

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

**LA LÓGICA DE ASISTENCIA SOCIAL Y LA LÓGICA ASISTENCIALISTA EN
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SUPERACIÓN DE LA
POBREZA EXTREMA: EL CASO DE LA RED UNIDOS EN UNA COMUNA DEL
EJE CAFETERO DE COLOMBIA**

CIUDAD DE MÉXICO

La Lógica de Asistencia Social y la Lógica Asistencialista en la Implementación de la Política Pública de Superación de la Pobreza Extrema: El caso de la Red Unidos en una Comuna del Eje Cafetero de Colombia

Julio César Valencia Martínez

Informe Final para optar al título de Doctor en Estudios Organizacionales

Asesor: Dr. Arturo Hernández Magallón

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

Ciudad de México

Marzo de 2018

Tabla de Contenido

Introducción	8
Planteamiento del Problema y Objeto de Estudio	13
Objetivo General.....	20
Metodología	21
Marco Teórico	32
Las políticas públicas	32
Implementación de las Políticas Públicas	40
La Implementación y su Dimensión Organizacional.....	52
Elementos Institucionales de la Implementación: un abordaje desde las lógicas institucionales.	70
La estrategia para la superación de la pobreza - UNIDOS.....	91
Nivel Institucional de Análisis: la relación entre la Iglesia Católica y el Estado Colombiano	98
Nivel Organizacional de Análisis: configuración de la regulación mixta.	163
Nivel Individual De Análisis: configuración de las narrativas de los actores	216
Conclusiones	299
Recomendaciones	304
Referencias.....	307
Anexos	319
Anexo 1: Instrumento de entrevistas Cogestores Sociales y Personal Directivo.....	319
Anexo 2: Instrumento de entrevistas Familias Beneficiarias.....	321
Anexo 3: Instrumento de entrevistas a Organizaciones	322

Índice de Tablas

Tabla 1: Actores entrevistados.....	29
Tabla 2: Estructura de la Unidad Hermenéutica.....	97
Tabla 3: Sociedades de Ayuda Mutua Mediados Siglo XIX inicios del XX.....	109
Tabla 4:Relación entre el nivel institucional y nivel organizacional con la Red Unidos.	171
Tabla 5: Extracto de entrevista semi estructurada (Red Unidos).....	174
Tabla 6: Extracto de entrevista semi estructurada (Empresa privada).....	177
Tabla 7: Extracto entrevista semi estructurada (Sena).....	180
Tabla 8: Extracto de entrevista semi estructurada (Cogestor)	194
Tabla 9: Extracto de entrevista semi estructurada (Congregaciones de la iglesia).....	197
Tabla 10: Extracto de entrevista semi estructurada (Fundación Betania).....	198
Tabla 11: Extracto de entrevista semi estructurada (Pastoral Social).....	198
Tabla 12: Extracto de entrevista semi estructurada (Recopilación de relatos de Cogestores)....	201
Tabla 13: Extracto entrevista semi estructurada (Líder de la Pandilla)	206
Tabla 14: Extracto entrevista semi estructurada (Familias Beneficiarias).....	223
Tabla 15: Narrativas de las familias.....	225
Tabla 16: Narrativas del cogestor social.....	227
Tabla 17: Narrativas del Personal Directivo.....	229
Tabla 18: Narrativas familiares.....	231
Tabla 19: Narrativas de Cogestores Sociales.....	233
Tabla 20: Narrativa de Líder de Organización.	235
Tabla 21: Narrativas de las familias beneficiarias.	242
Tabla 22: Narrativas de familias beneficiarias (2).....	245
Tabla 23: Narrativas del Cogestor Social respecto a la Pobreza	247
Tabla 24: Narrativas de Cogestores en el cumplimiento de los logros.....	250
Tabla 25: Narrativas de Cogestores en relación con la caridad y beneficencia.....	258

Tabla 26: Narrativas de familias beneficiarias en vínculos emocionales.	264
Tabla 27: Narrativas de cogestores sociales en vínculos emocionales.	266
Tabla 28: Narrativas de Directivos en vínculos emocionales.	267
Tabla 29: Narrativas de cogestores sociales en vínculos emocionales.	270
Tabla 30: Narrativas de las familias beneficiarias en religión y creencias	276
Tabla 31: Narrativas de los cogestores en religión y creencias	278
Tabla 32: Narrativas de la iglesia católica en Religión y Creencias.	281
Tabla 33: Narrativas del cogestor social y equipo coordinador en Praxis Profesional.....	283
Tabla 34: Narrativas del cogestor social en la Praxis Profesional	286

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Lógicas Institucionales que intervienen en la regulación mixta de la implementación de la política pública de superación de la pobreza Unidos.	102
Ilustración 2. Relación entre Iglesia-Estado.	104
Ilustración 3. Escuelas de Artes y Oficios de la Sociedad de San Vicente de Paul.....	116
Ilustración 4. Organizaciones de la sociedad civil.....	117
Ilustración 5. Estructuras promovidas por la Acción Católica.	119
Ilustración 6. Estructura de la Sociedad de San Vicente de Paul -1866	124
Ilustración 7. Propósito de la Visita Domiciliaria.....	127
Ilustración 8. Sistemas de categorización de la pobreza. Sociedad de San Vicente de Paúl.	128
Ilustración 9. Recomendaciones para la visita domiciliaria. Sociedad de San Vicente de Paúl.	130
Ilustración 10. Réplica del Modelo de Visita Domiciliaria por Sociedades Femeninas.....	132
Ilustración 11. Metodología de Visitas Domiciliarias del Consejo de Señoras Benefactoras.	133
Ilustración 12. Primer Plan de Estudios de la Escuela de Servicio Social.....	136
Ilustración 13: Bases simbólicas de la Lógica Asistencia Social y La Lógica Asistencialista... ..	144
Ilustración 14. Bases Materiales y Simbólicas de la Lógica de Asistencia Social.	145
Ilustración 15: Consolidación de Asistencia Social.....	162
Ilustración 16: Plan de Logros en la Red Unidos	167
Ilustración 17. Logros de Acompañamiento Familiar.	168
Ilustración 18: Pantallas terminológicas de la Lógica Asistencialista.....	255

Índice de diagramas

Diagrama 1. Dimensiones de la Regulación.....	67
Diagrama 2. Lógica Institucional.....	77
Diagrama 3 Inicios de la Asistencia en Colombia Red de Actores	147
Diagrama 4: Lógica de Asistencialista	160
Diagrama 5: Articulación de la Estructura de Implementación de la Red.....	169
Diagrama 6. Estructura Formal de Implementación de la Política Pública Red de Actores	173
Diagrama 7: Red Informal de Implementación	193
Diagrama 8. Efecto macro en el nivel individual dimensión de regulación formal	252
Diagrama 9. Efecto macro en el nivel individual dimensión de regulación no formal	257

Introducción

Con la formulación de los objetivos de desarrollo del milenio, las estrategias de lucha contra la pobreza en los países latinoamericanos se presentan como uno de los principales retos de los gobiernos de la región. Para Colombia, significó la redefinición de diferentes elementos del sistema de protección social que se caracterizaba por tener una oferta programática social poco coherente con las necesidades de la población en pobreza extrema, y por la presencia de programas sociales que atendían el fenómeno de manera fragmentada, ocasionado la proliferación de programas de corte asistencialista; en este contexto surge la estrategia para la superación de la pobreza extrema: Red Unidos, que tiene como propósito enfrentar los retos planteados por la agenda internacional.

Con la implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema, el país pone a prueba la red social del Estado para asistir a la población vulnerable, a partir del diseño de una estrategia integral que reconoce a la pobreza como un fenómeno multidimensional que demanda la intervención desde diferentes frentes como salud, educación, ingresos, dinámica familiar, acceso a la justicia, identificación, entre otras, que exige la intervención de organizaciones pertenecientes a sectores de políticas públicas diferentes, incluyendo organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

En el año 2007, la estrategia es implementada como prueba piloto en tres municipios de Colombia, dentro de los cuales son incluidos Manizales y la Dorada, ubicados en el Eje Cafetero, y Cartagena de Indias ubicado en la región Caribe. A partir de este año, la estrategia se consolida como política pública de superación de la pobreza y progresivamente es implementada en diferentes municipios de la nación.

En la actualidad, la estrategia cuenta con más de nueve años de experiencia en los municipios señalados, dentro de los cuales se resalta la consolidación de redes de trabajo interinstitucional que involucran al sector público y privado.

Teniendo en cuenta este contexto, la Red Unidos se presenta como un espacio dentro del cual convergen diversidad de actores como organizaciones, implementadores y familias beneficiarias que a partir de relaciones construidas durante un periodo de más de nueve años, hacen de este espacio de implementación, una dimensión donde emergen estructuras, estrategias y motivaciones- inicialmente promovidas por la política pública- que con el paso del tiempo se reconfiguran con el propósito de cumplir los objetivos, teniendo en cuenta la complejidad que implica la presencia de los diferentes actores.

Bajo esta perspectiva, la Red Unidos se asume dentro del presente estudio como un espacio dentro del cual está presente la acción organizada, regulada por lógicas institucionales que determinan su estructura de implementación a partir de elementos formales e informales.

En este orden de ideas, el marco teórico de la investigación en su parte inicial indaga dentro de la literatura de políticas públicas, específicamente de implementación, las connotaciones y perspectivas que dan cuenta de esta fase como un espacio que se puede categorizar como fenómeno organizacional. Dentro de esta perspectiva se reconoce la participación de organizaciones y actores que implican la “complejidad de la acción conjunta”; así como también las características que la definen como red. Como soporte a este argumento, se aborda la noción de acción organizada expuesta por Friedberg (1992) con el fin de identificar elementos que caracterizan a la implementación de la política pública como un fenómeno organizacional abordado desde los estudios organizacionales.

Adicionalmente, la perspectiva de Friedberg (1992) se relaciona con el propósito de argumentar la presencia de elementos de regulación formal y no formal dentro de la estructura de implementación de la política pública, que dan paso a la noción de regulación mixta, en donde se identifican elementos que explican dos campos de regulación diferentes pero complementarios dentro de la Red Unidos.

Además, dentro del marco teórico se asume que la implementación de la política pública trae implícitos elementos institucionales que hacen parte de su dinámica y que delimitan el campo de relaciones de sus actores. En este sentido, la perspectiva de las lógicas institucionales expuesta por Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012) proporciona elementos teóricos que soportan la idea que ambos campos de regulación mixta –formal y no formal- obedecen a patrones históricos de comportamiento, producto de la incidencia de sectores institucionales específicos; que para este caso son identificados como la Iglesia y el Estado.

En este sentido, el desarrollo de la investigación gira en torno a dos ejes teóricos con propósitos fundamentales: la perspectiva de Friedberg (1992) que aparte de caracterizar la implementación de la política pública como una acción organizada, es el punto de partida para reconocer las dimensiones de regulación formal y no formal que convergen dentro de la Red Unidos. Por otro lado, la perspectiva de Thornton, *et al* (2012) que permite develar las lógicas institucionales que llevan a la configuración de dichas dimensiones de regulación. Por consiguiente, el trabajo se desenvuelve teniendo en cuenta en tres niveles de análisis – institucional, organizacional, individual- que tienen como propósito exponer los efectos de las lógicas de asistencia social y asistencialista en la implementación de la política pública de superación de la pobreza.

En este orden de ideas, el nivel institucional de análisis muestra, a partir de la revisión de estudios históricos, la relación entre la iglesia católica y el Estado colombiano en la consolidación de la asistencia social. A partir de una línea de tiempo trazada desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, se identifican diferentes momentos históricos que dan cuenta de la relación establecida entre ambos sectores institucionales; asimismo, son identificados actores, prácticas y estructuras que llevan a describir dentro de este nivel, elementos de base material y simbólica que configuran las categorías identificadas en este estudio como la lógica de asistencia social y la lógica asistencialista. El nivel institucional ofrece un punto de partida para comprender el origen de patrones históricos de comportamiento con bases simbólicas fundamentadas en la caridad cristiana, que determinan la práctica de la asistencia social en el periodo señalado, y que posteriormente son replicadas en el nivel organizacional e individual de análisis.

En segunda instancia, el nivel organizacional de análisis da cuenta de los efectos que las lógicas de asistencia social y asistencialista tienen sobre la estructura de implementación de la Red Unidos. Así, este nivel expone dentro de la dimensión de regulación formal, los efectos de la lógica de asistencia social en las prácticas y rutinas organizacionales desarrolladas por los actores para superar la pobreza; muestra las motivaciones de organizaciones del sector público y privado para incorporarse a la red. Por otro lado, la lógica asistencialista devela la estructura y prácticas desarrolladas dentro de la dimensión de regulación no formal, replicando patrones históricos de comportamiento, relacionados con la caridad y la beneficencia. La presencia de ambas lógicas se sustenta a partir de la revisión de fuentes documentales propias de la política pública en mención y de entrevistas realizadas con gestores sociales, directivos de la red y líderes de organizaciones.

Seguidamente, el nivel individual de análisis manifiesta los efectos de las lógicas de asistencia social y asistencialista conformadas en el nivel macro (institucional, organizacional) sobre este; estas lógicas establecidas de lo macro hacia lo micro, llevan a los actores a vincular su comportamiento en una dimensión de regulación formal o no formal. Para este ejercicio se hace uso de la noción de Pantalla Terminológica expuesta desde el campo de la retórica por Burke (1969) el concepto permite dar cuenta de motivaciones y actitudes de las acciones de los actores que evidencian, en su lenguaje, la presencia de una lógica institucional en específico. Dichos componentes son identificados dentro de la narrativa de la política pública como lógicas institucionales, en las cuales se encuentran inmersos patrones históricos de las prácticas, suposiciones, valores, creencias y reglas por las que los individuos producen y reproducen su subsistencia material, organizan el tiempo y el espacio, y proporcionan sentido a su realidad social (Thornton & Ocasio, 2008).

Finalmente, las reflexiones derivadas del estudio planean a la dimensión organizacional de implementación de la política pública como un espacio de regulación mixta, donde convergen elementos formales y no formales que, aunque aparentemente, pueden ser opuestos uno del otro, las evidencias demuestran la cooperación y dependencia de ambas dimensiones como producto de patrones históricos de comportamiento expresados en la lógica de asistencia social y la lógica asistencialista.

Planteamiento del Problema y Objeto de Estudio

La construcción de una sociedad más equitativa ha sido uno de los objetivos en los planes de desarrollo del gobierno de Colombia durante las últimas décadas; específicamente, la superación de la pobreza extrema, se presenta como uno de los principales objetivos de los planes de desarrollo nacional y local, por lo que el país ha tenido que repensar su sistema de protección social con el fin de asumir este reto.

Con la puesta en escena de los objetivos de desarrollo del milenio -plan convenido por todas las naciones del mundo e instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial, que abarcan ocho objetivos que consisten en la reducción, a la mitad, de la extrema pobreza, hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el 2015- el sistema de protección social colombiano se encuentra de cara a la responsabilidad de asumir la superación de la pobreza extrema y diseñar estrategias para su ejecución, sin embargo, el panorama en cuanto a política social en el país mostraba unas condiciones no propicias para asumir este reto: la estructura programática presentaba deficiencias en cuanto a su coherencia con las necesidades de la población vulnerable, aunque dentro del sistema de protección social existen organizaciones responsables de ejecutar programas para la implementación de la política pública; la desarticulación de sus acciones dadas las condiciones administrativas de éstas, llevaba a la proliferación y fragmentación de la oferta pública y a la configuración de un sistema basado en el asistencialismo (ANSPE, 2013)

En el marco de Ley 789 de 2002 que se definió como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, surge la Red Unidos, como mecanismo para la

implementación de la política de reducción de la pobreza extrema, la cual tiene como finalidad “acompañar a las familias más vulnerables de Colombia para que superen su situación de pobreza y exclusión, en alianza con entes territoriales, entidades del gobierno, organizaciones sociales y el sector privado” (ANSPE, 2013)

Teniendo en cuenta esto, la configuración de la estrategia demanda una integración de esfuerzos del sector público, privado y sociedad civil con el fin último de superar la pobreza extrema en Colombia, que más adelante se constituye como la Red Unidos, en cuyo espacio se promueve el trabajo en red entre organizaciones y la generación de capacidades institucionales que permitan trascender del modelo asistencialista de protección social a un modelo de empoderamiento dentro del cual las familias reconozcan sus potencialidades, fortalezcan sus vínculos y adquieran o refuercen habilidades que les permitan salir de su situación de pobreza extrema e insertarse autónomamente en el sistema de protección social.

