generación de bienestar a partir de la racionalidad de los individuos en busca de la obtención de propios intereses por medio de los mercados, será fundamental para pensarse qué acciones deben determinarse por parte de los gobiernos a partir de sus competencias.

No obstante, las crisis económicas gestadas desde 1929¹⁰ posibilitan un panorama que deja al descubierto la imposibilidad de los economistas liberales para mejorar el estado de la economía y por consiguiente las condiciones de vida social, las cuales han estado dominadas bajo los principios del mercado, propiciando a partir de ello la puesta en marcha de un nuevo modelo económico denominado Estado de bienestar. Dicho modelo de intervención estatal se implementaría en administraciones como la estadounidense representada por el entonces presidente Roosevelt (1933-1945) y su proyecto denominado New Deal, el cual se adaptó a la propuesta de teóricos como Keynes a través de la utilización de recursos propios del Estado para la formulación de programas o políticas públicas.

Giménez y Valente (2010) precisan el surgimiento de las políticas públicas sociales a partir del desarrollo del modelo asistencial, el cual estuvo dirigido a garantizar el disfrute de los derechos sociales sin asumir dichas políticas como obligaciones del Estado sino como mecanismo de legitimación y reproducción del sistema. Un modelo de Estado representado desde la teoría de Keynes que propicia la reactivación de la economía (o del ciclo del capital),

¹⁰ Los liberales se sentían desesperados. Sus remedios para la crisis que había estallado en EEUU con el crack financiero de 1929, seguían provocando recesión, pobreza, desempleo y, de hecho, fueron el origen para una crisis más grave (...). Los mercados no encontraban equilibrio alguno y la sociedad capitalista se hundía en la crisis y la recesión. En ese momento hacían falta respuestas desde la teoría económica que fundamenten la factibilidad del Estado de Bienestar y una planificación económica de tipo no socialista (Davalos, 2013, S.p.).

apartándose de la postura del dogma clásico liberal en materia de ejecución, pero sin perder su objetivo direccionado en el proyecto de desarrollo económico.

El Estado de Bienestar inducía el desarrollo de políticas sociales que iban de la mano con el fomento de la inversión pública y la infraestructura, garantizando además que la inversión fuese fortaleciendo las cadenas de valor y la reinversión en empresas público-privadas que en últimas fortalecen el modelo liberal bajo políticas de empleo, salario y precios regularizados¹¹. A partir de ello, la política social según Vilas (como se citó en Calvento, 2006), fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto, ya que “las políticas sociales contribuyeron al desarrollo capitalista, le imprimieron un sesgo reformista y alimentaron la movilización social, en esa medida dotaron de una amplia base de legitimidad al Estado” (p. 51).

Lo anterior implicó que este tipo de políticas generarán relaciones de fuerza y codependencia que pondrían al Estado en la competencia de delegar su función como ejecutor directo de proyectos o políticas públicas, sin aislar al mercado como un actor privilegiado en este proceso. Por lo cual las políticas públicas serán vistas no desde una percepción intervencionista, sino como un mecanismo cuyo fin era contribuir a la integración social de los grupos excluidos del acceso al mercado. En términos de Güendel (2003) (como se citó en Giménez & Valente, 2010) las políticas sociales de corte keynesiano, que tenían en el Estado al mayor de los interventores en economía, favorecieron el desarrollo de mercados derivados a partir de la expansión de la demanda agregada. Antes que una dinámica de salvaguarda los derechos de la ciudadanía, tal lógica se orientó hacia el control social.

No obstante, bajo un contexto de crisis en los años 70, la discusión por el manejo de la economía propicia nuevamente un debate que logra finalizar con el dominio de una

¹¹ En palabras de Dávalos (2013) Keynes crítica a la epistemología liberal, reduciéndose a ser un caso particular y excepcional de todas las posibilidades económicas, sin embargo, construye su teoría sobre el Estado de Bienestar sin salirse de las coordenadas más generales del liberalismo.

propuesta gestada desde el neoliberalismo, la cual respaldó a través de medidas capitalistas una solución frente a la crisis generada por el incremento del precio del petróleo¹². Siendo el proceso de consolidación del modelo neoliberal como una fase capitalista contemporánea.

Según Dávalos (2013) la implantación del modelo económico neoliberal fue el fruto de un proyecto político en el cual se encontraba un ideal de negociación hacia un nuevo tipo de Estado, el cambio de aquel Welfare que representaba la movilización social y un horizonte humano concebido como un acto de solidaridad, justicia y equidad, que constaba en la matriz simbólica del discurso socialista¹³.

Bajo este contexto, un grupo de intelectuales y referentes de la economía denominados ‘Chicago Boys’, fieles a la ortodoxia liberal desempeñarán una reformulación de la corriente económica liberal o tradicional, la cual reafirmará la importancia de la libertad de maniobra de los mercados para fomentar la relación directa entre los intereses privados a escala global. “Para estos y otros autores pertenecientes a la “nueva derecha”, la respuesta consistía en contraer el “sector público” y expandir el uso del mecanismo del mercado para asegurar la existencia de un sector público que funcionará de manera consistente con los principios de “gestión” del mercado y del “sector privado” (Parsons, 2007, p.40).

La idea de desarrollo económico por acumulación no se gastaría de tal manera sino se hubiese permitido al mercado tener el control de suma importancia para la ejecución de las

¹² De acuerdo a la periodización que Perry Anderson hace de esta universalización del neoliberalismo, el génesis lo encontramos en la búsqueda de una salida capitalista a la crisis de los años 70. En los países capitalistas dominantes el proceso se inició a finales de los setenta (79 con Thatcher en Inglaterra y 80 con Reagan en EE.UU.) Luego, una primera expansión a la Europa continental, a América Latina y a Oceanía a lo largo de la década de los 80. Los inicios de los 90, finalmente, señalan tanto su consolidación como su expansión hacia el oriente y su profundizada América Latina (Anderson, Perry 1999).

