

ANÁLISIS POLÍTICAS PÚBLICAS CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO
DE REDES VIALES ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE ROSAS
2001 – 2003

JUAN CARLOS DELAGADO

UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA
POPAYAN
2005

ANÁLISIS POLÍTICAS PÚBLICAS CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO
DE REDES VIALES ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE ROSAS
2001 – 2003

JUAN CARLOS DELAGADO

Trabajo de grado presentado como requisito para optar el titulo de:

POLITOLOGO

DIRECTOR DE TESIS
JAIME FAJARDO
ADMINISTRADOR PÚBLICO

UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA
PROGRAMA DE CIENCIA POLITICA
POPAYAN
2005

NOTA DE ACEPTACION

PRESIDENTE DEL JURADO

JURADO

JURADO

JURADO

Popayán _____ de _____ de 2005

A mi madre Marìa Rovira Ausecha y a mis hermanos Edward, Dora y Jenny
quienes espiritualmente me acompañaron e inspiraron en mi el valor
suficiente para llegar el final de mi carrera.
A mi hijo Juan Sebastián.
A mi compañera Marinela

AGRADECIMIENTOS

La presente es una gran oportunidad para agradecer a mis profesores y compañeros todos los momentos académicos que viví durante el desarrollo de mi carrera.

Debo también hacer un reconocimiento de gratitud al Dr. Jaime Fajardo, quien con su sapiencia y buena voluntad guió mis primeros pasos en el presente trabajo de grado y lo llevó con éxito a su culminación.

Imposible dejar de mencionar en esta nota de agradecimiento a los profesores Hernando Paredes, André Noe Roth Debeul, Jairo Ortiz y Willian Mina, quienes con su carisma y conocimientos supieron transmitir el saber político en todas las horas de clase, y quienes supieron hacer sus críticas, plantear recomendaciones y finalmente llegar a la meta deseada.

Quiero por último agradecer amorosamente a mi madre María Rovira, quien incansablemente, con consejos sabios, amor silencioso y fraternal me animó en mi empresa.

RESUMEN

El trabajo realizado es una investigación que canaliza el ejercicio de análisis de una Política Pública, en el presente caso el mantenimiento de la red vial del municipio de Rosas Cauca.

El trabajo consta de tres capítulos, en los cuales se trata el tema así: en un marco teórico y conceptual se determinan las principales consideraciones que inspiran el análisis de una política pública.

Se hace una reseña histórica del municipio en donde se deja ver sus características principales en cuanto a la red vial.

Se entra de lleno a analizar la política pública que se desarrolló durante la administración del alcalde Jesús Salazar. Se utilizan todos los elementos de análisis y se considera esta parte del trabajo como el eje del mismo.

Se termina el trabajo haciendo unas conclusiones que están concatenadas con el desarrollo del análisis.

CUANDO SE PREVEEN LOS PELIGROS
(Y ÉSTE ES EL PRIVILEGIO DE LOS PRUDENTES),

PRONTO SE CONJURAN; PERO SI,

DESCONOCIÉNDOLOS, SE LOS DEJA

CRECER DE MODO QUE NADIE LOS

ADVIERTA, SON

IRREMEDIABLES

Nicolás Maquiavelo
El Príncipe Capítulo III

INTRODUCCIÓN

Es mi propósito en el presente trabajo explorar los caminos que ha recorrido, en las diferentes etapas, la política pública de Construcción y Mantenimiento de Redes viales en el Municipio de Rosas. Específicamente, examinaré los factores que intervinieron en la construcción del diagnóstico y la identificación del problema, su inclusión en la agenda pública, las alternativas que surgieron, las decisiones tomadas y aquellas que se evitaron, así como los factores que influyeron e influyen en su implementación.

Esta investigación es de gran importancia para convocar a la reflexión y al debate acerca del proceso de formulación de las políticas, como al análisis de políticas específicas diseñadas para resolver los principales problemas públicos que enfrentan tanto el gobierno, como la sociedad civil. La investigación desarrolla una visión integrada acerca del tipo de transformaciones que debe experimentar el Estado y el proceso de formulación de las políticas públicas para responder a las demandas generadas por los recientes cambios económico-sociales que se han producido en nuestro país, junto con nuevas formas de gestión de los programas públicos, facilitando la labor del gobierno en los sectores específicos en que hoy se centra su actuación. Su énfasis principal se coloca sobre los procesos de formulación de las políticas públicas y, por lo tanto, en forma inseparable en la modernización del Estado, la organización del gobierno y los sistemas de gestión pública, relevando sus experiencias más modernas en materia de planificación estratégica, gestión participativa y otros

énfasis que en la actualidad debe tener la acción del Estado, aquí es bueno recordar que es el hombre quien construye Estado.

Los hombres gobiernan, unos a otros, pero en esta relación política, se presentan una serie de situaciones que ponen en juego el prestigio de quienes gobiernan y la seguridad y el bienestar de los gobernados. La conformación del Estado, tiene que ver con determinadas leyes de naturaleza en donde el temor por el ejercicio del poder puede someter a una comunidad o verse sorprendida por la fuerza de una ley. En tal sentido la concertación para gobernar debe manifestarse en la interpretación de las necesidades más sentidas y aplicar una política pública que de verdad contribuya al mejoramiento de la sociedad.

El trabajo está dividido en tres capítulos:

En el Primero: “Marco Teórico y Conceptual”. Trataré de determinar las principales consideraciones que inspiran el análisis de la Política Pública, la cual contribuye con su conocimiento sistemático a la solución de los problemas públicos que enfrenta la sociedad actual. Además es desde el análisis científico de este campo, donde se formulan las Políticas, se toman decisiones y se llevan a cabo acciones que resultan del intercambio de los agentes estatales, principalmente los gubernamentales, con los agentes sociales y grupos apolíticos.

En el segundo: “Consideraciones Generales y Particulares”. Me interesa resaltar la realidad del Municipio teniendo en cuenta su ubicación Geopolítica, su Historia, así como su situación económica y obras de infraestructura.

En el Tercero: “Análisis de la Política Pública”. Evidencio la significación e importancia del Análisis de una Política Pública, donde se pone a prueba una

hipótesis que cumple el papel fundamental de servir de hilo conductor del análisis y sirve como referente para el acopio de información, la cual subyace a la misma de manera explícita o implícita y para ello se hace una reconstrucción del Proceso vivido por la Política Pública Construcción y Mantenimiento de Redes Viales en el Municipio de Rosas, involucrando los diversos factores que la condicionan o la modifican y el rol cumplido frente a la misma por los distintos actores que tienen que ver directa o indirectamente con la Política Pública. Para el ejercicio evaluativo resaltaré la apreciación acerca de los resultados, efectos e impactos de la acción pública.

En la parte final se hacen unas conclusiones pertinentes en donde queda plasmada toda una serie de visiones, críticas, sugerencias y otras consideraciones que están directamente relacionadas con los hechos que se encontraron en la planificación, toma de decisiones, aplicación, resultados y todo lo concerniente a la Política Pública relacionada con la problemática vial en el Municipio de Rosas Cauca.

Lógicamente se plasma la bibliografía y se termina el trabajo con la aplicación de unos anexos que dan explicación final y complementaria al trabajo en sí.

CAPITULO I

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

La política pública la podemos entender como “el conjunto de sucesivas decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que pretenden la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”(Vargas, 1999:57). Podemos señalar que “las políticas públicas son un modo de acción solo concebible racionalmente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones.”(Álvarez, 1992:162)

La perspectiva del análisis de Políticas Públicas surge como complemento a las perspectivas tradicionales de estudio de la administración pública. Los dos grandes paradigmas de estudio de la administración pública, el liberal y el marxista a pesar de partir de presupuestos teórico-analíticos diferentes(Nioche, 1982:97), ambos coincidían en considerar la administración pública como sujeta al poder político, es decir sin ninguna autonomía, funcionando según reglas propias y con una estructura jerárquica unitaria. Por su parte Max Weber (1997:174) hace una gran contribución a la comprensión de la administración pública al considerarla como el instrumento privilegiado de la dominación legítima y concebirla como una institución y como una organización.

Tanto la perspectiva institucional, que concibe a la administración pública como instrumento de dominación con características de sumisión al poder político, al sistema jurídico particular, que opera con una racionalidad propia y cuyo financiamiento no depende del mercado sino de presupuestos del erario público, como la perspectiva organizacional que la analiza con la complejidad y tamaño de las grandes organizaciones burocráticas, que

presta servicios antes que fabrique productos y que dispone de medios de acción específicos, siguen siendo perspectivas cortas para la comprensión de algo esencialmente dinámico como lo es la formulación e implementación de políticas públicas (Nioche, 1982:98).

El análisis de Políticas Públicas, entonces pretende ser una perspectiva complementaria, no sustitutiva, de las anteriores, para comprender el fenómeno burocrático-administrativo y su funcionamiento de una manera más global y tiene la pretensión de hacer un aporte dinámico en el estudio de la administración pública: la administración ejecutando políticas públicas.

Como punto de partida del análisis, se entiende que la política pública es un proceso, un curso de acción colectiva que involucra a todo un conjunto complejo de decisores y operadores y que se expresa en un comportamiento intencional y planeado (Lowi, 1996:71). En este sentido, “es un proceso en tanto es el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y sociales y, es un curso de acción colectiva en la medida que es una estrategia de acción deliberadamente diseñada y calculada, en función a determinados objetivos”(Oszlak, 1980:134).

Considero importante tener en cuenta cuatro grandes características del Análisis de Política Pública para el estudio propuesto:

“- La Política Pública como unidad de análisis, esto es que toda su mirada la va a realizar a partir y con base en lo que sucede en el proceso de la política pública;

- Tiene una pretensión explicativa y no simplemente descriptiva, es decir que su ambición no es simplemente contar lo que pasó, sino fundamentalmente avanzar explicaciones acerca del porqué y que pueda explicar lo que

sucedió; pretende hacer una conceptualización acerca del proceso en curso generado por la política pública;

- Apela al análisis histórico (o diacrónico) en la medida en que el análisis de política pública pretende reconstruir el proceso vivido por la política pública desde sus orígenes hasta el momento en que se analiza;

- Rompe con las barreras que separan al sistema político-administración pública-sociedad y busca interrelacionarlos alrededor del proceso desarrollado por la política pública.”(Vargas,1982:2)

Por lo anteriormente señalado se puede afirmar que el análisis de política pública es una perspectiva de abordar la relación Estado-Sociedad, pero dando prioridad al momento estatal-administrativo. A partir de un supuesto teórico-metodológico que nos lleva a reconocer al aparato estatal como una organización social compleja que no está influido en su acción por determinantes unívocos de esfera política o social sino interactuando con estos. La política pública entonces es el resultado de esas relaciones (presiones, negociaciones, acuerdos) de esta organización social compleja a su interior y de ella con los distintos actores de la sociedad y del sistema político.

Se puede proyectar un trabajo, se puede consultar y utilizar variedad de recursos en la intención de obtener un resultado que manifieste un alto porcentaje de aceptación entre aquellos a quien afecta la política pública aplicada, sin embargo, se hace difícil obtener un resultado preciso, puesto que antes y durante el desarrollo de la política pública aplicada los cambios pueden derivarse del curso de los acontecimientos políticos o coyunturales, cambios en términos de respuesta, tanto de personas políticas, entidades, presupuestos, gobernantes, relaciones políticas y, lógicamente, la sociedad que se verá afectada por los resultados de la política pública aplicada. En sí,

el desarrollo de la política pública, en sus fases de estudio, viabilidad, socialización, implementación y desarrollo, se sujetan a las relaciones que se establezcan con todos los actores que, de una u otra manera se vean comprometidos, es decir, cuando el gobernante que pretende aplicar una política pública entabla relaciones con un poder político de más alto rango y pretende en esta acción relevar sus puntos de vista, sus argumentos, sus intenciones y la obtención de una aprobación, se ve enfrentado a un proceso de acercamientos de todo tipo, no solo con la persona que tiene al frente, sino también con el resultado de los acuerdos logrados, es decir, debe coordinar esos logros o acuerdos, con otros actores que de pronto no están de acuerdo con lo establecido, iniciándose así, una compleja red de relaciones que pueden hacer salir de cauce el proyecto que se pretende implementar.

En lo anterior, se debe tener en cuenta que la implementación de una política pública, está relacionada con varios factores que se presentan al momento de implementarla, con el poder que se tenga para no permitir que el curso de la política pública sufra alteraciones que desvíen los objetivos trazados o en el peor de los casos que estos no se obtengan. Al final, todos esos factores servirán para el análisis de la política pública aplicada, en especial, en como se afecta el comportamiento de las personas que incluye la política pública y contraponerlo a la fuerza que se ejerce sobre el entorno del comportamiento de esas personas, es decir, tener como punto de referencia analítica la tipología de Lowi. (Ver Roth Deubel 2002:43).

De otra parte, la formulación de una política pública, no está sujeta a unos actores posicionados gubernamentalmente, tampoco tiene orígenes exactos en las personas a las que afectará la política, o el entorno en donde se va a desarrollar (en el presente caso, situación geográfica de veredas que se encuentran aisladas por falta de vías de comunicación), la formulación es un

campo en donde todos los actores pueden considerarse protagonistas o actores secundarios, según el caso, pero de todas maneras, actores que juegan un papel importante al momento de tomar una decisión ya que deben confrontarse en muchos aspectos.

En cuanto a la planificación, el Estado, en nuestro caso representado por la Administración Municipal del Municipio de Rosas, tiene una ingerencia importante, puesto que debe acudir a su departamento especializado (Oficina de Planeación), debido a que debe poseer unos elementos que permitan hacer medición de resultados “El esfuerzo planificador del Estado parte de la idea de que para el logro de objetivos existen criterios susceptibles de medición, que permiten elaborar y tomar las mejores decisiones posibles, o incluso la decisión perfecta” (Roth Debeul 2002:78). La importancia de la planificación está directamente relacionada con el papel que juega una decisión política, la que generalmente, se asocia o se relaciona con la sapiencia del gobernante, con la inteligencia para gobernar y en definitiva con un resultado político en cuanto a objetivo social de la política. Es aquí donde la planificación se torna compleja por la cantidad de elementos que deben tenerse en cuenta.

El aparato estatal es entonces un espacio de conflicto político y social y el tránsito de la política pública a su interior trasciende el horizonte de la simple eficiencia económica para situarse en el marco más amplio de los conflictos sociales, de los distintos intereses en juego, es decir de los objetivos buscados por los distintos actores donde la burocracia es uno más, pero es un actor calificado por su origen y su inserción al interior del aparato estatal (Vargas, 1990:95).

Hay distintas formas de relación entre gobierno y ciudadanos; a cada tipo de Política Pública corresponden ciertos sectores de la actividad gubernamental y ciertas instituciones del Estado; es decir, que en las sociedades modernas

a cada tipo de Política Pública corresponde un conjunto estable de relaciones que constituyen una estructura macro- política. Las políticas de gasto público o de infraestructura se refiere a la creación de condiciones materiales generales para la producción: obras públicas, desarrollo regional. Las políticas de infraestructura representan una tentativa de influenciar indirectamente la acción de los ciudadanos, actuando sobre sus recursos y sus motivaciones(Monteiro, 1982:123).

En el caso que nos ocupa y considerando la política pública como el conjunto de hechos y realizaciones, es preciso considerar que son graves para una región las consecuencias de contar con una red vial inadecuada. Las deficiencias de diseño y de cobertura se traducen en problemas de accesibilidad, mayores costos de transporte, incremento de los accidentes, limitación de la tan necesaria competitividad y otros serios inconvenientes para el bienestar individual y colectivo. En otras palabras, una conservación vial deficiente puede representar pérdidas similares al crecimiento de la economía, entorpeciendo considerablemente el desarrollo. A ello debe agregarse que las deficiencias de diseño y cobertura se traducen también en una mayor cantidad de accidentes y costos operacionales, problemas de accesibilidad y otros serios inconvenientes para el bienestar individual y colectivo. En consecuencia, debe propenderse a la existencia de redes viales suficientes, de estándar apropiado y en buen estado, extremando esfuerzos para lograrlo a un costo razonable, como una forma idónea de fomentar el bienestar general.

Las políticas reflejan la orientación, lineamientos, prioridades y énfasis del trabajo de una entidad. En relación a los caminos es importante tener definiciones sobre cobertura y estándar de la red, niveles de conservación y estado de las vías, quiénes deben asumir los costos viales, los métodos de financiamiento, formas y procedimientos para llevar a cabo los trabajos,

efectividad institucional, relaciones con los usuarios, seguridad vial, protección del medio ambiente, etc. En esencia, las políticas viales son una manera de interpretar lo que se entiende por interés público en el ámbito de los caminos. La labor de los organismos viales tiene la dimensión de un servicio de provisión y mantenimiento de caminos y calles, que se brinda a la nación como un todo. Hacerlo apropiadamente implica un esfuerzo organizativo considerable. En primera instancia, debe tomarse conciencia de cuáles son las tareas básicas requeridas. Estas son la defensa del interés público, la gestión de las redes viales y la ejecución de las obras.

El interés público tiene relación con el bienestar de la sociedad como un todo en el ámbito de las vías públicas. La defensa del interés público comprende esencialmente la expedición de las normas del sector, la fijación de las políticas a aplicar, la vigilancia de su cumplimiento y la supervisión de los actores. La Gestión es la determinación y disposición, a mediano y largo plazo, de las acciones que deben efectuarse con la finalidad de alcanzar resultados preestablecidos. En el campo vial, ello significa proveer y mantener una red en la extensión y estado predefinidos en función de los medios disponibles. La ejecución de obras es la materialización de las acciones de construcción, conservación, operación y explotación, incluyéndose los estudios y diseños necesarios en las redes viales (Ministerio de Transporte, 2002:69).

La política pública involucra el Sistema de Poder Institucional, que toma las decisiones, la Administración Pública encargada de ejecutar las decisiones anteriores y la Sociedad que recibe los beneficios o perjuicios de la acción pública. Por ello alrededor de una política Pública y de su proceso se interrelacionan el Sistema de Poder Político, el Aparato Administrativo y la Sociedad, tejiendo un conjunto de interacciones a su alrededor. En líneas generales las políticas nacionales y sectoriales están orientadas a cumplir

objetivos de empleo y mejora del nivel de vida de la población. La herramienta fundamental para la integración y desarrollo del Municipio son sus carreteras. El sector transportes debe participar activamente en el logro de estos objetivos.

CAPITULO I I

CONSIDERACIONES GENERALES Y PARTICULARES

2. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE ROSAS

2.1 LOCALIZACION

Municipio de Rosas, área de la investigación, está localizado al sur de la capital del Departamento del Cauca a una distancia de 48 Kilómetros en la vía de la carretera Panamericana. Se halla aproximadamente a 2°17` de latitud norte y a los 76°45` de longitud w., del meridiano de Greenwich, y una altitud de 1714 metros sobre el nivel del mar. (Diccionario Geográfico Agustín Codazzi, 1978: 1.108).

El área objeto de estudio, está comprendida en el siguiente marco geográfico: Límites: Por el Norte con el Municipio de Timbío, al sur con el Municipio de la Sierra, al Occidente con el Municipio del Tambo, al Oriente con el Municipio de Sotará. Tiene una extensión de 187 Kilómetros cuadrados y está conformada por: la Jurisdicción de Rosas (Cabecera Municipal), y 38 veredas con los nombres de: Párraga, Loma Bajo, Berlín, Guayacanal, Puertollave, Pinzón, El Ramal, El Churo-Tablón, El Líbano, Porvenir, La Florida, Soledad, Santa Clara, Bellavista, El Retiro, Golondrinas, Jigual, Peña Blanca, Lomagrande, Céfiro, Alto de las Yervas, Palo Blanco, la Despenza, Portachuelo, La Laja, Sauce, Gualoto, Ufugú, El Marqués, Bellohorizonte, Guizabalo, la Violeta, Chontaduro, Párraga Viejo, Pan de Azucar, El Diviso, el Altillo. **(Ver Anexo No.1)**

2.2 FACTORES FISICOS

El Municipio de Rosas se levanta sobre la ladera occidental de la Cordillera central, a una altura de 1.714 metros sobre el nivel del mar. Predomina la topografía montañosa, destacándose el Cerro de San Francisco 2.200 Mts y el Cerro Broncazo 2.000 mts; cerros que forman una fortaleza natural; está además el cerro de Mirasurco y Montero. El área está bañada por los Ríos Esmita, Quilcacé, y varias corrientes menores. Sus territorios se distribuyen en los pisos térmicos: cálidos 6 Kms, templados 165 Kms, fríos 26 Kms. La temperatura media es de 19° C. (Op. Cit: 1.108).

El índice de pluviosidad anual es de 2.448 milímetros cúbicos. La abundante lluvia ocasiona grandes daños en las labranzas haciendo intransitables los caminos e insalvables las quebradas y además arrastra la delgada capa vegetal a los lechos de los ríos. Esta situación perjudica no solo al campesino de la localidad sino a todas las comunidades que se relacionan con la Municipalidad Roseña, ya que al escasear los productos, no haber dinero y presentarse dificultad en las vías de acceso a la cabecera municipal, la actividad económica se paraliza.

2.3 POBLACION

La población del Municipio de Rosas, según el último censo de 2003 (DANE-SISBEM) es de 10.417 habitantes, de los cuales 9.569 pertenecen a la población veredal considerada como zona rural y, 848 a la cabecera municipal. La composición por sexo es: cabecera municipal 410 hombres y 438 mujeres; zona rural, 4544 hombres y 5025 mujeres. Sus habitantes en su totalidad son gentes dedicadas a las labores agrícolas y ganaderas; en su composición étnica se encuentran mestizos en la mayor parte del territorio y negros en unas pocas veredas.

El crecimiento de la población es relativamente bajo, pero los datos estadísticos poblacionales no se mantienen estables por mucho tiempo ya que en esta área se está dando, lo que ocurre en casi todos los pueblos de los departamentos más atrasados en el país, esto es, la continua migración a las ciudades, en este caso en una alta proporción.

2.4 VIAS DE COMUNICACION

Por su ubicación geográfica, a orillas de la carretera Panamericana, el Municipio de Rosas tiene facilidad en la Comunicación hacia el Norte y el Sur del país. Sin embargo la deficiente de la red intermunicipal no le permite una amplia comunicación con los Municipios que la circundan hacia la parte occidental y oriental. Son carreteras destapadas, estrechas y algunas inconclusas.

En cuanto a la comunicación interveredal, es aún más deficiente, pues son caminos de herradura o trochas en su mayor parte, **(Ver Anexo Nro. 2)**, éstas vías y caminos generalmente son intransitables en invierno debido a los fuertes deslizamientos de tierra. Situación que perjudica la actividad económica.

Los medios de transporte con que cuenta la comunidad, en cuanto a vehículos automotrices, son pocos, de propiedad privada y algunos en mal estado que atentan contra la vida del pasajero sobre todo el día de mercado (sábado) cuando sobrepasan el cupo requerido, sin que se tenga ningún control por parte de las autoridades. Los dueños especulan con el valor del pasaje cuando se trasporta carga. En cuanto a animales de transporte (caballos, mulas), escasamente lo poseen; la mayoría del campesinado veredal se desplaza a pie y cuando tiene que sacar carga al mercado tienen que alquilar bestias.

2.5 ASPECTO HISTORICO

2.5.1 Origen

En la época republicana y según tradición de las gentes, el Municipio de Rosas se convierte en epicentro de familias migrantes, procedentes especialmente de: Boyacá, Huila, Nariño y de poblaciones cercanas, como Almaguer y Bolívar; quienes llegaron, algunos forzados por persecuciones políticas; otros en busca de refugio, tras no querer participar en las cruentas guerras civiles y políticas que atravesaba la nación (Guerra de los Mil Días 1889 – 1901).