La Red Unidos ha tenido que asumir durante nueve años, la adaptación de organizaciones pertenecientes a sectores de políticas públicas diferentes -ahorro y vivienda, bienestar familiar, educación, seguridad, medio ambiente, bancarización, cultura, desarrollo rural, sector privado – para responder a las exigencias de la política de superación de la pobreza extrema.

El trabajo en red, entre organizaciones y sectores, permiten la generación de capacidades institucionales que buscan trascender del modelo asistencialista de protección social a un modelo de empoderamiento dentro del cual las familias reconozcan sus potencialidades, fortalezcan sus vínculos y adquieran o refuercen habilidades que les permitan salir de su situación de pobreza extrema e insertarse autónomamente en el sistema de protección social. De acuerdo con esta situación, la Red Unidos ha tenido que asumir durante los nueve años de su consolidación, la

adaptación de organizaciones pertenecientes a sectores de políticas públicas diferentes -ahorro y vivienda, bienestar familiar, educación, seguridad, medio ambiente, bancarización, cultura, desarrollo rural, sector privado –para responder a las exigencias de la política de superación de la pobreza extrema.

Asimismo, la participación de actores de la sociedad civil ha hecho de la Red Unidos un espacio de implementación caracterizado por una participación del Estado limitada a temas de promoción de la red y no a otorgamiento de soluciones estructurales de la problemática de la pobreza, exponiendo esta política pública como un espacio caracterizado por la ambigüedad de su estructura y de su gestión pública.

Desde una perspectiva organizacional se observan dos fenómenos a estudiar sobre el funcionamiento de la Red Unidos: en primera instancia se observa de manera preliminar que esta red durante un periodo de nueve años se ha ido consolidando como una estructura dentro de la cual participan un amplio tejido de actores pertenecientes, no solo a sectores de políticas públicas diferentes, sino también a sectores de la sociedad civil que han encontrado dentro de la política pública un espacio para el desarrollo de sus intereses. Dicho fenómeno Pressman y Wildavsky (1984) lo perciben como un proceso no lineal de implementación de la política, dentro del cual intervienen un entramado de actores políticos, institucionales y sociales que conlleva a “la complejidad de la acción conjunta”. Con este concepto los autores exponen que todo el proceso de puesta en práctica de la política pública obedece a un sinnúmero de interacciones que se dan entre órganos de la administración, niveles de gobierno público y sector privado, haciendo posible el cumplimiento de objetivos. Con este planteamiento Pressman y Wildavsky (1984) abren un campo de investigación dentro del cual se asume la implementación de la política

pública como un proceso complejo, contrario a lo tradicionalmente planteado dentro de la economía y la ciencia política. De igual manera, Elder y Cobb (1984) soportan la idea de que la implementación de la política, y en general la consolidación de la agenda pública, no obedece a parámetros lineales sino más bien a la constitución de un proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa, en donde la adecuada convergencia entre personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección marcará el éxito de la agenda pública.

En este sentido, la Red Unidos, al ser un campo donde convergen organizaciones públicas y privadas de diferentes sectores de políticas públicas, se presenta como un campo empírico pertinente para observar todo el proceso de configuración y adaptación –si existiera- de la red al proceso de implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema; abordando de igual manera las formas no jerárquicas de interacción entre actores públicos y privados.

Adicionalmente, la implementación de la Red Unidos como política pública genera una estructura de interrelaciones de diferentes actores que la constituyen como un fenómeno organizacional poco convencional, en cuanto a la forma que esta adquiere para cumplir los objetivos. Su estructura de implementación, al incorporar diferentes actores, representa un espacio de acción organizada donde los grados de regulación formal se ven delimitados por las acciones informales de sus actores (Friedberg, 1992). En este sentido, las familias beneficiarias, implementadores, organizaciones públicas y privadas, cogestores y actores emergentes participan dentro de un campo donde aparentemente el común denominador es el objetivo de superación de la pobreza.

Dadas las condiciones de complejidad de acción conjunta mencionadas por Pressman y Wildavsky (1984), caracterizada por la diversidad de actores, no linealidad e informalidad, el proceso de implementación de la política pública muestra la mezcla de elementos de regulación formal y no formal que convergen para el cumplimiento de objetivos. En este sentido, reconocer la dimensión organizacional de la implementación de la política pública y su campo de regulación mixta (Friedberg, 1992) se presenta como un componente fundamental del objeto de estudio de la presente investigación.

En segunda instancia, se observa que la Red Unidos busca consolidar un ambiente institucional con capacidad de transformar las condiciones sociales de un sector, creando o fortaleciendo comportamientos orientados al empoderamiento de las familias beneficiarias mediante la autogestión; ello implica contar con ciudadanos informados acerca de la oferta pública del gobierno y tener conocimiento de cómo acceder a ella. La red ha formalizado dentro de sus protocolos de acompañamiento familiar, un acuerdo de corresponsabilidad dentro del cual se busca comprometer formalmente a la familia -que ha accedido mediante datos proporcionados por el Sistema De Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN, siempre y cuando cumplan con las condiciones socioeconómicas definidas por el estado colombiano- al cumplimiento de ciertas “reglas y pactos” para el mejoramiento de su condición. Se denomina “acuerdo de corresponsabilidad” pues con ello se busca hacer consiente a la familia que no es responsabilidad exclusiva del gobierno mejorar su condición como comúnmente es observado dentro del modelo asistencialista, sino que es un acuerdo bilateral dentro del cual el gobierno se compromete a fortalecer sus programas sociales y a acompañar a la familia dentro del proceso de gestión de su desarrollo, sin embargo, sin el compromiso de las personas beneficiarias no se podría alcanzar los logros que demarcan el mejoramiento de su condición.

Esta tarea demanda un acompañamiento frecuente a la familia de parte del gobierno, desarrollando un componente pedagógico que ayuda no solo en el conocimiento de la oferta pública, sino también en el autoconocimiento de las condiciones socioeconómicas. Para ello, el gobierno hace presencia en el domicilio de la familia por medio de un profesional denominado “Cogestor Social” que es el profesional encargado hacer puente entre las necesidades de la familia y la estructura programática social del gobierno; de igual manera el cogestor orienta a la familia en el alcance de cada uno de los logros, realizando un acompañamiento constante que le permite diagnosticar, orientar y aplicar estrategias pedagógicas a las familias de la Red y co-gestionar dentro del mejoramiento de su condición.

Ahora bien, la superación de la pobreza a partir de medios formales de la política pública como la co-gestión y la co-responsabilidad para el logro del empoderamiento constituyen solo la punta del *iceberg* dentro de la dimensión organizacional de implementación. La diversidad de actores y la base laxa que describen su estructura, hace de su implementación un fenómeno organizacional categorizado desde los planteamientos de Friedberg (1992) como

una acción organizada determinada por sectores institucionales que propician y fortalecen la presencia de dos dimensiones de regulación- formal, no formal- lo que hace que el logro de los objetivos de la política pública no obedezca exclusivamente a parámetros formales de implementación.(sp)

En este sentido, el segundo componente del objeto de estudio indaga acerca de la presencia de estructuras, estrategias y motivaciones dentro de la implementación de la política pública que llevan a desarrollar acciones no formales para el logro de los objetivos. Para ello los actores consolidan estructuras de cooperación no gestionadas y desconocidas por los implementadores, llevan a cabo estrategias de superación de la pobreza basadas en asistencia alimentaria, asistencia

económica, otorgación gratuita de elementos materiales para la supervivencia, entre otros; yendo en contra vía del fortalecimiento del empoderamiento y a los principios de co-gestión y co-responsabilidad.

En este orden de ideas, la implementación de la política pública se plantea como un espacio dentro del cual convergen acciones de asistencia social contemporáneas, coherentes con los actuales discursos de superación de la pobreza orientados al empoderamiento de la población, con acciones tradicionales de ayuda a las pobres caracterizadas por el asistencialismo de sus estructuras y estrategias.

Teniendo en cuenta esta base empírica, la perspectiva de las lógicas institucionales como enfoque derivado de la teoría neo institucionalista proporciona desde los planteamientos de Thornton y Ocasio (2008), Thornton, *et al* (2012) elementos que ayudan a develar dichos patrones de comportamiento que se ven reflejados desde lo formal y no formal, pero que constituyen una base importante para el cumplimiento de los objetivos.

En suma, el objeto de estudio de la presente investigación plantea la particularidad de una política pública, como lo es la de superación de la pobreza extrema, en la cual participan diversidad de actores y que, dadas las condiciones de ambigüedad de su estructura, existen condiciones de regulación formal y no formal que convergen en el cumplimiento de los objetivos. Estas condiciones, aunque aparentemente obedecen a la esencia de la Red Unidos, la presente investigación indaga a partir de patrones de comportamiento, de algunos actores, bases simbólicas y materiales que llevan a explicar la convergencia entre lo formal y no formal en la lucha contra la pobreza extrema.

Objetivo General

Develar los efectos de las lógicas institucionales de asistencia social y asistencialista en la implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema- Red Unidos en una comuna del eje cafetero colombiano.

Metodología

Una vez establecidos los elementos conceptuales necesarios para la presente investigación, se procede en este apartado a presentar una descripción de cómo fue abordada la evidencia empírica dentro del caso que permitió plantear el objeto de estudio.

La política pública es asumida, según las formulaciones del marco teórico, como la implementación de un espacio donde interactúan diferentes actores como organizaciones públicas y privadas, implementadores, y beneficiarios, que dentro de su interacción consolidan lo que, dentro del presente estudio, se ha denominado como dimensión organizacional de implementación.

Esta formulación inicial, llevó a reconocer las características particulares de un proceso de implementación de política pública de superación de la pobreza extrema, el cual está caracterizado por la presencia de múltiples actores con diferentes intereses, motivaciones y lógicas de acción inicialmente movilizados por los objetivos comunes.

En este marco, la Red Unidos se presenta como una política pública que da cuenta de la presencia de factores no lineales de implementación; con elementos de regulación no formal que hacen parte la dinámica de la asistencia social propia de los programas de superación de la pobreza. En este sentido, aunque la Red Unidos hace parte de una estrategia del gobierno nacional de Colombia, se elige el caso específico de implementación en la ciudad de Manizales-Caldas -Eje Cafetero colombiano- con el propósito de reconocer las diferentes características del objeto de estudio. Si bien la estrategia, actualmente, se implementa en todo el territorio nacional, Manizales es uno de los municipios donde la Red Unidos inició su consolidación a partir de una prueba piloto desarrollada en el año 2007 donde participaron otros municipios como la Dorada-

Caldas, y Cartagena de Indias. Caribe colombiano. A partir de este año, la política pública empieza su experiencia de implementación en estos tres municipios, siendo Manizales la ciudad donde se presentan algunas particularidades relacionadas con: el perfil de su personal de asistencia social, la red social establecida en el municipio, y el perfil de la población en situación de pobreza extrema, el cual tiene diferencias con otras zonas significativamente más vulnerables de Colombia.

La experiencia de la Red Unidos en Manizales, municipio donde se desarrolla el caso, señala experiencias importantes en cuanto a la incorporación de diferentes actores como organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y líderes emergentes, que han contribuido al logro de los objetivos; asimismo, el desarrollo de la estrategia de superación de la pobreza, ha activado las estructuras de organizaciones públicas pertenecientes a sectores de políticas públicas diferentes, uniendo esfuerzos entorno a los objetivos de la Red Unidos. Como estructura de implementación, la Red Unidos presenta connotaciones tanto formales como informales, que como se ha señalado en el objeto de estudio, contiene elementos importantes para ser abordada desde una perspectiva de los estudios organizacionales.

Un punto de partida para el reconocimiento de estas características, fue el abordaje de la implementación de la política pública como un fenómeno organizacional de acción organizada, bajo la postura de Friedberg (1992) cuya perspectiva teórica lleva a reconocer, dentro del campo de los estudios organizacionales, manifestaciones no convencionales de organización como el mercado, la sociedad, los procesos, los contratos o en este caso la política pública.

En ese orden de ideas, las posturas del autor en cuanto a la regulación mixta de la acción organizada llevaron a identificar dentro de la implementación de la Red Unidos dos dimensiones

expresadas en la regulación formal y en la regulación no formal: en lo formal, como política pública, su connotación normativa, (Thoening, 2006) la formulación de objetivos que determinan la estructura de implementación a partir del diseño de metodologías de acompañamiento familiar y comunitario, establecimiento de principios orientadores como la cogestión y la corresponsabilidad para el logro del empoderamiento de la población, y por consiguiente, a la determinación del comportamiento de los actores que interactúan dentro de dicho espacio como familias, cogestor, implementadores, organizaciones etc. Por otro lado, la regulación no formal se ve expresada en las estructuras, estrategias y acciones en general desarrolladas por los actores que no son promovidas, y a veces descocidas, por la estructura formal de implementación, pero que están relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Además, los postulados de Friedberg (1992) soportan la existencia de la regulación mixta de la implementación de la política pública como acción organizada. Por un lado, la presencia de elementos formales claramente establecidos crea un marco formal básico dentro del cual los actores se desenvuelven a partir de unos roles específicos; sin embargo, la connotación de sistema de acción (Thoening, 2006) del proceso de implementación, particularmente el de la Red Unidos, hace de la presencia de diversidad de actores, una constante durante un proceso de más de nueve años que propicia la emergencia de motivaciones, acciones y estrategias no establecidas en protocolos formales. Así, con los planteamientos de Friedberg (1992) se establecieron los parámetros iniciales para el diseño de entrevistas que buscaban identificar elementos formales e informales dentro de la dinámica de implementación transcurrida en los nueve años.

Desde una perspectiva teórica diferente pero complementaria, dichas dimensiones –formal y no formal- que conforman la regulación mixta, son abordadas desde la perspectiva teórica de las

lógicas institucionales propuesta por Thornton y Ocasio (2008), Thornton, *et al* (2012) con el propósito de identificar los patrones de comportamiento que llevan tanto a actores como a cogestores, familias, directivos de la Red y algunos líderes de organizaciones a desarrollar dichos campos de regulación.

Para tal fin, se tomó la posición central de las lógicas institucionales que explicaran a partir de diferentes niveles de análisis –Institucional, Organizacional, Individual- la presencia de elementos materiales y simbólicos coadyuvantes en la configuración de lo formal y lo no formal dentro de la implementación de la política pública de superación de la pobreza. Los niveles de análisis propuestos por los autores se desarrollaron teniendo en cuenta las nociones básicas del enfoque teórico, lo cual llevó a desplegar análisis diferentes pero complementarios en la identificación de patrones de comportamiento.

Nivel Institucional de Análisis. A partir de la revisión estudios de corte histórico, este nivel de análisis traza en una línea de tiempo de los diferentes momentos históricos que dieron origen a la asistencia social en Colombia. En este ejercicio se indaga acerca de cómo se realizaba la asistencia social de la pobreza desde la época republicana hasta mediados del siglo XX, periodo en el que se reconoce las acciones del Estado en la lucha contra la pobreza.

En este sentido, el nivel institucional proporciona elementos para identificar los sectores institucionales que tuvieron mayor influencia en la consolidación de la asistencia social de la pobreza. En los planteamientos, la iglesia católica y al Estado, como los sectores institucionales, consolidan patrones históricos de comportamiento que de manera paulatina fueron promoviendo acciones de lucha contra la pobreza.

Por consiguiente, el planteamiento dentro del nivel institucional de análisis se basa en que ambos tipos de regulación, formal y no formal, están constituidos por lógicas institucionales producto de patrones históricos construidos que proveen significado a la realidad social. Friedland y Alford (2001) desde la noción de sistema interinstitucional, ofrecen un panorama dentro del cual, las lógicas institucionales tienen las bases de sus orígenes; para los autores las instituciones de las sociedades contemporáneas son: el capitalismo, la familia, el Estado burocrático, la democracia y el cristianismo,

Que se presentan como sistemas simbólicos y materiales que dan significado a la vida de los actores. Así, las lógicas planteadas dentro de la regulación formal y no formal de la política pública es producto de la interacción de sectores institucionales como el Estado y la iglesia católica (p 314).

A partir de este planteamiento, el nivel institucional identifica dos categorías centrales, “Lógica de Asistencia Social” y “Lógica Asistencialista” ambas, lógicas institucionales que promueven y configuran la dimensión formal y no formal de implementación de la política pública (Alayón, 1991). Por consiguiente, la lógica asistencialista y la lógica de asistencia social son el producto dos sectores institucionales históricamente relacionados dentro del cual iglesia católica y Estado colombiano consolidan relaciones administrativas en el desarrollo de la asistencia social. Como producto de esta relación, se evidencia una lógica institucional cuyos elementos simbólicos y materiales son evidentes en el caso de la implementación de la política pública en mención.