¹³ Para Dávalos (2013) esto representó algo inédito en la historia del capitalismo: el Estado de Bienestar, aplicado en Estados Unidos e Inglaterra como un Estado de forma liberal, pero con contenidos sociales y elementos de planificación económica.

acciones de los gobiernos de cada país, a través de los proyectos de desarrollo nacionales¹⁴. Una idea que adquiere sentido según Davalos (2013) a través de la reinención del liberalismo, a la hora de analizar la importancia en la relación entre la ley y la economía. Lo anterior, presupone la concreción de lo que conocemos como Estado de derecho, fundamental para las ideas neoliberales ya que esta forma de Estado propicia la no intervención en la economía y el mercado; una figura de Estado que se presenta como el correlato exacto y necesario para la *economía social de mercado*, esto es, la implantación del “Estado mínimo” el cual solo basa su accionar e intervención en generar seguridad al ciudadano y mantener el monopolio de las leyes y normas, desarrollando veeduría entre las entidades y el ciudadano.

El dominio del factor económico y su determinación en la generación de acciones políticas y/o políticas públicas adquiere relevancia para esta investigación, evidenciando a partir de lo expresado en los anteriores apartados cómo las acciones políticas y en específicos las caracterizadas como públicas han estado pensadas y ejecutadas bajo los ideales del poder económico dado desde lo que se concibe como público y privado en Grecia, hasta las distintas nociones de desarrollo económico y el manejo del mismo por parte de los Estados liberales, de bienestar y neoliberales que se han dado en la historia .

En concreto, el recorrido histórico y contextual abordado aporta al análisis actual un panorama sobre la influencia de lo económico y la relación de este con la funcionalidad del Estado a la hora de formular acciones políticas. Ello nos posibilita sustentar las formas en que las políticas habitacionales estén ligadas a intereses económicos dentro de su proceso para pretender mejorar las condiciones de sectores sociales con déficit de vivienda.

¹⁴ Esas condiciones impulsaron la puesta en marcha de un conjunto de políticas de perfil altamente constructorista en las que un elemento básico será un cambio de "régimen económico" que se traduce en la sustitución del Estado benefactor en los países desarrollados, y del Estado interventor en los países menos desarrollados por un Estado neoliberal -subsidiario- que reorienta la gestión gubernamental a realizar acciones destinadas a salvaguardar los derechos de propiedad, supervisar los intercambios mercantiles, asegurar el cuidado del ambiente y vigilar la aplicación de las leyes (Huerta, 2005, p.26)

A partir de lo expresado, se plantea un argumento para este análisis fundamentado en el dominio de la figura de los Estados neoliberales, dado su papel en la actualidad como un factor determinante en la forma en cómo se abordan o estudian los problemas sociales y por consiguiente en la formulación de políticas públicas. Desde nuestra perspectiva, ello se enmarca dentro de un panorama dicotómico ante la relevancia de lo económico cuya solución sólo se prevé en disponer mediante la oferta y demanda (lógicas del mercado) la vinculación de los problemas de sectores poblacionales marginalizados económicamente y caracterizados a través de la carencia de vivienda, generando un estado desconocimiento de aquellos orígenes de dichas problemáticas por parte de las mismas dinámicas del mercado y por consiguiente en la generación de políticas públicas por parte de los estados.

Lo anterior se explica desde la perspectiva de seguridad social, con la cual se identifican problemas basados en la no comprensión total de las fracturas sociales y las formas de intervención de las mismas desde el Estado; pues, ante el dominio del modelo neoliberal las acciones estatales tienden a formularse desde una perspectiva economicista y mercantil, la cual no solo ha configurado las competencias directas de los Estados, sino también los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Para autores como Imilan et al. (2016) la noción dominante en la actualidad que posibilita mecanismos de acceso a la vivienda desde una noción neoliberal se originan en aquellas transformaciones gestadas durante la segunda mitad del siglo XX, debido a que:

Hacia mediados del siglo pasado, el Estado asume el rol de proveedor de vivienda a amplios sectores de la población, impulsado tanto por socialdemócratas en Europa como desarrollistas en América Latina. La sostenida transferencia de partes de este proceso habitacional desde la década de 1980 a actores privados con intereses mercantiles se identifica como el núcleo de la neo liberalización en las políticas urbanas. (p. 3).

Un argumento que permite cuestionarnos la forma en como la vivienda y el acceso a ella está siendo determinada por el sector privado ligado a las dinámicas del mercado y el sector público a través de las dinámicas estatales. Ya que, para Colombia las

transformaciones de la política habitacional llegan según investigaciones realizadas por la Universidad del Rosario (2007) a partir de cambios importantes en el sistema de financiamiento y en la política de vivienda estatal desde 1991.

Siendo la década de 1990 un contexto en donde la política de vivienda se constituyó bajo el ideal de manejo según dos componentes: por un lado, las reglas de mercado, bajo una estructura de banca múltiple, y, de otra parte, la doctrina de la Corte Constitucional, según la cual la vivienda es un bien mérito (Universidad del Rosario 2007).

Lo expresado como componentes del mercado y el dado desde la perspectiva constitucional como bien meritorio sobre la vivienda en Colombia, es argumentado desde esta investigación bajo la perspectiva de autoras como Saldarriaga (2008), la cual, referenciando al economista Samuelson, denota la producción de bienes por parte de los Estados (para esta investigación la vivienda) mediante la unificación de dos tipos de economías, una capitalista en donde “las empresas se ocupan de la mayor parte de la producción necesaria para un país, y se considera que el gobierno es mejor entre menos participe en la economía” (p.6) y una economía centralista en donde “los bienes y servicios son producidos y distribuidos por el gobierno, al igual que la determinación de la propiedad y distribución de los mismo”(p.6).

Para Saldarriaga (2008), la noción de economía mixta propuesta por Samuelson puede explicar la noción de bienes meritorios. Afirmación que resulta crucial para entender desde esta investigación cómo la vivienda dada desde la idea de bien meritorio, determina la competencia del Estado colombiano para hacer factible a esta como un derecho consagrado en la constitución de 1991. Siendo la economía mixta una hibridación de la economía capitalista y centralista, que permite al Estado actuar bajo los mecanismo del mercado en correlación con acciones que permitan la intervención del Estado a través de su gobierno también en el mismo proceso.