Años más tarde y tras el conflicto Colombo-Peruano (1932), se acelera la construcción de la carretera Panamericana, hecho que atrajo más población migrante, que decide establecerse en esta localidad.

2.5.2 Fundación

La población originalmente se le conoció con el nombre de la Horqueta, nombre alusivo al aspecto geográfico de la región. Su fundación se debe a Don Juan Noguera quien donó los terrenos donde hoy se levanta la sede Municipal; recibió el nombre de Dolores en 1842. Se erigió como Municipio en 1.882 y por Ordenanza No. 41 de 1932 cambió el nombre de Dolores por el de Rosas, en homenaje al General José Avelino Rosas, hijo de ésta localidad y quien fuera uno de los héroes de la Revolución Cubana y quien lleva el sobre nombre del “León del Cauca”. (Arboleda Cristóbal, 1962:43).

2.6 CONSIDERACIONES PARTICULARES DE LAS ZONAS INCLUIDAS EN LA POLÍTICA PÚBLICA.

2.6.1 Aspecto Geográfico

Las zonas incluidas en la Política Pública a analizar, se encuentran localizados en las cinco (5) zonas del Municipio de Rosas. De la Cabecera Municipal, El Marqués está ubicado, por vía carretable a una distancia de 6 kilómetros, y de este lugar al Altillo hay un trayecto de 2,5 Kms, en este lugar se presenta una leve inclinación que hace difícil el acceso cuando se presentan condiciones críticas de invierno.

El Sauce se encuentra ubicado, por vía carretable a una distancia de 15 kilómetros aprox. y de este lugar a Ramal Bajo hay 3,5 Kmt el terreno es un poco empinado ya que este sector está situado en una elevación de 1450 metros sobre el nivel del mar. Ufugú dista, por vía carretable, a 7 kilómetros y de este lugar a Los Cocos hay 2 kilómetros, el terreno es empinado, ya que este sector está situado en una elevación de 1600 metros sobre el nivel del mar. El Céfiro ubicado a 500 Mts de la cabecera Municipal y de este sitio a los Aguacates hay una distancia de 1.5 Kms, el terreno es firme y no presenta fallas en su recorrido. La Florida se encuentra a una distancia aproximada de 10 Kms y de este lugar a Párraga hay un trayecto de 3 Kms, la vía presenta problemas de hundimiento y fallas de orden topográfico. El Cruce del Retiro esta localizado a una distancia aprox. de 15 Kms y para llegar a Bella vista hay una distancia de 2 Km, el acceso es difícil, ya que se presentan derrumbes por la falta de alcantarillas.

La vía Rosas- Portachuelo- La Laja ubicada cerca al perímetro urbano es de difícil acceso ya que es demasiado angosta y le faltan las obras de

mampostería. El Jigal ubicado a una distancia de 20 Kms aprox. y de este sitio a los Pinos hay un recorrido de 2 Km., la vía se encuentra en perfectas condiciones, ya que fueron invertidos una gran cantidad de recursos provenientes del Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Lomagrande dista de la Cabecera Municipal de 2.5 Km. aprox. y de este lugar al Sauce hay una distancia de 12 Km. aprox. la vía se encuentra en buen estado debido al permanente mantenimiento que se le hace en todo su tramo.

La vía El Céfiro-Violeta-Guizabalo- Marquez-Ufugú, es un tramo que por su ubicación geográfica no presenta grandes complicaciones, tiene un buen afirmado y continuamente se le hace un buen mantenimiento. Párraga ubicado al lado de la vía Panamericana a una distancia de 10 Kms y de este lugar a San Antonio hay 1 Km., la vía aunque es un poco estrecha presenta buenas condiciones y es de fácil acceso.

2.6.2 Aspecto económico

Las características económicas de estas veredas están determinadas por una tenencia de la tierra de tipo minifundista en su mayor parte. Los campesinos de estas zonas se ocupan fundamentalmente en labores agrícolas, también suelen trabajar en ganadería y en la pequeña y rudimentaria industria panelera. Como la mayoría tiene su propia parcela o solar, en ella desarrollan buena parte de su actividad agrícola. En general estos minifundios están dedicados a la economía de subsistencia; se cultiva plátano, maíz, frutales etc. Los productos que ocupan mayor extensión y que permiten una renta y una comercialización en mayor escala son: el café, la caña de azúcar y la yuca.

El café es la base de su economía, este se produce en buena cantidad aunque usando tecnología tradicional. El cultivo del café se ve favorecido por el clima ya que todas estas zonas son de clima templado. Su cosecha se realiza entre los meses de Abril a Julio. La casi totalidad de su producción se dedica al comercio; en efecto, el grano ya seco es vendido a la Cooperativa de Caficultores del Cauca y a particulares en la propia cabecera municipal.

Le sigue en importancia comercial la caña de azúcar. Con base en ella se desarrolla a nivel rudimentario la pequeña industria panelera. Su rendimiento ha mejorado gracias a la capacitación ofrecida por la Secretaría de Desarrollo Económico y Medio Ambiente a los cultivadores de la misma. Este producto se comercializa en la cabecera municipal, en Timbio, Popayán y Cali. En la actualidad están agremiados la mayoría de productores en la Asociación de Paneleros de Rosas, (ASOPANELA).

En cuanto a la yuca se refiere, ésta ha tomado una cierta distancia en estos últimos tiempos. Existen unas 10 rallanderías ubicadas en Párraga, Lomabajo y Golondrinas. El almidón que se produce es vendido en Popayán, Calí, Bogotá o Medellín a través de intermediarios que lo compran a bajos precios.

Otro renglón de importancia comercial es la ganadería, aunque está poco desarrollada; su producción está en manos de unos pocos, especialmente de aquellos que poseen más de 10 hectáreas.

De esta manera se concluye que la situación económica de las distintas zonas del Municipio presenta serios problemas de atraso o subdesarrollo. Es una economía precaria que no satisface las necesidades fundamentales de sus habitantes, siendo esta situación una de las causas por las cuales los

campesinos se dedican a sembrar cultivos ilícitos, generando conflictos sociales.

Este bajo nivel de desarrollo económico también frena el progreso cultural del campesino, ya que la educación como elemento importante en el desarrollo de una comunidad, necesita ser atendida con recursos suficientes, tanto humanos como materiales, para alcanzar así un normal desarrollo.

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

3. HIPÓTESIS EXPLICATIVA

3.1 ORIGEN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La construcción, mantenimiento y ampliación de redes viales en el Municipio de Rosas, como Política Pública, tiene sus inicios en el Gobierno del Señor Francisco Rivera Rojas (1992 – 1994). Esta no fue argumento de su campaña, pero se dieron los primeros trazos debido a que el invierno que se desató en la época decembrina del año 1993, pusieron en evidencia el estado deplorable de las vías que comunican a las veredas del Municipio con el casco urbano.

Fueron muchos los problemas que se desataron cuando los campesinos no pudieron sacar sus productos a la venta los días sábados que se realiza el mercado en el casco urbano.

Algunos líderes comunales solicitaron al primer mandatario del Municipio la ayuda inmediata para resolver el problema del transporte. Efectivamente, se dieron las ayudas correspondientes, las cuales consistieron, básicamente en el envío de maquinaria para destapar vías. Sin embargo, estas ayudas coyunturales, no sacaron del problema a los campesinos, quienes inconformes solicitaron que se aplicara una solución más amplia, de más peso, pero en especial de más largo alcance. Fue entonces cuando en una Sesión del Concejo Municipal, el Concejal Jesús Salazar, propuso que se hiciera un estudio detallado relacionado en dar una solución definitiva al

problema de las vías y que el invierno no hiciera de las suyas con la población (Acta Nro. 049 del 12 de Abril de 1993 SESION ORDINARIA).

No obstante lo anterior, nunca fue más allá de una simple propuesta, sin embargo, quedó planteada la necesidad de poner en práctica una Política Pública que permitiera dar solución definitiva al problema vial en el Municipio.

Durante el periodo del ya fallecido Tulio Ernesto Valencia (1995 – 1997), el tema se tocó muy someramente, se dieron algunos inicios en cuanto a que algunos líderes en reuniones privadas seguían manejando la idea de presentar un proyecto que fuera avalado por el Alcalde y que diera solución al problema del transporte desde las veredas hasta el casco urbano. En las sesiones del Concejo que legisló ese periodo no se encuentran Actas en donde conste que se tocó el tema.

En el periodo del Alcalde Abelardo Piamba (1998 – 2000) sucede lo mismo, es decir, no se asume ninguna responsabilidad en el asunto y se siguen “apagando incendios” es decir, se actúa coyunturalmente, cuando hay derrumbes, o taponamientos por pésimo estado de la vía, se envía maquinaria y se corrige la falla, pero no se plantea una solución definitiva.

3.2 PROPUESTA POLÍTICA: ARREGLO DE VÍAS

En la Administración del Alcalde Abelardo Piamba se había generado muchas expectativas en cuanto a que se solucionara el problema de las vías de comunicación del municipio, ya que este alcalde fue respaldado por el Movimiento llamado “Todos por Rosas” alianza entre Conservadores y Liberales, el cual tenía una fuerza política indiscutible. Sin embargo se sintió una gran desazón cuando trascurrido el periodo la gente no notó cambio

alguno en la actividad del Alcalde en cuanto a dar una solución definitiva al problema de las vías. Los líderes políticos, tanto liberales como conservadores y del Movimiento del Macizo Colombiano miraban con preocupación la campaña que se avecinaba para el primer cargo municipal y trataban de hacer concertaciones en cuanto a lanzar un candidato único que garantice solución a un problema tan sentido.

Pero la reconciliación entre los dos partidos es un hecho imposible y teniendo en cuenta que el Director Nacional de Caminos Vecinales era el payanes José Gabriel Silva Riviere, quien se identifica plenamente con los postulados del partido conservador, las huestes conservadoras ven la oportunidad de recuperar el poder y en convención municipal, realizada en la vereda La Florida, fortín conservador, se elige al Señor Jesús Salazar como el candidato único del Partido Conservador, para la administración 2001 – 2003, (Acta Nro 023 del 19 de Agosto de 2000, del Directorio Municipal Conservador del Municipio de Rosas), la bandera de su campaña es dar solución definitiva al problema de las vías del Municipio.

En entrevista concedida por el entonces Alcalde Jesús Salazar, manifiesta: “Cuando fui electo candidato a la Alcaldía, me tocó hacer mi programa de gobierno en quince días, a pesar de que conozco los problemas de la comunidad, porque mi vida pública me lo permite, hice un recorrido por todas las veredas consultando las prioridades. Como conclusión de ese trabajo puedo decir que una de las necesidades más sentidas era la de la imposibilidad de los campesinos de sacar sus productos del campo. En el campo se necesita de todo, pero en especial, me di cuenta de que se necesita que el campesino tenga vías de comunicación buenas para que su vida mejore sustancialmente, entonces plasmé en mi programa de gobierno soluciones al problema de construcción y arreglo de vías, porque me di cuenta de que se podían construir nuevas vías sin invertir tanto dinero”.

3.3 ARREGLO DE VIAS DURANTE UNA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Las elecciones a la Alcaldía Municipal, para el periodo 2001 – 2003 fueron ganadas por Jesús Salazar, quien inicia su mandato en un tono conciliador, es decir, tratando de limar las asperezas que surgieron durante la campaña y que no eran otras que las rivalidades políticas por el acceso a los cargos burocráticos. Además, claro, con la intención de poner fin al problema del mal estado de las vías. A ese respecto dice el Señor Jesús Salazar: “Por mis conocimientos encontré el apoyo de Gabriel Silva que era Director Nacional de Caminos Vecinales, armé un buen equipo. El Ingeniero de OO. PP. Diego Fernández entendió lo que Yo quería y se me facilitó y aunque el dinero no fue sobrado para la comunidad, ayudó tanto y era parte fundamental y se hicieron carreteras. En esos días salió un programa de generación de empleo en el mantenimiento de vías. La administración no se quedó atrás y se arreglaron algunas vías, se ampliaron otras, la gente colaboraba con el mantenimiento y en muchas oportunidades la plata que se ahorraba alcanzaba para pagar maquinaria y hacer mantenimiento a algunas vías que era imposible arreglar con la mano” (Entrevista concedida por el Señor Jesús Salazar el día 25 de Febrero de 2004, luego de terminado su mandato).

3.4 PROCESO VIVIDO POR LA POLÍTICA PUBLICA

3.4.1 FACTORES

3.4.2 Ámbito Externo

El origen de la Política de construcción y mantenimiento de redes viales se registra desde la perspectiva de la viabilidad política a nivel nacional,

incorporándose como una de las finalidades de la Administración Municipal, manejada desde el gobierno central y, más recientemente, introduciendo la descentralización hacia los gobiernos locales.

La construcción y mantenimiento de la red vial se constituye en una actividad Estatal para dar respuesta a las necesidades de la comunidad, de contar con carreteras y caminos necesarios y en buen estado, para la conectividad terrestre entre centros poblacionales, por los cuales se movilizan los bienes tranzables y personas, desde y hacia los mercados con diferentes destinos.

El estado general de las vías públicas en Rosas es deficiente, lo cual exige una nueva manera de enfrentar su conservación y mantenimiento. Además es conocido por la población que las condiciones físicas en las que se encuentran las carreteras no es el mejor debido a que lo normal, hasta ahora, ha sido observar primero el deterioro de las mismas para luego reconstruirlas en vez de mantener un sistema eficiente de conservación vial. Las políticas viales, influidas por la percepción generalizada de que el mantenimiento tiene escasa prioridad, habitualmente se han traducido en la opción de privilegiar el financiamiento de mejoras de la red vial en desmedro de su conservación.

Las carreteras y caminos del Municipio han experimentado un proceso de destrucción como una de las últimas etapas de un ciclo compuesto por las fases siguientes:

- a) La construcción
- b) La ausencia de adecuadas obras de conservación, especialmente en el pavimento y en el sistema de drenaje

- c) El deterioro acelerado por el uso llegando hasta su destrucción
- d) La reconstrucción

En el proceso que se da para formular una Política Pública encaminada a mejorar las vías por las cuales transitan los habitantes del Municipio de Rosas, en especial el sector rural, con toda su carga de necesidades, tiene unos comienzos como se expresó anteriormente, pero en referencia a un ámbito externo, se puede decir que la construcción de las vías se ha convertido en un especie de caballo de batalla de candidatos a la Alcaldía del Municipio. Efectivamente, en los dos últimos periodos, en especial en el de Abelardo Piamba (1998 – 2000) el campesino se imaginaba que como el candidato estaba avalado por un Partido con poder Político a nivel regional y nacional, el problema de las vías al fin iba a tener solución. A lo anterior se debe sumar que el Movimiento del Macizo Colombiano había protagonizado hechos que habían marcado su presencia a nivel nacional, sus marchas los había hecho famosos.

Otro ámbito externo en el proceso que vive la Política Pública de Construcción y Mantenimiento de las Redes Viales en el Municipio de Rosas Cauca, es el déficit de mantenimiento y conservación, el cual ha traído, como consecuencia el deterioro total de un gran porcentaje de la red vial, con lo que se hizo evidente la necesidad de reconstruirla o rehabilitarla, asumiendo un volumen de obras de construcción, refuerzo, rehabilitación y reconstrucción. Lo anterior pone en evidencia que si los actores sociales que pueden participar en esta Política Pública, no lo hacen, los gobernantes deben acudir a Instituciones Nacionales para adaptar la red vial a las necesidades del desarrollo económico, para beneficio de los usuarios.

Una oportuna política de conservación vial, permiten preservar, en buenas condiciones y a largo plazo, las carreteras. Son dos causas fundamentales

por las cuales los problemas relacionados con el estado de la red vial han llegado a ser graves. Por un lado, existe un sistema inadecuado de financiamiento para la conservación, como se dijo anteriormente, administraciones pasadas sustentaron su gobernabilidad en el mantenimiento, ampliación, construcción y conservación de las vías carretables del Municipio, sin embargo, esas Administraciones no eran de la simpatía de entidades de nivel nacional, que a la postre, son las que manejan los presupuestos y las asignaciones para estos fines. Es por eso que la Administración de Jesús Salazar acude al ámbito nacional para conseguir los recursos que hagan realidad la financiación encaminada a dar solución al problema del transporte al interior del Municipio. Debido a que el financiamiento estable y seguro es manejado por un Fondo General de la Nación, estas entidades, generalmente, son manejadas con cortes políticos y sus decisiones tienen que ver con la simpatía que se le demande al mandatario de turno, en el presente caso Caminos Vecinales, es Gerenciado por una amigo político y personal de Jesús Salazar, quien ve en este punto una oportunidad para conseguir recursos. De otra parte, la forma de organización de la gestión de la conservación es inadecuada pues no es posible que una dependencia Ministerial pueda manejar, en forma eficiente, la red vial de un Municipio debido al exceso de trabas burocráticas y a la falta de incentivos que prevalece en la Administración Pública. En ese sentido, es conveniente aislar las decisiones en torno a la conservación vial, de la influencia de la política contingente.

En cuanto a la organización social, se puede decir que es un ámbito externo que tiene peso en el desarrollo de la política pública. Los resultados de esa organización son nulos, la participación en la formulación de la Política Pública no se hizo presente, las manifestaciones de inconformidad debido al mal estado de las carreteras no puede considerarse como aporte al desarrollo de la Política Pública en materia vial. En este punto puede

hacerse responsable al desconocimiento total que los líderes comunitarios tienen en esta materia, ya que contando con la “participación vigilante” de los usuarios, se puede asumir con éxito la conservación de las vías y así evitar las cuantiosas pérdidas a causa del significativo descuido de la conservación de sus redes viales. Es por ello que para reformar la gestión y conservación de la infraestructura vial a nivel local, se hace necesario incluir nuevas estrategias y programas de acción para la correcta planificación y posterior ejecución de la política pública de Construcción y mantenimiento de Redes viales.

3.4.3 Ámbito Interno

La gran importancia dada actualmente a las regiones que integran la nación, con sus peculiaridades étnico-culturales y sus estructuras económicas y políticas, radica en la necesidad de ensayar alternativas distintas que posibiliten la reestructuración de la sociedad civil y del Estado a partir de una nueva hegemonía de los sectores populares, sus formas organizativas o movimientos sociales locales y regionales.

Los sectores populares, que son todos aquellos que de alguna u otra manera han estado marginados de la esfera política y que no han tenido la oportunidad de participar ni individual, ni colectivamente en el proceso socio-económico del país, que determina sus condiciones de vida, adquieren hoy una nueva dimensión histórica que está determinando un nuevo juego político en el interior del conjunto social. Se ha vinculado y comprometido a la comunidad al proceso de decisión administrativa.

De acuerdo con la presente Carta Constitucional, el ciudadano recuperó su poder y el pueblo su soberanía. Cambio que evidencia la tan nombrada y

anhelada apertura política, basada en el paso de la tradicional democracia restringida de representación a otra en donde la participación popular se constituye como elemento esencial que fundamenta todo proceso democrático.

Las bases locales a través del proceso de la convención, obtienen el poder decisorio y representativo, que los compromete y responsabiliza de su propio progreso social y determina otro tipo de relaciones entre Estado-comunidad, Estado-ciudadano. Es así como se piensa en Jesús Salazar dirigente Conservador, con más de veinte (20) años de servicio a la comunidad en la vida pública. Conocedor de la problemática social y política del Municipio. Después de profundas deliberaciones y acuerdos se logró el consenso para apoyar como candidato al Presidente del Directorio Municipal Conservador. Su postulación se sustentaba alrededor de su responsabilidad, compromiso con la comunidad y ante todo por su amistad con quienes detentaban el poder político a nivel nacional.

La trayectoria política de Jesús Salazar en la que se sustenta la decisión, es la siguiente:

Líder comunal distinguido con el reconocimiento de Líder comunitario más joven de la Región en 1970.

Presidente de la Junta de Acción Comunal Central del Municipio de Rosas en 1970 y por espacio de 3 años consecutivos.

Secretario del Directorio Conservador Municipal 1971

Presidente del Directorio Conservador Municipal 1972 – 1999.

Concejal del Municipio de Rosas desde el año 1972 hasta 1998

Durante su permanencia en el Concejo Municipal se distingue por tener influencias políticas con personas del poder central de alto rango, militantes del partido conservador, tanto en la capital del Departamento como en la ciudad de Bogotá, lo que le permite ocupar la presidencia de este cuerpo

político en todos los periodos que actuó. Entre los principales proyectos de Acuerdo que presenta, se puede contar:

- Estudios sobre la adecuación y crecimiento de la economía campesina en el municipio de Rosas, radicado bajo el Nro. A-22 del 21 de Abril de 1973.
- Contratación y estabilidad laboral del Magisterio en el Municipio de Rosas, radicado bajo el Nro. A-25 del 12 de Sept. de 1973
- Construcción de establecimientos escolares en 5 veredas más apartadas del casco urbano de Rosas, radicado con el Nro. A- 31 del 10 de Mayo de 1974
- Estudio serio para compra de un lote donde se construirá el Hospital del Municipio de Rosas, radicado con el Nro. A- 18 del 19 de Octubre de 1977
- Establecimiento de los límites reales entre el Municipio de Rosas y el Municipio de El Tambo, radicado con el Nro. A-27 del 3 de Abril de 1977
- Ampliación del Acueducto del casco urbano y construcción de 10 acueductos en veredas del municipio. A-20 del 20 de Abril de 1998
- Ampliación del sistema de Alcantarillado del Municipio de Rosas. A-25 del 13 de Octubre de 1988
- Proyecto de mejoramiento y construcción de vías. A-08 del 11 de Septiembre de 1989
- Construcción de escenarios deportivos. A-11 del 27 de Abril de 1989
- Proyecto de electrificación y telefonía. A-12 del 19 de Octubre de 1995

A lo anterior hay que sumar que durante 15 años fue Presidente de la Junta de Ferias y Fiestas Patronales, cargo que aprovechó para protagonizar el impulso de festividades y celebraciones religiosas caracterizadas por el protagonismo de la Iglesia y el consumo de grandes cantidades de carne que eran donadas por su pecunio, ya que su actividad de siempre fue la de abastecedor y comercializador de carne.

En el año 1980 hace un alto a sus periodos de Concejo Municipal, y es electo Diputado a la Asamblea del Cauca, su principal Proyecto de Ordenanza fue el de crear las Inspecciones de Policía en el Departamento. Pero su protagonismo se evidenció cuando aprovechó su investidura para conseguir recursos que dieran más realce a la celebración de las fiestas patronales, en especial en los eventos de tipo religioso.

Todo lo anterior desemboca en la designación como candidato a la alcaldía de Rosas, para el periodo 2000-2003.

El proceso de campaña estuvo centrado en exponer vereda por vereda, distintos planteamientos, en donde sobresalía el interés por atender lo relacionado a la construcción y Mantenimiento de las redes viales en nuestro Municipio. La agudez de la campaña electoral, la división de otros sectores políticos y un sin número de necesidades por resolver, dio lugar a que entre distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas, se eligiera de manera directa el Programa de Gobierno denominado “Una Forma Distinta de Gobernar” en cabeza del Señor Jesús Alberto Salazar Perafán.