Nivel Organizacional de Análisis. Muestra los efectos que tiene la lógica de asistencia social y la lógica asistencialista sobre la estructura, estrategias y prácticas que han configurado la implementación de la Red Unidos; se consideran las bases simbólicas como motivaciones y

significados que las soportan. En este sentido, el nivel organizacional de análisis identifica desde estas lógicas, elementos que desde la noción de regulación formal y no formal presentada por Friedberg (1992) constituyen la base para explicar la incidencia que tiene los sectores institucionales de la iglesia y Estado en la configuración de dimensión organizacional de implementación, expuesta, por el autor, como acción organizada.

Para identificar dicho efecto en la dimensión de regulación formal, se tuvo en cuenta la incidencia de la lógica de asistencia social en la conformación de la estructura formal de implementación de la Red Unidos, identificando bases simbólicas y materiales que dan cuenta de estructuras, prácticas, motivaciones y significados promovidos por esta lógica. Este ejercicio se realiza a partir de revisión de documentos de la política pública, entrevistas al personal directivo de la Red Unidos, líderes de organizaciones, cogestores y familias.

Por otro lado, el reconocimiento de la dimensión de regulación no formal da cuenta de la incidencia de la lógica asistencialista a partir de estructuras y acciones desarrolladas por el cogestor social de manera paralela a su trabajo, como estrategia para el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Nivel Individual de Análisis. Teniendo en cuenta las consideraciones de los macro supuestos y micro supuestos de las lógicas institucionales presentadas por Thornton, *et al* (2012), el nivel individual de análisis aborda los efectos que la lógica de asistencia social y asistencialista tienen en la conducta de los actores que participan en la red de implementación.

Para este ejercicio se toman los planteamientos de Zucker (2001) desde donde se estudian la incidencia que las instituciones tienen sobre el proceso cognoscitivo y de creación de sentido de

los actores de la acción organizada; para este caso es la estructura de implementación de la política pública.

En este sentido, se tuvieron en cuenta los planteamientos y conclusiones relacionadas en los anteriores niveles –institucional y organizacional- con el fin de reconocer los efectos o consecuencias derivadas de la relación entre la iglesia y el Estado dentro de la asistencia social; para ello se reconoce la transmisión y conservación de estas instituciones en el lenguaje de los actores como las familias, el cogestor e implementadores que interactúan dentro de la Red Unidos.

En este orden de ideas, las conversaciones sostenidas con los actores –familias, cogestores sociales, directivos de la red, líderes de organizaciones públicas y privadas- fueron transcritas en su totalidad, con el fin de identificar dentro de sus narrativas la presencia de las lógicas institucionales de asistencia social y asistencialista, que los lleva a sostener un patrón de comportamiento ubicado dentro de una dimensión formal o no formal. El abordaje metodológico de la información suministrada por los actores se realizó a partir de la agrupación de narrativas que, dentro del presente estudio, recibe la denominación de “pantalla terminológica” para dar cuenta de cómo ciertos términos reflejan los motivos de los individuos y sus actitudes hacia la acción (Burke, 1969). Asimismo buscar dentro de éstos la presencia de elementos institucionales que expongan la regulación del comportamiento de los actores (Thornton, *et al*, 2012).

Las conclusiones derivadas dentro de este nivel de análisis, muestran, a partir de pantallas terminológicas, la incidencia de las lógicas institucionales conformadas en los sectores de la iglesia y el Estado donde se evidencian patrones de comportamiento, comprobando la regulación mixta, de la implementación de la política pública de superación de la pobreza.

Población. En Colombia, una comuna, es una unidad administrativa en la cual se subdivide el área urbana de una ciudad media o principal del país, que agrupa barrios o sectores determinados. La mayoría de ciudades capitales de departamentos están divididas en esta categoría. En esa medida, la delimitación de la población de actores que participan en la Red Unidos, se realizó a partir de la selección de una comuna de la ciudad de Manizales, en donde la estrategia de acompañamiento familiar y comunitario de parte de los cogestores sociales, fue implementada desde el año 2007. La comuna seleccionada fue Ciudadela del Norte. Adicionalmente, esta comuna presenta características importantes con relación a la superación de la pobreza y mejoramiento de la seguridad, en comparación con periodos anteriores al 2007, donde se registraba la presencia de delincuencia organizada y altos niveles de consumo de drogas.

Otro criterio que se tuvo en cuenta para la selección del territorio, fue el grupo de cogestores entrevistados, los cuales tenían la experiencia entre 5 y 8 años en el acompañamiento de familias de la comuna. En este sentido, se realizaron 39 entrevistas semiestructuradas (con orientación a la conversación) a los actores descritos en la Tabla 1.

Tabla 1: Actores entrevistados

Actores	Número de Entrevistas	Criterios de selección
Familias	14	-Más de 5 años de experiencia en la red. -Vivir en la comuna. - Haber sido promovidos (totalidad de logros cumplidos) -Recomendados por el cogestor.
Cogestores	16	-Entre 5 y 8 años de experiencia en la Red.
Personal directivo y coordinador Unidos	4	Ninguno
Organización pública	3	Vinculada a la Red Unidos
Organización privada	1	Experiencia con la población
Organización emergente	1	Los relatos indican la relevancia de esta organización.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante resaltar que un actor relevante en la recolección de la información es el cogestor social. La experiencia de éste, en el trabajo de campo con la comunidad y el acompañamiento a las familias le permite dar fe de la realidad social organizacional del proceso, durante los nueve años en el municipio y la comuna.

Procesamiento de la Información. Teniendo en cuenta que las entrevistas fueron transcritas en su totalidad, se procede a crear una unidad hermenéutica en el programa *Atlas ticuyo* propósito es categorizar la información proveniente de las entrevistas y revisión documental. Las categorías utilizadas para el procesamiento inicial de la información, fueron proporcionadas por el marco teórico, haciendo un ejercicio inicial de categorización de bases materiales y simbólicas que soportan la existencia de una lógica de asistencia social o una lógica asistencialista. A partir de este ejercicio, emergieron otro tipo de categorías que desde lo metodológico fueron reconocidas como pantallas terminológicas (Burke, 1969).

El nivel de relevancia de una categoría emergente o pantalla terminológica lo daba el número de relatos vinculados a ésta y la interpretación (hermenéutica) que el investigador establecía durante el proceso de categorización.

Postura Epistemológica. Teniendo en cuenta la perspectiva constructivista desde la cual se asume la política pública, se considera que la realidad es una construcción social y en ella cada individuo puede ver la realidad de forma diferente (Berguer&Luckman, 1985). Por ello, dentro de este marco, se reconoce la importancia de las ideas, discursos, narrativas y retóricas presentes en el proceso de la política pública (Majone, 1998) concibiéndose ésta como un relato por medio del cual los actores involucrados en su implementación construyen realidad desde una postura subjetiva y múltiple.

En este sentido, la retórica en la presente investigación es asumida como un método que estudia “los medios a través de los cuales los componentes simbólicos de un discurso específico moldean o configuran creencias, actitudes y acciones” (Codit& Bates, 2009 p 109). Dichos componentes son identificados dentro de la narrativa de la política pública como lógicas institucionales en las cuales se encuentran inmersos patrones históricos de las prácticas, suposiciones, valores, creencias y reglas por las que los individuos producen y reproducen su subsistencia material, organizan el tiempo y el espacio, y proporcionan sentido a su realidad social (Thornton &Ocasio, 2008).

Como consecuencia, las lógicas institucionales a partir de las cuales se construye realidad dentro de la implementación de la política pública, son materializadas por medio del lenguaje, en ellas los actores sustentan sus percepciones de la realidad y como tal sus

acciones, constituyéndose comportamientos clave que intervienen en el logro de los objetivos de la política pública.

Entonces, las narrativas de las políticas públicas se presentan como la base para la emergencia de lógicas institucionales tanto formales como informales que dentro de la dinámica de implementación coexisten y se complementan configurando así un espacio social organizacional.

Según esta noción, la presente investigación hace uso de la metodología de análisis cluster propuesta por Burke (1969) para dar cuenta de cómo ciertos términos reflejan los motivos de los individuos y sus actitudes hacia la acción. Dicha metodología se sustenta en el análisis de terminologías o vocabularios que los individuos usan para comunicarse y que Burke denomina “pantallas terminológicas” entendiendo éstas como sistemas de interpretación por medio de los cuales los individuos interpretan la realidad.

En este sentido, los sistemas de interpretación o pantallas terminológicas son el espacio dentro del cual se manifiestan las lógicas institucionales prevalecientes ya que éstas se materializan en el lenguaje a partir del cual se percibe, comunica y reconstruye la realidad social (Angel & Bates, 2014; Berguer & Luckman, 1985; Thornton & Ocasio, 2008). Lo anterior, es producto de las interacciones sociales promovidas inicialmente por narrativas de la política pública.

Marco Teórico

Las políticas públicas

Para hablar de política pública, primero se debe poner en contexto su connotación, pues en países latinos la palabra “política” tiende a relacionarse con la actividad partidista de organizaciones dedicadas a la militancia y lucha de una ideología en particular. En el *management* también es usada como elemento propio de la estrategia de gestión de la compañía que está orientada a consolidar un marco de acción y comportamiento de los miembros que conforman la organización. Es pertinente diferenciar el término *politics* que hace alusión a la actividad política dentro del campo público del término *policy*, el cual se enmarca dentro del estudio y análisis de la política pública (Guerrero, 1997).

Partiendo de esta aclaración, Meny & Thoenig (1992) definen a la política pública como un programa de acción gubernamental que se desarrolla en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado. Dentro de su estructura, la política pública se caracteriza por tener un contenido que moviliza la acción para lograr unos *outcomes*. De igual manera, la política pública constituye un programa dentro del cual se pueden inscribir diferentes intereses, es decir, se presenta como una ruta para muchos actores interesados en ejecutar una acción determinada.

Es de resaltar que las políticas públicas tienen una orientación normativa que establece parámetros de acción y comportamiento para un grupo determinado de actores, lo cual puede intencionalmente o no, satisfacer los intereses de algunos de los participantes. Esta orientación se convierte en la base para que el actor gubernamental ejerza la autoridad de manera legítima y por ende la política pública adquiere una característica de coerción en su ejecución.

En este marco, la política pública se desarrolla dentro de un contexto ciudadano, que la lleva a tener una competencia social donde sus *outcomes* tendrán un impacto en una comunidad o grupo específico de personas. De acuerdo con esto, la política pública va más allá de un marco jurídico dentro del que se cumplen una serie de acciones para alcanzar un objetivo; dentro de su análisis, la competencia social se presenta como una característica inminente a ésta.

Precisamente, es la dimensión social lo que vuelve relevante el estudio de la política pública hasta el punto de recibir la connotación de ciencia de política, pues los efectos que tiene su implementación sobre la sociedad, la connotan como uno de los principales dispositivos de cambio social, haciendo de la política pública un objeto de estudio y un campo disciplinar dinámico, conforme a los cambios sociales y a la evolución de las ciencias sociales.

Es por ello que el estudio de la política pública al igual que muchas disciplinas de las ciencias sociales ha vivido un proceso de evolución y cambio dentro de su consolidación científica, convirtiéndola en objeto de construcción de paradigmas, tensiones teóricas y debates dentro de su comunidad.

Surgimiento de las políticas públicas. La política pública como objeto de estudio, está directamente relacionado con la consolidación científica de los intereses de quienes estudiaban el fenómeno político y público a mediados del siglo XX, consolidándose como la ciencia de la política pública o como es reconocido en el campo de estudio en inglés: *Policy*.

El principal propulsor de este proyecto fue Lasswell (1951) cuyo programa de investigación “El conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política”, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Su programa, responde a la fragmentación de las ciencias sociales, y a la necesidad y pertinencia de

un conocimiento acerca de cómo los gobiernos tomaban decisiones en el ámbito público (Aguilar, 1992).

Para la época, diferentes disciplinas de las ciencias sociales prestaban sus servicios y conocimiento a la generación de tecnología social para la guerra; la psicología con el diseño de pruebas de inteligencia proveía de talento humano a los ejércitos. En este mismo contexto la economía hace grandes contribuciones a la reorientación de la planta productiva norteamericana al servicio de la segunda guerra mundial (Lerner & Lasswell, 1951)

De igual manera, los escenarios públicos demandaban desarrollos científicos que en el marco de la guerra fría emergía “la crisis persistente de la seguridad nacional” y “la urgencia de la defensa nacional” lo cual obligaba al gobierno norteamericano a dar respuestas para defender los valores democráticos, el libre mercado y medidas contundentes para contrarrestar la expansión del proyecto comunista.

En este contexto, la respuesta de una ciencia que ubicara su objeto de estudio dentro de la política pública, proporcionaba explicaciones para racionalizar la toma de decisiones de los gobiernos, y en esta medida, utiliza los recursos y saberes disponibles de manera eficiente.

Para esta época, el neopositivismo presente en las ciencias sociales, generaba conocimiento a partir de métodos y posturas cuantitativas, que, aunque tenían presente las críticas desarrolladas al positivismo, su fin último era abordar el fenómeno social de manera tal que pudiera ser sistematizado por medio del empirismo estadístico, proporcionando, así, información detallada y clasificada a la comunidad interesada.

Bajo esta perspectiva, la política pública empieza a consolidar su corpus científico teniendo en cuenta la perspectiva empírico analítica reinante en la investigación en ciencias sociales; es

así como el interés se centra en el proceso de toma de decisiones públicas de parte de los gobiernos y la racionalidad en éste.

Entonces, la ciencia de la política pública nace justo en el momento en que el paradigma neopositivista tenía gran acogida dentro de la investigación en las ciencias sociales, por lo que se convierte en la impronta disciplinar que marcaría el estudio de la toma de decisiones desde una perspectiva racionalista. Las contribuciones más relevantes las realiza la economía, que desde la teoría del *PublicChoice* insiste en la medición de hechos y el proceso de toma de decisiones, a partir de métodos matemáticos como base para la construcción de indicadores y aprovechamiento de herramientas informáticas (Roth, 2008)

Desde esta base neopositivista, los discursos académicos y profesionales vinculados a las ciencias políticas empiezan a consolidar las diferentes posturas dentro del mismo paradigma y fuera de éste. La política pública como campo de conocimiento empieza a cimentar sus bases teóricas bajo la perspectiva del racionalismo, donde la toma de decisiones se presenta como el principal escenario de actuación por parte de los analistas y científicos. Por su parte, Lasswell (1951) establece una definición de este campo científico emergente:

Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado. (p14)

Desde esta perspectiva, el campo de estudio de la ciencia de política es el marco racional de la toma de decisiones bajo los más rigurosos postulados neopositivistas de hacer ciencia, lo cual proporcionaría una base científica y, por ende, legítima para el ejercicio de los gobiernos.

Ahora bien, el programa de Lasswell (1951) traería consigo una tensión que haría parte tanto del estudio, como del análisis de la política pública. Su programa de investigación tiene un compromiso valorativo enfocado en la democracia, un ideal liberal-libertaria de la política y un compromiso humanista, lo cual convierte al proceso de toma de decisiones en un objeto de estudio cuya complejidad choca de antemano con las ideas racionalistas del paradigma neopositivista en el cual se ubica la ciencia de política.

Dicha tensión provoca, entonces, la fragmentación del objeto de estudio; por un lado, se considera el conocimiento del proceso de la política y por otro el conocimiento en el proceso. Se constituyen así dos grupos dentro de la comunidad: aquellos que aceptan el estudio interdisciplinar de la política pública, dadas las condiciones multidimensionales y complejas del objeto de estudio, y un grupo interesado exclusivamente en el estudio positivo de la elaboración de la política pública.

Este hecho provoca una dualidad en el estudio de la política pública, según Aguilar (1997) las maneras de nombrar esta dualidad de corrientes son varias: cuantitativistas y contextualizadores, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores, sinópticos y anti sinópticos. Dicha dicotomía paradigmática hace del estudio de la política pública un objeto fragmentado, por ende modificado conforme a los cambios paradigmáticos sufridos dentro de la investigación en ciencias sociales.

Según Roth (2008), dada la complejidad del objeto de estudio, una sola teoría no está en capacidad de dar una explicación satisfactoria, por lo tanto, dentro del campo de estudio de las ciencias políticas se han desarrollado diferentes marcos de análisis que permiten desde diferentes posturas paradigmáticas y teóricas, abordar los intereses tanto de investigadores como de

analistas de la política pública. En este sentido, Roth(2008) establece que la mayoría de desarrollos de la política pública son ubicados dentro del paradigma neopositivista, dado que el estudio racional del proceso de toma de decisiones llevó a guiar el análisis de políticas bajo enfoques cuantitativos que vendían soluciones factibles a los gobiernos.