Percibiendo los canales de acceso a la vivienda dentro del Estado colombiano mediante la formulación de políticas públicas de redistribución económica, aterrizadas a través de la generación de subsidios o la bajas en las tasas de interés, cuyo fin es corregir los

desequilibrios dados por parte del mercado, dado que la distribución propia del mismo no permite generar un acceso a la vivienda por parte de sectores sociales con limitantes monetarios. Para el caso de la Política de vivienda en Colombia, “la fijación de los costos de financiamiento debe ser controlada y no puede quedar sujeta a las reglas del mercado. Inclusive establece que pueden existir tasas de interés menores a las del mercado para el caso de vivienda de interés social” (Universidad del Rosario, 2007).

No obstante, ante las formas de intervención políticas evidenciadas y propuestas por los Estado y el sistema económico neoliberal para enfrentar el déficit de vivienda como ha quedado evidenciado, desde el siglo XXI han sido constantes los planteamientos entorno a la elevación de los procesos de segregación urbana en el hábitat popular, ya que, la idea de ciudad fragmentada plantea un debate sobre la proliferación de territorios habitados por ricos y otros territorios habitados por pobres, especialmente cercanos, simbólicamente extraños y herméticamente cerrados. Reconociendo a partir de ello según Sabatini (1999) (como se citó en Grandinetti y Nari, 2016) tres tipos de segregación:

Segregación física: tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad; Segregación social: la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos; Segregación subjetiva: la percepción que los residentes tienen de la segregación “objetiva” (física y social).” (p. 56)

Dicha segregación al momento de abordar la planeación espacial urbana da cuenta de un desconocimiento de los problemas económicos de sectores poblacionales, esto conlleva a que la ocupación territorial para la construcción de vivienda sea perciba como una conquista espacial, que es mediada por la capacidad de adquisición; resaltando que serán las condiciones adquisitivas - laborales las que permite entender la forma de acceso al espacio de manera privilegiada.

El déficit de vivienda se presenta entonces como un fenómeno visible y en constante crecimiento, el cual es percibido según el Instituto de Gestión de Ciudades (2011) (como se citó en Grandinetti, s.f.) en algunas ciudades de América Latina, las cuales: “han crecido desequilibradamente, a tal punto que en el interior de cada una se pueden reconocer varias

ciudades, con sus lógicas, dinámicas y expectativas: “la ciudad dual, la oficial, la visible, la fragmentada, la constituida por capas” (p.1) .

Constituyendo desde una noción espacial y territorial diferenciaciones entre ricos y pobres, en palabras de Rofman (2016) territorios de relegación “áreas residenciales con acceso restringido” que moldea dicha segregación y la convierte estéticamente aceptable y necesaria, pues prima el desarrollo de aquellos cuyo poder adquisitivo garanticen la obtención de privilegios por encima de aquellos a los que el Estado debe asistir.

La presencia de ciudades fragmentadas se vuelven notorias en la medida en que las dinámicas de desarrollo territorial y espacial responden a lógicas de desarrollo zonal (micro) pues la concentración de cadenas de valor aseguran la reinversión y crecimiento económico en las ciudades, ya que implican una serie de transformaciones en aras de brindar privilegios/ comodidad a un conglomerado poblacional objetivo, un sector poblacional con capacidad adquisitiva que dinamiza al mercado y puede acceder a las ofertas del mismo.

Los asentamientos representan, por tanto, la debilidad e inconsistencia en ese orden espacial establecido por las dinámicas del mercado y la institucionalidad, en donde “el Estado puede intervenir positiva o negativamente en los procesos de segmentación territorial que por su naturaleza produce el mercado a través de las políticas públicas que define (u omite)”. (Marazzi y Gualdoni, 2017, p.235)

En esta investigación se identificaron 3 factores claves para entender la complejidad de la deficiencia habitacional en los territorios:

El primero, la otredad vista como una degradación de la sociedad, reproduciendo cultural y simbólicamente dinámicas de exclusión ejercidas a partir de políticas sectoriales que fomentan lecturas segmentadas de la sociedad y a la vez producen todo un cúmulo de conflictividades, pues no incluyen problemas estructurales que padecen los sectores sociales, desdibujando la realidad en favor del Estado y utilizando el poder estatal como una manera de represión. Lo anterior se explica a través de las soluciones parciales que se prevén como totalizadoras para superar el problema de los asentamientos en algunos países, una de ellas

es el pretender que a partir de la legalización de predios las condiciones de bienestar en las personas cambiarán. Pues:

(..) más que resolver el tema de vivienda, e incluirla desde la idea de legalización de terrenos bajo instrumentos de planificación territorial, se debe comprender que el hecho de legalización de un asentamiento no implica que los problemas de las personas que residen en ellos estén resueltos. (J. Trujillo, comunicación personal, 2018)

Un segundo factor, permite analizar nociones como la dignidad humana, que concretada a través de un derecho se convierte en un factor comercial a la hora formular alternativas para hacer posible el acceso a un hábitat. Lo cual implica una transgresión en el momento en que la sola existencia humana no infiere en un mínimo vital de condiciones para el acceso a un hábitat.

Un tercer factor, permite visibilizar la existencia de 2 sistemas de producción para el acceso a la vivienda: el institucional, políticas nacionales de vivienda cuyo responsabilidad recae en el poder central en Colombia (organismos nacionales de vivienda) – en los que también participan las cajas de compensación familiar y las instituciones públicas-privadas, cuyo financiamiento es posible a partir de la existencia de un sector privado y su objeto poblacional caracterizados como trabajadores con prestaciones sociales y previamente bancarizados (crédito hipotecario, crédito bancario, subsidio, apoyo financiero); y el no institucional que son los organismos que construyen vivienda con procesos de producción social, en el que se emplean recursos financieros propios ante la constitución de organizaciones solidarias integradas por población trabajadora.