El pregonaba el reto de Administrar a Rosas con la notable tarea de revivir la credibilidad de la ciudadanía en sus autoridades, haciendo que los ingresos del Municipio sean invertidos en un 100% en sus comunidades, teniendo como soporte fundamental el hombre con sus valores y potenciales, siempre con un estandarte espiritual y cristiano. Se conduciría la gestión hacia la recuperación de la conciencia ciudadana, buscando que el Roseño sienta que es parte del conglomerado social y como tal tiene derechos, pero también deberes con los demás. Así mismo se atendería de manera especial al sector agropecuario, subsanando sus principales necesidades, gestionando con esmero y dedicación lo conducente al mejoramiento de la infraestructura vial. Con la implementación del Programa de Construcción y Mantenimiento de redes viales la Administración Municipal mejoraría los

niveles de integración tanto interna como externamente, incorporando talento humano y aprovechando en forma sostenible los recursos naturales. Garantizando comodidad, agilidad y seguridad en el tránsito, reduciendo costos de operación y tiempos de viaje; así mismo mejorando condiciones de transitabilidad en vías existentes, conservando el medio ambiente con la participación comunitaria para permitir el acceso a zonas marginadas (Programa de Gobierno “Una forma distinta de gobernar” inscrito en la Registraduría Del Estado Civil, Regional Rosas. Acta de Registro de fecha 12 de Junio de 2000)

En todo caso, un ámbito interno que no puede pasar desapercibido es el de la participación ciudadana que estipula nuestra Constitución Política, la cual establece como uno de sus principios fundamentales la Democracia Participativa, con lo cual se indica que los colombianos deben tener un papel decisorio en la vida política, económica, social y cultural de la Nación y, lógicamente Rosas, es parte de la Nación.

En el ámbito interno, las personas habitantes de Rosas, en cualquier forma organizativa o a título individual no ejercen soberanamente la potestad de crear diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana acogidos en la Carta Política y que han sido desarrollados por diferentes leyes, en especial en lo que tiene que ver con el control político y la gestión pública.

Vale la pena destacar que los mecanismos de participación, como ámbito interno, no se notan, en especial en lo que tiene que ver con la planeación de la política pública, objeto del presente trabajo. En efecto no consta en documento alguno que se haya constituido una organización para ejercer lo estipulado en una veeduría ciudadana, la cual da facultades para hacer efectivo un control, tanto en el desarrollo de las obras, como en el avance contractual de las mismas, tanto en tiempo como en recursos económicos.

3.4.4 Actores Políticos y Sociales

Los cambios y transformaciones que caracterizan al Municipio de Rosas son de gran trascendencia y cobertura, y se expresan claramente en los ámbitos político administrativo y social.

En el plano político-administrativo las transformaciones también son de carácter sustantivo, así, tomando como punto de inflexión el año de 1988 en el cual tuvo lugar el arranque de la reforma política, se ha dado pauta para cambios en el régimen y sistema político, lo que ha impactado en la manera de orientar los gobiernos. Una nueva relación entre los poderes públicos se tiene a la vista; la conformación de un sistema de partidos también constituye una realidad; la alternancia en el poder se ha dado ya en los distintos periodos de gobierno.

En el ámbito de la acción pública desplegada por la administración pública se han dado pasos fundamentales en cuestiones de desconcentración y descentralización de acciones, servicios y actividades tradicionalmente gestionadas desde el Gobierno central, se pueden citar como ejemplos, los servicios de salud (Manejo de la Salud en cuanto a Administración de recursos, prestación de servicios y participación de la comunidad para fiscalizar la acción pública de la administración municipal en estos temas. Todo lo anterior, según los preceptos de la Ley 100 de 1994 o Ley de Seguridad Social), gestión ambiental (que permite a los municipios hacer un manejo más cercano al problema de la conservación de recursos naturales (Ley 99/93 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, garantiza el Sistema Nacional Ambiental SINA y reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del Medio Ambiente y los recursos renovables),

Se ha promovido también el fortalecimiento paulatino del Municipio, a través de las reformas constitucionales y, desde luego, a la política gubernamental se ha añadido la formulación e implementación de políticas públicas más consensuadas, argumentadas y donde se busca brindar una mayor calidad a la decisión en función de sus impactos.

Es claro pues que, en Colombia impera una crisis que toca todas las esferas sociales, se detectan vicios políticos y muchas formas de corrupción administrativa. En tal sentido se han impuesto estrategias políticas encaminadas a mejorar la calidad de vida y desarrollo económico de los ciudadanos. Es así, como en la Constitución de 1991 se establece, de manera más clara, el papel que juegan los Municipios en la gobernabilidad, se les concede más autonomía y se los define como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. La Ley 136/93 que reglamenta la descentralización Municipal, pretende modernizar las instituciones y que éstas vayan de la mano en el camino que también debe recorrer el Estado colombiano.

Bien vale la pena plasmar la definición de Municipio. Según el Artículo 1 de la Ley 136 del 2 de Junio de 1994: El Municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que señala la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

Debe destacarse en esta definición lo relacionado con la autonomía política, fiscal y administrativa. La figura de la autonomía debe ceñirse a lo estipulado en el Artículo 287 de la Constitución, así, el Estado sigue siendo unitario con descentralización administrativa y el hecho de que se puedan elegir alcaldes

por voto popular no borra la unidad del Estado puesto que la Constitución sigue siendo una y no varias como en los Estado Federales.

Asimismo, la sociedad Roseña en el periodo que nos ocupa está sufriendo un proceso de diferenciación significativo, se trata de una sociedad más plural, abierta, participativa y que está dando muestra de una mayor capacidad de auto organización y gestión, es cada vez más protagónica en la atención a los asuntos públicos, así, Estado y sociedad tienen mayores interferencias, espacios de interlocución y negociación, por tanto un mayor acercamiento, así, se ha presenciado un proceso de dilatación creciente del espacio de lo público en donde actúan tanto organizaciones e instituciones gubernamentales como de la sociedad civil.

La reforma político-electoral desencadenó toda una serie de ajustes y modificaciones en el régimen político que está dando pauta a un juego y lucha política más equitativa en donde, al menos tres Movimientos Políticos (Liberal, Conservador e independiente) tienen posibilidades de figurar en el panorama político Municipal.

En el Rosas contemporáneo durante la segunda mitad de la década de los noventa se dieron múltiples movimientos, pero es quizá el movimiento político del Macizo Colombiano –Movimiento que se conformó cuando los líderes de organizaciones campesinas e indígenas entendieron que si se unían en torno a un solo criterio político, sus logros podían ser mejores. Es así como los Municipios de La Sierra, Rosas, Almaguer, La Vega, Bolívar, Balboa y Santa Rosa, todos ubicados en la parte de influencia del Macizo Colombiano, mediante sus líderes campesinos e indígenas, se reúnen en el Municipio de La Vega el 1 de Mayo de 1997 y fundan el Movimiento Político del Macizo Colombiano, cuyo fundamento organizacional principal, es la defensa de los recursos naturales y la calidad de vida de sus habitantes-

(Acta Nro. 01 del 1 de Mayo de 1997, firmada en la Vega por Aureliano Catuche como presidente de Junta Directiva Provisional y 367 firmas de asistentes al evento), el que marca un parteaguas en la historia política y social, constituyó a todas luces, una categórica manifestación orientada a promover y exigir mayores espacios para el ejercicio de las libertades políticas y civiles, para abrir espacios de participación organizada a través de Movimientos y organizaciones en oposición al bipartidismo de Estado prevaleciente en la época.

En el periodo, objeto de análisis, los grupos políticos, sectores sociales, opinión pública, tales como el partido Liberal, el partido Conservador, el Movimiento Político Macizo Colombiano y otros grupos políticos satélites de movimientos políticos de mayor envergadura como el Polo Democrático, Equipo Colombia y Convergencia Liberal, en lo que tiene que ver con grupos políticos; las organizaciones sindicales como Anthoc (Sindicato que agrupa al Sector de la Salud), Paz Verde (ONG que defiende los Recursos Naturales y el Medio Ambiente), DEMOCAV (ONG que se interesa por la Defensa y Mejoramiento de la Calidad de Vida), las diferentes microempresas tales como ASOPANELA(Asociación de Productores de Panela), Asociación de Madres Comunitarias, ASOCOMUNAL (Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal), por parte de los sectores sociales, todos con sede en el municipio de Rosas, demandaban y exigían de manera impostergable nuevos espacios de actuación y acción política, era indispensable, por tanto, crear las condiciones para recuperar la confianza en los procesos político-electorales y en la actuación misma del gobierno y la administración pública, aspectos que de manera incipiente empezaron a atenderse a pesar de la fuerte centralización político-administrativa prevaleciente.

Las organizaciones sociales, que se desarrollaron más ampliamente con la reforma política, tenían en sus agendas de trabajo la aspiración férrea de que

los problemas, que por tanto tiempo habían sido desatendidos, por fin tuvieran prioridad en las agendas de tipo Nacional y Departamental, pero se debía comenzar por lo Municipal. Esto hizo que las prioridades en cuanto a solución de problemas sociales, considerara la construcción, ampliación, mantenimiento y reconstrucción de la Red Vial del Municipio. Se consideraba esto como el punto que permitiría un verdadero desarrollo social de los habitantes del Municipio, en especial de la comunidad que habita el sector rural y que como se dice anteriormente, se puede considerar como el 90% del total de pobladores. Esto significa que de no haber posibilidades de desarrollo para la inmensa mayoría, el resultado incide en forma directa sobre todo el Municipio, incluyendo todos los aspectos inherentes a éste.

En suma, los ajustes, transformaciones y cambios políticos que se han dado en el Municipio en los últimos 15 años , expresan el dinamismo de la sociedad Roseña que ha transitado en ese espacio histórico de un esquema de gobierno cerrado, con un débil equilibrio de poderes, a un Gobierno participativo en donde el Estado constituye, en lo fundamental, un formalismo más que una estrategia y distribución de poderes, facultades, competencias y recursos orientado a un desarrollo más integral.

Todo ello da lugar a una competencia y competitividad necesarias, en donde los Movimientos y Partidos políticos deben dar muestra de una mayor madurez en sus prácticas políticas o en sus propuestas de gobierno y, lo que es más trascendental, guardar un necesario equilibrio entre la socorrida política de botín y un servicio profesional de carrera, en sí, los actores políticos deben dedicarse a un servicio altamente profesionalizado y de mayor estabilidad que sea capaz de atender las complejas tareas, y enfrentar los retos y desafíos de una sociedad compleja propia del siglo XXI; no se pretende esperar que los partidos políticos hagan un cambio milagroso, se debe esperar que los procesos de cambio se realicen de manera

concertada, presupuestada a determinados plazos, en especial que las comunidades tengan bien claro el sentido de la participación en los procesos administrativos, en el presente caso en la puesta en marcha de una política pública, como es el caso que nos ocupa. Aquellas asociaciones políticas, cualquiera sea su grado o tiempo de organización que se dedique a viejas prácticas como el amiguismo, el compadrazgo, el nepotismo y hagan caso omiso de los derechos constitucionales que regulan la organización socio-política, están condenados a la desaprobación pública.

En el plano del orden Municipal de Gobierno y Administración, estos se encuentran conformados de manera plural, es decir, están representadas las mayorías y las minorías políticas, dada la vigencia del principio de mayoría relativa y de representación proporcional en la conformación de aquellos. En lo sucesivo, todas y cada una de las grandes y pequeñas fuerzas políticas o partidos políticos expresión de la pluralidad de la sociedad civil, tendrán que ser lo suficientemente creativos, productivos y propositivos, además de capaces y eficientes para mantener su registro y participar en el ejercicio del poder, el manejo y gestión que se haga de la transparencia y acceso a la información, constituirá un factor de la mayor relevancia.

Las transformaciones de la sociedad civil, que son sustentadas en una región, constituyen de suyo, uno de los factores más significativos, lo que está vinculado directamente al despertar y protagonismo de aquella, toda vez que la pluralidad de la misma se expresa en la creación de una gran cantidad de organizaciones civiles, políticas, no gubernamentales, de esta manera la participación de la sociedad civil en la definición y redefinición de las reglas del juego político y en otras esferas de la vida Municipal, es una realidad a todas luces.

Considero que las premisas que se han sentado son alentadoras, el régimen político ha sufrido cambios fundamentales, están claras nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado y viceversa, prevalece una mayor representatividad en los poderes públicos y un juego político más equitativo, abierto y ciertamente transparente, la administración y gestión públicas también llevan a cabo su labor, la rendición de cuentas, la evaluación del desempeño y el escrutamiento y evaluación públicas son una realidad ascendente. Por el lado de las reformas y acciones en materia de gestión pública se busca incrementar la capacidad administrativa y los ajustes en materia de procesos político-electorales y el sistema de partidos prevaleciente, se busca incrementar la capacidad y el desarrollo político de la sociedad en su conjunto.

Por el lado de la diferenciación de la sociedad, el incremento de canales de participación y capacidad de autogestión son evidentes, tanto que durante el desarrollo de la política pública de construcción y mantenimiento de las redes viales del Municipio de Rosas, se hacen presente organizaciones de tipo social como las nombradas anteriormente (Ver P.,35) ,que pretenden hacer más presencia para que el gobernante entienda que debe tener en cuenta a sus ciudadanos, sin discriminación alguna, así, se perfila una sociedad que participa cada vez más en la atención a los asuntos públicos, entre otros de los cambios y tendencias visibles. Se ha asumido plenamente la institucionalización de la incertidumbre, es decir, se ha abierto cada vez más el juego democrático en donde todas y cada una de las fuerzas políticas disponen de similares condiciones para participar en el poder, igualmente las mismas pueden ser desplazadas en función de sus actuares y de la visión de la sociedad, la ciudadanía y sus grupos organizados; de igual manera las libertades individuales, grupales, políticas y civiles también están a la vista.

Cabe destacar que las elecciones recientemente llevadas a cabo dejan en claro que la sociedad Roseña desea mantener un delicado equilibrio entre las fuerzas políticas más representativas de manera que los acuerdos, la negociación y la política de alianzas constituya una necesidad.

Es bueno entonces, detenerse brevemente en un análisis de resultado electoral, basado en las cifras que mostraron al candidato Jesús Salazar como el ganador de la contienda electoral en el periodo 2001 – 2002. Las cifras fueron las siguientes:

JESUS ALBERTO SALAZAR	1.334 Votos
TELMO GARZON	930 Votos
JESUS ARBEY MAPALLO	707 Votos
URIEL DIAZ	528 Votos
BETULIO ROJAS	172 Votos

(Acta Nro. 18 del 27 de Septiembre de 1999, Consolidado final. Registraduría del Estado Civil, Regional Rosas C.)

La diferencia de votos que se da entre el ganador y el candidato Telmo Garzón, quien ocupó la segunda posición, pone de manifiesto que la trayectoria política de Jesús Salazar “pesa” en la intención de voto entre los electores Roseños. Si bien es cierto que las estrategias para alcanzar el triunfo son basadas en actitudes netamente clientelistas que tocan someramente una planificación electoral de “alto vuelo”, en definitiva no se tienen en cuenta estrategias apoyadas en medios de comunicación, espacios televisivos, cobertura amplia y en colores en periódicos, incluso apariciones en público por medios televisivos o alocuciones radiales. Si se pretende hacer una análisis electoral, no se debe contar con estas consideraciones, puesto que el municipio no cuenta con esa infraestructura comunicativa, no se puede considerar una Agenda Setting como tal y el análisis debe

inclinarse, de manera considerable, sobre estrategias y tácticas tradicionalistas, como el espaldarazo, el tamal, la lechona o el apretón efusivo de manos. Carecer de una infraestructura comunicativa moderna, no arroja elementos de juicio suficientes para distinguir entre información, manipulación, persuasión o marketing político.

Sin embargo, no se puede descartar que hubo una planificación, que la campaña de Jesús Salazar tuvo unos cuadros directivos que se reunieron a planificar como se llegaba al primer cargo del municipio. El primer y más importante paso fue el reconocimiento de contar con el respaldo de grupos políticos que no pertenecían al partido del candidato ganador, el cual representaba los intereses del partido conservador. El “cansancio electoral” permitió que el candidato Telmo Garzón, quien se inscribió como independiente, no obstante pertenecer al partido liberal, le permitió obtener la segunda votación, paradójicamente el partido liberal, quien contaba con cuatro curules en el Concejo Municipal, siendo esto una mayoría, no dio su apoyo a este candidato. En tal sentido, otras corrientes políticas apoyan a Jesús Salazar y sale electo Alcalde, se unen a su causa Dirigentes del partido liberal, y el movimiento Unionista. En conclusión, se puede manifestar que el triunfo de Jesús Salazar, se fundamente en prácticas clientelistas muy bien camufladas. Se convierte, casi en bandera de la campaña, la idea de que los partidos políticos ya no son los tradicionales y que las necesidades no tienen color político. Durante la campaña se vende la idea de que ya no son los partidos tradicionales, conservador y liberal, los únicos que toman decisiones o los únicos que pueden arreglar los problemas de la comunidad. De cierta manera es una idea que complementa el criterio de la democracia participativa, y puede decirse que la diversificación de corrientes políticas que participan en una contienda electoral, abren el espacio de inclinarse por candidatos que parecen mostrar un nuevo estilo de gobierno, unas nuevas estrategias de gobernabilidad y, lo que es más

importante, caminar el sendero de una nueva oportunidad para las prácticas democráticas en el ejercicio del poder.

Los diferentes actores sociales y políticos han hecho importantes aportes al proceso de desarrollo político del Municipio, dando lugar a una convivencia más democrática al iniciarse el siglo XXI. Pero para que una sociedad sea y se mantenga gobernable democráticamente, se requiere, entre otras condiciones, que en los actores políticos y sociales prevalezcan valoraciones, percepciones, actitudes, hábitos, destrezas y conocimientos que sean funcionales para la convivencia democrática. A partir de estas consideraciones y de la convicción de que el ciudadano debe ser origen, vehículo y destino de la acción del Estado, el Ejecutivo se ha propuesto fomentar la difusión de la cultura democrática e impulsar la participación ciudadana.

3.4.5 Características del Régimen Político

La lucha por el poder, las disputas entre el Partido Conservador y el Liberal y las suspicacias internas, se han convertido en los enemigos que atentan contra la estabilidad y el surgimiento del Municipio de Rosas.

La conformación centralizada del poder y el ostensible predominio de las Autoridades Nacionales y seccionales sobre las propiamente locales, refleja la precariedad de las Instituciones Municipales. Durante las últimas décadas, han alternado formas de organización descentralizada, variantes todas en las cuales se manifiesta la oscilante marcha de la comunidad local, que hoy en día sigue buscando los medios más adecuados para expresar sus valores e integrarse al destino de la nación.

La formación del carácter, de las costumbres y de las instituciones políticas del Municipio es, la consecuencia de un largo proceso en el cual, lentamente, mediante la mezcla de diversas concepciones ideológicas, la participación de hombres de muy variada procedencia, surge un estilo de vida cuya influencia ha sido profunda en el Departamento del Cauca y de modo particular, con una estricta connotación político-geográfica en el conjunto de Municipios que integran el Macizo Colombiano.

Desafortunadamente, cuando se trata del poder, se ponen en juego toda una variedad de intereses que ponen en serio riesgo el normal desarrollo de una política pública, tal es lo ocurrido en el Municipio de Rosas, en donde la confrontación partidista pone en jaque toda buena intención. En la Administración del alcalde Jesús Salazar, se presenta este fenómeno de protagonismo y lucha por el poder. Existen instancias de más alto nivel, como por ejemplo, los Jefes Políticos que ocupan cargos importantes de nivel nacional y departamental que trazan directrices a sus subalternos, los cuales vienen a ser los Alcaldes. En este punto no se consideran las consecuencias que surgen cuando no se tiene una visión objetiva de la política, no se conoce su definición ni su importancia. “Todos sabemos que la política afecta nuestras vidas, pero ¿conocemos su real importancia? Claramente vivimos en una edad de creciente politización. Muchas cuestiones que en el pasado no incluían la política o que no la implicaban directamente, se ven ahora como problemas políticos. Muchas decisiones que en otros tiempos no necesitaban hacerse, o se hacían automáticamente por costumbre o las tomaban los ciudadanos privados, deben ser tomadas ahora por las oficinas públicas y mediante el proceso político. La política es en cierto sentido la toma de decisiones por medios públicos, en contraste a la toma de decisiones personales de los individuos en forma privada y a la toma de decisiones económicas en respuesta a fuerzas impersonales como las del dinero, las condiciones del mercado y la escasez de recursos. El conjunto de

las decisiones tomadas por medios públicos constituye el *sector público* de un país o sociedad y en la actualidad los sectores públicos han venido creciendo en todo el mundo” (Deutsch,1976:16)

El Alcalde con sus atribuciones Administrativas, es la primera autoridad ejecutiva Municipal. La aplicación de la teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes del Estado, circunscribió su trabajo al sector administrativo, campo de acción desde el cual sigue siendo el director y orientador del progreso Municipal. La vida Municipal transcurre lenta, monótona, arraigada a las costumbres, en medio de las actividades predominantes: la labranza de la tierra, el comercio, etc. Y por supuesto, la pugna por el manejo de la burocracia. La dinámica económica y social marcha con ritmo acelerado, desbordando la estructura político-institucional. Los instrumentos de gobierno y de la administración pública han resultado inadecuados, incapaces de adaptarse a la nueva situación y menos aún de orientarla y distribuir sus beneficios.

A nivel general no ha sido ajeno al proceso de cambio institucional. Después de numerosas presiones de grupos de opinión, la reforma conocida con el nombre de “apertura económica”, logró cambiar el panorama en el nivel municipal e instaurar una descentralización del poder que comprende sus tres características esenciales: política, fiscal y administrativa. Iniciada en 1983 con la reestructuración de los impuestos municipales y el fortalecimiento de los fiscos de las entidades territoriales, se consolidó con determinaciones tales como la elección de alcaldes por el voto directo de los ciudadanos, la codificación ordenada por el legislador de las normas referentes a las administraciones departamentales y municipales, la participación creciente de los municipios en el impuesto al valor agregado (IVA), el estatuto de descentralización y finalmente con la expedición de la constitución política de 1991.

La estructura contemporánea del poder urbano es la nueva convergencia. Convergencia encabezada y a veces liderada, por el jefe del ejecutivo popularmente elegido: el Alcalde, la persona más visible de la comunidad y en asuntos de interés público, probablemente la más influyente; desde luego solo sus capacidades y la proyección de su carisma podrán decidir si logra reunir en torno suyo las dos cualidades que en ejemplo clásico están separadas: la autoridad y el poder. El segundo elemento es el establecimiento cívico, compuesto esencialmente por los expertos técnicos; por ser los únicos que pueden asumir con responsabilidad el manejo de los más complicados asuntos de la administración pública, los concibe como científicos sociales que a menudo toman en consideración los intereses y necesidades del público que esperan servir cuando formulan sus planes y recomendaciones. De esta nueva coalición son parte, por último, las más activas firmas de negocios, o sea aquellas con mayores inversiones en la comunidad.

El grave error del administrador público, ha consistido en confundir las ideas sobre el modo de comprender la autoridad y el ejercicio del poder. En el Municipio de Rosas han habido Administradores demasiado lógicos, demasiado absolutos en la concepción de sus teorías de gobierno, o tal vez demasiado preocupados con la esperanza del futuro predominio de una parcialidad política, que no pensaran precisamente en fortalecer la autoridad, sino en asegurar la fuerza unipersonal del poder ejecutivo; en dar al gobierno la supremacía, casi sin limitación y de hecho sin responsabilidad ; en llevar la reacción hasta un extremo contrario a lo que desgraciadamente había prometido.