De igual manera, Roth (2008) establece que el paradigma pos-positivista o del racionalismo crítico, tiene presencia dentro de la política pública en el momento en que ésta multiplica normas, reglas e instituciones que corresponden a la concepción política inicial, es decir, logra los efectos similares al desarrollo y consolidación de un paradigma determinado.

Desde la perspectiva del paradigma de la teoría crítica desarrollado por la escuela de Frankfurt, se relaciona a la política pública como un mecanismo de reproducción de normas dirigido a la dominación de ciudadanos. Apunta a mostrar los límites y la vulnerabilidad de los poderes establecidos, a la vez que devela los mitos normativos y las creencias que se encuentran en su trasfondo. En este sentido, los analistas de las políticas públicas comunican a la ciudadanía las estrategias para mejorar la calidad de vida y establecer acciones emancipadoras (Roth, 2008).

Finalmente, el autor expone el paradigma constructivista, donde la realidad es relativa y cuestiona la posibilidad elaborar teorías o modelos de explicación, aún menos, modelos predictivos o normativos de la realidad política, económica o social, pues ésta es inasequible a la objetividad, y su interpretación no es más que una construcción entre otras igualmente válidas, que buscan credibilidad social por encima de certeza científica para imponerse en la actividad política. Bajo esta perspectiva, la política pública más que tener evidencias empíricas para su implementación, requiere un proceso de legitimidad social, dentro del cual la ciudadanía acepte y valide la propuesta.

Teniendo en cuenta esta discusión, se puede inferir que la política pública se encuentra en evolución tanto en su corpus teórico desarrollado por la ciencia de políticas, como desde su análisis constantemente practicado por profesionales y gobiernos. Ello permite evidenciar que la política pública como objeto de estudio se encuentra ligada a una realidad social, cuya constitución es multidimensional; la prueba de ello está en la conformación de los discursos científicos cimentados tanto en la ciencia de políticas como en la administración pública sin embargo, la evidencia explícita de estos desarrollos se ubica dentro de su proceso de implementación, alrededor del cual se albergan diferentes posiciones teóricas, que van desde la más conservadora visión racional del proceso decisorio público hasta el reconocimiento de elementos complejos que tienen en cuenta nuevas posturas teóricas y metodológicas que pueden ser una alternativa para el aporte de los estudios organizacionales a la política pública.

El Proceso de la Política Pública. Hasta el momento se ha expuesto el nacimiento y evolución del estudio de la política pública, del que, podría afirmarse, ha estado al igual que muchos campos de las ciencias sociales, disputado por posiciones paradigmáticas y meta-relatos alrededor de la consolidación de teorías sin embargo, se debe reconocer que la evolución del campo de conocimiento ha girado en torno al reconocimiento de la política pública como proceso, dentro del cual se ha venido construyendo conocimiento tanto para su investigación como para su análisis.

En este sentido, se hace necesario reconocer la visión de proceso que se ha venido tejiendo a lo largo de la consolidación del campo disciplinar de las ciencias de las políticas públicas. Lasswell (referenciado en DeLeon, 1997) expone la visión inicial del proceso de política pública que llevó a consolidar la práctica y estudio de la misma como: inteligencia, promoción;

prescripción; invocación; aplicación; terminación; evaluación. Años después a esta propuesta, Gary Brewer quien fuera estudiante de Lasswell propondría la siguiente modificación dentro del proceso: iniciación; estimación; implementación; evaluación; terminación.

La visión de la política pública como un proceso, permanecería vigente dentro del análisis como en la investigación de las ciencias políticas. Jones (1970) identifica etapas similares como las anteriormente señaladas: identificación de problemas; formulación de soluciones; toma de decisión; implementación; evaluación.

De igual manera, Parson (2007) sigue la línea de visión de proceso de la política pública identificando fases como: problema; definición del problema; identificación de respuestas; evaluación de opciones; selección de opciones; implementación; evaluación.

Si bien, la noción de proceso de la política pública ha tenido diferentes modificaciones a partir del debate académico, su estructura general sigue conservando etapas como la implementación y la evaluación. Lo anterior constata que son dos momentos fundamentales, tanto dentro del estudio de la ciencia de política como en el ejercicio de análisis en la práctica política.

Sin embargo, bajo la perspectiva de Sabatier (2010) cataloga al modelo de proceso de política pública expuesto por Laswell (1951) como impreciso, ya que a pesar de querer explicar el proceso a partir de fases, éstas no predicen ni explican cómo se puede llegar de una fase a la otra; tampoco proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas, como metáfora de etapas, su idea sufre un enfoque legalista de arriba hacia abajo. El concepto de proceso niega el concepto de relaciones intergubernamentales; no proporciona un vehículo para integrar los papeles de análisis de políticas y aprendizajes.

Desde la perspectiva de Sabatier (2010), se empieza a reconocer que la implementación de la política pública no sigue parámetros lineales; por el contrario, Meny y Thoenig (1992) afirman que debido a la separación entre concepción y ejecución de la política pública, se ha asumido que las formulaciones o concepciones son exactamente lo que se ejecuta, ignorándose la complejidad del proceso y asumiendo una visión racionalista de la implementación.

Dicha postura ha propiciado que la política pública, como objeto de estudio, sufra una fragmentación epistémica; dentro de la cual tanto la formulación como la operación o materialización sean consideradas arenas diferentes que comparten un mismo fenómeno. Esta separación ha tenido efectos sobre la investigación de la política pública, creando tensión entre disciplinas como las ciencias políticas y la administración pública, lo cual crea un vacío en cuanto al conocimiento de cómo actúan los gobiernos dentro de la implementación de la política pública.

De igual manera, Sabatier (2010) afirma que la visión de proceso ha segmentado el campo de estudio de la política pública, logrando así que especialistas y académicos se enfoquen en fenómenos específicos como la formulación de la agenda, la evaluación, y muy pocos en su implementación. Aunque esto, según el autor, ha aumentado considerablemente el conocimiento en torno a la política pública, también ha propiciado que no se reconozca la totalidad del fenómeno dentro su estudio.

Implementación de las Políticas Públicas

La implementación se presenta como el momento de la materialización de la política pública; independiente del éxito en la fase de identificación de problemas o formulación de la política

pública -como varios autores lo han identificado dentro de su visión de proceso- la implementación se presenta como una fase crítica donde las políticas públicas tienen una probabilidad alta de no ejecutarse o, simplemente, no cumplir con los objetivos del programa establecido. Pese a esta realidad, son diferentes las concepciones y perspectivas teóricas que se han construido alrededor de la fase de implementación: unas desde una perspectiva lineal y burocrática, y otras intentan reconocer la complejidad inmersa dentro de la implementación.

Teniendo en cuenta esta dualidad, la fase de implementación encuentra diferentes definiciones, según la perspectiva teórica abordada por Meny & Thoenig (1992) la conciben como:

La fase de la política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, textos o discursos; esta fase se caracteriza por “por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente. (p, 168)

Por su parte, Pressman y Wildavsky (1984) definen la puesta en práctica de las políticas públicas o implementación como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Van Meter y Van Horn (1993), por su parte, coinciden en que la implementación, son aquellas acciones efectuadas por individuos -o grupos- públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.

Meny y Thoenig (1992) afirman que la definición de implementación, en su estructura general presenta dos connotaciones: una normativa que incluye el cambio social, y un sistema de acción compuesto normalmente por muchos actores. Esta perspectiva da a entender que la implementación es una fase con alta complejidad que se sale de los parámetros tradicionales del proceso de la política pública.

Cabe señalar, que dentro del mismo estudio y análisis de la implementación se presentan modelos desde los cuales se configuran sus acciones, por ende, el método para estudiar la política pública. Dentro de estos modelos se encuentran el modelo *Top -Down* -de arriba hacia abajo- y el modelo *Bottom-up* -de abajo hacia arriba- dentro de los cuales se busca establecer coherencia de implementación de una política pública determinada.

Bajo la perspectiva del *Top-Down*, la implementación de la política pública es una acción eminentemente administrativa, donde la estructura jerárquica de toma de decisiones prevalece en la ejecución. Meny y Thoening (1992) describen este modelo como una “pirámide jerarquizada y centralizada” en la cual la orden es suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. La búsqueda del principio de eficiencia hace de la implementación un proceso de optimización de recursos a partir de métodos científicamente establecidos.

Por su parte, Subirats (1989) propone algunas variables analíticas para medir el éxito o fracaso de este proceso de implementación basado en la eficiencia administrativa; el punto de partida para hacer este ejercicio, es ver al proceso de implementación como un “proceso decisional racional” dentro del cual se hace imprescindible la existencia de objetivos claros, pues cuando más claramente se especifiquen los objetivos en el programa, más fácil será la labor de ponerlos en práctica. De igual manera, la búsqueda de eficiencia debe estar acompañada de recursos físicos y humanos de calidad, disponibles para alcanzar los objetivos.

Adicional a esto, Subirats (1989) establece que bajo la perspectiva del *Top-Down* la comunicación interorganizativa y la capacidad de control entre las diferentes unidades u organizaciones implicadas en la aprobación o puesta en práctica del programa, se presenta como

una variable fundamental que permitirá conseguir la colaboración de los distintos órganos, simplificando todo el proceso. De igual manera, el dominio o “control” de las condiciones económicas, políticas y sociales, opinión pública e intereses permitirá tener conocimiento sobre la contingencia que rodea al programa.

La visión de implementación como un proceso decisional-racional presentada por el *Top-Down*, da a entender que tanto en el análisis como en el estudio de las políticas públicas, se sufre una separación entre lo que es considerado el mundo político y el mundo administrativo dentro de un mismo objeto de estudio. Teniendo en cuenta esto, la ciencia política y la administración pública parecen ser dos arenas diferentes, inmersas dentro de un mismo objeto de estudio que es la política pública. ¿Qué tan viable es entender la eficiencia y eficacia de la política pública fragmentando este objeto de estudio?

Para responder a este interrogante, Meny y Thoening (1992) establecen que los problemas en la implementación se acrecientan cuando:

a- la fuente de la política y el nivel de autoridad donde se ha concebido el contenido, se encuentran alejados de los ejecutores; b- la política que se va a ejecutar le falta claridad y precisión en la formulación de programas concretos destinados a alcanzar los objetivos deseados, sea por su carácter demasiado sucinto o abstracto, sea por la complicaciones que pesan sobre ella; c- la política desencadena reacciones hostiles en la opinión pública o veleidades de captación en intereses particulares, frente a los cuales los ejecutores se encuentran desarmados; d- a los ejecutores no se les ofrece estímulos positivos para el éxito.(p.159)

Las situaciones problemáticas que exponen los autores, plantea una clara fragmentación entre lo político y lo administrativo; lo cual, desde una perspectiva organizacional, evidencia el diseño

de una administración pública basada en la eficiencia, aunque olvidando que la eficacia de la política pública se encuentra determinada por la coherencia existente entre estos dos mundos, pues la visión instrumentalista de la implementación trae consigo la desconexión de los propósitos esenciales bajo los cuales fue creada la política pública.

Este tipo de fenómenos inmersos dentro del proceso de implementación, Rein y Rabinovitz (1993) lo abordan desde la brecha que separa la intención y la acción. La cuestión de cómo se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica, se presenta como una realidad producto de la desconexión entre lo político y lo administrativo. Finalmente, cuando la implementación es asumida bajo una lógica eficientista, el choque con el discurso político de inmediato emerge como un problema que solo puede resolverse tomando acciones administrativas que amortigüen la crisis; esto desde un punto de vista administrativo pudiera parecer racional: lo administrativo condiciona lo político y no lo contrario, pero coloca en evidencia la problemática que hoy pueden estar viviendo la implementación de muchas políticas públicas.

La implementación de la política pública dentro del marco *Top-Down* presenta, entonces, varias implicaciones de orden práctico que principalmente se ubican dentro de la brecha ya mencionada sin embargo, Peters (1995) expone las implicaciones de orden normativo y teórico que trae el modelo *Top-Down* para el estudio y análisis de la política pública.

Teniendo en cuenta desde la perspectiva del modelo, el gobierno es el estamento que formula la política pública, de acuerdo con lo que éste identifica como problema de pertinencia social a ser solucionado, la estructura de la implementación tiene un efecto de influencia directa sobre la sociedad. Bajo esta premisa, el enfoque del nuevo institucionalismo se presenta como

una de las principales implicaciones teóricas, bajo la óptica del *Top-Down*; de acuerdo con March y Olsen (1997) las instituciones formales del gobierno tienen influencia decisiva sobre las alternativas de política pública, bajo la lógica de “lo más racional” las reglas institucionales “permiten, proscriben y prescriben” las acciones de los individuos en la sociedad. Entonces, la naturaleza formal de la ley debe controlar la política pública.

De igual manera, Peters (1995) afirma que el modelo *Top-Down* de implementación presenta algunas implicaciones normativas, que tienen que ver con que las actividades del gobierno, se pueden predecir dadas las condiciones de linealidad en el proceso de implementación. Desde lo normativo, el modelo establece que hay una condición de igualdad en la implementación, pues desde sus lineamientos, la política pública establece un estándar de aplicación durante esta fase.

Desde una perspectiva diferente, se presenta el modelo *Botton-up* –de abajo hacia arriba- en donde se concibe el proceso de implementación contrario al *Top-Down*. Bajo es lineamiento, se garantiza la participación de los grupos directamente afectados por la política pública, permitiendo control y poder de veto sobre la política pública. Según Peters (1995) al otorgarle poderes tan amplios a estos grupos comunitarios, estas estrategias democratizadoras pueden obstaculizar las políticas gubernamentales establecidas.

De igual manera, este modelo tiene unas implicaciones teóricas en su estudio y análisis. De acuerdo con los planteamientos de Peters (1995) existe relación con la teoría democrática crítica, la cual busca una “democracia discursiva” en donde los grupos más excluidos tengan participación activa dentro de este proceso de implementación.

Por otra parte, desde lo normativo, se reconoce que el modelo *Botton-Up* da prioridad a las necesidades de la ciudadanía y permite que la política pública sea ajustada a la realidad social.

Como tal, existe la posibilidad de realimentación, pues no es una orden autoritaria lo que caracteriza a la implementación.

Como se puede apreciar hasta el momento, ambos modelos de implementación tienen implicaciones teóricas y normativas tanto para el estudio como para el análisis de la política pública, sin embargo, es de resaltar que ambos presentan vacíos para explicar la capacidad de la política pública para lograr cambio social. La fragmentación del objeto de estudio, tal como se mencionó anteriormente, en lo político y lo administrativo, ha causado que el estudio y análisis de la implementación sufra un aislamiento con respecto a los elementos políticos esenciales de la política pública.

Si bien los programas y recursos públicos en diferentes regiones han sido objetivo de captura y brotes de corrupción, lo cual ha hecho necesario la implementación de procesos que busquen la eficiencia administrativa en el uso de éstos; no se puede evadir las implicaciones que ha traído para la política pública en materia de eficacia. No se puede afirmar que la política pública o un programa en particular es eficaz porque cumple unos objetivos formulados por un gobierno y posiblemente reformulados por las contingencias sociales que hacen, en muchas ocasiones, replantear la política sobreponiendo lo administrativo sobre lo político. La eficacia de la política pública debe ser medida por la capacidad de generar cambio social y para ello debe reconocer elementos de tipo organizacional que intervienen en dicho proceso.

Por eso, el reconocimiento de los elementos que separan la intención y la acción son esenciales, pues permitirán reconocer la naturaleza organizacional del proceso de implementación tradicionalmente dominado por lógicas decisionales de tipo racional. Si bien, autores como Elmore (1993) han realizado construcciones teóricas alrededor de los elementos

organizacionales que intervienen en la implementación política pública, su propuesta se enmarca al interior de las organizaciones públicas y las variables externas que tiene en cuenta son las relaciones interorganizacionales que intervienen dentro del proceso. En este sentido, la realidad social de la ciudadanía o grupo objetivo sobre el cual interviene la política pública es aislada del componente organizacional; modelos como la administración de sistemas, el proceso burocrático y el modelo de desarrollo organizacional, conciben a la implementación como un proceso interno de la organización, desconociendo el papel activo que hoy tienen los ciudadanos en la definición de agendas, problemas, soluciones, y por supuesto, son quienes materializan el cambio social.

En resumen, el ciudadano es un actor organizacional que alberga información relevante para explicar los vacíos ya mencionados dentro de la implementación de la política pública. El reconocimiento de este actor dentro de una perspectiva organizacional, podría proporcionar elementos importantes para el estudio de política pública desde marcos teóricos alternativos.