No obstante, ante los canales dispuestos por el poder central que son aterrizados y/ o puestos en marcha por las entidades territoriales, aún la permanencia y proliferación de población en los espacios geográficos denominados como asentamientos informales responde, según sus habitantes, a la imposibilidad de salir de estos territorios, puesto que el ahorro programado como un mecanismo para acceder a programas de vivienda, no es asequible, teniendo en cuenta que muchos programas ya no son para los ‘pobres’;

entendiendo la pobreza como la incapacidad adquisitiva para acceder a un proyecto de vivienda comercial.

Se percibe el derecho a la vivienda como una responsabilidad compartida entre el Estado colombiano y las posibilidades que en materia económica puedan tener las personas para poder suplir sus carencias y ser sus propios generadores de bienestar social. Esto se evidencia en las acciones destinadas por parte de la Secretaría de Vivienda en el municipio de Neiva a la hora de expresar su competencia, ya que:

La Secretaría de Vivienda solo atiende y realiza proyectos de vivienda para municipio de Neiva destinado para toda la población entre vulnerable y necesitada de vivienda residente de Neiva, que es la política de vivienda como tal, pues esta está ligada los programas de vivienda nacional, o a la ley de vivienda nacional. Frente a esto se identifica que el municipio lo que otorga en estos momentos son subsidios, no otorga vivienda como tal, subsidios que le llegan a las familias y a los hogares.

(Comunicación personal Secretario de Vivienda y Hábitat del municipio de Neiva, 2018).

Enfatizando desde la Secretaría de Vivienda de la ciudad de Neiva, limitantes entornos a la financiación que muchas entidades territoriales en Colombia padecen, ya que no se cuenta con una financiación que garantice la totalidad de cobertura de problemas habitacionales urbanos y mucho menos rurales, “entre los principales problemas que afectan la eficiencia de las acciones realizadas por el Estado está la desfocalización de las mismas, dado que los costos son altos para la población objetivo” (Caicedo, 2006, p.165) siendo los recursos y las competencias de las entidades territoriales limitadas en comparación al nivel de maniobra política, fiscal y administrativa que tiene el poder centralizado en el país.

Como conclusión, se percibe que el mercado habitacional no garantiza una salida para contrarrestar el déficit habitacional de la población residente en asentamientos informales a largo plazo, por el contrario, y en lo particular beneficia al mercado inmobiliario que termina siendo el garante en la mediación entre el sujeto asentado y el Estado.

Evidenciando que si bien hay una relación e interacción entre el poder público (Estado) y

privado (Mercado), esta sigue privilegiando las dinámicas de oferta y demanda las cuales siguen excluyendo condiciones de vida ligadas a la carencia de recursos económicos para acceder a un bien inmueble o un terreno que posibilite una auto construcción de la vivienda por parte de la población asentada informalmente en Neiva. Un argumento dimensionado desde la Secretaría de Vivienda y Hábitat de la ciudad de Neiva, que refleja los limitantes que el Municipio padece en consonancia con el estado de las familias habitantes en los asentamientos informales. Ya que:

Aquí (Neiva) hay una costumbre que es dar todo gratis, eso es una palabra que hoy en día no cabe, ya que ni el subsidio alcanzaría para todos si comenzamos a dar todo gratis. Voy a darles un ejemplo acerca del presupuesto de esta secretaría anualmente, inicialmente para funcionamiento son de 500 millones de pesos, 500 millones de pesos que si usted se pone a construir vivienda digna a valor de subsidios igual a 70 salarios mínimos podríamos estar haciendo entre 8 a 9 viviendas anuales. (Comunicación personal Secretario de Vivienda y Hábitat del municipio de Neiva, 2018)

Para autores como Caicedo, la respuesta institucional por medio de subsidios sustenta la idea de que esta intervención más allá de solucionar un problema de manera escalonada no dimensiona el trasfondo que el fenómeno genera en las dinámicas habitacionales, siendo la asistencia pública entendida como: “un regalo o una obligación del Estado con los menos favorecidos, sin generar condiciones ni estimular el esfuerzo personal para superar las condiciones de marginalidad social y económica. Además, no permite la generación de ciudadanía” (Caicedo, 2006, p. 162).

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta un panorama donde se limitan las políticas públicas a la hora de propiciar intervenciones estructurales. Para el docente e investigador Vásquez (2006), esta situación es argumentable en la colección de derechos, que no pocas veces, se han convertido en un acto formal o “letra muerta” ante las medidas tomadas en desarrollo del llamado modelo económico neoliberal en América Latina a principios de la década del 90, cuyas piezas claves son: el desmonte del estado, el

fortalecimiento de la economía de mercado y el desarrollo “hacia afuera” o apertura económica.

Por tanto, retomar la medida estipulada para solucionar el problema de los asentamientos informales mediante el acuerdo 028 de 2016 de Neiva bajo la premisa de política pública, permite entender posibles determinantes que convierten este tipo de acciones municipales como instrumentos fallidos a largo plazo, en la medida en que a partir de sus análisis, un estudio de la implementación de este acuerdo municipal y una evaluación posterior a su impacto deben tener en cuenta las formas de intervención de los asentamientos informales bajo perspectivas netamente economicista y legalista.

Entendiendo que las complejidades sociales abordadas y tramitadas por el Estado a partir de la formulación de políticas públicas requieren más que intencionalidad, un estudio minucioso y transversal sobre la realidad a intervenir, reconociendo procesos gestados en los territorios así como sus actores socialmente involucrados. Siendo el acuerdo 028 de 2016 clave para comprender las brechas entre la asertividad en las lecturas sobre los problemas públicos por parte de la institucionalidad y los sentires, saberes y luchas gestadas por la comunidad. Ello nos conlleva a resaltar el ser conscientes de plantear lecturas completas y vinculantes de las dinámicas que se gestan en los territorios, las cuales determinan aquellos problemas sociales como los caracterizado en los asentamientos informales y la generación de políticas públicas habitacionales para superarlos.