La estructura institucional del poder público ha sido concebida para promover, planificar, orientar, organizar, controlar y por supuesto, asumir la gran tarea de prestación de servicios. Su razón de ser es responder por el

progreso del Municipio, trátase de un sistema político-económico de concentración de bienes y servicios o de una organización pública que admite la iniciativa y las empresas privadas. Pero cuando el cumplimiento de sus objetivos encuentra el obstáculo de una rígida acumulación de recursos y competencias en las agencias y autoridades del ejecutivo central –tal ha sido el fenómeno colombiano-, la única solución admisible es la distribución racional de aquellas funciones y recursos entre los diferentes órganos y niveles del estado, consultando las formas de vida de la comunidad y los anhelos de la nación. (Ver ALCANTARA Zaens: “Gobernabilidad, Crisis y Cambio” Fondo de Cultura Económica de México)

Es de esperarse, por último que a la modernización de las normas jurídicas prosiga un saludable cambio en las normas de conducta. Porque el éxito del proceso de elección popular dependerá, en último análisis, del comportamiento que asuma la clase dirigente, de la compenetración de los partidos y movimientos políticos con el significado y trascendencia de las nuevas instituciones, de la creciente participación de gremios económicos y asociaciones cívicas y de la masiva educación política de los Roseños.

“La improvisación imperante en la Administración Municipal, es por lo demás un viejo vicio con entronques clientelistas que solo podrá ser superado por medio de la capacitación y el adiestramiento, convertidos en políticas de primer orden de la acción del Estado y el complemento de una carrera administrativa convenientemente organizada. Aquellas disciplinas deben comprender no solamente el desempeño de la Alcaldía, sino también de todas las funciones subalternas dentro del gobierno local, de manera que se opere una transformación decisiva en la prestación de los servicios públicos, en los métodos de trabajo, en la agilización de los trámites y en la atención al público” (ROCHA, 1996:142).

3.5. FORMULACION DE LA POLÍTICA Y TOMA DE DECISIÓN

El desarrollo de una Política Pública, no puede hacerse efectivo si antes no se ha tomado una decisión. Efectivamente, debe haber unos antecedentes que marquen los inicios del problema, donde se origina las primeras discusiones y que razones de peso conllevan al gobernante a formular una Política Pública.

Las presiones, tanto de los diferentes sectores, como del problema mismo, vienen a constituirse en los principales argumentos, por medio de los cuales, un gobernante llega a considerar que un problema de tipo social debe tener una solución, ya sea de inmediato, a corto o largo plazo. Lo importante es que se da una especie de “movimiento” que termina cuando se ha formulado una Política Pública.

Los diferentes sectores sociales existentes en el Municipio de Rosas, fueron protagonistas importantes en la toma de decisión por parte del Alcalde Jesús Salazar, para que se mirara el mejoramiento, la reconstrucción, el mantenimiento y la construcción de vías carretables que permitieran un mejor nivel de vida de los habitantes de la parte rural del Municipio, con base en lo anterior, se procede a desglosar cual fue el camino que recorrió la formulación de una política pública que estaba encaminada a mejorar la malla vial del Municipio de Rosas.

3.5.1 Actitud de los sectores sociales y grupos en el poder

Considero que es importante precisar que el proceso participativo de los sectores sociales en la Formulación de la Política Pública ha permitido

fortalecer y unificar el poder colectivo y organizacional en la toma de decisiones.

Es a partir de las bases mismas de la región, de sus propios niveles de creatividad, de sus relaciones con el medio ambiente político, se establece como un mecanismo adecuado para estimular la participación de la comunidad en la transformación de sus condiciones cotidianas de vida, la actividad de las comunidades es la única vía para lograr que el Estado oriente su interés y acción hacia ellas, proporcionándoles los elementos más indispensables para su propio desarrollo como las vías carretables, los recursos económicos etc., pero al mismo tiempo, las comunidades por su propia cuenta, con sus posibilidades e imposibilidades, deben iniciar proyectos de desarrollo comunitario en donde todos participen y aporten de acuerdo con sus capacidades. Es importante destacar la promoción de la comunidad como ente creativo y dinámico, como factor prioritario que ordena la actividad económica, política y social del Municipio, motivada por sus propios rasgos culturales, locales y regionales y por esa capacidad de trabajo e iniciativa que a través de la historia se ha revelado contra la violencia y el bipartidismo, por ser opuestos a la pluralidad, la democracia y la unidad dentro de la diversidad.

3.5.2 Protagonismo de Grupos Sociales

Como se dice al inicio del presente capítulo, en la hipótesis explicativa, se puede considerar que los inicios de la Política Pública que se analiza, se pueden ubicar en un problema sentido en el Municipio de Rosas, que interviene los intereses de un tránsito con fines personales y comerciales, de los habitantes que utilizan algunas vías de comunicación. Lo anterior motiva que sus inquietudes sean transmitidas a sus propios líderes, los cuales

buscan la manera de ampliar la inquietud, comunicando sus inquietudes a personas que ellos consideran son los encargados de dar solución a sus problemas, estos no son otros que su propio Alcalde y las personas que hacen parte del Gabinete Municipal, en especial el Secretario de Obras Públicas y el Secretario de Planeación.

Para centralizar un poco el origen de la Política Pública, nos ubicaremos en el periodo de la Administración del Alcalde Abelardo Piamba (1998 – 2000). Como se dijo anteriormente, ya se habían manifestado algunos sectores políticos, sociales y comerciales, en cuanto a que las vías de comunicación del Municipio no se encontraban en las mejores condiciones y que la actividad comercial se veía seriamente comprometida con lo que, el desarrollo normal social, de las comunidades se afectaba en todos sus aspectos.

No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta que el Alcalde Abelardo Piamba pertenece al partido Liberal, pero que la llegada a la Alcaldía, no se debe precisamente, al apoyo total de su Partido. Se mezclan otras características a su triunfo, contándose como la principal, el respaldo que recibe del Partido Conservador “Pastranista”. Quien tiene como base fundamental de sus actividades, la defensa del poder soberano, invocando la protección de Dios, con el fin de fortalecer la unidad dentro de un Marco Jurídico, que garantice un Orden Político.

La Administración de Abelardo Piamba no se caracteriza por poner en práctica una política que solucione el problema de las vías en el Municipio, esta Administración se dedica a actuar de manera coyuntural, es decir, cada que se presenta un problema de taponamiento de vías, por cualquier motivo, se envía maquinaria, obreros y se gestiona alguna ayuda de tipo Departamental para que se arregle un daño vial cuando éste es de gran

envergadura. Se puede decir que es en este periodo de Alcaldía cuando se formalizan las bases que posteriormente soportarían la formulación de una política pública encaminada a dar una solución definitiva al problema vial.

Puede decirse que los grupos que apoyaron la candidatura de Abelardo Piamba, sienten una especie de desazón, cuando ven que no se hace realidad el arreglo vial del Municipio de Rosas. En reunión que sostienen los principales dirigentes de otros Movimientos en la ciudad de Popayán el día 27 de Noviembre de 1999, se manifiesta: “Consideramos que la gestión del Alcalde, no es la mejor, no se ha cumplido con varios compromisos del Programa de gobierno, esto no quiere decir que se le haya dado trabajo a determinadas personas, a lo que queremos referirnos es a que los problemas sociales no han tenido el empuje de solución que queríamos y que se le iba a dar solución, en unos determinados porcentajes. En lo que tiene que ver con el arreglo de las vías, se había pactado que por lo menos el 80% de las mismas debía estar en buenas condiciones para el Mes de Junio de 1999, sin embargo se ha podido constatar que no llegamos siquiera al 40% de la solución, es más, según la evaluación que se hizo se establece que solo en un 39% se ha solucionado el problema. El alcalde se ha dedicado a tapar huecos” (Acta de Reunión de FUNDECIMA, y Movimiento Macizo Colombiano, fechada en Popayán el 27 de Noviembre de 1999)

Este pronunciamiento pone en alerta, a las comunidades las cuales comienzan a considerar que debe haber otra alternativa para dar solución al problema vial del Municipio. Se inicia entonces, un proceso de concertación para encontrar esa solución, se llegan a conclusiones políticas en donde se presupuesta que la solución puede estar en la actitud que tome una nueva Administración, ya que la que está en el poder, no tiene las agallas suficientes para sortear obstáculos políticos que le impiden tomar decisiones de más fuerza, es decir, no puede hacer a un lado compromisos políticos con

jefes de alto rango y debe someterse a “ordenes”, lo cual complica el proceso de arreglo de las vías. Estos grupos sociales, consideran que se deben tomar otro tipo de decisiones para dar solución a los problemas viales.

La promoción y potenciación de los diferentes sectores sociales en el Municipio de Rosas, pretende reflejar la realidad del país en base a la recuperación de lo específico de sus historias colectivas como fuerza social que reclama igualdad de derechos y oportunidades. Sin embargo, no podemos quedarnos en el solo hecho de admitir el gran valor de la participación de los sectores sociales en el proceso de cambio tanto individual como social. La configuración de un nuevo poder político alimentado con una permanente intervención popular, implica de hecho, la existencia de un Estado, de un Gobierno y de unas instituciones interesadas en el desarrollo social, resueltas a permitir e incentivar la organización de todos los sectores populares de la sociedad, respetando sus iniciativas, en otras palabras, es necesaria la creación de un espacio legalmente reconocido en donde todos tengan cabida y pueda sentirse como fuerza determinante y renovadora del proceso de cambio.

3.5.3 La Posición del Bipartidismo

Cuando se habla de grupos en el poder, se debe entender que se está haciendo relación a qué grupo político está al mando en el caso que estamos tratando, no se puede dejar de lado que los enfrentamientos entre Liberales y Conservadores, es una especie de tradición en el Municipio de Rosas, al cual se puede considerar como de una mayoría “azul”. Esos enfrentamientos siempre se han dirimido en las Elecciones a la Alcaldía, se ha tomado esto como la máxima expresión de la superposición de un partido hacia otro.

Como en la Alcaldía se encontraba Abelardo Piamba de filiación Liberal, un sector de Conservadores e Independientes iniciaron una campaña de desprestigio tomando como bandera de esta posición, la mala política asumida por el Alcalde para dar solución al problema vial. El Alcalde se defiende manifestando a sus simpatizantes que no solo las vías son un problema del Municipio, que existen otros problemas que también deben ser atendidos, que la Administración ha cumplido con todo lo prometido y la prueba está en que muchas de las vías que anteriormente se dañaban, su reparación se demoraba hasta dos meses, mientras que en su Administración, la solución es de tipo inmediato.

El Partido Conservador, manifiesta por su parte, que el Alcalde no tiene amigos en el ámbito Nacional y que por eso no puede arreglar las vías, lo que no sucedería si el Alcalde fuera del partido conservador. Se sustenta esta afirmación en el sentido de poder influenciar el destino recursos de tipo nacional, en Caminos Vecinales, cuyo gerente nacional es el Dr. Silva Reviere, fiel militante del partido azul.

Efectivamente, a raíz de los daños que se causan en la vía a las Veredas El Sauce, Marqués, el Diviso, Lomabajo, el Jigual, La Florida, etc, en donde se producen derrumbes que hacen imposible el transporte y movilización hacia la cabecera Municipal, estas comunidades quedan prácticamente aisladas, estos hechos suceden en el mes de Febrero de 1999 y se puede decir que se normaliza la movilización, en el mes de Junio del mismo año.

Con motivo de esta problemática, los dirigentes Conservadores, Jesús Salazar, Socorro Álvarez y Gildardo Ordóñez, solicitan audiencia al Alcalde Piamba, para tratar el asunto en el mes de Enero de 2000. El Alcalde entiende esto como un reclamo político y la audiencia no se hace realidad, con lo que los dirigentes conservadores entienden que la única solución es

comenzar a trazar el camino que los conducirá a la Alcaldía en la próxima vigencia y que la bandera de esa candidatura puede ser la solución al problema vial.

Manifiesta el partido conservador, en cabeza de uno de sus dirigentes, el Señor Jesús Adriano Hidalgo: “El derecho a participar en todos los ámbitos de la vida social, no solo es un triunfo político, es el triunfo de la comunidad en general, en tanto que solo la participación garantiza el respeto y la afirmación democrática, que como propuesta política, debe ligarse a la transformación económica, territorial y socio-cultural de nuestros Municipios. La participación popular como proceso colectivo, como elemento primordial de la vida misma, propicia la construcción, recuperación e integración cultural de los pueblos como autoridad que afirma el interés y el reconocimiento del querer de las mayorías en la orientación del Estado. Pero el Estado no debe limitarse a los lineamientos de una persona que en cabeza de un Partido Político manifiesta que su pueblo está contento por que no se manifiestan voces de protesta a su gestión. Pero las voces de protesta se han hecho, lo que pasa es que el Alcalde se hace el sordo y claro, así cualquiera puede decir que su gestión es buena, pero Usted mismo puede ver, las condiciones tan deplorables en que se encuentran las vías del municipio, antes uno no entiende como los campesinos se las arreglan para trasportarse y trasportar sus productos” (Entrevista concedida por el Señor Jesús Adriano Hidalgo, dirigente conservador del Municipio de Rosas, el 4 de Abril de 2003).

3.5.4 Posición de otros Actores Sociales

El nuevo enfoque dado a las comunidades, plantea problemas de fondo que tienen que ver con la marginación social, la explotación económica y con la exclusión de las decisiones políticas a que se han visto sometidos los

sectores sociales. Es por ello que otros actores sociales entren a exigir al Estado, se respeten sus modos de vida, sus aspiraciones y necesidades. Al mismo tiempo expresan la necesidad de que el Estado les brinde condiciones concretas para salir del estado de abandono en el que se encuentran y poner fin a las prácticas abusivas de los organismos administrativos y políticos.

Estos actores aparecen en la esfera local, como una nueva fuerza creadora y propulsora del proceso de renovación socio-político y económico. Su labor fundamental está del lado del pueblo, del lado de los que tienen más necesidades y menos posibilidades reales de acción. Impulsando su organización, educación y participación para que ejerzan acción crítica directa sobre su propia situación, sus dirigentes y sobre el manejo del Estado.

Estos Movimientos Sociales o actores no son otros que los Movimientos Comunales, los cuales viéndose impulsados por las reformas que se han hecho a sus organizaciones (Ley Comunal 743 del 5 de Junio de 2002) irrumpen con una visión más rica y más de acuerdo con la realidad social, no solo protestando sino planteando posibles alternativas o modelos de desarrollo social, basados en una explícita revaloración del espacio político como campo de reconocimiento de los sujetos sociales, sus necesidades y expectativas. Frente a una sociedad estructurada sobre formas abstractas, alejadas de las experiencias y preocupaciones colectivas, corrompida por la sed de poder.

La modernización de la actitud política pasa necesariamente por la aplicación del derecho fundamental de diferir, de ser diferente, la confrontación de ideas y pensamientos dinamiza la práctica política, al tiempo que permite crear mejores condiciones de convivencia social.

El sentimiento comunitario como actitud política es ampliamente democrático en tanto que aspira por medio de la creación de un ambiente de dialogo y convocatoria consolidar una política Municipal en lo económico, político y cultural hacia las comunidades, sin olvidarse de sus identidades específicas y plurales.

Este justo derecho de los habitantes de expresar sus preocupaciones y organizaciones en busca de transformaciones que consideren necesarias y ventajosas para sus vidas, no debe entenderse como una contribución a la desconexión Municipal sino como sustancia de toda genuina propuesta democrática de unidad y recuperación de la legitimidad perdida. Es importante plantear al respecto del desarrollo Municipal, que es necesario fortalecer una dimensión cultural y social del desarrollo, íntimamente ligada al modelo económico del Municipio.

Es por eso que las comunidades ponen en juego la importancia de la organización comunitaria y entienden que su organización local se basa en la Junta de Acción Comunal, que los Presidentes de estas entidades son “conectados” por los líderes políticos de partidos y movimientos con la intención de que influencien a los habitantes de sus jurisdicciones para que participen en procesos políticos, especialmente Elecciones. Concientes de esta realidad, se promueve una gran concentración de Juntas de Acción Comunal y esta se realiza en el casco urbano del municipio de Rosas (Acta Nro. 001 del 25 de Marzo de 2000, ASOCOMUNAL), se hace un pronunciamiento en contra de la Administración de Abelardo Piamba, rechazando la mala política que se ha aplicado en lo que a vías se refiere. Se exige al Alcalde que el problema de las vías debe ser de solución inmediata.

El movimiento comunitario busca dar cuenta de las relaciones sociales en su sentido más amplio, comprendiendo a la vez la economía como factor determinante de condición de vida y desarrollo, lo cultural como lo que diferencia y determina aspectos de la vida cotidiana y lo sociopolítico como factor organizador y renovador de las condiciones humanas de vida y que pueden contrarrestar todas aquellas medidas que empobrecen y que marginan a las comunidades.

“Es prioritario en nuestro Municipio, manifiesta Asocomunal Capítulo Rosas, promover una política democrática que de solución al problema de las vías en el Municipio de Rosas, que estimule formas de encuentro y reconocimiento comunitario que permitan concentrar fuerzas y confrontar experiencias colectivas para disminuir la atomización comunitaria y atacar las políticas excluyentes y concentradoras del poder, constante histórica dentro del proceso de desarrollo político en Rosas. El Estado tiene la obligación de darle a cada individuo y a la sociedad en general autonomía para ser promotores y fiscalizadores de sus procesos de transformación, disponiendo de recursos y posibilidades reales de ejecución. La organización de los sectores comunales debe adquirir una nueva dimensión cultural, económica y política, acabando con la forma tradicionalista de control y legitimación política de partidos y de caudillos. Los caudillos y gamonales se han aprovechado del mito de los límites para manipular a los ciudadanos. Es evidente que se necesitan nuevas visiones y opiniones que contemplen la situación y expectativas del presente, para reemplazar las formas de vida y mentalidades cerradas de las clases dirigentes, culpables del subdesarrollo Nacional, Regional y Municipal” (Acta Nro. 001 del 25 de Marzo de 2000 ASOCOMUNAL, Capítulo Rosas)

Se hace evidente que la nueva organización de los sectores populares convoca a la comunidad a construir una nueva realidad cimentada sobre

principios sólidos, a forjar directamente el desarrollo económico en condiciones auténticas que tienen que ver con el reconocimiento de la realidad interna para fomentar la unidad y la participación de las diferentes comunidades en la creación de un clima que posibilite, un tratamiento distinto frente al otro en las relaciones humanas, frente a la sociedad, unas relaciones no impositivas, un culto a la tolerancia, un culto a la libertad ajena y la dignificación del trabajo.

3.6 MECANISMOS DE CONCERTACIÓN UTILIZADOS

Debe tomarse en consideración la tarea de “construir una filosofía de la concertación”(Pizarro, 1989:10) que permita experimentar otras opciones, planteadas por los sectores o regiones en donde se vive el conflicto. Esta filosofía de la concertación que debe entenderse como la creación de una nueva actitud y un pensamiento abierto a la crítica y tolerante ante la multiplicidad de iniciativas, va al mismo tiempo creando en las comunidades a participar siendo portadoras de propuestas renovadoras, ya que la participación, como fundamento del ser humano frente al otro y a las instituciones, es decir como elemento central de la democracia y de la convivencia, ha estado ausente de la vida cotidiana y política nacional. Es preciso anotar que solo hay una manera de fortalecer el Estado: consiste en ampliar la democracia y fortalecer el pueblo mismo, incrementar su capacidad de intervención, sus derechos, sus juntas de acción comunal, en general, sus posibilidades de intervención, de control y de participación.

Dadas las condiciones que se presentan durante el gobierno del Alcalde Abelardo Piamba y que son mencionadas en el ítem anterior “Actitud de los Sectores Sociales y Grupos en el Poder”, comienzan a desarrollarse unos mecanismos de concertación en donde actúan diversos actores que se unen en torno a un problema de tipo social. Se requiere organizarse de manera amplia para reflejar todas las necesidades y opiniones de las comunidades y

llegar a metas compartidas por ellas. Concertar significa tener en cuenta todos los elementos, opiniones y propuestas que posibiliten dar soluciones a los problemas de una forma eficiente y capaz.

El proceso de concertación, se inicia cuando el 1 de Abril de 2000, los dirigentes del Movimiento Político Macizo Colombiano, Arbey Mapallo y Oscar Carvajal, convocan a la comunidad de Rosas a una reunión de carácter urgente con el fin de tratar asuntos relacionados con la malla vial del Municipio, la cual está en malas condiciones y algunas vías ya están a punto de perderse por falta de mantenimiento; en algunos puntos del Municipio se hace necesario la construcción de vías. La reunión tiene lugar en las instalaciones del Teatro Municipal de Rosas y se puede decir que la conclusión principal de la reunión es la negativa de la gente a apoyar cualquier acción o diligencia a la Administración de Abelardo Piamba, la comunidad manifiesta su inconformidad y los líderes, a su vez, manifiestan que se debe hablar con el Alcalde y llamarlo a cuentas para verificar por que motivo no ha cumplido con lo que había prometido en arreglo de vías. El evento se termina con una Resolución, la Número 049 del 1 de Abril de 2000, la cual consigna que el Movimiento Político Macizo Colombiano, no apoyará la candidatura de ningún aspirante que no sea parte del movimiento y que se deben tomar acciones de hecho para exigir al Alcalde que arregle las vías de más urgencia y las más dañadas y que para eso puede contar con la colaboración de la comunidad, según el plan de trabajo que se establezca. Con lo anterior se buscan nuevas formas de Administración y uso de los recursos fiscales, participar con capacidad decisoria en los centros de decisión económicos, comprende en su sentido más amplio, una reorganización del Plan de Desarrollo del Municipio.

El énfasis que se aprecia en cada una de las experiencias, tanto en la concertación, como en la posibilidad de participación directa de los

ciudadanos en los procesos, podría ser considerado un aporte importante a la cultura popular para la gestión participativa. Lo interesante es que en la mayor parte de los casos este sistema de concertación no está únicamente diseñado para la ciudadanía sino que incluye también a los funcionarios gubernamentales, y que se anima desde los propios gobiernos, desde las organizaciones civiles, las instituciones académicas, etc.

En este punto se debe tener en cuenta la reunión que sostiene el Señor Alcalde Abelardo Piamba con Dirigentes del orden Departamental en donde se trazan algunas perspectivas para que el Alcalde entre a concertar un plan de trabajo con las comunidades, pero sin tener que involucrar a dirigentes del Partido Conservador, los cuales, según las directrices de los Jefes Políticos Departamentales del Alcalde, lo único que buscan es que la comunidad califique mal a la Administración y, en últimas, que la simpatía hacia el partido se pierda y se entre a contemplar nuevas posibilidades y probabilidades en las elecciones que se aproximan. En el debate hecho el día 1 de Abril de 2000, el dirigente político Oscar Carvajal afirma: "...es que ya estamos cansados de las mangualas, los alcaldes se hacen elegir con el apoyo de otros grupos políticos y terminan desconociéndolos en su mandato, por temor a perder autoridad o poder de reparto de cuotas" Acta Nro. 013 del 1 de Abril de 2000 Movimiento Político Macizo Colombiano). Esta intervención y otras, no menos importantes, dieron origen a la Resolución Nro. 049 del mismo movimiento político.

El primer mandatario del Municipio, cita a una reunión a ASOCOMUNAL y plantea que se debe hacer un trabajo de tipo comunitario para el arreglo de las vías del Municipio, que solamente la Administración no puede ponerlo todo, que por lo tanto, la comunidad debe participar en el arreglo de las vías. Propone el Alcalde que gestionará algunos recursos para que la comunidad

los administre, es decir, que se haga una nueva reunión, para que sea la comunidad la que decida que vías son de mayor prioridad para arreglar.