Puntos de quiebre de la política pública. Primero, es necesario fijar que hasta este punto se han expuesto los principales elementos de la política pública, teniendo en cuenta algunos debates en torno a su estudio y análisis, lo cual da a entender que dicho objeto de estudio presenta diferentes tensiones que dentro del presente documento recibirán el nombre de “puntos de quiebre” haciendo alusión a diferentes elementos y fenómenos que ponen en evidencia la ambigüedad del análisis tradicional y dominante de la política pública.

Para empezar, es necesario destacar que aunque dentro del estudio y análisis de la política pública han prevalecido los métodos sinópticos, y son éstos los que han ocupado un lugar importante en la consolidación de ésta como objeto de estudio y campo de conocimiento, desde su emergencia con las primeras aportaciones de Lasswell, se invocaba por la presencia de

diversidad de métodos que confrontaran la multidimensionalidad de las políticas públicas, siendo sensible su análisis al contexto del proceso de toma de decisiones, a la orientación de los problemas y a la misma diversidad de métodos existentes (Lasswell, 1951; Garson, 1986; Deleon, 1997)

De acuerdo con esto, es evidente que dentro de la política pública existe una tensión que ha sido provocada por diferentes corrientes consolidadas alrededor de este campo de estudio.

Se podría afirmar que la primera tensión emerge a partir de la fragmentación que sufre la política pública como objeto de estudio. Como se ha mencionado, la concepción de administración pública y ciencia de políticas como campos disciplinares diferentes, evidencia que existe una separación dentro del proceso de la política pública, donde se deja claro que la formulación es una fase totalmente diferente a la implementación, tanto así, que cada fase parece ser objeto de estudio diferente tanto para la disciplina como para el profesional.

Bajo esta premisa, se asume que existe el “mundo político” y “el mundo administrativo” ambos inmersos en la política pública. Asumir esta visión fragmentada de la política pública hace que esté presente el primer “punto de quiebre” dentro de la concepción de la misma, pues como proceso, se refiere a diferentes fases que están relacionadas pero fragmentadas desde lo epistémico y lo práctico.

De acuerdo con este planteamiento, el proceso de implementación de la política pública definido como “aquellas acciones efectuadas por individuos -o grupos- públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Van Meter & Van Horn, 1975, p 99) se presenta dentro del proceso global de la política pública, como un momento de materialización, donde existe la posibilidad de cumplir o no, los objetivos fijados dentro de la

etapa de formulación. Esta es una etapa donde la eficiencia y eficacia se integran dentro del proceso de política pública, sin embargo, es visible de acuerdo con lo expuesto, que el proceso de implementación ha estado ocupado por la administración pública: las herramientas gerenciales y métodos provenientes de la ciencia administrativa priorizan la eficiencia en el manejo de los recursos adaptando en ocasiones los fines a los medios.

En el marco de este punto de quiebre se evidencia que el argumento dominante dentro de la política pública es el discurso administrativo sobre el político, donde la eficiencia prima como mecanismo legítimo para un “aparente” cumplimiento de objetivos.

En virtud de esta realidad, Elder y Cobb (1984) soportan la idea que la implementación de la política, y en general toda la consolidación de la agenda pública, no obedece a parámetros lineales sino más bien se constituye como un proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa, donde la adecuada convergencia entre personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección marcará el éxito de la agenda pública.

En este sentido, el proceso de política pública -considerado como un proceso decisorio- en su esencia enmarca un punto de quiebre global que cubre todo el proceso de inicio a fin desde la noción de “racionalidad limitada” expuesto por Herbert Simon(sf).

Al mismo tiempo, la racionalidad limitada dentro del proceso decisorio se opone a la noción incrementalista y racional de la toma de decisiones. Desde su postura, Forester (1984) citando los postulados de Herbert Simon(sf), sostiene que las situaciones reales que están presentes dentro del proceso de toma de decisiones se caracterizan por:

presentar problemas ambiguos y mal planteados, información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema; información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas

alternativas; información incompleta acerca del rango y contenido de los valores, preferencias e intereses, y tiempo, habilidades y recursos limitados. (p 320)

En apoyo a esta noción, Lindblom (1959) sostiene que, dentro del campo de las políticas públicas, el proceso decisorio no se puede abordar por medio del método racional-exhaustivo ya que las capacidades intelectuales humanas y la información que el individuo usa, son limitadas frente a problemas complejos.

En efecto, las críticas que sufre la elección racional dentro de la política pública, ponen en evidencia un punto de quiebre relacionado con la complejidad de los problemas que algunas de éstas políticas públicas abordan. Específicamente, dentro del área social, la complejidad acompaña la definición de los problemas, lo cual hace pertinente un ejercicio de análisis pluralista que abarque la realidad social, cultural, institucional y política que interviene dentro de todo el proceso de la política pública.

Por otro lado, Aguilar (1993) añade la idea del proceso decisorio como una anarquía organizada, es decir, los problemas se crean a partir de soluciones establecidas, evidenciando una preferencia para abordar ciertos problemas. En este espacio organizado, los participantes del proceso, crean problemas con unas propuestas de solución ya determinadas. Elder y Cobb (1984) caracterizan a las anarquías organizadas como fenómenos que presentan propiedades: preferencias problemáticas, tecnologías poco claras, estructura desordenada y cambiante, aprendizaje a partir del ensayo y error. El proceso decisorio de una anarquía organizada se caracteriza entonces por ser:

Una colección de decisiones que están en busca de problemas; de cuestiones y sentimientos que están en busca de ocasiones de decisión para poder ventilarse; de soluciones en busca de las cuestiones que

pueden responder y de decisores en busca de trabajo (Aguilar, 1993 p 38)

Desde una fase diferente del proceso de política pública se hace evidente otro “punto de quiebre” ubicado en el proceso de implementación. Es en la acción, donde se pone en evidencia el fracaso de la mayoría de procesos racionales de implementación.

Para comprender este fenómeno, Rein y Rabinovitz (1978) proponen la noción teórica de intención- acción presente dentro de la implementación de la política pública, donde en el marco de la intención se encuentran todos los objetivos formulados dentro de la agenda pública, y en la acción, las diferentes actuaciones que hacen posible el logro de estos objetivos, sin embargo, entre los insumos y los resultados, existe un terreno aún inexplorado, según los autores. Ella se enmarca en la cuestión de cómo se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica.

A todo esto, la brecha que separa la intención de la acción, hace del proceso de implementación una realidad ambigua dentro de la cual intervienen elementos de tipo cultural, social, político e institucional que hacen del cumplimiento de objetivos una relación interrumpida entre medio-fin. Para el caso, Berman (1978) expone la macro y micro implementación como realidades que pueden intervenir dentro de la brecha expuesta por Rein y Rabinovitz (1978); pues la implementación de la política pública, es decir, la acción, depende de:

La compleja interacción entre la opción política y el contexto institucional de la política, compuesto de una organización o, frecuentemente, de muchas organizaciones tanto formales como informales” (Berman, 1978 p 291).

Por consiguiente, la ambigüedad entre intención y acción se teje en el momento en que la intensidad de la legislación u otras instancias similares dan pie a la operación; esta ambigüedad

se manifiesta en la existencia de múltiples objetivos a menudo incompatibles entre sí, y en la ausencia de especificaciones respecto a los medios. En cuanto a este fenómeno, Weick (1976) lo categoriza como un sistema flojamente acoplado, dentro de éstos las decisiones, las creencias o las soluciones no siempre están estrechamente vinculadas con los problemas de las organizaciones.

Para el caso de la intención y la acción en la implementación de la política pública Berman (1978) establece que la macro implementación tiene lugar en estructuras débilmente integradas, pues depende en gran medida de la realidad local y las características organizacionales de la entidad encargada de la micro implementación.

Así pues, cada punto de quiebre de la política pública ya sea en su concepción como proceso decisorio, en la formulación de la agenda o en la implementación, es un llamado de atención a la muestra de la complejidad de su objeto de estudio. Lo que implica la generación de nuevos métodos de análisis que trasciendan del reconocimiento de restricciones fácilmente cuantificables como recursos económicos o bienes materiales, al reconocimiento de restricciones políticas e institucionales (Majone, 1975)

La Implementación y su Dimensión Organizacional

La implementación como fase dentro del proceso de política pública hace alusión a la fase de ejecución o momento de acción de un programa de gobierno que dentro de su contenido busca el logro de un objetivo en particular, sin embargo, los desarrollos teóricos construidos dentro del campo, tanto en su ámbito profesional como académico, evidencian algunas variaciones dentro de su definición que demarcan posibilidades de estudio desde perspectivas alternativas a las tradicionalmente planteadas dentro de la ciencia de las políticas públicas.

Dentro de este apartado se hace un esfuerzo por delimitar lo que se asume como dimensión organizacional de la política pública y las categorías que la componen dentro de la fase de implementación. Para su efecto, se expone los principales elementos que componen la implementación, como también las diferentes posturas teóricas que posibilitan hablar de un fenómeno organizacional dentro de dicha fase del proceso de la política pública. Adicionalmente, se presentan las características que “despliegan” a la implementación como fenómeno organizacional, así como también las diferentes posibilidades metodológicas para abordar el objeto de estudio.

Por último, se presenta al neoinstitucionalismo como perspectiva teórica para interpretar las características que constituyen la dimensión organizacional de implementación de la política pública y los elementos que determinan o condicionan el comportamiento de los actores que habitan en ella.

Para iniciar con la delimitación de las coordinadas, es importante reconocer la esencia de la fase de implementación dentro del proceso de la política pública. Lasswell (citado en Deleon, 1997) expone la visión inicial del proceso de política pública que llevó a consolidar su práctica y estudio como: inteligencia, promoción; prescripción; invocación; aplicación; terminación; evaluación. Años después a esta propuesta, Gary Brewer quien fuera estudiante de Lasswell propondría la siguiente modificación dentro del proceso: iniciación; estimación; implementación; evaluación; terminación. Por su parte, Jones (1970) identifica etapas similares como las anteriormente señaladas: identificación de problemas; formulación de soluciones; toma de decisión; implementación; evaluación; pero agregando otros componentes. Haciendo contribuciones de nuevas fases, Parson (2007) sigue la línea de visión de proceso de la política

pública identificando fases como: problema; definición del problema; identificación de respuestas; evaluación de opciones; selección de opciones; implementación; evaluación.

Para cada una de estas concepciones de proceso, se presentan variaciones en cuanto a número de fases y nominación de las mismas, sin embargo, cabe resaltar que la estructura general del proceso conserva momentos clave en la “germinación” de la política pública que se podrían ubicar dentro de un proceso de “reflexión, acción, evaluación” en donde la implementación de la política pública se encuentra directamente relacionada con la acción.

Bajo esta perspectiva, autores como Meny&Thoenig (1992) la conciben como:

La fase de la política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, textos o discursos; esta fase se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente (p, 168)

Por su parte, Pressman y Wildavsky (1984) definen la puesta en práctica de las políticas públicas o implementación, como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Van Meter y Van Horn (1993) coinciden en que la implementación, son aquellas acciones efectuadas por individuos -o grupos- públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos.

Ahora bien, la concepción de implementación presenta variaciones de acuerdo al modelo con el cual se asuma la acción de la política pública: *Top Down* y *Bottom Up*. Bajo la perspectiva del *Top-Down*, la implementación de la política pública es una acción eminentemente administrativa, donde la estructura jerárquica de toma de decisiones prevalece en la ejecución. Meny y Thoenig (1992) describen este modelo como una “pirámide jerarquizada y

centralizada” en la cual la orden es suficiente para que los decisores situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. La búsqueda del principio de eficiencia hace de la implementación un proceso de optimización de recursos, a partir de métodos científicamente establecidos.

En esta vía, Peters (1995) afirma que el modelo *Top-Down* de implementación presenta algunas implicaciones normativas que tienen que ver con que las actividades del gobierno se pueden predecir dadas las condiciones de linealidad en el proceso de implementación; desde lo normativo, el modelo establece que hay una condición de igualdad en la implementación, pues desde sus lineamientos, la política pública establece un estándar de aplicación durante esta fase. En concordancia con esto, March y Olsen (1997) exaltan que, dentro del *Top Down*, las instituciones formales del gobierno tienen influencia decisiva sobre las alternativas de política pública, bajo la lógica de “lo más racional” las reglas institucionales “permiten, proscriben y prescriben” las acciones de los individuos en la sociedad. De acuerdo con esto, la naturaleza formal de la ley debe controlar la política pública.

Desde una perspectiva diferente, se presenta el modelo *Botton-up* –de abajo hacia arriba-; en donde se garantiza la participación de los grupos directamente afectados por la política pública, permitiendo control y poder de veto sobre la política pública. Según Peters (1995) existe relación con la teoría democrática crítica, la cual busca una “democracia discursiva” en donde los grupos más excluidos tengan participación activa dentro de este proceso de implementación.

Por otra parte, desde lo normativo se reconoce que el modelo *Botton-Up* da prioridad a las necesidades de la ciudadanía y permite que la política pública sea ajustada a la realidad social.

Como tal existe la posibilidad de realimentación, pues no es una orden autoritaria lo que caracteriza a la implementación.

En consecuencia, la implementación de la política pública desde su definición general planteada por Meny&Thoenig (1992), Pressman y Wildavsky (1984), Van Meter y Van Horn(1993) así como también desde la variación de su enfoque Peters(1995) hace evidente la presencia de un fenómeno organizacional dentro dicha fase.

En lo que concierne a su definición, la implementación se concibe como un momento de acción dentro del cual la interacción de grupos, organizaciones o individuos participan en el logro de un objetivo planteado inicialmente por autoridades gubernamentales. Adicionalmente, desde un punto de vista organizacional, dicha interacción está encaminada a la “transformación de conductas en el marco de un contexto prescriptivo” lo cual denota la presencia de lógicas institucionales que condicionan la interacción de actores dentro de la implementación de la política pública. La presencia de dichas lógicas no hace parte de un fenómeno exclusivamente formal, producto del desempeño del Estado; en el proceso, están presentes lógicas institucionales que, interviniendo en la interacción de los actores, sobrepasan la formalidad por medio de prácticas informales.

Por otro lado, desde su enfoque *–Top Down, Botton-up-* la implementación puede ser un escenario de encuentro de ambos enfoques. Desde perspectivas como las de Majone y Wildavsky (1978), Goggin, Bowman, Lester, James y O’Toole(1990) se reconoce a la implementación como un proceso evolutivo donde los *input* pueden cambiar en el transcurso mismo del proceso, pues los diferentes actores involucrados pueden entrar en negociaciones con autoridades locales y comunidades beneficiarias de la política pública; en este sentido, la implementación se presenta

como un escenario donde interactúan diferentes actores, tales como autoridades locales, responsables directos de la implementación nacional y local, organizaciones públicas y privadas, y la comunidad; cada uno con múltiples estrategias e intereses que hacen difícil la implementación bajo un enfoque exclusivo de *Top Down*.

En definitiva, la implementación de la política pública presenta características particulares que la caracterizan como un fenómeno organizacional; desde su concepción, praxis y retos, esta fase alberga elementos de tipo social, cultural e institucional que han tenido reconocimiento por algunos teóricos de la misma.

Desde la concepción misma de la fase de implementación, Rein y Rabinovitz (1978) proponen la noción teórica de intención- acción, donde en el marco de intensidad, se encuentran todos los objetivos formulados dentro de la agenda pública, y en la acción, las diferentes actuaciones que hacen posible el logro de estos objetivos, sin embargo, entre los insumos y los resultados existe un terreno aún inexplorado según los autores; éste se enmarca en la cuestión de cómo se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica. La separación entre ambas realidades –intención-acción- propicia la emergencia de un espacio ambiguo caracterizado por la aparición de diferentes actores con una posible divergencia de intereses y estrategias; situación similar planteada por Goggin, et al (1990) al considerar la implementación como un proceso complejo de negociación entre implementadores y autoridades locales.

Como consecuencia, la estructura de implementación de la política pública lleva a tener según los planteamientos de Meny y Thoening (1992), una connotación normativa y una connotación de sistema de acción. En la primera se reconocen todos los planteamientos y

formulación que hacen parte de la agenda de la política pública; sin embargo, los autores reconocen que la implementación tiene una connotación de sistema de acción en el cual intervienen diferentes actores que afectarán el logro de objetivos. En concordancia con esto, Berman (1978) expone esta realidad como “la compleja interacción entre la opción política y el contexto institucional de la política, compuesto de una organización o, frecuentemente, de muchas organizaciones tanto formales como informales” (p 291).

La presencia de estas organizaciones “no prevista” por los implementadores, hacen del proceso decisión de la política pública una anarquía organizada, evidenciando la existencia por una preferencia para abordar ciertos problemas. En este espacio organizado, los participantes del proceso, crean problemas con unas propuestas de solución ya determinadas (Elder&Cobb, 1984). Aunque la participación de organizaciones y grupos, interactúan dentro de la implementación, su permanencia y cohesión dentro de la estructura, no está determinada por la formalidad de la política pública sino por la realidad social e institucional que motiva a los actores a participar dentro de la implementación, propiciando así la presencia de múltiples objetivos a menudo incompatibles entre sí y la ausencia de especificaciones respecto a los medios.