El pensarse las políticas públicas desde una postura epistémica

Conforme se indagaba en la categoría de políticas públicas, concepto que se desarrollará bajo una exposición teórica En la medida en que se indaga y próximamente se ha desarrollado a través de una exposición teórica la comprensión del Estado y las acciones políticas que de este se efectúan, resulta notable también un interés por reconocer en qué medida desde la noción de científicidad se ha proyectado la academia en su relación con los

gobiernos a la hora de formular políticas públicas desde una postura epistémica y metodológica.

Pues, el reconocer y pensarse las políticas públicas desde una perspectiva científica debe abarcar una discusión en torno a las formas de cómo epistémica y metodológicamente se han abordado los problemas sociales para su estudio y las intervenciones que se han dado para modificarlos. Es por ello que se hace necesario conocer cuál ha sido la postura epistémica dominante en el análisis y diseño de políticas públicas, y proponer un cuestionamiento a partir de ello.

Para autores como Aguilar (1992), el reconocimiento epistemológico en el desarrollo de la propuesta de Lasswell (como se citó en Aguilar, 1992) sobre la *Policy Science* o programa de investigación como también es denominado por este, no parte de un origen propio, sino en la continuidad de una postura científica estadounidense que se ha alimentado de los resultados de toda una tradición investigativa¹⁵.

La propuesta de Lasswell (1951) (como se citó en Aguilar, 1992) se edifica en un panorama determinado por la guerra fría. Las acciones de los gobiernos como el estadounidense se proyectaron para ese entonces en mejorar la política y su administración mediante el acompañamiento de intelectuales, esta propuesta en tiempos de bipolaridad y disputa por modelos políticos y económicos en juego a escala global impulsaron un acercamiento entre la academia y el poder constituido por el Estado. Ya que, la polarizada situación internacional plantea entonces “el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía” Lasswell (1951) (como se citó en Aguilar, 1992).

Para la planificación y la puesta en marcha de su proyecto, Aguilar (1992) argumenta que Lasswell estaba influido por el pragmatismo y el positivismo lógico¹⁶ siendo su método

¹⁵ Siendo su propuesta el resultado de la “expresión de una tendencia real, el desemboque de una dinámica intelectual animada y entramada por la actividad de muchos científicos e instituciones académicas” (Aguilar, 1992, p.40)

¹⁶ Se entiende que el Pragmatismo “constituye una anticipación del positivismo lógico y analítico, especialmente el criterio positivista de verificabilidad del significado.” (AGUILERA, 2016) <https://www.fondodeculturaeconomica.com/dife/definicion.aspx?l=P&id=9#:~:text=El%20pragmatismo%20fue%20una%20especie,a%20inicios%20del%20siglo%20XX.&text=El%20pragmatismo%20%20en%20este%20sentido,positivista%20de%20verificabilidad%20del%20significado.>

científico la perspectiva cuantitativa, capaz de enumerar el comportamiento del mundo social. En la opinión del propio Laswell, su proyecto (Policy Science) se definió como una batalla ganada en materia de definición de su método, entendiendo que paralelamente la ciencia política se presentaba también como triunfadora, “siendo la más tardía y reticente a abandonar sus compromisos valorativos y a estructurar cuantitativamente su método, había sido sacudida y renovada en el periodo de entreguerras” (Aguilar, 1992, p.44). Es importante reconocer la influencia que la propuesta académica de Laswell fomenta y se posiciona de forma hegemónica en el estudio de las políticas públicas.

Para un contexto actual, el académico A. Eslava argumenta la existencia de múltiples enfoques en política pública determinados tras una mirada generalizante y tradicional, ya que estos se sitúan y sustentan a partir de datos y relatos, es decir, existen algunos enfoques que son más racionales y cuantitativos y otros enfoques más constructivistas y cualitativos. (A. Eslava, comunicación personal, 2018). André Noël Roth (2007) sitúa el análisis de las políticas públicas en la actualidad bajo la tradición positivista y post-positivista como paradigmas dominantes en la disciplina, reconociendo según este mismo autor que, para el análisis de las políticas públicas poco se ha trascendido hacia el grueso de prácticas investigativas. Debido a que:

La gran mayoría de los investigadores, sobre todo los cercanos a los círculos gubernamentales, tiende a seguir situándose en una perspectiva científica que se inscribe en la tradición (neo)positivista o racionalista crítica, ampliamente dominada por el uso de enfoques cuantitativos o meramente descriptivos. (Roth, 2007, p. 45)

Si bien para América Latina el interés por la hechura de políticas públicas y su análisis en centros académicos llega a inicios del siglo XX,¹⁷ Cuervo afianza esta idea citando a Merino, con el cual afirmará que la política pública en América Latina llega de la mano del discurso neoliberal, es decir, se producen las políticas públicas como discurso en los años 80,

¹⁷ Según Roth (2007) estuvo enmarcada y alentada por “diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, han ejercido a favor de una reforma del Estado en el marco de las orientaciones neoliberales del llamado “consenso de Washington” (p. 45).

en la misma época en donde los ajustes estructurales en los países se implementaron bajo políticas neoliberales (J. Cuervo, comunicación personal, 2018).

Desde hace algunos años la academia se ha abierto al debate sobre la pertinencia en la apropiación de otros paradigmas que comprendan los problemas emergentes de la región, pensados desde la complejidad de los fenómenos sociales que enfrentan los gobiernos y situando las demandas que consigo han surgido desde la implementación de modelos económicos como el neoliberal para los países latinoamericanos. Ya que según Roth (2007) continúa privilegiando y predominando una postura intelectual de tipo positivista o neopositivista apoyada en gran parte en los postulados de la microeconomía y en instrumentos desarrollados por la sociometría y la econometría.