Un miembro de ASOCOMUNAL, manifiesta que la única manera de poner fin al problema de las vías es hacer un arreglo general, es decir, que se ponga en marcha un plan de trabajo que abarque tanto a las mismas vías como a la comunidad en sí, es decir, que cuando se gestionen los recursos, estos no se gasten según el criterio de la Administración, sino según lo que la comunidad diga, pero se manifiesta algo que es muy importante y es que el periodo del Alcalde está por vencerse (Acta de ASOCOMUNAL Sin Número de fecha 16 de Abril de 2000), en tal sentido, los dirigentes de ASOCOMUNAL, manifiestan que lo que se está es preparando las elecciones para el próximo periodo y que su apoyo solo se dará al candidato que plantee en su Plan de Gobierno un programa que de solución al arreglo de las vías del Municipio. El Alcalde manifiesta que no se conoce quienes serán candidatos y menos cuales serán sus programas de gobierno, pero que de todas maneras, debe consultarse con otros grupos sociales y políticos sobre este tema.

Por otro lado, los procesos de concertación no se diseñaron únicamente para la preparación política de la ciudadanía sino que prepara a la misma con conocimientos técnicos precisos, para poder influir en la gestión gubernamental. Como por ejemplo, el proceso de elaboración del presupuesto participativo que incluye una fase informativa sobre los pormenores de cómo se construye el Presupuesto del Municipio. Esto permite que la ciudadanía esté en disposición de utilizar criterios técnicos y legales no sólo para la construcción del mencionado presupuesto, sino que también, tenga herramientas importantes para supervisar y establecer control de la gestión gubernamental en esa materia.

Con el proceso de concertación, se logra una visión más ampliada del aspecto político y una nueva identidad de la ciudadanía con relación a la participación en general. Los procesos de concertación entre actores diversos y entre pobladores de diferentes ámbitos, incluidos en el procedimiento, amplían la visión de la ciudadanía y sensibilizan a todos aumentando la cultura y la identidad ciudadana.

Con los anteriores criterios es que el Partido liberal , decide reunirse con los dirigentes del partido conservador, para plantear un tema que es de obligatorio cumplimiento y que no es otro que el de lanzar un candidato a las elecciones que se avecinan. El Partido liberal ve la posibilidad de que una promesa electoral sea una realidad, si antes se hacen algunos acuerdos, éstos no son otros que los de canjear el apoyo a un candidato por la puesta en marcha de un programa de gobierno que de verdad ponga fin al problema de las vías carretables del Municipio de Rosas, en vista de lo anterior, el Liberalismo es consciente de que el Partido Conservador, tiene militantes en Bogotá que pueden hacer realidad ese propósito. Los dirigentes del Partido Conservador, ven con buenos ojos la propuesta del Liberalismo y prácticamente no condicionan el respaldo, solamente manifiestan que están de acuerdo y que ganando la Alcaldía darán solución al problema de las vías en el Municipio. Argumentan los dirigentes que tienen un candidato que cumple con todos los requisitos de liderazgo, trabajo, ganas de trabajar y claro, amigos influyentes que permitirán el arreglo de la totalidad de las vías del Municipio. Es por lo anterior que los dirigentes del Partido Conservador, manifiestan que no solo las organizaciones sociales deben participar en este proceso, sino que también lo deben hacer los militantes del partido liberal, ya que en este sentido, incluir la concertación tanto en los temas legales como la participación en los procesos de descentralización, la incorporación de instrumentos técnicos vinculados a la planificación, a la evaluación, y al funcionamiento general del Municipio, es garantía de solución de los

problemas más sentidos, pero sobre todo, la constitución de un cuerpo ciudadano, en el cual representantes populares ejercen las funciones Administrativas y de Planeación.

En Rosas, el aprendizaje técnico también ha representado un paso importante en lo que a la planeación física y económica, el desarrollo urbano y el diálogo de actores se refiere. El proceso de concertación que se da, son la muestra de que se observan importantes procesos de formación ciudadana para la gestión participativa, en el sentido en que se aprecia la existencia de un nuevo estilo de relación entre actores, basado, fundamentalmente, en el diálogo y la concertación con las autoridades locales y de los actores civiles entre sí. En tal sentido, la inclusión en los procesos de diálogo, de actores que tradicionalmente no habían sido tomados en cuenta, es un aporte importante a la cultura de la gestión tanto de las autoridades como de la ciudadanía de Rosas.

Un elemento destacable en estas experiencias es que, se produce un nuevo tipo de relación entre la esfera gubernamental y la no gubernamental. La relación de los Organismos Civiles, como ASOCOMUAL, Movimiento del Macizo Colombiano, y la misma población con el Gobierno Municipal, no era un rasgo común en las décadas pasadas, pero la ampliación de esa relación con las autoridades, no sólo expresa cierta voluntad democrática de las últimas décadas, sino que puede ser considerado un mecanismo importante para la gobernabilidad participativa y, sobre todo, una nueva cultura del ejercicio de la autoridad.

El proceso y los mecanismos de concertación que se vivió en el Municipio de Rosas, para la aplicación de una política pública que involucrara el arreglo de las vías, son aportes de un proceso participativo que se dirigen a la formación de habilidades para la planeación, tanto de gobiernos como de

Sociedad Civil, formación de capacidades de negociación, concertación de actores, solución de conflictos y reorganización de la ciudadanía, instalación de capacidades ciudadanas de control y seguimiento de la gestión, fortalecimiento de la identidad ciudadana y el sujeto político, capacidades para la toma de decisiones y desarrollo de la capacidad de gobierno en los Municipios.

La importancia de algunos instrumentos de concertación y de algunos temas ligados a la coyuntura histórica del Municipio de Rosas, en el presente caso en lo que tiene que ver con la red vial y otros temas que no son menos importantes como el medio ambiente, la educación en general y capacitación laboral, tierra y vivienda, y los espacios verdes, se convierten, casi por derecho propio en lugar de recuperación de lo colectivo desde el diseño, ejecución y uso. En todos los casos hay algún tipo de relación con los gobiernos locales. se percibe como, en los casos donde el ejercicio de gobierno participativo tiene más tiempo de duración, se concretan verdaderas experiencias de cogestión de la cosa pública, que son significativas en la definición de un “buen gobierno”. De todos modos, en muchos otros casos, la propuesta de gestión local o gestión urbana ya está presente, marcando una tendencia a involucrar exitosamente a la población en la solución concertada de sus problemas y en la construcción de su entorno, y a centrar en lo local la eficacia más accesible de este proceso. Asimismo se observa en estos casos la necesidad de corregir la tendencia vecinal a la demanda referida a aspectos exclusivamente sectoriales o de su interés particular, mediante la introducción de instrumentos específicamente dirigidos a construir en una Política Pública, una visión más global y solidaria de su entorno y sus habitantes.

3.6.1 Aspectos teóricos del Proceso de Concertación

La construcción intencional de *espacios* de interlocución de la población Roseña con el gobierno local o entre ésta y otros actores sociales es indispensable en el caso de una política pública. Es una fase del método, cuando se trabaja con proyección de proceso. Tanto en los casos de intervención ciudadana en acciones de gobierno, como en otras, donde se hace necesario crear este espacio -concreto, visualizable, accesible y preciso-- para viabilizar la gestión y el proceso que debe seguir la política pública. Los grados de institucionalización son diferentes, pero siempre existen, aunque sea como acuerdo de partes. La relación Gobierno local población está atravesada por la *viabilidad* de la política pública. Por eso metodológicamente, es más preciso seleccionar con cuidado especialmente los primeros pasos. Los resultados son el estímulo más fuerte para ampliar la participación.

Para que la participación ciudadana pueda incidir sobre políticas públicas, es necesario combinar el saber técnico con el saber popular. Las experiencias han montado mecanismos diferentes para lograr esta acumulación. La introducción de la población a la planificación estratégica, más allá de la etapa de diagnóstico no es sencilla, pero resulta clave para lograr la visión global y la proyección en el tiempo de las propuestas y decisiones ciudadanas. Sin embargo no manejamos los distintos niveles a los cuales se le están llamando "planificación estratégica". La concertación está en el centro de todos los casos. Para hacerla posible es necesario crear; a través de la capacitación y la asesoría en la práctica; una nueva cultura de relación entre actores con intereses no siempre coincidentes. Así mismo la calidad del equipo técnico y la del político en su caso, es básica para liderar, calificar, y/o corregir los procesos. Es importante reconocer que el ritmo y tiempo de los gobiernos, de la gente, y de las organizaciones suele ser distinto. Esta

diferencia es un verdadero desafío metodológico en cada caso. Los tiempos políticos suelen ser definitorios. Hay que trabajar con ellos, sin deslegitimarlos, tal como sucede en el caso del Municipio de Rosas.

Corresponsabilidad entre la Ciudadanía y el Gobierno, específicamente, al menos, en el tema de la formulación de políticas públicas sobre mantenimiento de redes viales. En los casos analizados en el Municipio de Rosas se evidencia que a pesar de los escasos recursos de que ha dispuesto el Gobierno la gestión concertada, el consenso público-privado y el diálogo han sido buenos mecanismos para hacer más valiosos los recursos.

Con la participación de la iniciativa privada, la intervención estatal y la concertación de actores permiten fiscalizar el proceso de manera que no quede desprotegida la sociedad. En la medida en que los procesos de diagnóstico participativo propician que las autoridades dirijan recursos con mayor eficacia hacia las necesidades más urgentes. Esto ha conferido mayor eficacia de la gestión del Gobierno Local, el acceso de un mayor número de pobladores a algunos de los servicios deficitarios y un avance en el mejoramiento de las condiciones de vida.

La gestión de espacios descentralizados de concertación apuntan a: *devolver al Roseño los espacios, de uso colectivo, deteriorados o construir otros que recuperaran la costumbre de uso de espacios comunes, haciéndolos accesibles y atractivos a todos.*

La voluntad política de permitir y propiciar la participación ciudadana requiere de un cuerpo de instrumentos que la garanticen y de espacios de concertación de actores que la legitimen e institucionalicen. La inexistencia de estos instrumentos, espacios de concertación y de institucionalización

pueden conducir a que la llamada participación ciudadana se quede sólo en formas de convocatoria y movilización para asuntos que siguen siendo decididos desde los centros de poder. Es necesario que la participación ciudadana sea entendida como sello de gobierno, es decir que sea una característica de toda la gestión gubernamental, lo cual implica que tanto en los procesos de planeación conjunta, como en las acciones más sectorizadas o temáticas se trabaje con mecanismos que abran los espacios públicos a la toma de decisiones de los actores privados.

Las Políticas Públicas son un instrumento necesario en los niveles gubernamentales. Cuando existe un espacio donde las partes convergen con sus propias visiones e intereses pero en el plano de contribuir al logro de objetivos comunes, las propuestas, las decisiones y la planeación pasan casi de manera automática a formar parte del diseño de la política pública y agregan a esta última una eficacia que no se consigue de otra manera.

Es por lo tanto, pertinente colocar el término de *governabilidad democrática participativa* y construirlo ajustándolo a los escenarios actuales y las necesidades del contexto regional. Lo anterior significa hablar de: desarrollo sustentable mediante la inserción equitativa de las economías y los avances tecnológicos, el refuerzo de la escala local del poder, incluyendo la descentralización gubernamental –administrativa, fiscal y de recursos—y, lograr la transición democrática en términos de la modernización institucional, la separación de poderes y la validez del derecho. Los saldos de la gobernabilidad deben ser medidos, en última instancia, en términos del bienestar de la población y del cumplimiento de las metas de desarrollo, en el grado de participación de toda la sociedad y en la apertura del espacio público de toma de decisión a la influencia de todos los actores sociales y los diferentes niveles de gobierno.

Las gobernabilidad democrática participativa, llevadas a cabo a escala local, pueden hacer posible una participación ciudadana más activa y que el resultado de esta interacción entre el gobierno y la ciudadanía, basado en reglas del juego y con instrumentos y metas definidas, si bien suponen un proceso de ajuste y negociación previas, de elevación de la cultura política de todos los actores, puede hacer más eficaz la gestión y apuntar hacia nuevas formas del desarrollo y hacia una legitimación real del sistema político democrático y la construcción de un nuevo tipo de política. La gobernabilidad se construye a partir de compromisos asumidos colectivamente, en la planeación en las instancias de concertación donde todos toman parte de decisiones, iniciativas, controles y otras formas participativas.

3.7 TIPO DE EXPRESIÓN NORMATIVA QUE ADQUIERE LA POLÍTICA PÚBLICA

El avance de las reformas ha ido poniendo cada vez más en evidencia la necesidad de generalizar el rol regulador y normativo del Estado a otros muchos ámbitos del quehacer económico y social, abarcando servicios tales como salud, transporte, medio ambiente, educación y justicia.

Es preciso anotar que la institucionalidad reguladora puede ser concebida en dos planos complementarios, de acuerdo al rol desempeñado por las diversas organizaciones públicas:

El de las funciones normativas, es decir, las que se refieren a la discusión y decisiones en torno a la definición del bien común, del deber ser, y de los grandes valores y objetivos sociales y los modos de alcanzarlos y mantenerlos en vigencia. Estas abarcan el ámbito de la definición de

políticas, normas e instrumentos de intervención pública. Normalmente son organismos generales del poder legislativo y/o agencias ministeriales.

Las que se relacionan con la administración e implementación de los instrumentos de intervención pública, y con la fiscalización del cumplimiento de la normativa por parte de las diversas entidades públicas y/o privadas. Estas abarcan las agencias reguladoras y/o fiscalizadoras (como la Contraloría) y el poder judicial. “Los países viables se construyen entorno a pactos sociales que ponen enmarca una serie de reformas institucionales orientadas a lograr una distribución equitativa de los costos y beneficios del desarrollo tecno-económico, a través de una clara reconstrucción de las esferas pública, colectiva y privada” (MEDINA, 2001:79).

Esta distinción es importante ya que la legitimidad de la intervención requiere que los grados y formas que ésta toma sean definidos por entidades o agentes que tengan la autoridad social para hacerlo, dentro del sistema político vigente. Por ello, deben distinguirse las instituciones que claramente tienen la autoridad de definir políticas y tomar decisiones que *modifican las reglas del juego*, de aquellas que sólo tienen la autoridad delegada de ejecutar políticas preestablecidas y *hacer cumplir las reglas del juego vigentes*

En lo que hace referencia a las reglas es importante puntualizar que la legislación general alude a un conjunto de leyes y reglamentos que se aplican a la mayoría de las actividades sociopolíticas y son diseñadas para prevenir conductas que vayan en contra de los intereses sociales. Dada la amplitud de su campo de aplicación, estas reglas tienden a ser de carácter más bien general, dejando un amplio espacio para la discrecionalidad de las autoridades reguladoras. Es posible identificar varios tipos de leyes que van en contra de conductas anti-sociales.

La reforma del Estado confronta dos grandes tareas: fortalecer la gestión pública, para lo cual la innovación es fundamental, y desarrollar el rol regulador y normativo del Estado vinculado a la promoción de la actividad privada y mantener reglas de juego que garanticen transparencia y simetría de ejecución de políticas públicas, lo anterior teniendo en cuenta que la nueva norma (Constitución de 1991), permite realizar al ciudadano una especie de coogobierno, es decir le permite participar en las decisiones del Estado. “Las fuerzas actuantes, en función del conocimiento de la situación, del diagnóstico que elaboran o también de sus propias necesidades buscan imponer su propio proyecto, hacer prevalecer sus puntos de vista y sus opiniones acerca del objeto de la participación, en especial, cuando los intereses se inclinan más hacia la sociedad civil, que cuando pretende manifestar la eficiencia del Estado” (MEDINA, 2001:87).

Hay que precisar que muchas organizaciones encargadas de velar para que la norma se aplique presentan deficiencias en sus estructuras de gestión, organización, financiamiento y recursos humanos, que las inhabilitan para cumplir adecuadamente sus funciones. Los procesos tienden a ser confusos, poco estructurados y poco transparentes generando asimetrías de información y escasa participación de los usuarios. Una larga y exitosa tradición institucional puede ser un obstáculo para la conformación de los nuevos sistemas normativos en la medida que el cambio organizacional debe contrarrestar visiones, estructuras y procesos muy arraigados en los organismos, “Vistos como una serie de nociones que sobre si misma una persona construye a partir de sus múltiples necesidades es posible modificar y cambiar positivamente las viejas reglas de juego del Estado, en esencia la cuota de participación que proporciona el ciudadano mediante ideas, conceptos, análisis, posturas ideológicas, etc., no es otra cosa que la inquietud de la necesidad, al tiempo que, el sitio donde se ubica para seguir

las rígidas o flexibles reglas o normas que el Estado pone en funcionamiento, ya sea para bien o mal de los diferentes grupos sociales (LONDOÑO, 1999:10). La “reingeniería” conceptual y organizacional tiende a ser más sencilla –en términos relativos- cuando la institucionalidad es más débil. Ante los problemas de gestión y organización, los gobiernos han respondido con instrumentos legales complejos y detallados que frecuentemente complican más las cosas y no resuelven el problema.

“La aplicación sustancial de las normas permite acelerar el proceso de transformación institucional del Estado, en la medida que deben responder a procesos nuevos o sustantivamente distintos a los tradicionales. Así, para desempeñar sus funciones, las normas deben ser *pequeñas en tamaño pero fuertes en capacidad de gestión*. La innovación normativa debe ser incorporada como criterio central de gestión pública, asumiendo que el ritmo de cambio de la realidad actual es demasiado rápido para ser asimilado por los modelos burocráticos tradicionales. Las nuevas organizaciones públicas deben ser innovadoras por excelencia, integrando instrumentos de gestión que permitan no sólo gerenciar el presente sino “gerenciar el futuro” incluyendo cambios del entorno social y político. La nueva gestión de organizaciones públicas se basa en la obtención de resultados. Para ello es preciso fortalecer los instrumentos de medición de desempeño tanto individuales como institucionales. Si no hay medición efectiva del desempeño, la orientación a resultados no pasa de ser una declaración de principios vacía de contenido” (LONDOÑO, 1999:105)

3.8 REACCION QUE SE GENERA EN OTROS ACTORES SOCIALES

En este punto puede manifestarse que el *policy cycle* se encuentra en una de las fases de su desarrollo, es decir, se ha debatido sobre un problema y se

comienza a elevar, por encima de otros problemas sociales, el transporte, la comercialización de los productos, el desarrollo económico de los habitantes del Municipio de Rosas, todo lo anterior, originado por el mal estado de las vías por las cuales transitan los habitantes de la parte rural, en especial quienes habitan en las veredas: Ufugú, Ramal Alto, Marquéz, El Sauce, La Florida, Berlín, Jigual y la Despensa, las cuales son puntos de convergencia para otras veredas más pequeñas o más lejanas.

Toda una serie de acontecimientos han llevado a concluir que es el mal estado de las vías lo que origina una serie de inconvenientes. Lo anterior lleva a una especie de “reacción” de algunos actores que parecieran ser no importantes, pero que en definitiva son cruciales para la toma de una decisión. Efectivamente, el Servicio de Salud del Cauca, en comunicación fechada el 27 de Mayo de 2000 y suscrita por el Secretario de Salud del Departamento Dr. Cesar Córdoba, manifiesta su inconformidad por el mal estado de las vías que comunica a las veredas del Municipio de Rosas, lo cual hace imposible el desplazamiento de las brigadas de salud que programa la Seccional de Salud del Municipio. Insta al Alcalde Abelardo Piamba a que aplique un programa encaminado al arreglo general de las vías para que la comunidad más pobre tenga acceso a la Salud, ya que su desplazamiento al casco urbano se hace imposible.

Lo anterior, es tomado por el Alcalde, como un reto de tipo político electoral debido a que se acercan las elecciones para el periodo 2001 – 2003. La comunicación tiene una invitación tácita en el sentido de convocar a la unión de fuerzas políticas que hagan imposible el triunfo del candidato conservador Jesús Salazar, quien ya comienza a perfilarse como el seguro ganador.

De otra parte, los grupos sociales políticos como el Movimiento del Macizo Colombiano y en especial el Bloque Alternativo, el cual es liderado por

sectores Indígenas del Oriente del Departamento, ven con malos ojos la candidatura de un actor desconocido en muchos aspectos y que pertenece al partido Liberal, se trata de Telmo Garzón, quien pretende convertirse en la Primera Autoridad del Municipio. Ante el fantasma del continuismo y las alternativas de solución que ofrecen otros candidatos, se hacen varias reuniones, no solo en el Municipio, sino también en diferentes partes del Departamento, en especial en algunos Municipios que están ubicados en la Zona del Macizo Colombiano, en donde se trata el asunto, es decir, se toma como punto de referencia, que el problema de las vías solo tendrá solución si se elige como Alcalde a quién pueda gestionar desde Bogotá recursos para la construcción y mejoramiento de las Redes viales del Municipio.

En Acta fechada 3 de Junio de 2000 y suscrita por Socorro Álvarez coordinadora del Movimiento “Todos por Rosas”, se manifiesta, entre otras cosas: “...por lo tanto el Movimiento considera que sus militantes tienen la autonomía suficiente para determinar que el Señor Jesús Salazar, puede convertirse en la solución del problema de las vías del Municipio de Rosas, lo anterior no es una imposición, es una propuesta política que pueden acoger o desechar, según el criterio que cada uno tenga”. El problema de las vías del Municipio ya era de amplio debate, su configuración se viene dando, incluso desde periodos anteriores a la Administración de Abelardo Piamba, lo que está sucediendo viene a ser como una consecuencia lógica de la gravedad del problema, la desatención de las Administraciones pasadas y, lógicamente el clamor de las gentes que ven afectados sus intereses de todo tipo, ante la imposibilidad de movilizarse de manera normal.

3.9 LA DECISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Las elecciones que llevaron a la Alcaldía de Rosas para el periodo 2001 – 2003 al Señor Jesús Salazar, tuvieron como bandera de compromiso, el Mejoramiento de la Malla Vial del Municipio. Puede decirse que el triunfo fue contundente (Ver resultados electorales en P.39), y que el desarrollo de la política pública que estaba encaminada al arreglo general, ampliación, construcción y mantenimiento de las vías del Municipio de Rosas, había tenido su recorrido. “El problema central de esta fase de la política pública consiste en entender los procesos por los cuales una Autoridad Pública o Administrativa está abocada a tratar un tema. ¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se torna problemático y obliga a las Autoridades Públicas o al Estado a intervenir y a hacer algo? Se pueden distinguir analíticamente dos elementos que se articulan: La construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política (Agenda Setting) de otra”(Roth Deubel, 2002:57).

3.9.1 Construcción del Problema Social

En entrevista concedida por el Alcalde Jesús Salazar, manifiesta claramente: “Mi vida pública no es de ahora, durante 25 años me he dedicado a servir a las Comunidades Roseñas, tanto que he sido Concejal en varios periodos, y cuando uno es un hombre público, la gente lo para a uno en la calle y le manifiesta sus problemas, y claro la gente me había manifestando que las vías del Municipio se encontraban en mal estado, que ninguna de las Administraciones anteriores había sido capas de arreglarlas y menos de ampliarlas. Lo que Yo entendía era que el problema de las vías no era solo de arreglarlas para que la gente pasara, lo que Yo entendí era que había que

poner en práctica un programa de mayor cobertura, es decir, que abarcara no solo el destaponamiento de una vía, sino que se ampliara, se arreglara e incluso que se construyera una nueva como alternativa de mejoramiento definitivo. Cuando Yo noté esta inquietud latente de los Habitantes del Municipio, me dije que lo que había que hacer era un arreglo definitivo y dejar de poner paños de agua tibia. Es por lo anterior que acepté ser candidato a la Alcaldía, porque además de las ganas, por trabajar para la comunidad, tenía amigos que sabía que me iban a ayudar, creí oportuno el momento para proponer mi nombre y que la gente tuviera oportunidad de mejorar su calidad de vida, por que puede tener acceso a la plata, ya que comercializa sus productos sin ningún problema porque puede trasportarlos”

Durante la Administración del Alcalde Jesús Salazar, se producen las primeras reacciones entre los Electores y en comunicaciones que se plasman en diferentes documentos escritos, donde sobresale, una comunicación fechada el 16 de Enero de 2001 y suscrita por el Gobernador Taita Floro Tunubala, se le recuerda al Alcalde electo que la prioridad en su gestión debe centrarse en el mejoramiento de la malla vial de Rosas y que la Administración Departamental lo invita a que se inicien las actividades pertinentes para que se establezca una agenda que termine con la formulación de una política que conlleve a esa solución.