Por lo que respecta a este fenómeno, Weick (1976) lo categoriza como un sistema flojamente acoplado, en el cual las decisiones, las creencias o las soluciones no siempre están estrechamente vinculadas con los problemas de las organizaciones. Para el caso, la estructura de implementación cuenta con la interacción de diferentes organizaciones y grupos que están flojamente acoplados a la estructura general; sus objetivos individuales pueden ser diferentes a los de la política pública y el proceso de implementación de ésta se desarrollaría según los intereses iniciales de su formulación.

En suma, cuando la implementación de la política pública se despliega como fenómeno organizacional, la interacción entre organizaciones formales e informales, elementos normativos, autoridades y actores públicos, inicia presión sobre la estructura formal de la política pública generando características como la ambigüedad del proceso de toma de decisiones y cambios espontáneos del modelo burocrático de la administración pública debido a la presencia de diferentes actores, con diferentes niveles de participación en la implementación.

Teniendo en cuenta las características de este fenómeno, diferentes teóricos de la implementación reconocen la complejidad planteada dentro de esta fase de la política pública y plantean agendas que reconocen elementos tradicionalmente ignorados dentro de los estudios de implementación.

A partir de los primeros estudios que se realizan sobre la implementación de la política pública, se reconocen algunos elementos que resaltan la presencia de comportamientos no lineales dentro de ésta. Pressman y Wildavsky (1973) reconocen, en su estudio de Oakland, “la complejidad de la acción conjunta” donde organizaciones pertenecientes de diferentes sectores de política pública intervienen dentro de la implementación, evidenciándose así, elementos no previstos del proceso; dichos elementos convierten al proceso de implementación en un fenómeno multifactorial en el que intervienen diferentes grupos con múltiples intereses y estrategias (Pressman & Wildavsky, 1973; Majone & Wildavsky, 1978). Lo anterior, transforma a los implementadores, grupos y organizaciones formales e informales en actores políticos que constantemente negocian dentro del proceso (Goggin et al, 1990).

Tal y como se ha mencionado, este “despliegue” de la implementación se observa como un fenómeno organizacional, dada la presencia de diferentes actores; la interacción entre éstos

propicia la emergencia de interacciones sociales en un marco de implementación. Elmore (1980) reconoce que dentro de dicho espacio emergen lógicas de cooperación diferentes, que no obedecen a las lógicas burocráticas planteadas desde el gobierno central, lo cual, dentro de un plano teórico, Pulzl y Treib (2007) lo plantean como la crisis del modelo Weberiano dentro de la administración pública.

Teniendo en cuenta esto, en la implementación de la política pública se configura un campo de interrelaciones sociales y organizacionales donde emergen situaciones de cooperación, colaboración y obstáculos que no obedecen de manera exclusiva a la connotación normativa de la implementación, pues si dentro de su connotación de sistema de acción son consideradas las características que dentro de dicha realidad social emergen, en el escenario de la política pública entran elementos de tipo cultural, social e institucional que complejizan la concepción y acción misma de la implementación.

En este sentido, Berman (1978) hace un reconocimiento a dicha realidad diferenciado la marco implementación de la micro implementación, donde en esta última el autor reconoce que el éxito de la política pública depende en cierto grado de las características de las organizaciones locales que rodean al proceso de implementación. En este contexto, existen organizaciones formales e informales que hacen parte del contexto institucional de la política pública.

Pulzl y Treib (2007) reconocen que dentro de la implementación, existen factores idiosincráticos que intervienen de manera simultánea con elementos de tipo normativo de la política pública, lo cual hace de este proceso un escenario dentro del cual se deben reconocer de manera amplia y flexible diferentes factores que intervienen en el éxito o fracaso de dicho proceso.

En este sentido, la implementación tiene un fuerte componente normativo en un nivel macro, en éste, el diseño de la política pública establece objetivos y discursos que deberían permanecer en las diferentes fases del proceso; sin embargo, en un nivel micro, las organizaciones y grupos que participan en el escenario local guardan dentro de sus estructuras y relaciones, factores idiosincráticos que pueden contribuir u obstaculizar la implementación.

Teniendo en cuenta este contexto, en el escenario de la implementación están presentes discursos, símbolos, patrones culturales y demás elementos de tipos social, cultural e institucional que hacen parte de un tejido de relaciones ya construido que facilita la cooperación no formal, la convivencia entre lo público y privado, así como también la presencia de prácticas extra formales que conviven con la dimensión normativa de la política pública (Pulzl&Treib, 2007; Miller &Demir, 2007)

Es claro hasta este punto, que la implementación presenta características que la muestra como un fenómeno organizacional dentro del cual convergen diferentes tipos de lógicas que hacen de dicha fase un campo de interrelaciones sociales y organizacionales; sin embargo, si se reconoce que esta fase presenta las características ya señaladas, los retos desde lo teórico y lo metodológico aumentan, dada la diversidad de actores y lógicas involucrados dentro del fenómeno.

En lo que concierne a este punto, la perspectiva de redes o *polycynetworks* expone elementos pertinentes para el reconocimiento de unidades de análisis clave que lleven a trazar caminos metodológicos para el abordaje de la diversidad involucrada dentro de la implementación de la política pública. Son diferentes los enfoques que se han desarrollado alrededor de este concepto en la literatura británica tales como: integración grupal, interacción personal, análisis formal de

redes y enfoques integradores (Evans, 1998) el propósito principal de recurrir a este tratamiento es develar unidades de análisis relevantes que soporten la existencia de características de la implementación como fenómeno organizacional.

Bajo la perspectiva de redes, en la fase de implementación, intervienen un grupo de estructuras flojamente acopladas tales como profesionales, académicos, activistas, funcionarios de ONG's, líderes nacionales, políticos entre otros. Dentro de este proceso se configura una red en la que los actores conservan su autonomía y se acoplan a ésta de vez en cuando para alcanzar objetivos comunes (Margaras, 2006). Aunque una de sus características es el flojo acoplamiento, las relaciones que se configuran dentro de la red de políticas públicas definen roles, prescriben asuntos y propician la emergencia de reglas. Estas convergencias Evans (1996) las define como “relaciones dialécticas” tanto dentro de la red como entre los actores y las diversas redes. La interactividad entre redes y actores “define, da forma, interpreta y reinterpreta los resultados de las políticas públicas. Al mismo tiempo los actores participantes interpretan, reinterpretan y limitan a la red” (Evans, 1996, p 253)

En consecuencia, las relaciones que se tejen dentro de la red configuran una realidad social-organizacional dentro del proceso de implementación, cuya principal fuente de unión son las creencias compartidas (Margaras, 2006), así como también los valores y reglas que son la base para la cooperación entre grupos y organizaciones (Rhodes, 2010). En este sentido, comprender los significados relevantes, creencias y preferencias de los actores involucrados en el proceso de implementación, son la base para identificar fuentes de prescripción que constituyen lo social-organizacional.

Con referencia a esto, Evans (1996) expone varias unidades de análisis que se deben tener en cuenta en el abordaje de una red de políticas públicas que develen los posibles elementos que intervienen dentro de la implementación. En primer lugar, el autor recomienda abordar la “dimensión social” que constituye la realidad organizacional de la red; dentro de ésta se debe analizar lo social y los procesos a través de los cuales se producen y reproducen las relaciones predecibles y ordenadas. En este sentido, las ideas, acciones e intereses que están presentes en la realidad social- organizacional se presentan como una de las principales fuentes de prescripción lo cual podría proporcionar explicaciones acerca de las motivaciones que lleva a un actor a pertenecer a la red (Lovseth, 2000)

En segundo lugar, bajo la perspectiva de Evans (1996) se considera como otra unidad relevante, el análisis de la totalidad de la red; el autor considera fundamental abordar tanto la dimensión formal como informal. Si bien la participación de diferentes actores dentro de la implementación puede darse de manera espontánea configurándose en red durante dicho proceso, (Meny&Thoening, 1992) la connotación normativa de la implementación hace que esté presente dentro de la red una estructura formal que delimita metas, reglas y procedimientos que condicionan la conducta de los actores participantes.

De igual manera, dentro de esta unidad de análisis, se debe unir la informalidad que constituye la red. Para Meny y Thoening (1992) esta dimensión constituye la connotación de sistema de acción de la implementación de la política pública; ésta según Evans (1996) constituye la subestructura de la red, la cual proporciona bases de transformación morfológica de la red, es decir, si se parte de que ésta cuenta con una esfera organizacional no racionalizada y la complejidad de su acción conjunta es lo que la caracteriza, elementos como los intereses de la

gente y su poder para mantener la red provocarán su constitución final. En suma, es la constitución “no escrita” de la red (Lovseth, 2000).

En este sentido, lo morfológico –formal- y lo subestructural –informal- conviven dentro de un espacio de relaciones sociales-organizacionales complementándose una la otra. Los elementos normativos de la política pública que buscan un comportamiento determinado, actúan bajo procedimientos y metodologías propios para lograrlo, sin embargo, en su implementación, dichas lógicas deben convivir con parámetros de actuación extra formales que constituyen la realidad social de dicho espacio. En cuanto a relaciones interorganizacionales existen modos de cooperación no impulsados por las autoridades centrales, y que hacen parte de la experiencia e historia del nivel local de implementación; divorcios políticos, favores políticos, regionalismo e ideologías, actúan como patrones de cooperación dentro del proceso de implementación facilitando u obstaculizando el logro de objetivos.

En otra esfera se ubica un grupo tradicionalmente “diferenciado” dentro del proceso de implementación: la población objetivo. Bajo la perspectiva de redes, la comunidad beneficiaria puede constituir un nodo más que participa dentro del proceso de implementación. Si bien dentro de la literatura de implementación prevalece una mirada *Top-Down* del proceso, ya se ha mencionado antes la mezcla de enfoques que puede suceder en el momento en que la población objetivo sea un actor activo dentro de la implementación de la política pública –*Botton-Up*–.

Si la comunidad beneficiaria es reconocida como un actor participante dentro de la implementación y configuración de la red, las lógicas con las cuales ellas actúan en el proceso de implementación se presentan como unidad de análisis relevante en la subestructura mencionada por Evans (1996). En ésta dimensión informal de la red, la comunidad beneficiaria es un actor

clave dentro del proceso de implementación que nutre de informalidad y elementos no escritos al proceso de implementación. Factores de relaciones de vecindad, parentesco, creencias, colaboración, amistad actúan como dispositivos institucionales invisibles que pueden representar compatibilidad o contradicción con la política pública.

En tercer lugar, dentro del análisis dialéctico de las redes, Evans (1996) presenta como unidad de análisis la “Contradicción”, dentro de la cual se asume que la construcción social contiene rupturas, incongruencias e incompatibilidades dentro del tejido de la vida social. Para el caso específico de las redes de políticas públicas vale la pena abordar el cambio y la continuidad que tiene éstas a través del tiempo. Para su efecto, dentro de esta unidad de análisis se debe analizar la presencia y permanencia de organizaciones y grupos, las motivaciones de éstos para perdurar, así como la incorporación de nuevos actores durante la vida de la red. Por último, Evans propone la *Praxis* como un elemento decisivo para identificar la reconstrucción libre y creativa de los arreglos sociales sobre la base de un análisis razonado, tanto de los límites como de las potencialidades de las formas sociales presentes.

Desde una perspectiva diferente, Friedberg (1992) presenta la noción de acción organizada regulada por un campo de regulación mixta dentro de la cual convergen patrones formales e informales que condicionan el comportamiento de los actores. La noción presentada por el Friedberg, es compatible con lo que se presenta en este estudio acerca de la dimensión organizacional de la implementación de la política pública, pues el autor aborda elementos no convencionales del fenómeno organizacional, exponiendo éste como un proceso similar al de la implementación.

Para Friedberg (1992) no hay ninguna diferencia entre la naturaleza de una organización formalizada y la de otras formas más difusas de acción colectiva, pues el funcionamiento de las organizaciones formalizadas, obedece parcialmente a sus características formales, mientras que los campos de acción más imprecisos están más estructurados que lo que parece por las “inversiones de forma”.

En esta perspectiva, cuando el autor habla del fenómeno organizacional llama la atención el hecho de que no se pueda plantear la dicotomía en torno a cuanto a sí hay o no, una organización. El fenómeno organizacional es algo mucho más complejo, pues la ambigüedad está presente tanto en la organización más burocratizada como en la acción colectiva caracterizada por el desacoplamiento. En ambas, la presencia de una regulación mixta a partir de reglas formales e informales configuran el fenómeno organizacional dentro del cual la dimensión formal coexiste con la informal hasta tal punto que una depende de la otra (Friedberg, 1992).

De acuerdo con esta noción, todo campo de acción puede considerarse respaldado por un “sistema de acción concreto”. Éste último, es la estructura propuesta por las “reglas del juego”, es decir, por un conjunto de mecanismos que definen la pertinencia de los “problemas”, de las causas y consecuencias alrededor de los cuales los actores interesados pueden movilizarse y que así organizan, mediatizan y regulan a la vez las interdependencias “objetivas” entre los participantes y los procesos de cambio que resultan. La diferencia no está en la existencia o la no-existencia de muchos mecanismos, pero sí en la graduación de sus características (Friedberg, 1992).

En este sentido, la implementación de la política pública puede considerarse como un campo de acción organizada, que se encuentra estructurado a partir de la formulación de unos objetivos

preliminares, sin embargo, el proceso de implementación hace que otros actores se incorporen a partir de intereses que, inicialmente, pueden identificarse con los objetivos formales de la política pública, pero que, dada su diversidad, los grados de regulación formal varían para dar paso a la informalidad de la acción. Así, Friedberg (1992) propone hablar de grados de formalización en vez de formalización absoluta teniendo en cuenta cuatro dimensiones.

Diagrama 1. Dimensiones de la Regulación



Fuente: Elaboración propia, basada en Friedberg (1992)

Con la primera dimensión de regulación, Friedberg (1992) parte de la idea de que es posible considerar un continuo de los campos de acción en función de las características de su “organización”, es decir, de la naturaleza más o menos explícita y codificada de su estructuración, de la existencia de objetivos claramente definidos, alrededor de los cuales son articulados los mecanismos de regulación de toma de conciencia y de interiorización de estos propósitos, de parte de los participantes y finalmente la contribución de algunos participantes, a una responsabilidad, al menos parcial, por la implementación de algunas regulaciones.

En segundo lugar, la dimensión de la finalización de la regulación reenviada, se refiere al grado en que una parte de los participantes integran los resultados de su cooperación en las interacciones y las transforman en causas y consecuencias; por otra parte los interiorizan como objetivos de su acción, es decir, ponen finalmente sus transacciones al servicio de estos objetivos, aceptando, si es necesario, hacer las concesiones frente a sus socios/ adversarios de interacción (Friedberg, 1992). Sin embargo, la toma en consideración de los participantes aumenta la integración de los mismos sin esto fortalecer la dimensión formal de la acción organizada.

En el marco de la implementación de la política pública, esta dimensión, según el autor, se hace evidente en el momento en que los gobiernos o implementadores responsables toman decisiones en espacios no formalizados de regulación teniendo efectos aparentes producto de la formalidad. Esta dimensión de regulación es posible identificarla en los actuales modelos de gestión pública dentro de los cuales las decisiones que se toman no obedecen a parámetros formales de implementación, su estructura se caracteriza por la incorporación de organizaciones de la sociedad civil, redes informales o estructuras no promovidas por los implementadores, pero si aprovechadas para el cumplimiento de unos objetivos (Chalmers, 2001).

En tercer lugar, la toma de conciencia de las interdependencias existentes de parte de los participantes, reconoce que los actores conocen las implementaciones de participar o no; esto les proporciona cierto grado para el desarrollo de estrategias recíprocas.

La última dimensión, es la delegación explícita de la responsabilidad a través de uno o muchos órganos centrales, ahí también, es necesario pensar en términos de un continuo que toque

todo, tanto a la existencia de “reguladores” más o menos oficiales en el sistema como al carácter más o menos endógeno o exógeno de la regulación (Friedberg, 1992).