Teniendo en cuenta lo anterior, el enfoque constructivista comenzará a tener relevancia, pues permite no asumir una verdad absoluta alejándose de paradigmas tradicionales como el positivista, ya que admite que la verdad es construida y explorada a partir de la comprensión de la problemática específica. El constructivismo posibilita el ejercicio de identificar supuestos, de mirar premisas y las distintas posturas de actores, los roles que estos tienen en relación con la problemática estudiada. Siendo preciso resaltar que las personas no deben ser vistas simplemente como víctimas o como posibles perjudicados, sino eventualmente estas deben estar en función de incidir en la formulación de solución ante problemáticas. (G. Ordoñez, comunicación personal, 2018).

Proponiendo desde esta perspectiva un debate académico enmarcado en torno a la integración de paradigmas que propicien una discusión académica de aquellos fenómenos sociales, para así poder desligar aquella pretensión por la dominación completa o hegemónica de un único paradigma social en la disciplina de las políticas públicas. Roth (2007) hace referencia a lo expresado en la medida en que: “No existe una sola perspectiva válida para hacer ciencia, y esta, como cualquier otro campo de actividades humanas, es un campo sujeto a relaciones de poder: se “sociologiza y politiza” la actividad científica” (p.51)

Es por ello que desde el constructivismo se debe destacar lo que en palabras de Gonzalo Ordoñez representa como uno de los enfoques que trascienden la idea de la

complejidad de los constructos que se establecen como verdad en una sociedad y, por tanto, se construyen de manera consensuada y horizontal con el fin de obtener una apropiación conceptual y cultural del tema a discutir o problema a intervenir. Metodología constructivista que no privilegia enfoques propiamente cuantitativos o economicistas, integrando a este “procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, hermenéutica y dialéctica” (Roth, 2007, p.52)

Para esta investigación la adopción de nuevas posturas epistémicas y metodológicas en el análisis y en lo concerniente al proceso de decisión política se presentan como necesarias, pues si bien existe una hegemonía epistémica de tipo positivista y su metodología cuantitativa en el análisis de las políticas públicas; se denota relevante la vinculación de nuevas posturas como el constructivismo y metodologías de corte cualitativo que pretendan también encaminar un acompañamiento desde la científicidad y la academia al análisis de las políticas públicas para los niveles gubernamentales.

Siendo el constructivismo y la metodología cualitativa relevantes para entender desde la descripción e interpretación el desarrollo de los fenómenos sociales. Lo anterior se acoge para analizar el acuerdo 028 del 2016, pues las voces de los responsables de la formulación del documento denominado política pública de asentamientos informales para el municipio de Neiva y los lineamientos concretados y sugeridos por la administración municipal se analizarán desde la relación y vinculación que estos poseen con el factor social y en específico, con aquellas condiciones de vida, problemas e intereses de la población asentada informalmente.

Lo expresado permitirá medir la factibilidad e impacto de las acciones denominadas como política pública desde las perspectivas del sector poblacional que será impactado por esta acción municipal. Ya que, la escogencias del constructivismo y metodología cualitativa para analizar políticas públicas se han convertido en una demanda en la actualidad, pues abogan por reconocer de forma directa los impactos que las acciones políticas tienen sobre la pluralidad poblacional y las múltiples percepciones de los problemas que estas padecen.

Todo ello soportado desde una perspectiva constructivista y no simplemente dada desde la verticalidad del poder político, económico y el dominio de una sola postura científica en el análisis de las políticas públicas.

Conclusiones

Abarcar la categoría de Estado y su relación con las políticas públicas implica no sólo un estudio de las condiciones normativas que de este se derivan, sino también la importancia de su entendimiento desde la comprensión de las fuerzas sociales que influyen en su transformación. Lo dicho anteriormente se argumenta a través de la hegemonía en los estudios sobre las acciones de las instituciones como formas concretas que materializan la noción de Estado y que por medio de las cuales se han priorizado a partir de análisis jurídico - normativo, aludiendo sus funciones como máximas representaciones de poder estatal que domina la sociedad, sin reconocer la correlación de fuerzas y el poder de la sociedad para transformarlas.

Es previsible la formulación de normas, leyes, decretos o acuerdos que si bien dan un sustento de poder para intervenir a través acciones políticas aquellos fenómenos sociales como lo son los asentamientos informales, a la vez estas mismas acciones de carácter político no puede generar una suposición que sobreponga para este caso al acuerdo 028 de 2016 como un instrumento que por ser normativo sea considerado ajustado a la realidad para llevar a cabo soluciones a las problemáticas sociales de los asentados en Neiva.

Es por ello que lo desarrollado en este artículo de investigación en materia teórica se considera como una guía rectora que ayude a profundizar por medio de una caracterización próxima el acuerdo 028 del 2016, cuyo fin es presenciar a este más allá de un formalismo jurídico, ya que, desde nuestra perspectiva, para considerarse como política pública, el acuerdo 028 de 2016 debe estar soportado por un desarrollo científico, académico o disciplinar propuesto y forjado desde el análisis de las políticas públicas, enfatizando con

ello, la adopción de estudios previos del fenómeno a intervenir y el cumplimiento de las etapas (origen, diseño, gestión y evaluación)

Considerar política pública al acuerdo 028 de 2016 por su carácter de acuerdo municipal ligado formalismos jurídicos no debe suponer que este responde a las demandas de los asentados y concreta acciones para mejorar las condiciones de vida y el déficit de vivienda desde la entidad territorial mediante el aterrizaje de normatividad gestada desde el poder centralizado en el país.

Enfatizando que si bien se ha concretado un acuerdo municipal para intervenir el fenómeno de asentamientos informales en Neiva, este desde una primera perspectiva y análisis se presenta como un insumo para la creación y puesta en marcha de una política pública, más no una acción que desde el desarrollo teórico y académico se ha dado sobre el análisis de las políticas públicas. Afirmación que se pretende demostrar en un próximo análisis que será soportado por este proyecto de investigación, en donde se reconocerá a través de una caracterización del acuerdo 028 del 2016 si éste vincula los lineamientos del análisis científico (caracterización y diagnósticos del fenómeno social a estudiar) para su intervención, presentándose como elementos centrales que la misma categoría sobre el análisis de las políticas públicas ha desarrollado en su transcurrir académico para acompañar las acciones de los gobiernos y en este caso para soportar la veracidad de las acciones destinadas por el municipio de Neiva para los asentamientos informales de la ciudad.