En la sesión del Concejo Municipal acontecido el día doce (12) de febrero de 2001, el Concejal Juan Carlos Delgado, propone que lo primero que debe ponerse en marcha es el arreglo de las vías del Municipio, que fue la principal promesa del Alcalde y la propuesta termina en un comunicado que se enviará al Alcalde en el que se lo insta a que actúe de inmediato, dentro del comunicado se anexan otras inquietudes que en forma escrita han llegado a la Duma Municipal, en donde también se recuerda el compromiso.

Durante los primeros días y en especial en los dos primeros meses de gobierno, el Alcalde Jesús Salazar, recibe a las diferentes comisiones que luego de felicitarlo por el triunfo entran a tratar asuntos de “compromisos” que deben cumplirse.

Muchas comisiones llegan con el propósito de encontrar los primeros trazos en cuanto a que se va a hacer para el mejorar la malla vial del Municipio. La respuesta del Alcalde, es contundente: “Ya he armado un equipo de gobierno que está dedicado a los primeros estudios”. Se puede decir que se tiene conocimiento amplio de la problemática vial y que se ha iniciado la solución del problema, haciendo un cronograma de trabajo en cuanto a planificación para entrar de lleno a enfrentar el problema.

El problema está construido y se inicia una serie de consideraciones en cuanto a mirar cual es el camino a seguir y cual el mejor. En otras palabras, se debe elaborar una política pública que de solución al problema.

3.9.2 La Agenda Política

Si bien es cierto que en Administraciones pasadas, el tema de las vías solo fue atendido de manera coyuntural, también es cierto que ninguna de esas Administraciones tomó en cuenta construir una Política Pública encaminada a la erradicación definitiva del problema. En tal sentido se acumulan una serie de inquietudes que poco a poco y casi sin ningún elemento organizacional van construyendo una agenda política que tiene que ver, en forma directa con un problema social, el cual no es otro que el de Mejoramiento de Vías para que la transitabilidad sea la mejor.

Durante los periodos de Concejal que tuvo el Señor Jesús Salazar, se tenía ya amplio conocimiento del problema, lo que permitió que se hicieran algunos contactos con la Esfera Nacional para la consecución de recursos que permitieran atender el problema, por lo menos en forma transitoria.

Como candidato a la Alcaldía del Municipio, se hacen concertaciones con otros grupos políticos y sociales para lograr un triunfo que no deje la más mínima duda, no tanto en lo que a votación se refiere, sino en cuanto a organización política, poder de convencimiento, poder de convocatoria y en especial, organización para el logro de los objetivos que se traza un grupo político. Por otra parte el candidato contaba con toda una “avalancha” de propuestas que hablaban de soluciones en la vías del Municipio, pero que en especial, hacían latente un problema social.

El Alcalde toma en consideración todas las propuestas, las soluciones, los llamados de atención, los “recorderis” en cuanto a las vías y se reúne con otros sectores políticos para plantear la intención de poner en práctica una política pública que de solución al problema de las vías, es decir, que éstas se mejoren, se amplíen, se les haga mantenimiento y en algunos casos que se construyan unas nuevas para ampliar la malla vial y se busquen alternativas en lo que tiene que ver con acortar distancias y escogencia de terrenos más firmes que en el futuro no tengan el problema actual, es decir, que en el más mínimo aguacero, el terreno cede.

En el nivel Departamental, la gobernación de Floro Tunubala, ha tomado cartas en el asunto y está dispuesta a poner su “grano de arena” en la solución. Los acercamientos que se hacen con el Gobierno Departamental, también comienzan a hacer parte de la agenda política que se encamina a la propuesta de una política pública de mejoramiento de vías. En el nivel nacional, el problema es tocado en la Dirección de Caminos Vecinales, que

en cabeza de un copartidario del alcalde Jesús Salazar, manifiesta tener conocimiento del problema y estar a plena disposición para participar en la solución y en la agenda que esa solución requiere.

Como último punto de la agenda política, puede decirse que se construye un proyecto de acuerdo que será presentado al Concejo Municipal del Municipio de Rosas, en el que se trazan las estrategias que se tomarán para arreglo, mejoramiento, ampliación y construcción de vías en el Municipio de Rosas.

3.9.3 Toma de Decisión

Tomar la decisión de implementar una política pública que condujera a la solución del problema del mal estado de las vías del Municipio de Rosas, tuvo como primer paso, la conformación de un equipo que se encargó de los primeros estudios, del análisis del problema y en últimas de la elaboración del proyecto que tendía a mejorar las vías del Municipio. Como el problema era latente y de conocimiento público, conformar un equipo que trabajara en este asunto, fue prácticamente fácil, es decir, todos los grupos y sectores se unieron para que se hiciera realidad la tan esperada solución.

Sin embargo, luego de configurado todo el trabajo, es decir, hechos los estudios de factibilidad, acercamientos, elaboración de propuestas para la consecución de recursos económicos y en general todo lo que se necesita para que el proyecto no tuviera falencias, se decide poner en conocimiento de algunos sectores, en especial, de aquellos que estaban más afectados por el mal estado de las vías, las intenciones gubernamentales en cuanto a la solución que se va a dar al problema. Por unanimidad, las comunidades están de acuerdo en las intenciones del Alcalde y dan el “visto bueno” a esas intenciones. Es decir, a pesar de que el Municipio tiene otros problemas, que

también pueden considerarse de urgente solución, el problema del Mejoramiento de vías, se legitima mediante la aprobación de la Comunidad. (Acta de Reunión comunitaria en Teatro Municipal de Rosas. Tema: Socialización del Proyecto de Acuerdo Mantenimiento, ampliación y construcción de vías carreteables en el Municipio de Rosas, de Fecha 20 de Febrero de 2001)

Es así como en la sesión del Concejo Municipal de Rosas de fecha 15 de Abril de 2001, el Alcalde Jesús Salazar, presenta el Proyecto: Mantenimiento, ampliación y construcción de vías carreteables en el Municipio de Rosas, el cual tiene un costo de \$778.541.840 En el mismo se proponen los siguientes subproyectos:

1.- Arreglo y Ampliación de las Vías

Ramal Alto – vía San Pedro, Ramal Alto – vía Las Trincheras, Ramal Bajo- vía Loma los Ordóñez.

2.- Mantenimiento de las vías

Marquéz – el Atillo, Céfiro – los Aguacates

3.- Ampliación de las vías

La Florida – Párraga, Cruce del Retiro – Bella vista, El Retiro – Berlín

4.- Mantenimiento y ampliación de las vías

Gualoto – Churo Tablón, Rosas- portachuelo- la laja.

5.- Mantenimiento y arreglo de las vías

Ramal alto- Ramal bajo, Jigual – Los Pinos, La Florida- Pinzón, Vía al Altillo, Lomagrande- el Sauce, El Céfiro-Violeta-Marquez-Ufugú, San Antonio, Párraga Viejo- Párraga, Céfiro- la Despenza, Céfiro- Casco urbano, Cruce la Florida – el Jigual, Lomagrande – Los Aguacates, Vía Guizabalo.

6.- Construcción de vías

se propone la construcción de una carretera que una las veredas que se encuentran ubicadas al sur del Municipio Berlín-Broncazo-Rosas y que desemboque en el casco urbano, pero sin utilizar la vía panamericana. Lo anterior con el propósito de descongestionar la vía principal y generar empleo en cuanto a transporte.

Como se puede ver se toma una decisión. Se conjugan varios factores que desembocan en la pronunciación Gubernamental y se pretende, mediante la aplicación de una política pública, dar solución a un problema que se ha debatido en varias instancias, en varios gobiernos y que nunca ha tenido una solución definitiva. El gobierno de Jesús Salazar dará aplicabilidad a una Política Pública, cuyo objetivo central es el arreglo de la malla vial del Municipio de Rosas.

3.10 REFORMULACION DE LA POLÍTICA PUBLICA

La Administración de Jesús Salazar pretende ganar un escaño más en su legitimidad, la cual ya se da por el simple hecho de ser Alcalde (se lo ha

elegido por voto popular), pero la legitimidad debe ir más allá, es decir, tener la aceptación social. Para esto se aplicará una política pública en donde se pone a prueba la eficacia, tanto de Alcalde, como de su equipo de colaboradores, los cuales, en unidad con su Jefe deben hacer que la política pública, efectivamente llegue a los sectores sociales, en el caso presente, a los campesinos que se ven afectados por el mal estado de las vías de comunicación.

Una vez aprobado el proyecto que presenta el Alcalde, se hace una divulgación amplia de las intenciones que se tienen para el mejoramiento de las vías, se le está diciendo a la comunidad que el Alcalde si cumple sus promesas y que de manera inmediata se dará inicio a las obras que tienden a mejorar las vías más afectadas. Sin embargo el proceso de puesta en marcha de la política pública, en su fase de socialización sufre algunas alteraciones, debido a que algunas personas, en especial, las comunidades que no fueron tenidas en cuenta para un posible arreglo de vías, se sienten discriminadas y se hacen presentes en el despacho del Alcalde para manifestarle su inconformidad, con lo que la política que se va a poner en marcha sufre algunas alteraciones que pueden entrar en el campo de la reformulación.

Efectivamente, Jesús Salazar cree conveniente que se hagan algunos análisis y es así como ordena a sus colaboradores que evalúen cuan necesarios y factibles son los cambios que se proponen y que se corrijan los problemas que no se habían detectado antes de hacer la formulación de la política pública. De otra parte se pretende dar más oportunidad a todos los participantes y que detecten las consecuencias que no pueden verse al momento de aplicabilidad. El equipo que está socializando la política pública toma atenta nota de lo que se manifiesta en las reuniones de socialización y

así tener más elementos de juicio sobre las consecuencias que puedan derivarse de la puesta en marcha del proyecto del Alcalde.

3.10.1 Modificación de los factores externos incidentes de la política pública

El manejo de la descentralización Municipal, no se da efectivamente, en el ámbito Municipal, al contrario, las consecuencias de la victoria electoral, no se reflejan en el manejo autónomo del Municipio, éste queda a merced de intereses de políticos de talla Nacional, como Senadores, Representantes a la Cámara, Gerentes de Institutos Descentralizados, incluso de Ministros y otros. En el caso que nos ocupa, el Alcalde es de filiación conservadora y sus “jefes” políticos le manifiestan que no hay disponibilidad presupuestal para poner en marcha una política pública que ponga fin al problema de las vías del Municipio de Rosas, motivo por el cual se deben hacer algunos ajustes al proyecto, éstos no son otros que recortar la intención, es decir, quitar algunas vías que estaban presupuestadas para el arreglo y aplazarlo para un futuro.

Exactamente, en lo relacionado con la entidad que maneja el problema de las vías, Caminos Vecinales, se condiciona la gestión presupuestal a una próxima campaña electora para la Gobernación del Cauca. La condición es no arreglar todas las vías, para que el candidato a la Gobernación pueda intervenir con obras carreteables y ganar simpatizantes.

De otra parte se manifiesta en la ciudad de Bogotá que, según la Dirección Nacional de Planeación, no se ha presupuestado la construcción de ninguna carretera, en por lo menos tres años, es decir, que la construcción de una vía, que se plantea en el proyecto que presenta el Alcalde, no tiene

recursos, es decir, es inviable. Lo anterior hace que se modifique un poco el proyecto y se haga una especie de reformulación de la política pública que pretende acabar con el problema del transporte. Esta reformulación casi se hace a puerta cerrada y no cuenta con la intervención de ningún actor social.

3.10.2 Modificación de los factores internos incidentes de la política pública

La posición del Alcalde se mantiene incólume, es decir, tiene la firme decisión de que la política pública que plantea es la correcta y no acepta cambios. Sin embargo en el Acta Nro. 012 de la Sesión del Concejo Municipal realizada el 3 de Mayo de 2001, el Concejal Cesar Augusto Guevara, manifiesta que se debe hacer una revisión del proyecto que presentó el Alcalde por que los rumores de los habitantes de algunas veredas, apuntan a que no existen los recursos necesarios para dar inicio a los trabajos de reconstrucción, ampliación y mejoramiento a las vías que más se encuentran deterioradas. Agrega el Concejal, que se debe citar al Señor Alcalde para que explique esta situación, ya que el garantizó que los recursos estaban disponibles en Bogotá y que lo único que faltaba era presentar el proyecto para que éstos se giraran y se beneficiara al Municipio de Rosas.

De otra parte algunos sectores sociales que participaron en el apoyo al candidato Jesús Salazar, manifiestan su inconformidad ante la situación y reclaman al Alcalde seriedad en sus compromisos. De todas formas esos actores sociales son representativos, debido a que se vislumbran algunos intereses, entre los que más se destacan es la puesta en marcha de las obras para que se genere trabajo.

En lo anterior, se nota que el ámbito interno no incide de manera directa en una posible reformulación de la política pública, puesto que sus intenciones no están enfocadas en sí, en el arreglo de las vías sino en la generación de empleo.

En este proceso de participación indirecta se argumenta un mandato constitucional que se refiere a la Democracia Participativa y en donde los actores sociales marcan sus inquietudes, directa o indirectamente. “En el proceso de la política pública, es decir, de volver realidad el discurso político, va a estar involucrado el personal Institucional-Administrativo, pero también todas las presiones de los actores sociales y políticos. Toda política pública implica que unos sectores sociales reciben los beneficios y otros probablemente no y cada uno de esos sectores, a través de los distintos mecanismos posibles, intentan o se esfuerzan por presionar a la Administración Pública. En una visión simplista lo ideal sería la inexistencia de esas presiones, pero lo real es que se presenten. El problema es cómo la Administración Pública procesa esas presiones como algo inherente a su permanente quehacer” (Vargas,1999:75)

La intervención de otros actores sociales, en este caso, algunas comunidades organizadas en Juntas de Acción Comunal y algunos sectores políticos de la región, hacen que el Proyecto de Acuerdo sea nuevamente revisado por la Duma Municipal y se haga una reforma.

Efectivamente en la sesión del Concejo Municipal del 20 de junio de 2001 y según Acta Nro. 025, por unanimidad se aprueba la reforma al proyecto de acuerdo mediante el cual se elimina la construcción de la carretera Berlín-Broncazo-Rosas Y se establece que solo se hará mantenimiento, reconstrucción, ampliación y mejoramiento de algunas vías.

3.11 EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA PUBLICA

Ante todo, debe entenderse bien el término evaluación, que no es otra cosa que comparar, en el presente caso esto debe ir dirigido a comparar que resultados han tenido la aplicabilidad de una política pública que está destinada a dar solución al problema de las vías en el Municipio de Rosas.

Si bien es cierto que la aplicación de esta política pública genera una expectativa singular, dado que el problema asume connotaciones de cronicidad, no es menos cierto que la aplicabilidad puede tener problemas Administrativos, estratégicos o metodológicos que implique o incida de manera directa en los propósitos que se han planteado en su fase de implementación y desarrollo.

Es por lo anterior, que una evaluación debe arrojar resultados precisos en cuanto a tener elementos de juicio que nos permitan determinar una posición entre la validez y la ineficacia del proceso que se pone en marcha con el desarrollo de la política pública, en nuestro caso, el proyecto que presenta el Alcalde Jesús Salazar y que está dirigido a la construcción y mantenimiento de la red vial del Municipio de Rosas.

Es importante manifestar que la evaluación debe tener características especiales o particulares, las cuales deben ser propias de la Administración Pública.

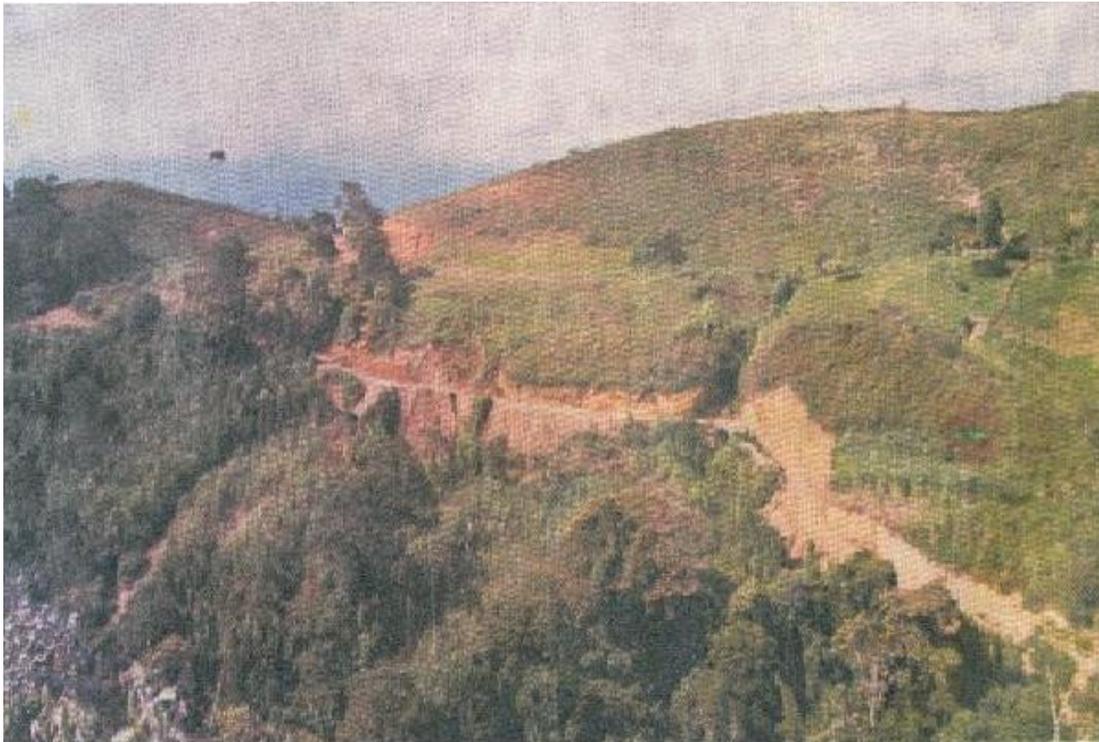
Cuando se inicia el mantenimiento de las vías del Municipio de Rosas que estaban contempladas en el proyecto de la Administración Municipal, en el mes de Noviembre de 2001, en especial en las vías que más urgencia indicaban, como Jigual – Los Pinos, Céfiro – La Despensa, Loma Grande – Los Aguacates, Marqués – El Altillo, Gualoto – Churo Tablón, el Sauce –

Ramal, Lomabajo – Km 55, comienza a perderse uno de los objetivos de la política pública, debido a que esta urgencia de arreglo y mantenimiento no se centra en la facilidad de transporte para comercializar productos agrícolas o facilitar el acceso a centros más poblados, sino que se identifica la generación de empleo como objetivo principal.

Esta metamorfosis de objetivo puede darse debido a que la Administración no considera una posible evaluación posterior de sus actividades, es decir, el proceso de desarrollo de la política pública no se contempla como posibles contratiempos, simplemente se considera que el proceso se inicia y que debe arrojar unos resultados, no importa si estaban presupuestados o no.

Es así que durante el desarrollo de la Política Pública no se efectúa una evaluación de ningún tipo, en especial no se tienen en cuenta cambios que pueden generarse por diferentes circunstancias.

No se consideraron elementos subjetivos para determinar si las personas que se vieron afectadas por el arreglo, el mantenimiento o la ampliación de una vía, sintieron satisfechas sus necesidades.



Vía Lomabajo – Peña Blanca

En entrevista realizada al Señor Orlando Bolaños, habitante de la región, manifiesta de manera tajante y con aire de desánimo: “Yo no entiendo por que hicieron este arreglo, cuando todos sabemos que este punto tiene una falla geológica que no permite arreglo alguno, ya se han hecho todos los arreglos que Usted quiera y cuando llega el invierno, la tierra se rueda y se lleva todos los muros de contención..... lo que pasa es que no se consulta con los habitantes, nosotros si sabemos como es que hay que hacer el arreglo y es fácil, mire, lo que hay que hacer es desviar la carretera unos cuantos metros para que no coja esta falla y se evitan toda una serie de inconvenientes, en especial a nosotros que somos los que sufrimos las consecuencias, porque nuestras expectativas no se colman, como Usted puede ver, el arreglo quedó bonito, pero todos sabemos que cuando comience a llover, el problema vuelve porque la carretera se va a volver a

dañar, en realidad y lo que es de mi parte, Yo no estoy satisfecho con este arreglo”(Entrevista realizada al Señor Orlando Bolaños, habitante de la Vereda La Laja el día 8 de Septiembre de 2003).

Bien podría la Administración Municipal haber puesto en marcha una evaluación en donde se sacaran resultados definitivos. Como evaluaciones importantes pudo haber considerado la de impacto y la de satisfacción. Sin embargo, los resultados no se midieron por estos métodos, se midieron más bien con un tipo de evaluación de resultados, es decir, se rindió un informe final en donde se plasmaron las intenciones de mejorar la calidad de vida de los habitantes, se expusieron todas las razones que estuvieron a mano para justificar que lo hecho fue una “gran gestión” de la Administración, se nombraron a entidades de orden Nacional y Departamental, pero en definitiva, no hacer una evaluación de la política pública de mantenimiento, ampliación, reconstrucción y mejoramiento de las vías del municipio de Rosas, puede considerarse como la implementación de un proyecto cuyos resultados quedan en el campo de lo incierto.

Ya se dijo que no se realizó ningún tipo de evaluación, pero tácitamente puede considerarse que de haberse dado, ésta sería de tipo resultados, veamos: Según Acta Nro. 074 de Sesión Ordinaria del Concejo Municipal del Municipio de Rosas, de fecha 20 de Noviembre de 2003, es decir, cuando el periodo del alcalde Jesús Salazar está por expirar, el Presidente del Concejo Juan Carlos Delgado pregunta al Señor Secretario de Obras “¿En términos generales cual es el impacto social, económico y político de todo el proceso realizado de la actual Administración en lo que respecta a infraestructura vial?” el aludido responde: “En la actualidad se cuenta aproximadamente con un noventa y cinco por ciento (95%) de buen estado de todas las vías del Municipio, el impacto social como el que genera para la Vereda de Bella Vista es grande ya que es una de las zonas más alejadas de la cabecera

Municipal, además sus habitantes con una vía han mejorado el suministro de alimentos al interior del Municipio, donde el aporte para la ejecución de estas obras como el de la Entidad de Caminos Vecinales ha sido muy importante, con ello elevando la calidad de vida de las comunidades ya que las vías no tan solo son el puente de desarrollo sino también son la herramienta fundamental para el transporte no tan solo de la comunidad sino los cultivos propios del campo”

Sin embargo, en entrevista que se realiza al Señor Julio Morales, habitante de la Vereda Bella Vista, manifiesta: “Yo digo que el Alcalde cumplió pero con sus amigos, mejor dicho, con sus amigos los ingenieros, los que hicieron el trabajo, esos ingenieros se ganaron su buena platica haciendo lo que otros ingenieros han hecho, vea, se arregló la vía que llega hasta la vereda Cruce del Retiro, pero de allí hasta la Vereda Bella Vista hay siete kilómetros que hay que andarlos a pie o en bestia, y en bestia es que sacamos los productos de nuestras finquitas, nosotros lo que queríamos, y eso fue lo que hablamos con el Alcalde, que lo que había que hacer era la ampliación de la vía hasta Bella Vista para que puedan entrar los carros, nosotros no ganamos nada con que hayan arreglado hasta el Cruce del Retiro, si nosotros no vivimos allí, para nosotros no ha cambiado nada, todo sigue lo mismo” (Entrevista realizada al Señor Julio Morales, habitante de la Vereda Bella Vista el día 30 de Septiembre de 2003).