Teniendo en cuenta las nociones de regulación mixta y de organización como proceso presentadas por Friedberg (1992), lo que en este estudio se ha reconocido como dimensión organizacional de implementación de la política pública, toma elementos de la acción organizada como noción que ayuda a reconocer en el objeto de estudio la presencia de un fenómeno organizacional dentro de la política pública de superación de la pobreza. En suma, la investigación de fenómenos como las dinámicas y redes interorganizacionales, la estructuración de organizaciones a partir de reglas de juego, las organizaciones como procesos de intercambio y poder que unen a un conjunto de actores individuales y/o colectivos a los que atañe un mismo problema. En este sentido, los planteamientos del autor llevan a entender la organización como un proceso social difuso “mediante el cual se encauzan y se regulan las relaciones entre actores interdependientes en un campo de acción dado, es decir, mediante los cuales se produce la acción colectiva” (Friedberg, 1992 p. 301).

En suma, la implementación de la política pública desde una perspectiva organizacional, que desde su connotación teórica presenta características de una acción organizada y desde su connotación empírica adquiere configuración de red (Red Unidos), en la que diferentes actores como organizaciones públicas y privadas, grupos, líderes, comunidad entre otros participan de acuerdo con unos intereses tanto individuales como colectivos. Dada la connotación normativa de la implementación, existe la presencia de lógicas institucionales provenientes del diseño de la política pública que deben convivir con lógicas institucionales ya establecidas.

Entonces, el reconocimiento de elementos institucionales que determinan el comportamiento de los actores en la red se presenta, según Lovseth (2000), como la base para comprender la constitución no escrita de la red. La reflexión que se haga en torno a las bases institucionales – formales e informales- constituye un marco de análisis importante para comprender la realidad social-organizacional del proceso de implementación de la política pública. Dicha reflexión debe proporcionar respuestas en torno a ¿cuáles son los intereses o motivaciones para que una organización o actor entre a la red?; a parte de los esfuerzos del gobierno para que las organizaciones se involucren ¿qué otros intereses o motivaciones están presentes para que el actor permanezca en la red? ¿qué instituciones están presentes allí?

Elementos Institucionales de la Implementación: un abordaje desde las lógicas institucionales

Hasta este punto, queda claro que el proceso de implementación de la política pública no obedece de manera exclusiva al funcionamiento de una organización formal, en una perspectiva más amplia; presenta características de un tipo incrustado de sistema inter organizacional, regulado por una red amplia de relaciones que no solo presenta características de tipo normativo, sino también características de un sistema de acción del cual hace parte (Thoening, 2006)

Así, la realidad del proceso de implementación presenta características de un fenómeno organizacional, en cuanto a que su estructura contiene elementos de tipo social-organizacional. En ella existen grupos, personas y organizaciones que se relacionan no solo teniendo en cuenta acciones formales impulsadas por autoridades públicas, sino también por motivaciones, intereses y estrategias que caracterizan el comportamiento de las personas que actúan en el proceso de implementación.

Teniendo en cuenta esta noción, no cabe duda que la política pública desde su diseño promueve la creación de una realidad social determinada a partir dispositivos que condicionan el comportamiento de una población específica. En este sentido, Ingram, Scheneider y Deleon (2010) afirman que los formuladores de las políticas públicas generalmente construyen socialmente poblaciones objetivo en términos positivos y negativos y construyen beneficios y cargas a fin de reflejar y perpetuar esas construcciones.

En consecuencia, la política pública puede ser considerada como un ejercicio de construcción social que “[...]da forma al mundo, o al menos abarca diversas maneras en que se definen las “realidades” del mundo. Esto incluiría las imágenes, estereotipos y asignación de valores a objetos personas y acontecimientos, es decir, los elementos que operacionalizan las políticas públicas y la política” (Ingram *et al.*, 2010 p 101)

Sin embargo, cuando la realidad social-organizacional es reconocida dentro de la implementación, emergen elementos institucionales que no obedecen de manera exclusiva a prescripciones formales establecidas por los formuladores de la política pública. Como realidad social-organizacional, el orden no se da de manera natural, en palabras de Berguer y Luckmann (1986) “es una construcción producto de la actividad humana y en este marco, el hombre a pesar de ser ampliamente “moldeable” dicho marco define preferencias que determinan y caracterizan la conducta de éste” (p71).

En esa misma línea, la construcción social configurada dentro del espacio de implementación de la política pública es producto de la actividad humana cuyo marco está constituido por elementos institucionales –formales e informales- que intervienen en la dinámica de implementación; en ella diferentes fuentes de prescripción actúan como un marco determinante

de preferencias, asignación de valores y comportamiento. En este marco están presentes las instituciones.

Desde Berguer y Luckmann (1986) “la institución aparece cada vez que se da una tipificación recíproca de acciones habitualizadas por tipos de actores. Dicho de otra forma, toda tipificación de esa clase es una institución”. (p76). Dichas acciones que constituyen las instituciones siempre se comparten, son accesibles a todos los integrantes de determinado grupo social. Las instituciones por el simple hecho de existir controlan el comportamiento humano, estableciendo pautas definidas de antemano que lo canalizan en una dirección determinada, en oposición a las muchas otras que podrían darse teóricamente, es decir, que se han conceptualizado a partir del conocimiento de la sociedad. En efecto, las instituciones están presentes antes del individuo, cuando éste hace su aparición emerge dentro de un espacio socialmente construido en donde su biografía se suscribirá a partir de la presencia de instituciones que permanecerán independiente a su voluntad (Berguer&Luckmann, 1986).

En lo concerniente a la implementación de la política pública, las instituciones actúan como elementos que prescriben la actuación de los actores dentro del espacio social-organizacional del proceso. En su dinámica se presentan como fuentes de prescripción que condicionan la implementación en su totalidad o subestructura (Evans, 1996), en lo “no dicho” o no escrito (Lovseth, 2000) como consecuencia de factores idiosincráticos presentes en la implementación (Pulzl&Treib, 2007; Miller &Demir, 2007).

Como lo menciona Meny y Thoening (1992), la implementación tiene tanto una connotación normativa como de sistema de acción, lo cual denota la convergencia tanto de lógicas institucionales formales impulsadas por las autoridades públicas a partir de metodologías,

acompañamiento o dispositivos formales que buscan un comportamiento específico de un público objetivo; así como también una connotación de sistema de acción dentro de la cual se reconocen lógicas institucionales presentes dentro de los actores que participan en la implementación, y de la población objetivo sobre la cual recae la acción pública. Como sistema de acción, la política pública según Weir y Skocpol (1985) impulsa el poder organizativo en el contexto donde se implementa, promoviendo así las redes de solidaridad, redes interorganizativas y presencia de coaliciones.

En este sentido, el comportamiento de los actores que se encuentran inmersos en el espacio social-organizacional de implementación, se verá afectado por dos fuentes que proveen elementos institucionales, una fuente normativa y una fuente de sistema de acción, ambas comparten dicho espacio como un fenómeno organizado que convive en el marco de la implementación de la política pública.

Para identificar dichos elementos, Salvador (2002) señala que el comportamiento tiene cuatro condicionantes identificados dentro de la perspectiva institucional que tienen en cuenta tanto elementos provenientes de lo normativo como del sistema de acción.

Condicionantes Normativos. Conjunto de valores, reglas, rutinas y procesos que se ven reflejados en una determinada lógica de lo apropiado. En este aspecto, las lógicas institucionales emitidas por la política pública, hacen que los diferentes actores involucrados en la implementación, incluidos los actores administrados, recurran consiente e inconscientemente a la toma de decisiones, formulación de estrategias, manejo de recursos de manera tal que sus acciones están reguladas por un sistema moral deóntico que no está gobernado por la noción de un objetivo sino en torno a lo permitido, obligado o prohibido (Culebro, 2009; Ostrom, 2015)

En este marco, las configuraciones sociales que se dan dentro del proceso de implementación, están determinadas por la lógica del “deber ser” llevando a administradores públicos, operadores, funcionarios y comunidad a delimitar su conducta según lo estipulado por la política pública la cual responde a un marco institucional mucho más amplio. En este sentido, los condicionantes normativos actúan tanto de fuentes provenientes de la política pública tal como lo puede ser un manual de ética donde de manera explícita se exprese lo permitido, lo obligado y lo prohibido. Un condicionante normativo que afecta el comportamiento de los implementadores podría ser el marco jurídico de la administración pública, aunque, éstos podrían expresar en su discurso y comportamiento “el respeto” por los recursos públicos como un valor consolidado en su experiencia profesional.

Condicionantes Regulatorios. Están inmersos en las instituciones como un conjunto de normas, reglas y rutinas, tanto formales como informales, que condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas. Este condicionante tiene una presencia explícita dentro del diseño de la política pública, observándose así un diseño previo de construcción social (Ingramet *al*, 2010)

Este tipo de condicionantes pueden estar presentes de manera explícita en los contratos y compromisos asumidos tanto por los implementadores, como por los grupos de personas afectadas por la política pública. Por ejemplo, la política pública de superación de la pobreza requiere, para cumplir su objetivo, que las personas beneficiarias tengan una conducta caracterizada por el empoderamiento de sus vidas. Las organizaciones que se involucren dentro de la implementación deberán garantizar el acceso de personas pobres a sus programas sociales.

Condicionantes Históricas. Destacan el peso de las decisiones clave tomadas en las etapas iniciales de formación de la política o la institución. En este sentido, cada política pública puede llegar a tener un marco histórico y político particular que la hace tener condicionantes diferentes. Por ejemplo, el marco histórico en el que nace la política pública de superación de la pobreza, hace que se constituyan normas, reglas y rutinas tanto en organizaciones como en la sociedad misma que lleven al cumplimiento de los objetivos. Los discursos que rodean a este tipo de políticas están respaldados por decisiones de política internacional y acuerdos multilaterales cuyo impacto hace que sea de mayor envergadura que cualquier otra política.

Condicionantes Cognitivos. Valores, normas, reglas, rutinas y procesos que dan sentido y significado al comportamiento de los distintos agentes implicados en la gestión. Por ejemplo, el sentido que se le da a la pobreza, al empoderamiento y cómo esto configura la conducta del público objetivo, organizaciones que diseñan metodologías de intervención, la conducta de funcionarios y asistentes sociales.

En suma, las normas, reglas, procesos y rutinas actúan como restricciones de comportamiento para los diferentes actores que participan en la implementación de la política pública; éstas adquieren forma de instituciones en el momento en que el comportamiento de los actores se habitualiza como resultado de diferentes elementos institucionales presentes en el espacio social-organizacional de interacción de los actores.

Hodgson (2009) aborda la noción de hábito para explicar la base del surgimiento de la regla, pues son los comportamientos repetitivos, los que llevan a la formación de hábitos de pensamiento o acción; por ende, el hábito es el mecanismo psicológico que forma la base de buena parte del comportamiento que acata reglas. Para que un hábito adquiriera la condición de

una regla debe poseer, según el autor, algún contenido normativo, ser potencialmente codificable y verse como predominante en un grupo.

En esta vía, March y Olsen (1997) hablan de la “causalidad reconstituyente descendente” como aquel efecto que tiene las instituciones en el comportamiento de las personas: moldeando y restringiendo las preferencias de los agentes que se encuentran dentro de dicho marco. En este espacio, el hábito es el mecanismo estratégico en esta transformación, sirviendo de soporte a la vida de la institución. Ahora bien, como se ha abordado anteriormente, y en concordancia con Hodgson (2009) y Berguer y Luckmann (1986), las creencias y otros elementos de tipo cultural también sirven de soporte a la vida de las instituciones.

En lo que concierne al hábito dentro del espacio social-organizacional de implementación de la política pública, es necesario dar cuenta de las acciones habitualizadas como producto de la interrelación de organizaciones, grupos y personas que participan en dicha actividad. En esta dinámica, las instituciones y las prácticas de los actores del espacio social-organizacional se encuentran vinculadas de manera tal que se establece una relación de causalidad reconstituyente (March & Olsen, 1997). Por medio de condicionantes –normativos, regulativos, históricos, cognitivos– las instituciones, que pueden expresarse de manera formal o informal, establecen pautas de acción o lógicas que condicionan el comportamiento de los actores.

En lo que concierne a esta relación, institución-comportamiento, Thornton y Ocasio (2008) la definen como lógica institucional en el sentido que es algo socialmente construido, dentro de ella se encuentran patrones históricos de las prácticas, suposiciones, valores, creencias y reglas por las que los individuos producen y reproducen su subsistencia material, organizan el tiempo y el espacio, y proporcionan sentido a su realidad social. En relación con Berguer y Luckmann

(1986), una lógica institucional se presenta como la forma en que funciona un mundo social en particular.

Específicamente, la implementación de la política pública alberga un mundo social caracterizado por la presencia de grupos, organizaciones y personas que se ven afectados por las contribuciones de las lógicas institucionales presentes el espacio social-organizacional. En este marco, las lógicas proporcionan a los actores, recursos culturales para la transformación de identidades individuales, organizacionales y a la sociedad misma (Thornton & Ocasio, 2008).

Diagrama 2. Lógica Institucional



Fuente: Elaboración propia basada en Thornton & Ocasio, 2008

Bajo este supuesto, las lógicas institucionales cuentan con elementos teóricos que reconocen los vínculos entre la estructura social y el comportamiento de las personas. En primera instancia Thornton y Ocasio (2008), Thornton, *et al* (2012) establecen que existe dentro de la lógica institucional una característica de “Agencia Incrustada” en la que los intereses, identidades, valores y supuestos están incrustados en la lógica institucional prevaleciente. Las decisiones son

resultado de la interacción entre el individuo y la estructura institucional. El progreso económico de la organización, el estatus de sus miembros y el poder que se ejerce dentro de ésta, es permitido o limitado por las lógicas institucionales. Cada uno de los niveles, –individual, organizacional e institucional- están incrustados dentro de una lógica institucional.

Así pues, dentro del espacio social-organizacional de implementación, existen elementos institucionales que hacen de esta actividad, algo particular en cuanto a los factores idiosincráticos presentes. Loveseth (2000) y Pulzl y Treib (2007) reconocen que, a nivel local, las organizaciones y grupos de interés pueden tener patrones de comportamiento diferentes a los establecidos por las autoridades centrales de la política pública; dichos factores presentes en la cotidianidad local, pueden adquirir características de lógica institucional que establece diferencias entre la implementación local de otras realidades impulsadas por las autoridades. Redes de colaboración, regionalismo, creencias religiosas o familia, podrían ser lógicas prevalcientes dentro de la implementación.

Por otro lado, las lógicas institucionales ven cualquier contexto como una fuente potencialmente influyente que puede contener lógicas de diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, Thornton y Ocasio (2008), Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012) reconocen a “la sociedad como un sistema interinstitucional” en el cual diferentes instituciones pueden influir un espacio social determinado. Por ejemplo, en la implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema, diferentes sectores de la sociedad como el mercado, la empresa privada con sus programas de empleo y responsabilidad social, la profesión del trabajo social a partir de la teorización que realice en torno a la asistencia de población vulnerable, la

religión católica con sus formas de fomento de la fe cristiana, y los mecanismos para conseguir – la caridad-.

De igual manera, se reconoce dentro de los elementos teóricos del enfoque de lógicas institucionales “las bases materiales y culturales” inmersas dentro de éstas. Con ello lo cultural y lo material se encuentran directamente relacionados, en cuanto a que las explicaciones culturales son complementos necesarios para realizar explicaciones estructurales. En este sentido, Thornton y Ocasio (2008), Thornton, *et al* (2012) reconocen en las bases materiales y culturales o simbólicas un complemento para explicar el patrón histórico de comportamiento; dicha noción parte que toda acción, estrategia o práctica está sustentada simbólicamente por significados, ideas o motivaciones que representan una institución en específico. Los mercados, por ejemplo, mientras que a menudo no se considera parte de la esfera cultural, son directamente formados por la cultura y la estructura social, incluyendo redes de relaciones sociales, así como las estructuras de poder, estatus, y la dominación (Becker, citado en Thornton & Ocasio, 2008; Granovetter, 1985). En suma, bajo la perspectiva de las lógicas institucionales se reconoce que las instituciones desarrollan y cambian como resultado de la interacción entre fuerzas materiales y culturales.

En el marco de la implementación de la política pública, el papel de la cultura en la formación de la acción, las lógicas institucionales incorporan lo simbólico y los componentes normativos de la cultura, lo cual orienta en la explicación del comportamiento de los actores a partir de la lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1997)

Por otro lado, Thornton y Ocasio (2008) reconocen como un elemento teórico fundamental del enfoque de lógicas institucionales el nivel dentro del cual éstas actúan y determinan un

patrón de acción en particular; aunque las lógicas institucionales se presentan como una fuente explicativa de comportamiento de personas y organizaciones, como meta teórica se reconoce un uso más amplio de ésta ya que pueden desarrollarse en diferentes niveles, por ejemplo, organizaciones, mercados, industrias, redes entre organizaciones, comunidades geográficas y campos organizacionales.