Resaltando la evolución de la categoría de análisis sobre política pública desde la idea de acciones no improvisadas por parte de los Estados, ya que según el mismo desarrollo académico de las políticas públicas se soporta desde postulados teóricos y metodológicos que pretenden acompañar la acción gubernamental; pues es la hechura las políticas públicas la que permite medir el grado de estudio e intervención de aquellos fenómenos o problemas socialmente relevantes para una comunidad.

Para el caso en concreto, se debe precisar en qué medida el acuerdo 028 propició estudios detallados que pueda caracterizar a la población asentada en el municipio de Neiva y la realización de diagnósticos que posibiliten reconocer el estado de vulnerabilidad de las personas que habitan estos territorios y el panorama del déficit de vivienda. Resaltando con ello la forma en cómo la entidad territorial dispone dentro de su competencias administrativas la normatividad nacional que regula por medio de políticas habitacionales este fenómeno para los habitantes de los asentamientos.

En materia de enfoques para el análisis de políticas públicas, se hace una sugerencia en torno a un análisis del acuerdo 028 de 2016 desde el enfoque institucionalista y neo institucionalista dadas las características de Colombia como un país centralista, regido por su función desde el apego por la norma y con ella el desarrollo de políticas de corte neoliberal; visibilizadas bajo un dominio estatal sustentado desde el Top Down y con las cuales se da viabilidad al aterrizaje de estas por parte de las entidades territoriales que componen geo políticamente el país, haciendo hincapié a la referida para la política de vivienda nacional. Ello permitirá a través de dicho enfoque escogido, la identificación del dominio estatal en la formulación e implementación de las políticas públicas y las medidas que el mismo precisa a través de reglas de juego para la integralidad de población impactada y la vinculación de los problemas sociales.

Lo anterior se determina desde el cumplimiento de las etapas establecidas en el ciclo de las políticas públicas sustentadas originalmente por un modelo secuencial, el cual implica según él mismo una dinámica lineal o de paso a paso en su cumplimiento, en la que cada etapa tiene una forma de ser abordada con una temporalidad específica desde la idea de un desarrollo continuo entre estas. No obstante, es importante reconocer que para esta investigación la adopción de un proceso para el análisis de una política pública no se tendrá en cuenta dicha linealidad expuesta, es decir, percibimos el proceso de las políticas públicas sin un orden predeterminado, pero en el cual se desarrolle la totalidad de las etapas propuestas teóricamente, permitiendo proponer una discusión amplia y compleja sobre el

tema a intervenir a partir del control social y da vía a la retroalimentación , pues las etapas se conciben desde perspectivas abiertas y asincrónicas.

La participación social y su incidencia en las acciones determinadas como políticas públicas, se convierte entonces, como un objetivo central en esta investigación, pues la importancia de alentar un cambio en las lógicas que guían la realización de políticas públicas supone entender cómo las dinámicas sociales y los problemas que padece sectores poblacionales como los representados por los asentamientos informales no están siendo vinculados en la formulación de políticas públicas en Colombia, ya que los intereses económicos del mercado y sectores privados han moldeado y limitado el accionar del Estado colombiano. Se percibe la participación social entonces como un hecho formal pero no determinada a través de una discusión que posibilite espacios de concertación, dicho proceso descrito termina condicionando las acciones administrativas de las entidades estatales como decisiones totalizadoras y legitimadas por la ciudadanía.

Siendo el déficit de vivienda y las soluciones propuestas para afrontarlo por parte de la institucionalidad colombiana desde lineamientos internacionales, nacionales y locales, componentes sugeridos para describirlos en un próximo análisis; como respuesta al segundo objetivo de esta investigación; comprendiendo que la acción gubernamental es la responsable de la comprensión de los problemas sociales y la planeación de acciones políticas para superar dicho déficit de vivienda y mejorar las condiciones de vida de la población asentada de manera informal.

La comprensión de complejidades sociales y posteriores alternativas de intervención o mitigación por parte del aparato estatal, son percibidas como una consecuencia de la no integración y la imposibilidad de inserción de su población a las dinámicas económicas propias del sistema neoliberal. Esto posibilitará un entendimiento de cómo el Estado se posiciona como un actor que moldea la realidad social de acuerdo a lo que definen las

políticas económicas , concretadas mediante la formulación de las políticas públicas a lo largo de esta investigación.

Las nociones que se tienen en torno a la vivienda, son retomadas como uno de los factores dinamizadores de la economía misma y cuya intervención debe estar presupuestada para alentar al mercado desde las acciones dadas en materia de políticas nacionales que surgen para suplir las demandas de vivienda de la población colombiana. La relación económica entre el derecho a la vivienda y la influencia del mercado se presenta como un panorama para entender si el acuerdo 028 de 2016 dimensionado como política pública por la administración municipal de Neiva responde a esas demandas y problemas que como sociedad padece la población asentada informalmente en la ciudad, y que exigen la formulación de una serie de preguntas como ¿cuál es la lectura por parte de la administración municipal sobre los asentamientos informales en la ciudad de Neiva? ¿es posible la legalización u reubicación de los mismos sin afectar los procesos que se gestan dentro de estos asentamientos?, ¿cuáles serán las fuentes de financiación de esta política pública? y ¿cuál será el papel de la banca en esta política pública gestada para la intervención de un fenómeno social habitacional?

Si bien encontramos acciones que se han desarrollado por parte de la administración municipal destinadas como una acción estatal para dar respuesta a la proliferación de asentamientos humanos informales, estas no se pueden limitar a la legalización de predios e inserción a la banca de la población asentada informalmente, sino que debe internalizar estas acciones políticas como instrumentos de intervención desde y para lo social, partiendo del reconocimiento de los procesos gestados dentro de los asentamientos y que dan cuenta de las fracturas sociales que se producen en las dinámicas de construcción habitacionales; el desarraigo, el despojo, el desplazamiento y la violencia económica en muchas ocasiones convierten el asentarse en un proceso de resistencia ante un sistema económico, social, político y cultural que no le reconoce.