La Administración Municipal debió dejar el campo abierto para un análisis cuantitativo y cualitativo relacionado con lo que quedaba por hacer en materia vial, nunca estuvieron presentes agentes externos que argumentaran sus puntos de vista en cuanto a evaluar. Las personas a quienes la implementación y posterior desarrollo de la política pública, presumiblemente afectó, en mayor o menor cantidad, nunca tuvieron la oportunidad de cuestionar, criticar o alabar los resultados de la política pública y, por último,

la Administración nunca concertó posibles fallas o falencias en el desarrollo del proyecto y, lógicamente en sus resultados. “Actualmente, la tendencia es hacer que los ejercicios de evaluación de política públicas, incorporen al menos estos tres grupos de participantes, lo cual es sin duda un elemento importante, no tanto porque ninguna de éstas por sí sola sea o no la correcta, sino porque tanto la visión de los usuarios, como la de la Administración, o la de los expertos, es individualmente sesgada y al poner las tres en relación es posible suponer que de esta manera se obtiene una mejor representación de la realidad que se busca comprender” (Vargas, 1997:79)

3.12 ANALISIS DE LOS RESULTADOS PREVISTOS EXPLÍCITAMENTE EN LA FORMULACION DE LA POLÍTICA PUBLICA

“La evaluación es indispensable para el análisis, por cuanto la primera suministra información de base, necesaria para el segundo. A veces tienden a confundirse estos dos conceptos cuya diferencia fundamental estriba en que la evaluación es más descriptiva que el análisis. Al demostrar qué fue lo que sucedió, incluye necesariamente una visión retrospectiva. El análisis en cambio, va más allá y a partir de la evaluación intenta explicar porqué se dieron los hechos en tal o cual sentido. En términos generales, es posible aseverar que se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis” (Salazar, 1999:80). Lo anterior nos explica de manera clara que un análisis de política pública debe contemplar una secuencia lógica. En el presente caso, la evaluación nos posiciona en el impacto que causa el resultado logrado, una vez desarrollado el proyecto de acuerdo encaminado al arreglo, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial del municipio de Rosas.

El análisis se hará con un énfasis que contempla la apreciación de una persona que no es parte del Estado, ya que se lo considera a este con la

obligatoriedad de realizar obras que mejoren la calidad de vida de los habitantes. A diferencia de otras tendencias, en donde la formulación de la política pública es lo más importante, en este caso, lo que realmente importa es la ejecución y los resultados que se logran. Es por lo anterior que el análisis tiene unas pretensiones explicativas, separándose un poco del elemento descriptivo. En otras palabras se trata de hacer una explicación de porque sucedieron los hechos y no simplemente narrarlos con lo que, se pretende hacer claridad en lo que tiene que ver con la relación Estado-Sociedad, superponiendo a esto el trabajo decisivo estatal-administrativo.

Dentro de los objetivos generales que se plantean en la política pública, motivo del presente trabajo, se puede contemplar que se estipula el arreglo, la ampliación y el mantenimiento de unas vías (ver parte final del Ítem 3.9.3 Toma de Decisión), sin embargo se debe tener en cuenta los objetivos específicos que se trazan, los cuales no son otros que:

- Reducir costos de operación y tiempo de viaje
- Mejorar condiciones de transitabilidad en vías existentes y caminos de herradura
- Permitir el acceso a zonas marginales del Municipio mejorando su productividad y comercialización

(Los datos son tomados del Acta 074 de Sesión ordinaria del Concejo Municipal del Municipio de Rosas)

Ahora bien, ejecutadas las obras de mantenimiento, en especial en las vías Marquéz – El Altillo, Lomagrande-El Sauce, Gualoto – Churo Tablón, La Florida – Pinzón y El Céfiro – Violeta – Marquéz – Ufugu, Jigual-Lomabajo-La Florida- Km 55, los resultados no son los que se esperaban ya que los costos de operación y tiempo de viaje siguen siendo los mismos para los habitantes de estas regiones.

Durante el desarrollo de las obras antes mencionadas se presentan varios inconvenientes, entre los principales el invierno que se azota la región y que hace imposible la continuidad de las obras. El presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Gualoto, Eladio Trujillo, solicita en el mes de Agosto de 2001, que se lo reciba en la Oficina del Señor Alcalde con el fin de hacer algunas sugerencias en cuanto a tiempo para ejecutar las obras, sus intenciones son sugerir que se aplacen para que el invierno no se convierta en un obstáculo en el desarrollo de las obras. El señor Alcalde considera que esa posición es simplemente de resentimiento, debido a que el Señor Trujillo lo que pretende es tender un manto de incertidumbre entre los habitantes del sector para desacreditar la gestión de la Administración. Todo lo anterior debido a que los lineamientos del partido Conservador en directrices que no se ajustan a las pretensiones Municipales, tratan de desprestigiar toda una labor y un titánico esfuerzo para la consecución de los recursos. El Señor Alcalde considera que las obras deben iniciarse de inmediato y argumenta que de no ser así, las asignaciones presupuestales corren el riesgo de ser asignadas a otras obras y en otros lugares del Departamento.

El clamor del Señor Eladio Trujillo es acompañado por un pronunciamiento de la Asociación de Juntas Comunales que, según Acta de Reunión Nro. 040 del 21 de Septiembre de 2001, en uno de sus apartes dice: "...con lo que la comunidad de las Veredas Bella Vista, Ramal, Marqués, Gualoto, Ufugú, Lomabajo, la Florida, Jigual, La Violeta y El Sauce solicitan muy comedidamente al Señor Alcalde se tenga en cuenta las condiciones del tiempo para el desarrollo de las obras de mantenimiento de vías, ya que en anteriores oportunidades y por el afán de corregir los daños de las vías se ha trabajado en condiciones de invierno, sin embargo esto ha hecho que los trabajadores no desarrollen sus funciones a cabalidad ni a conciencia. Por lo anterior, solicitamos que se aplacen las obras y se destinen los recursos que

previamente se habían pactado para el proyecto de producción agrícola a su ejecución, lo que queremos es que se haga primero el proyecto productivo y una vez calmado el invierno se inicien las obras de mantenimiento de vías”

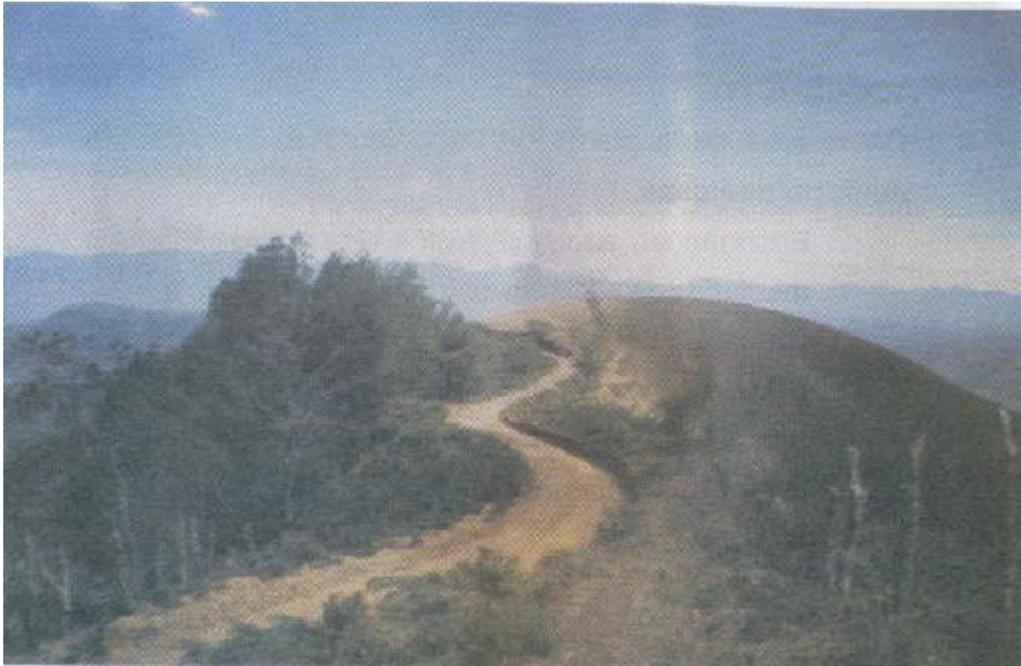
Esta petición se generaliza en todo el Municipio y en otras veredas también se hacen pronunciamientos en el mismo estilo y por las mismas razones. Pero la comunidad no se entera que en los inicios del mes de Agosto de 2001, el Señor Alcalde Jesús Salazar, como cabeza visible del Directorio Municipal Conservador y una comitiva de esa colectividad, se reúnen en Popayán con el Señor Director de Caminos Vecinales Silva Riviere donde éste recuerda al Alcalde que las obras de mantenimiento de vías en el municipio de Rosas, debe comenzar de inmediato, incluso luchando contra todas las adversidades, en especial contra los detractores de la Administración Municipal. Es así como con todas las adversidades, efectivamente las obras se ponen en marcha.

Para Noviembre de 2002 se considera que las obras se han terminado. Durante el desarrollo de las mismas no se presentan acciones de veeduría ciudadana ni ninguna otra forma de participación con lo que se considera que no hay interrupción alguna, sin embargo, en Abril de 2003 se presenta un derrumbe en la vía La Florida – Jigual y los inconvenientes para los pobladores de la región vuelven. Pero se considera ante todo una problemática política ya que los costos sociales se dejan de lado. Lógicamente, el pronunciamiento de los diferentes sectores sociales y en especial los políticos, pasan la respectiva “cuenta de cobro”.

Cuando se hace una especie de cuestionamiento a la Administración Municipal, ésta se defiende manifestando públicamente que los problemas y los caprichos de la naturaleza no se manejan en la Alcaldía, por lo tanto, es una nueva gestión la que solucionará los problemas de vías. Pero el

cuestionamiento toma forma cuando en Sesión del Concejo Municipal de Rosas celebrada el día 20 de Noviembre de 2003 el Presidente del Concejo pregunta al Secretario de Obras del Municipio ¿Porqué se tomó la decisión que una de las grandes proyecciones de la actual Administración sea invertir en infraestructura vial?. El interpelado responde. “ fue propósito a partir de que en el Fondo Nacional de Caminos Vecinales se contaba con un amigo Caucano que logró girar una serie de recursos para ejecutar emergencias viales y obras antes nombradas pero de resaltar por ejemplo la de Jigual, Lomabajo, Lomagrande, El Sauce, inversión que a nivel Municipal era prácticamente imposible hacer. Se obtuvo apoyo a nivel nacional gracias al Doctor Silva en el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y en el nivel Departamental la gestión del Gobernador fue decisiva ya que prestó maquinaria para que los costos disminuyeran, en si al actor Nacional y Departamental fueron invaluable para la ejecución de las obras”

A la pregunta del Concejal Rubén Hernández de si hubo algún estudio técnico para ejecución de obras en infraestructura vial, ya que algunas obras no parecen como vías sino como apertura de camino de herradura amplios. El Secretario de Obras responde: “Lo que respecta a infraestructura vial juegan muchos factores ya que por ejemplo la apertura de una vía es muy costosa, por tal razón dijo que si se hubiese realizado estudios y diseños, la obra no se hubiera llevado a cabalidad, de acuerdo a que solo los recursos alcanzarían para eso, para la construcción de las vías que se realizaron, lo que se hizo fue ajustarlas a los caminos existentes para tratar de no perjudicar a nadie”



Estado que presentaba la vía El Marqués – el Altillo para el mes de Octubre de 2003.

“Las obras que se ejecutaron no dieron los resultados esperados, es más, no se planificaron, no se tuvo en cuenta la voluntad de los habitantes de la región, todo se hizo como siempre se hace, en los escritorios y en reuniones privadas, pero como Usted puede ver, los problemas de transporte continúan y me parece que ahora son peores” (Entrevista realizada al Señor Alfonso Gaitán residente de la Vereda El Altillo en el mes de Junio de 2003).

Efectivamente, durante la planificación de la política pública no se tuvieron en cuenta algunos actores sociales, y menos actores que pueden considerarse técnicos, es decir, hacer estudios de factibilidad, impacto y otros. Realmente no se hizo una planificación juiciosa.

En cuanto al arreglo y ampliación de vías, objetivo general de la política pública, los resultados pueden considerarse aún peores, debido a que se hicieron obras que pueden considerarse normales, es decir, se hicieron arreglos que pueden tener el calificativo de coyunturales o que simplemente

estaban presupuestados, derrumbes, deslizamientos, fragilidad de la banca, etc.

En el presupuesto del Municipio de Rosas para la vigencia de 2001, se había programado, construcción y mantenimiento de redes viales con una asignación de \$93.569.706. se destacan las obras: Mejoramiento vías: La Violeta-El Céfiro-Ufugú; mejoramiento vía Lomagrande-El Sauce; mejoramiento vías Guisábalo-Churo-Tablón; mejoramiento vía Rosas-El Céfiro; mejoramiento vías Portachuelo-La Laja; construcción vía El Ramal-El Sauce (ACUERDO Nro. A-43 del 26 de Junio de 2001, Segunda parte, por el cual se aprueba el presupuesto para la vigencia fiscal 2001 en el Municipio de Rosas Cauca)

Este presupuesto es aumentado con una adición de \$55.000.000 que se hace por parte del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, según Convenio Ínter administrativo Nro. 11-0606-0-2001 y que es aprobado mediante ACUERDO Nro. A51 del 7 de Diciembre de 2001, por el Concejo Municipal de Rosas

De otra parte, en el Plan de Inversiones que se presenta en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2002, y que es aprobado mediante ACUERDO Nro. A19, el 20 de Mayo de 2002 por el concejo Municipal de Rosas Cauca, se aprecia que se ha presupuestado para la construcción y mantenimiento de redes viales en general, la suma de \$449.000.000 y las obras son: Atención de emergencias camino El Sauce, Convenio Caminos Vecinales 11-0606-0-2001; mejoramiento de caminos en el Municipio de Rosas, Convenio Caminos Vecinales 11-0606-0-2001, convenio Interinstitucional de Generación de Empleo Convenio 11-0606-0-2001; apertura y adecuación calles cabecera municipal, construcción vía Lomabajo-Peñablanca;

construcción vía El Retiro-Berlín; Construcción vía Alto de las Yervas-Bella Vista; mantenimiento vías en general.

Si se tiene en cuenta la política pública de “Construcción y Mantenimiento de Redes Viales en el Municipio de Rosas” y se compara con el listado de obras que se desarrollaron durante la Administración del Alcalde Jesús Salazar y que aparece en el Acta 074 de Sesión del Concejo Municipal, se puede ver con claridad que se pierde totalmente la esencia de lo programado, se confunden algunos términos y se desarrollan obras que no están programadas dentro de la política pública. En la referida Acta se aprecia un listado de obras donde se nota: construcción del camino el Túnel – La Martha. camino El Altillo – Vía La Sierra. De otra parte se puede ver un listado de obras relacionadas con la construcción de *AFIRMADOS*, construcción de un *PUENTE* que se cayó por culpa del invierno y de manera amplia se estipula la *GENERACIÓN DE EMPLEO* en el arreglo de diferentes vías. Así, los objetivos específicos de la política pública quedan a la saga y en no pocas oportunidades en el olvido, ya que los habitantes no sienten que se haya reducido los costos de operación y tiempo de viaje, tampoco se han mejorado las condiciones de transitabilidad y no se ha ampliado el acceso a zonas marginales mejorando la productividad y la comercialización de productos.

Si se compara, lo programado en cuanto obras de infraestructura vial en los presupuesto del 2001 y 20002 y lo expresado en los subproyectos del proyecto de acuerdo “Mantenimiento, ampliación y construcción de vías carretables en el Municipio de Rosas” (Ver P., 77), parte central de la Política Pública analizada, las obras son las mismas unas, y obras en general otras, con lo que no se puede decir que la política pública de vías fue exclusiva, al contrario, se adhirió a las obras presupuestadas. De otra parte, el presupuesto de la política pública tiene un costo de \$778.541.840,

mientras que la suma de los presupuestos 2001 y 2002 para infraestructura vial suman \$597.569.706, lo que deja ver y corroborar lo manifestado por algunos habitantes, que las obras no se ejecutaron en los porcentajes que manifiestan los funcionarios administrativos como el Secretario de Obras del municipio y que más adelante se transcriben.

El Señor Silvio Castillo Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pinzón manifiesta en entrevista realizada en el mes de Junio de 2003, y donde se le pregunta sobre los objetivos anteriormente mencionados: “A mi me parece que todo sigue lo mismo, en mi caso Yo tengo una finquita en un punto que llamamos el Atajo, y hasta allá no ha llegado ninguna construcción de carretera, para esos lados a duras penas entran las bestias. Yo creo que todo lo que se dice sobre la construcción y ampliación de la malla vial de Rosas es *paja* o lo que Ustedes los Doctores llaman politiquería, además nosotros ya sabemos que cuando van a haber elecciones mandan la cuchilla, las máquinas, las aplanadoras y todo eso para que la gente vote y cuando viene el político de turno, promete que eso es solo el inicio de las obras que se van a ejecutar, no solo Yo lo digo, lo dice toda la vereda, por eso aquí no creemos en esos cuentos”.

Para la sesión del Concejo Municipal celebrada el día 25 de Noviembre de 2003 en el Municipio de Rosas y que consta en Acta Nro. 077, las elecciones para la Alcaldía del Municipio habían dado como ganador al Abogado Francisco Rivera Rojas avalado por el partido Liberal y quien se había hecho acompañar por varios sectores sociales que decepcionados de la anterior Administración habían visto frustradas sus esperanzas de mejoramiento de vida por la utilización de vías que cumplieran con los requisitos mínimos para el transporte de productos agrícolas. El nuevo Alcalde había estado al tanto del proyecto que pretendía mejorar la malla vial del Municipio y su manifestación no se hizo esperar una vez conocidos los

resultados de las votaciones. Efectivamente, sostuvo una serie de encuentros con líderes de diferentes sectores sociales a los cuales expuso el fracaso del proyecto, debido a que no se cumplieron con los objetivos específicos ni en un 20%. Los sectores sociales manifiestan, igualmente, su inconformidad y pretenden manifestarse haciendo un juicio de cumplimiento al Alcalde Jesús Salazar, pero se hace imposible debido a que este se encuentra en plena campaña política y no recibe a nadie, a menos que sea para recibir el apoyo a su candidato que, lógicamente, pertenece a las toldas de su partido, es decir al partido Conservador. Es por lo anterior que en el acta anteriormente referida, el Concejal Rigoberto Mosquera manifiesta en forma tajante: “Hemos escuchado al Señor Secretario de Obras del Municipio y en lo que a mi respecta, no me convence con sus explicaciones, he sentido la inconformidad de los habitantes de las Veredas que represento, y todos manifiestan que el “cuento” del arreglo de las vías solo sirvió para que Jesús Salazar ganara las elecciones. Con lo anterior no quiero decir que la plata se perdió o que hubieron malos manejos, lo que realmente es preocupante, es que los objetivos que se habían trazado con el mejoramiento de la malla vial, no se cumplieron nunca, la gente no ve el avance del desarrollo, las comunidades se sienten engañadas nuevamente por las promesas de un candidato que no tuvo en cuenta a muchos sectores a la hora de planificar el proyecto. Muchas personas opinan que los trazados son los que necesitan revisarse, pero a esas personas nadie les paró bolas, queda claro entonces que a la comunidad solo se la utiliza para usufructuar sus esperanzas, para burlarse, para ganar unas elecciones. Desde este recinto y con toda la autoridad que me otorga la curul que desempeño, considero que el Señor Alcalde Jesús Salazar debe responder ante la comunidad por el incumplimiento de su proyecto “Construcción y Mantenimiento de Redes Viales en Rosas”. Recuerden que en sesiones anteriores, se hizo una reforma a ese proyecto de acuerdo y se acordó que no era viable la construcción de nada, por el momento en el Municipio, sin

embargo a la gente se le decía que se iba a construir nuevas carreteras, también se habla de mantenimiento y lo que realmente se hizo fue arreglo de vías cuando estas se deterioran, mejor dicho lo que todo Alcalde hace, sin necesidad de que por medio haya un proyecto. Afortunadamente el periodo se ha terminado, pero las acciones que se hicieron deben pasar a investigación de Contraloría y Procuraduría, para que la gente no quede burlada.....”.

Como se puede ver en el ítem 3.4 Proceso vivido por la Política Pública, surge un asunto o una cuestión, esta tiene un proceso de conformación y se llega a la toma de una decisión, la cual, cuando está en pleno desarrollo, hace que la Administración tome una posición, esta no es otra que allanar el camino para permitir que un nuevo candidato tenga las posibilidades abiertas para garantizar el triunfo. Es así como durante la Administración de Jesús Salazar, se utiliza el proyecto de mejoramiento de la malla vial para que Uriel Díaz, cuasicandidato del partido Conservador, comience a hacer su presentación ante los diferentes sectores del Municipio. El nivel nacional en cabeza del Director de Caminos Vecinales, con la “complicidad” de la Administración hace repetidas presencias en el Municipio y alardea manifestando que todo ese desarrollo que se ve venir, se debe a que el partido Conservador si cumple sus promesas, que sus militantes si se identifican con las necesidades de sus habitantes y que ese desarrollo debe continuar, es decir, que el próximo Alcalde debe ser el Señor Uriel Díaz. Sin embargo, la posición de la Administración está centrada en sus intenciones políticas, mas no en el servicio social y menos en la verdadera reparación de la malla vial del Municipio, es por lo anterior que se olvida completamente de los objetivos específicos de la política pública, en sí, estos quedan al margen y el objetivo central se torna de tipo político.

Otros actores sociales miran con buenos ojos el desarrollo de la política pública, no hacen cuestionamientos debido a que se oculta la intención del Gobierno Municipal, es decir, apuntar hacia una próxima candidatura Municipal, mediante la estrategia de generar empleo ocupando en los arreglos que se hacen a las vías a personas de las regiones donde se desarrollan las obras. Ante esa estrategia no hay pronunciamiento de ningún sector social, debido a que se está atacando uno de los problemas que más se siente entre la comunidad, el desempleo y por ende la consecución de recursos económicos. Cuando las comunidades sienten que pueden suplir algunas necesidades básicas, porque tienen algunos recursos, se olvidan completamente del fondo de otros asuntos, en este caso de los objetivos específicos que se habían trazado para poner en práctica un proyecto que pretendía mejorar la malla vial del Municipio de Rosas.

La política pública que se analiza, tiene problemas desde el punto mismo de su formulación, ya que no se tienen en cuenta a sectores externos, es decir, se toma como última palabra lo que se decide en el Poder Municipal o sector interno, pero la manifestación de conocimiento de causa por ser habitante del sector afectado, se escucha pero no se considera como puntos definitivos para la formulación de la política pública que pretende mejorar la malla vial del Municipio.