Por ende, la reivindicación e identificación de luchas geoespaciales por el derecho a la ciudad muestran una clara necesidad por abordar este tipo de fenómenos más allá de las lógicas del mercado y las soluciones que este dispone para la superación del déficit de vivienda. El no identificar en las brechas de desigualdad económica imposibilitan gestar un proceso de transición habitacional óptimo para los asentados, se convierten en ello y a largo plazo políticas públicas fallidas, tendientes a complejizar el fenómeno de los asentamientos como problemas no manejables.

Concluimos en la idea en que la formulación de políticas habitacionales a nivel nacional e implementadas a nivel territorial, no pueden limitarse al análisis cuantitativo de las complejidades sociales, así como en el diseño racional y economicista de políticas públicas, ya que el dominio de lo económico y de posturas positivistas han desvinculado un estudio cualitativo de las capas poblacionales, el cual pretende reconocer aquellas condiciones dadas desde las propias voces de poblaciones desplazadas de lo rural a lo urbano, a causa del conflicto armado, aquellas afectadas por la falta de empleo que determinan la no integración a los procesos económicos o del mercado.

Siendo el acuerdo 028 de 2016 posible de ser catalogado no como política pública, pues aun siendo un instrumento jurídico – normativo sólo es un soporte para que este se constituya como una acción legal desde lo estatal.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Arroyave, S. (2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional*, 95-111.
- Bonetti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. Buenos Aires: CLACSO; San Pablo; Mercado de Letras.

- Caicedo, J. (2006). Configuración y evolución del modelo de gestión habitacional en Chile y Colombia. *Bitácora*, 158-177.
- Calvento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Convergencia*, 41-59.
- Concejo de Neiva. (2016). Acuerdo Municipal No. 028 de 2016 "Por medio del cual se implementa la política pública de asentamiento informales en el municipio de Neiva. Neiva.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Dávalos, P. (2013). El proyecto político de la sociedad del monte peregrino: distopía y violencia neoliberal. *Revista Digital La Línea de Fuego*.
- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Justicia*, 107-121.
- Díaz, F. (2018). *Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución*. Querétaro, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 97-123). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Farrés, O. (2010). El trasfondo económico de la ciudadanía. En V. Camps, *Democracia sin ciudadanos: la construcción de la ciudadanía en las democracias liberales* (págs. 37-54). Madrid: Ediciones Trotta.
- Giménez, C., & Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, 51-80.
- Gómez, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno. En X. y. Arango, *Ciencia política Perspectiva Multidisciplinaria* (págs. 29-48). México D.F.: Tirant lo Blanch México.
- González, A. (2003). Los paradigmas de investigación en las ciencias sociales. *ISLAS*, 125-135.
- Grandinetti, R. (s.f.). *Una propuesta metodológica para el diseño de organizaciones públicas locales*.

- Grandinetti, R., & Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En A. Roffman, *Participación, política públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (págs. 53-72). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 80-91.
- Huerta, M. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y Cultura*, 121-150.
- Imilan, W., Olivera, P., & Beswick, J. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI*, 163-190.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jiménez, W., & Ramírez, C. (2008). *Gobierno y políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas públicas . En L. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Marazzi, V., & Gualdoni, N. (2017). Cambios y continuidades en las políticas públicas de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 217-244.
- Meny, I., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis*. México: FLACSO.
- Pino, J. (2017). Aspectos metodológicos para evaluar una política pública. *Revista Humanismo y Sociedad*, 1-7.

- Roffman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, 6-29.
- Roth, A. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 17-56). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Tamayo, M. (2003). *El proceso de la investigación científica*. México D.F.: Limusa.
- Tamayo, M., & Carrillo, E. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro internacional*, 658-681.
- Valencia, G., & Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios políticos*, 93-121.
- Vásquez, T. (2006). *La Constitución del 91, entre los derechos y el modelo de desarrollo*. Bogotá, Colombia: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de "política pública". *Desafíos*, 149-187.
- Eslava, A. (2018). *Foro Enseñanza e Investigación de las Políticas Públicas en Colombia – En homenaje a Luis Fernando Aguilar Villanueva* [In person]. Universidad Externado y Universidad Nacional de Colombia –sedes Bogotá.
- Cuervo, J. I. (2018). *Foro Enseñanza e Investigación de las Políticas Públicas en Colombia – En homenaje a Luis Fernando Aguilar Villanueva* [In person]. Universidad Externado y Universidad Nacional de Colombia –sedes Bogotá.
- Trujillo, J. J. (2018). *Foro Enseñanza e Investigación de las Políticas Públicas en Colombia – En homenaje a Luis Fernando Aguilar Villanueva* [In person]. Universidad Externado y Universidad Nacional de Colombia –sedes Bogotá.

- Silva Martínez , G. A. (2018). *Secretaría de Vivienda y Habitación del municipio de Neiva* [In person]. Alcaldía de Neiva.
- Ordoñez , G. (2018). *Foro Enseñanza e Investigación de las Políticas Públicas en Colombia – En homenaje a Luis Fernando Aguilar Villanueva* [In person]. Universidad Externado y Universidad Nacional de Colombia –sedes Bogotá.
- Vargas Velasquez,A.(1998). *Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político* . En Colombia, Estudios Políticos. ed: Editorial Universidad de Antioquia. p. 157-180
- Universidad del Rosario.(2007).*La evolución de la política de vivienda en Colombia*. Bogotá, Colombia:Universidad, Ciencia y Desarrollo » Fascículos Anteriores » Tomo II - » Fascículo 11.
- Saldarriaga Sola, A.(2008).*El papel de los bienes meritorios en la economía*. Colombia - Universidad de los Andes.