Puede considerarse que la implementación de la política pública que pretende mejorar la malla vial del municipio de Rosas nace desde el mismo momento en que se lanza la candidatura de Jesús Salazar, quien ve el triunfo a su alcance sustentado por la promesa de hacer realidad la solución de un problema que es de vieja data en el Municipio y que tendrá el apoyo del nivel Nacional, toda vez que es desde allá que se girarán los recursos para el arreglo de la malla vial. Una vez logrado el triunfo, la implementación no será un problema, debido a que los aspirantes a ser elegidos ediles, se identifican

con el problema y prestarán todo el apoyo necesario para que sea aprobado el proyecto, es decir, aprobar el proyecto es demostrarle a la comunidad que también trabajan por el Municipio.

3.13 RESULTADOS NO PREVISTOS EN LA FORMULACION DE LA POLÍTICA PUBLICA

Cuando se hace el “estudio” del problema, no se tienen en cuenta muchos elementos vitales para la formulación de una política pública. Debe relacionarse la formulación con la toma de decisión y en este punto, ya se dijo, no se tuvieron en cuenta la participación de muchos actores sociales, de estudios especializados o factibilidades, pero lo que de verdad es grave, es la no presencia de un sistema de evaluación durante el desarrollo de la política pública que permitiera determinar, de manera precisa, los límites de la política de arreglo de la malla vial.

Lo que se pretende manifestar es que una política pública, por muy planificada que se considere, siempre tendrá la presencia de elementos o circunstancias que no estaban previstas, en especial elementos subjetivos que deben ser bien tratados para que no haya desvío de objetivos tal como aconteció en el proyecto de arreglo de la malla vial del Municipio de Rosas.

En el desarrollo o proceso que vivió la política pública, se manifestó de manera abierta, y explícita si se quiere, los inconvenientes que se presentan cuando las comunidades no tienen fácil acceso a sus terrenos o cuando se les dificulta comercializar sus productos porque no hay forma de transportarlos. Se tuvieron las opiniones y todo lo relacionado con la elaboración del proyecto por parte del sistema político del momento, en este caso, se hace alusión a la democracia participativa que contempla la Constitución Política y de las instituciones políticas, en el presente caso, y de

manera decisiva la Dirección de Caminos Vecinales en el nivel Nacional, a lo anterior se puede agregar que este nivel Nacional se puede relacionar con un actor de la política pública que tiene un gran poder. Puede decirse que esa parte del proceso tuvo como protagonistas a quienes manejan el poder. Los actores sociales, se manifestaron en calidad de clamor, de presentación de necesidades, pero no como actores directos, como negociadores, como concertadores para llegar a una decisión final, en sí, lo que se hizo fue presentar una propuesta a disposición de la comunidad, la cual, sin conocimiento de muchos elementos sustantivos que componen las políticas públicas aceptaron y aprobaron las ideas, las cuales se convirtieron en valor agregado a la campaña del candidato Jesús Salazar. “Tradicionalmente hay la tendencia, acentuada, en los tiempos actuales, a pensar que la denominada racionalidad técnica orienta siempre esta toma de posición del Estado; sin embargo, en los sistemas políticos reales va a presentarse una fuerte interacción entre racionalidad técnica y racionalidad política (entendiendo por ésta la que se basa en la negociación y el acuerdo entre los actores con poder). Lo importante a resaltar con Martín Landau es que si una propuesta de política es un proceso de tipo ingenieril, el producto de una negociación, el resultado de un conflicto o el producto de fuerzas históricas, o lo que sea, no cambia su estatuto epistemológico. Mantiene su carácter hipotético” (Salazar, 1999:74)

Se debe ser más explícito, el proyecto tiene un nombre “Construcción y Mantenimiento de Redes Viales en el Municipio de Rosas”, durante el desarrollo de la política pública no se tuvieron en cuenta las circunstancias presupuestales, de planificación, de estudios, de factibilidades, de análisis de impacto ambiental, etc., que implica la construcción de una carretera. Esto motivó a que se cambiara la esencia del proyecto y termina siendo “Arreglo, Ampliación y Mantenimiento de vías en el Municipio de Rosas”. Pero como se dice anteriormente, al no tener en cuenta algunos elementos

indispensables en el desarrollo de una política pública, en especial lo que tiene que ver con la evaluación, se presentan una serie de imprecisiones e imprevistos que no son solucionados y que en el peor de los casos, no son tenidos en cuenta y pasan desapercibidos.

Como resultados no previstos en la formulación de la política pública se puede mencionar, como los más importantes:

- El hecho de que se cambia la esencia de la misma, es decir, no se había contemplado la generación de empleo, y el porcentaje de cumplimiento no se tiene en cuenta, así, el resultado es, prácticamente, desastroso si se consideran los recursos utilizados, las expectativas solo arrojan un mínimo mejoramiento. No se hicieron los ajustes necesarios para que el porcentaje llegara a niveles más altos.
- Cuando se está desarrollando la política pública surge un inconveniente que no se tuvo en cuenta, y es que en algunos casos, y como consecuencia de la “no construcción” no se hizo el ajuste necesario para que el proyecto de mejoramiento de la malla vial, insertara a las veredas que iban a quedar por fuera del proyecto y surge un resultado no previsto, en cambio de construcción de carretera, se realiza la construcción de afirmados, lo cual puede incluirse dentro de arreglo, mantenimiento o ampliación, pero definitivamente, no dentro de la intención de mejorar la calidad de vida de los habitantes del lugar, debido a que estas obras ya se habían realizado en otras Administraciones y nunca han arrojado los resultados esperados, por razones que ya se explicaron.
- De otra parte, nunca se contempló la construcción de un Puente que fue dañado por una avalancha. Este resultado no previsto se costó con dineros del proyecto. Durante la formulación no se tuvo en cuenta este

factor y debieron utilizarse recursos del proyecto de mejoramiento de malla vial, lo cual arroja resultados definitivos sobre los niveles de cumplimiento y satisfacción.

- Se hicieron apertura de vías, lo cual no debe confundirse con construcción de vías. Esta apertura de vías se hace en veredas que no estaban incluidas en el proyecto o que si estaban incluidas era con otros propósito, tal como ampliación.

“Hay una gran diferencia entre el discurso de la política pública y lo que de él se concreta. Siempre se va a encontrar una brecha entre la intencionalidad de la política pública y lo que recibe específicamente el ciudadano. Este proceso se presenta de manera continua en la gestión pública” (Salazar, 1999:74).

CONCLUSIONES

Ante todo, es indispensable precisar algunos términos inmersos en lo que a Políticas Públicas se refiere y que no fueron tratados durante el ejercicio de análisis, pero que bien pueden ser consignados en esta parte del trabajo.

Es importante clasificar la política pública que pretendió dar solución al problema del transporte en el Municipio de Rosas. Problema que no pudo ser solucionado por Administraciones pasadas debido a que se trató de forma coyuntural, sin manejo de fondo, sin perspectiva de futuro y sin tener en cuenta a la comunidad para concertar soluciones viables que no permitieran el desfase en la planeación, toma de decisión, implementación y posterior desarrollo de un proyecto que finalizara en el mejoramiento de la malla vial del Municipio. Teniendo en cuenta lo investigado, la Política Pública encaminada a mejorar la transitabilidad de los habitantes del interior del Municipio, la comercialización de productos agrícolas y en definitiva a mejorar la calidad de vida de los habitantes, obedece a un modelo de Políticas Públicas Racional o Racionalista, es decir que pretende poner en relevancia la eficiencia de la Administración.

Como se sabe, el proceso de formación de la política pública de este modelo tiene en cuenta a diferentes actores, pero sobre todo, caer en el campo de la realidad, es decir, formular lo que es posible, lo que es razonable y lo que de verdad está al alcance de la Administración, este alcance medido en términos económicos, donde la eficiencia está de la mano de los recursos. Pero también debe tener en cuenta otros campos de la actuación social, es decir, los intereses políticos, no partidistas sino como intención de gobernabilidad, los aspectos sociales en los que se demarcan la problemática, en este caso, de vías, los aspectos del medio ambiente y en

especial, los valores éticos y morales inherentes a todo el proceso que vive la política pública. En todo caso, enmarcar la política pública, de manera estricta, en este campo (Racional o Racionalista), no quiere decir que fue estricto el modelo, que se conservó y que se cumplieron todas sus etapas, se puede concluir que el modelo desemboca en otro denominado Racionalista-relativo (Ver Carlos Salazar Vargas: Las Políticas Públicas: como Nueva perspectiva de análisis).

Se debe manifestar que la tipología de la Política Pública que pretendió mejorar la malla vial del Municipio de Rosas, puede enmarcarse en la perspectiva estructuralista-transaccional, porque aunque no refleja su contenido en forma amplia o precisa, se manifiesta, en muchos sentidos, algunos acuerdos entre los sectores que estaban en el poder, en este caso en el poder central en Bogotá y en Popayán y otros grupos sociales, en especial los que orienta el sector campesino y el sector popular como agremiaciones o sindicatos (Ver Alejo Vargas Velásquez: El Estado y las Políticas Públicas).

Esta relación se presenta de manera precisa en la etapa de la formulación y de la implementación, cuando se desarrolla la política pública, pierde el sentido estructuralista-transaccional para tomar un rumbo diferente y caer en el campo de las políticas públicas hegemónicas ya que su desarrollo deja ver con claridad los intereses del proyecto político dominante en el grupo que está en el poder, "Políticas Públicas Hegemónicas, aquellas que reflejan con claridad los intereses fundamentales del conjunto de sectores en el poder; generalmente no son negociables" (VARGAS, 1999:65).

Si se pretende clasificar la política pública se puede decir que según el campo de acción, es de carácter social, ya que pretende solucionar un problema que mejorará las condiciones sociales de los habitantes del Municipio de Rosas.

Desde el punto de vista de la finalidad de la política pública se puede calificar como correctiva o compensatoria, es decir, que se pretende solucionar un problema que antes había sido tratado sin resultados satisfactorios, en este caso se quieren corregir los errores que se habían cometido en Administraciones pasadas y que llevaron al fracaso el acometimiento de obras de infraestructura vial.

No sobra manifestar que si se mira el campo de actuación de la política pública, ésta está inmersa en el campo de lo regional y dado el caso de que se va a ocupar, el cual es considerado como un problema prioritario, se clasifican dentro del campo de lo específico.

Por otro lado, la investigación arroja resultados desastrosos en cuanto a considerar qué tanto sabe la comunidad sobre el tema de políticas públicas. Los resultados, lógicamente, no son los mejores. Lo anterior debido a que la Administración Municipal no facilita los mecanismos necesarios para que los habitantes de la región tengan elementos de juicio necesarios para coadyuvar en todo el proceso que se deriva de una política pública. Se siente la necesidad, se estiman incluso, algunas alternativas de solución, pero no se produce una verdadera planificación. Los elementos participativos que están a cargo de la comunidad o que corren por cuenta de la comunidad, no hacen presencia y esto conlleva a que las decisiones se tomen, no como producto de un verdadero consenso, sino como la derivación de una intención política en las que los actores internos y externos en el poder, imponen las condiciones.

Una política pública lleva implícita la actividad participativa que contempla la Constitución Política. Esta instancia participativa pierde su esencia fundamental cuando, por circunstancias, netamente de Interés partidista, la toma de decisiones no sufre un proceso social. No quiere decir lo anterior

que la política pública es netamente hegemónica, lo que sucede es que el manejo del poder se condiciona o deriva en un manejo burocrático que no permite la defensa de unos intereses sociales y comunitarios, los líderes se venden por un puesto burocrático, olvidando completamente que su representatividad es la esperanza de toda una comunidad.

La política pública que pretendió mejorar la transitabilidad de la comunidad campesina, es paralela a lo que se considera en el Plan de Desarrollo que el Alcalde Jesús Salazar implementa para la vigencia 2001-2003. En la parte 9.6.9 *MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE CARRETERAS Y CAMINOS DE HERRADURA*, de dicho Plan, más específicamente en la parte del análisis de este Ítem, se puede leer textualmente: “Con la implementación de este programa, la Administración Municipal, mejorará los niveles de integración del Municipio internamente y con los demás Municipios, incorporando talento humano y aprovechando en forma sostenible nuestros recursos” (Plan de Desarrollo del Municipio de Rosas para la vigencia 2001 – 2003), se puede ver claramente que era en este Plan de Desarrollo donde se había contemplado la generación de empleo y el mantenimiento de caminos de herradura. En otras palabras lo que se puso en ejecución fue lo que se había presupuestado en el Plan de Desarrollo del Municipio, así, el proyecto de Construcción y Mantenimiento de la red vial del Municipio de Rosas, que pretendió ser la política pública salvadora, solo fue un pretexto para la consecución de recursos que fueron puestos al servicio de un trabajo social y político que ya se había trazado con anterioridad como meta a cumplir dentro del periodo de gobierno de Jesús Salazar.

Si se tiene en cuenta los debates que se hicieron al Proyecto de Construcción y Mantenimiento de la Red Vial del Municipio de Rosas, se debe revisar sus objetivos específicos, que no eran otros que los mismos

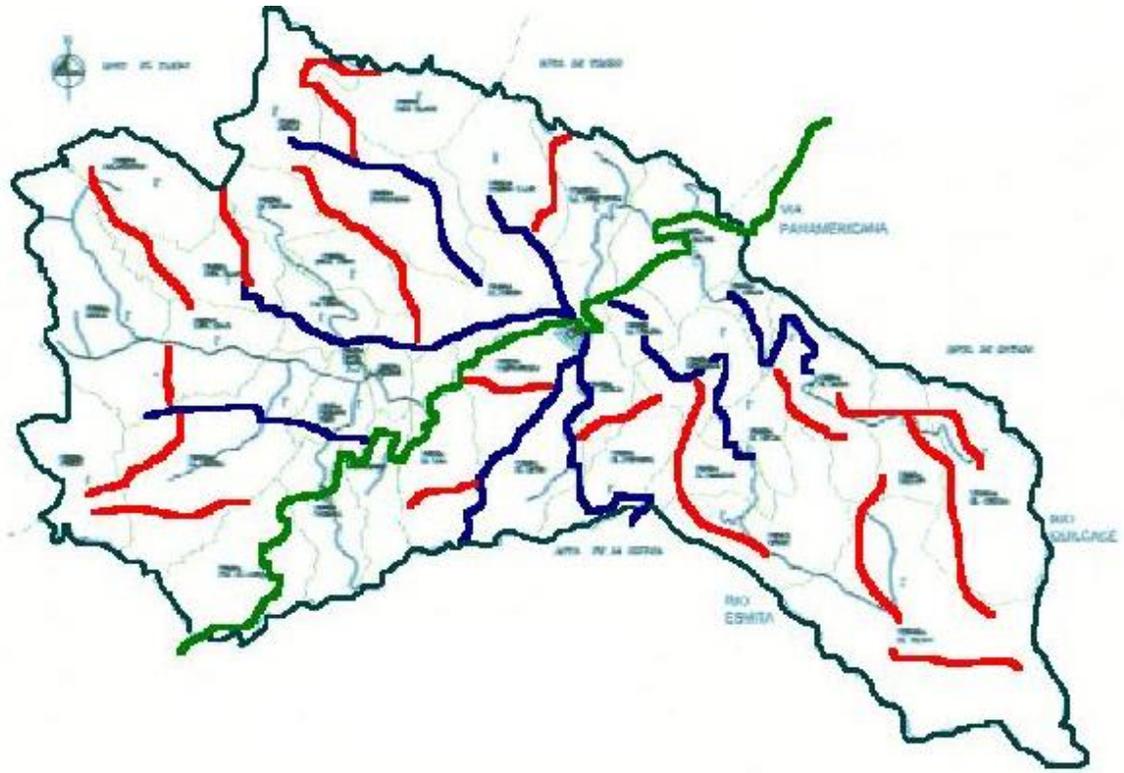
trazados en el Plan de Desarrollo del Municipio, pero con denominación diferente.

Lo anterior hace ver que la política pública se sumerge en el Plan de Desarrollo pero no sale a flote debido a que se implementa pero solo en nombre, toda vez que lo que se realiza son proyectos de mantenimiento y mejoramiento de vías en lugares que contempla la política pública, y que sirvieron de argumentos para que el Concejo Municipal diera su aprobación final. El Plan de Desarrollo contempla el punto 9.6.10 *APERTURA DE VIAS* y sus proyectos están dirigidos a construir vías en sitios donde ya había una carretera y donde solo se necesitaba la ampliación, Ejemplo: Construcción de la vía Gualoto – Churo Tablón, que en el proyecto de la política pública figura como Mantenimiento y ampliación de la vía Gualoto – Churo Tablón.

Por último se puede considerar que una política pública tiene unos niveles de complejidad que no permiten, en muchas ocasiones, precisar sus límites o alcances con lo que, los objetivos pueden quedar en el limbo del cumplimiento, es decir, la Administración puede salir bien librada en el concepto de las personas que desconocen totalmente el proceso que cumple una política pública, en tal sentido, y a manera de propuesta, se puede manifestar que se debería implementar un programa educativo en el cual la comunidad tenga unas bases académicas que le permitan diferenciar entre una Política Pública y un Plan de Desarrollo Municipal.

ANEXOS

VIAS DE COMUNICACIÓN DEL MUNICIPIO DE ROSAS



CONVENCIONES	
Vías Pavimentadas :	
Vías Secundarias :	
Vías Terciarias :	

BIBLIOGRAFIA

ALCÁNTARA SÁENZ, (1995), Manuel, Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Fondo de Cultura Económica, México.

ALCALDÍA DE ROSAS, (2001-2003) Plan de Desarrollo Municipal. Rosas-Cauca.

ALVAREZ, Eduardo, (1992), Análisis de Políticas Públicas, CLAD, Caracas.

ARBOLEDA, Cristóbal, (1962) Historias del Viejo Cauca. Editorial Zaeta Medellín, Colombia

ASOCIACIÓN DE JUNTAS COMUNALES (ASOCOMUNAL), Capítulo Rosas

DEUTSCH, Karl, (1976) Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica México.

DICCIONARIO GEOGRAFICO (1978) Instituto Agustín Codazzi. Planeación Nacional, Bogotá.

FRANCO, Mario Ernesto, (1996) Realidades de la Descentralización Municipal, Ley 136 Comentada.

GONZALEZ, Medina Daniel (2001) Escenarios de la Participación Ciudadana en la Constitución de 1991. Edición Defensoría del Pueblo. Bogotá

KELMAN, Steve, (1972), La Política Pública en el Estado Moderno, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

LONDOÑO, Lugo, Jorge Alberto (1999) Estudio y defensa al derecho de la participación ciudadana. Editorial Planeta. Bogotá.

LOWI, Theodore, (1996), Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. En Antología de Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrua Grupo editorial.

México.

MELTSNER, Arnold, (1996), La factibilidad política y el análisis de políticas. En Antología de Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa Grupo editorial. México.

MINISTERIO DEL TRANSPORTE, www.mintransporte.gov.co/, 20 de septiembre 2002.

MONTEIRO, Jorge V., (1982), Fundamentos de Políticas Públicas. IPEA-INPES, Río de Janeiro.

NIOCHE, Jean-Pierre, (1982), De L Evaluación a L Analyse des politiques publiques. en, Revue Francaise de Science Politique, Frevier, Paris.

OSZLAK, Oscar, (1980), Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. CEDE, Buenos Aires.

PIZARRO, Leongómez Carlos (1989) Entrevista en Revista Politeia Nro. 67. Bogotá.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Regional Rosas. Documento Programa de Gobierno "Una forma distinta de gobernar". 12 de Junio de 2000. Rosas Cauca.

ROCHA, Carlos Arturo (1996) Alcances de la Descentralización Municipal: La Ley 136 de 1995 Comentada. Editorial Planeta. Bogotá.

ROTH DEUBEL, André (2002) Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora Bogotá.

SALAZAR, Vargas Carlos (1999) Las Políticas Públicas como nueva perspectiva de análisis. Pontificia Universidad Javeriana Bogotá.

SUBIRATS, Joan, (1989), Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

VARGAS, VELÁSQUEZ, Alejo, (1990) Un Esquema para la Formulación de Políticas Públicas, Notas de Curso, ESAP, Santa Fe de Bogotá.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, (1991) Notas sobre la Política Pública Social, en Revista Administración y Desarrollo, No 29, ESAP, Santa fe de Bogotá.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, (1993), Reflexiones acerca del Análisis de Políticas Públicas, ESAP, Santa fe de Bogotá.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, (1999) Notas Sobre el Estado y las Políticas Públicas. Almudena Editores. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1999.

WEBER, Max. (1997) Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, Santa Fe de Bogotá.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPITULO I	11
MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL	11
CAPITULO II	19
CONSIDERACIONES GENERALES Y PARTICULARES	19
2. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE ROSAS.....	19
2.1 LOCALIZACION.....	19
2.2 FACTORES FISICOS	20
2.3 POBLACION.....	20
2.4 VIAS DE COMUNICACION.....	21
2.5 ASPECTO HISTORICO.....	22
2.5.1 Origen.....	22
2.5.2 Fundación.....	22
2.6 CONSIDERACIONES PARTICULARES DE LAS ZONAS INCLUIDAS EN LA POLÍTICA PUBLICA.....	23
2.6.1 Aspecto Geográfico.....	23
2.6.2 Aspecto económico	24
CAPITULO III	27
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PUBLICA	27
3. HIPÓTESIS EXPLICATIVA	27
3.1 ORIGEN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	27
3.2 PROPUESTA POLÍTICA: ARREGLO DE VÍAS.....	28
3.3 ARREGLO DE VIAS DURANTE UNA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	30
3.4 PROCESO VIVIDO POR LA POLÍTICA PUBLICA.....	30
3.4.1 FACTORES	30
3.4.2 Ámbito Externo.....	30
3.4.3 Ámbito Interno	34
3.4.4 Actores Políticos y Sociales.....	39
3.4.5 Características del Régimen Político	48
3.5. FORMULACION DE LA POLÍTICA Y TOMA DE DECISIÓN.....	53
3.5.1 Actitud de los sectores sociales y grupos en el poder.....	53
3.5.2 Protagonismo de Grupos Sociales.....	54
3.5.3 La Posición del Bipartidismo	57
3.5.4 Posición de otros Actores Sociales	59
3.6 MECANISMOS DE CONCERTACIÓN UTILIZADOS.....	63
3.6.1 Aspectos teóricos del Proceso de Concertación.....	70
3.7 TIPO DE EXPRESIÓN NORMATIVA QUE ADQUIERE LA POLÍTICA PÚBLICA	73
3.8 REACCION QUE SE GENERA EN OTROS ACTORES SOCIALES ...	76
3.9 LA DECISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.....	79
3.9.1 Construcción del Problema Social	79
3.9.2 La Agenda Política.....	81

3.9.3 Toma de Decisión	83
3.10 REFORMULACION DE LA POLÍTICA PUBLICA	85
3.10.1 Modificación de los factores externos incidentes de la política pública..	87
3.10.2 Modificación de los factores internos incidentes de la política pública.	88
3.11 EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA PUBLICA	90
3.12 ANALISIS DE LOS RESULTADOS PREVISTOS EXPLÍCITAMENTE EN LA FORMULACION DE LA POLÍTICA PUBLICA	95
3.13 RESULTADOS NO PREVISTOS EN LA FORMULACION DE LA POLÍTICA PUBLICA	107
CONCLUSIONES.....	111
ANEXOS	116
BIBLIOGRAFIA.....	118