En este sentido, para que las lógicas institucionales como enfoque teórico sean aplicadas de manera coherente, el investigador debe especificar el nivel de análisis en que se produce la institucionalización. En la implementación de la política pública, dada la presencia de un espacio social-organizacional, pueden presentarse diferentes niveles de análisis, pues existe la presencia de redes de organizaciones que participan formalmente en la implementación de la política pública, sin embargo, la participación de diferentes grupos emerge de manera espontánea durante el proceso. De igual manera, la población beneficiaria actúa como un grupo sobre el cual existen diferentes patrones de acción producto de la presencia de lógicas institucionales; relaciones de vecindad, amistad, familia actúan como patrones de comportamiento que contribuyen al cumplimiento o no de los objetivos de la política pública.

Asimismo, Thornton y Ocasio (2008) establecen como elemento teórico “la contingencia histórica” que tiene las bases en la lógica institucional; con ello hacen referencia a la forma en que entornos más grandes afectan el comportamiento individual y organizacional. Por ejemplo, las sociedades modernas pudieron tener mayor influencia de la sociedad corporativa y estatal, mientras que en otro momento la religión y la familia pudieron tener mayor protagonismo.

En lo que concierne al enfoque de lógicas institucionales como método, Thornton y Ocasio (2008) hacen énfasis en los métodos interpretativos como herramienta de análisis para abordar el

contenido y significado de las instituciones. En esta perspectiva, la genealogía, el análisis de la conversación, el análisis de contenido, el análisis narrativo, el análisis crítico del discurso y análisis retórico que hacen uso de la palabra hablada, imágenes, símbolos, artefactos culturales, entre otros, se presentan como los principales métodos de análisis que han contribuido al desarrollo del enfoque.

En esta vía, fuentes de información como entrevistas, grupos de discusión, documentos de archivo y expedientes, las conversaciones que ocurren naturalmente, discursos políticos, artículos de periódicos, se presentan como recursos importantes para abordar el contenido y significado de las instituciones.

En concordancia con esta perspectiva cualitativa, Berguer y Luckmann (1986) exponen la lengua como el medio por el cual las instituciones materializan sus lógicas. El lenguaje proporciona la superposición fundamental de la lógica al mundo objetivado. “Sobre el lenguaje se construye el edificio de la legitimación, utilizándolo como instrumento principal. La “lógica” que así se atribuye al orden institucional es parte del acopio de conocimiento socialmente disponible y que, como tal, se da por establecido”(Berguer y Luckmann, 1986.p87).

En este sentido, el habla se presenta como un sistema de signos decisivo para abordar a las instituciones; por medio de éste las experiencias compartidas son objetivadas y se hacen accesibles a todos los que pertenecen a la misma comunidad lingüística, por ello se convierte en la base de acopio colectivo de conocimiento. (Berguer y Luckmann, 1986).

Teniendo en cuenta esto, el lenguaje está presente en diferentes espacios donde se forma la lógica individual y la acción organizacional. Thornton y Ocasio (2008) exponen en primer lugar a la “identificación colectiva” como uno de dichos espacios, dado que las lógicas institucionales

ejercen sus efectos sobre las personas y organizaciones es cuando se identifican con la identidad colectiva de un grupo institucionalizado, la organización, la profesión, la industria o la población; es decir, la identificación con el colectivo es equivalente a la lógica institucional prevaleciente en el mismo.

Por otro lado, dentro de un contexto organizacional o de grupo, se pueden identificar las “fuentes de poder y estatus”, su significado y las consecuencias de cómo estas diferencias de poder están asociadas con una lógica institucional prevaleciente. Según Thornton y Ocasio(2008), los actores sociales basan su comprensión de las lógicas institucionales en la competencia por el poder y el estatus; al hacerlo, generan las condiciones para la reproducción de las lógicas imperantes.

De igual manera, el sistema de “clasificación y categorización” se presenta como otro espacio dentro del cual se materializan las instituciones; la forma como los individuos o actores de un espacio social-organizacional categorizan socialmente lo que dentro de éste sucede, muestra la presencia de una lógica institucional prevaleciente, por ejemplo, la clasificación y categorización de la pobreza como población vulnerable, menos favorecidos, población en desventaja social o desigualdad hace que dentro de ésta se encuentre inmersa una lógica determinada. De igual manera, Thornton y Ocasio (2008) establecen que la “atención organizacional” o manera como las organizaciones enfrentan la contingencia económica, social o ambiental representa un medio importante para identificar lógicas institucionales prevalecientes. Los razonamientos institucionales centran la atención en los problemas y soluciones a través de una variedad de mecanismos, incluyendo la determinación de su idoneidad y legitimidad, premiando ciertas formas de comportamiento político en las organizaciones, dando forma a la

disponibilidad de alternativas, y, selectivamente, centrar la atención en los determinantes ambientales y organizativos de cambio.

En suma, los elementos institucionales presentes en la implementación de la política pública emergen dentro del espacio social organizacional configurado en la acción pública; en él diferentes elementos de orden institucional actúan como lógicas de acción que afectan a los actores. Organizaciones públicas y privadas, grupos, comunidad coexisten dentro de un espacio, donde tradicionalmente se ha observado, desde una perspectiva normativa, los comportamientos de las personas; sin embargo, dada esta coexistencia de actores, existe una coexistencia de lógicas institucionales las cuales están presentes en las motivaciones, estrategias e intereses de los diferentes actores involucrados, y que dada la conformación de sus elementos, se ven materializadas –no de manera exclusiva– en el lenguaje y forma que las personas y organizaciones reflexionan sobre sus instituciones.

Teniendo en cuenta los planteamientos de Thornton y Ocasio (2008), Thornton, *et al* (2012). El marco de implementación de la política pública cuenta con características de una acción organizada regulada por fuerzas institucionales que inciden sobre la configuración de su estructura y por ende sobre el comportamiento de los actores que participan en ella. Adicionalmente, los postulados de Friedberg (1992) con relación a las características de la implementación como fenómeno organizacional y la presencia de una regulación mixta, complementa el enfoque de las lógicas institucionales para entender el objeto del presente estudio, en cuanto a las dimensiones que afecta una lógica en específico.

Entonces, la estructura de implementación de la política pública desde la mirada de Friedberg (1992) cuenta con características de un fenómeno organizacional difuso inicialmente delimitado

por unos objetivos formales que activa la participación, cooperación y cohesión de actores pero dicha formalidad representa una pequeña proporción del espacio social organizacional promovido por la política pública; por ende, la regulación formal de la acción organizada muestra solo el inicio del proceso de implementación, pues en su dinámica, la incorporación de actores, estrategias y motivaciones, reconfiguran la estructura de implementación haciéndola laxa, no lineal y con presencia de elementos, y comportamientos informales. Friedberg (1992) se refiere a esto como el campo de regulación no formal, el cual coexiste con la dimensión formal, dependiendo en ocasiones, una de la otra para cumplir los objetivos.

La presencia de ambas dimensiones- formal, no formal- dentro de la estructura de implementación obedece a acciones que van más allá de la formulación inicial de los objetivos de la política pública. Como acción organizada, la configuración de la implementación está rodeada por elementos institucionales que coaccionan la configuración tanto de la dimensión formal como de la no formal. Este planteamiento lleva a reflexionar entonces, sobre las instituciones que rodean a la implementación, que la llevan a tener una estructura dada y a sus actores que relacionarse de determinada manera en el marco del cumplimiento de los objetivos.

Bajo este lineamiento, el planteamiento de Thornton y Ocasio (2008), Thornton, *et al* (2012) trae a colación a las lógicas institucionales como dispositivos determinantes de las dimensiones de regulación formal y no formal planteadas por Friedberg (1992) como concepto acuñado a la implementación de la política pública.

Para reconocer la manera como las lógicas institucionales llevan a cabo este proceso de “configuración”, Thornton y Ocasio (2008), Thornton, *et al* (2012) plantean el principio de “Agencia Incrustada” -ya mencionada en párrafos anteriores- con la idea de que las identidades,

los valores, los intereses y supuestos de los individuos, y las organizaciones, estén incrustados dentro de lógicas institucionales relacionadas con un campo en específico. Este principio es la base para comprender a partir de tres niveles de análisis –institucional, organizacional, individual- la manera como las lógicas institucionales se engastan dentro de la estructura de implementación e inciden sobre la regulación mixta.

Teniendo en cuenta este principio, Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012) plantean los macro supuestos a partir de la noción de campo organizacional en el que un grupo de organizaciones están delimitadas por un sector institucional específico. El principio de agencia incrustada identificada, inicialmente, dentro de los macro supuestos, trae los efectos que las lógicas institucionales tienen en un nivel institucional y organizacional. En este sentido, el nivel institucional de análisis identifica el origen y configuración de las lógicas institucionales teniendo en cuenta la incidencia de sectores específicos sobre una actividad determinada. Friedland y Alford (2001) desde la noción de sistema interinstitucional, ofrecen un panorama dentro del cual las lógicas institucionales tienen las bases de sus orígenes; para los autores las instituciones de las sociedades contemporáneas son: el capitalismo, la familia, el Estado burocrático, la democracia y el cristianismo, los cuales se presentan como sistemas simbólicos y materiales que dan significado a la vida de los actores. Así “las lógicas planteadas dentro de la regulación formal y no formal de la política pública es producto de la interacción de sectores institucionales como el Estado y la Religión” (Friedland&Alford, 2001 p 314).

En esa misma línea de los macro supuestos, la identificación del origen de la lógica institucional representa el primer reto de la investigación bajo esta perspectiva teórica, pues a partir de esto es posible reconocer dentro de este nivel macro los efectos que tiene sobre un

campo organizacional en específico. Para tal caso, y teniendo en cuenta las particularidades de la estructura de implementación de la política desde su connotación de sistema de acción (Meny&Thoening, 1992), es importante reconocer las posturas de DiMaggio y Powel (1983) con relación a lo que puede representar el análisis del mismo, pues no se limita a las interacciones de las organizaciones o redes sino también a los actores que intervienen en éste. Así mismo, Scott (2008) establece que dentro del análisis de un campo organizacional se debe tener en cuenta los diferentes tipos de instituciones que llevan a la organización o actor a incorporarse dentro del campo. En este sentido, el autor plantea tres pilares fundamentales que rigen el comportamiento de las organizaciones dentro de un campo el cual está terminado por la prevalencia de una institución en específico.

En primer lugar, Scott (2008) expone al pilar regulativo dentro del cual están incorporadas las instituciones que regulan el comportamiento de las organizaciones a partir de reglas y sanciones específicas, esto delimita formas dentro del campo, así como las conductas de los miembros que la conforman. En segunda instancia, el autor propone el pilar normativo dentro del cual están los valores y normas que prescriben la evaluación y conducta de la vida social; este pilar tiene en cuenta el “deber ser” estipulando derechos, responsabilidades, privilegios y obligaciones. Por último, Scott (2008) expone al pilar cognitivo cultural; en éste, se tienen en cuenta los elementos simbólicos que crean sentido dentro de la realidad social, esto es compartido por un grupo que los adopta en sus estructuras a partir de rituales y rutinas organizacionales.

Por consiguiente, las lógicas institucionales son enquistadas inicialmente en un nivel macro, delimitando el campo organizacional a partir de bases simbólicas y materiales que se ven

reflejadas en la estructura de las organizaciones participantes, en la forma como interactúan y por ende, en el comportamiento de sus actores.

Adicionalmente, Zucker (planteado en Thornton, *et al*, 2012) incorpora la noción de micro supuestos de las lógicas institucionales para abordar el nivel individual de análisis. El autor establece que el nivel macro influye sobre el nivel micro a partir de un proceso cognoscitivo de creación de sentido por medio del cual se transmiten las instituciones, reflejándose en las situaciones de resistencia al cambio, en el uso del lenguaje y símbolos dentro del espacio organizado.

Como perspectiva teórica complementaria para entenderla incidencia del macro sobre micro nivel, el institucionalismo histórico proporciona bases teóricas importantes para tal fin, exponiendo el surgimiento y consolidación de las instituciones prevalecientes en la implementación de la política pública a partir de patrones históricos de comportamiento.

Como se ha indicado, el nivel institucional de análisis reconoce en la historia la consolidación de una lógica institucional determinada, que posteriormente se manifiesta en patrones de conducta en el campo organizacional e individual, lo que representa la evidencia de un efecto institucional determinado. Peters (2003) reconoce dentro del nuevo institucionalismo histórico, posibilidades diferentes a las que ofrece el viejo institucionalismo, incorporando elementos alternativos al conductismo y a la elección racional caracterizados por un “contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo” ampliando así, el foco de atención a la acción colectiva y al contexto socioeconómico y político de ésta.

Bajo esta perspectiva, la acción colectiva está condicionada por un proceso histórico en cuyo desarrollo están presentes momentos críticos, secuencias distintivas y tensiones que establecen

un marco dentro del cual las acciones de los actores sociales se acomodan a una ruta establecida y con el paso del tiempo configuran patrones de comportamiento reflejados en las estructuras organizacionales y rutinas, así como en la construcción de significados (Peters, 2003). El nuevo institucionalismo histórico como enfoque teórico, se centra en el estudio de instituciones con una historia relevante -en términos de antigüedad- para identificar, dentro del proceso histórico de la misma, la incidencia en las estructuras actuales; por ejemplo, el Estado y la iglesia podrían representar una fuente de análisis importante en el análisis de la estructuración de la implementación de la política pública de superación de la pobreza pues la relación entre ambas instituciones son de larga data y su ilación se ha mantenido por décadas o siglos.

Skocpol y Pierson (2003), conciben el institucionalismo histórico como enfoque teórico, asumiendo, muy en serio, el papel de la historia que va más allá de la ilustración, pues desde ésta, es posible identificar secuencias y transformaciones que se dan dentro de un rango espacio temporal determinado; para ello dicho enfoque considera importante el análisis de contextos macro que permitan la formulación de hipótesis alrededor de los efectos de una o varias instituciones. En este sentido, el institucionalismo histórico indaga sobre las relaciones históricas de causalidad, que van más allá de una generalización específica de un fenómeno, busca la existencia de relaciones causales a partir de un proceso histórico como una evidencia que permite apoyar una conexión teórica dada.

En este marco, el institucionalismo histórico sustenta su enfoque en tres argumentos teóricos que permiten dar cuenta de la historia como una base explicativa de los efectos institucionales sobre estructuras y comportamientos: En primera instancia, Skocpol y Pierson (citando a Stinchcombe, 1968) exponen al *pathdependence* como un elemento relevante que lleva a prestar

atención a las dimensiones temporales de los procesos políticos, desencadenandola “causalidad histórica” de un evento o proceso, y posteriormente, la reproducción de una dinámica en particular, incluso dada la ausencia del mismo evento o proceso. Las dinámicas sociales llevadas a cabo dentro de un espacio temporal determinado se ven afectadas por un evento de orden político que hace que los actores -en un espacio temporal diferente- reproduzcan patrones de comportamiento reflejados en sus estructuras, formas de interacción y construcción de significados. En segunda instancia, el institucionalismo histórico llama la atención sobre las metodologías sociales prolongados, de gran escala y de lento devenir que guardan dentro de sí, procesos causales de resultados políticos preponderantes, que han permanecido por un periodo de tiempo prolongado (Skocpol&Pierson, 2003).

La historia, según las lógicas institucionales de Thornton, *et al* (2012) representa un insumo fundamental para reconocer el origen de patrones históricos de comportamiento que se ven reflejados en elementos simbólicos y materiales de una lógica determinada. Particularmente, el institucionalismo histórico presentado por Peters (2003) complementa como base teoría el nivel institucional de análisis donde se resalta el papel de historia como proceso causal, cuya incidencia se ve reflejada en los niveles de análisis organizacional e individual que llevan a identificar la presencia de una lógica institucional específica. Por su parte Hall y Taylor (1996), identifican dentro del institucionalismo histórico cuatro elementos que llevan a complementar el nivel institucional de análisis: Las instituciones explican la conducta individual en términos relativamente amplios lo cual lleva a identificar la “causalidad histórica” a nivel organizacional y a nivel individual. De igual manera, los institucionalistas históricos destacan las asimetrías de poder asociadas con la operación y el desarrollo de las instituciones. El *pathdependence* las

consecuencias no-intencionales como argumentaciones teóricas, resaltan el papel de la historia como punto de partida en el nivel institucional de análisis.

Ahora bien, los campos organizacional e individual de análisis se ven afectados por la causalidad histórica lo que permite evidenciar la presencia y transformación de una institución. Considerando los postulados del institucionalismo histórico, March y Olsen (1997) sostienen que el resultado de histórico de este proceso, hace que las instituciones existan independientemente del comportamiento de los individuos que las habitan haciendo que los comportamientos de éstos sean modelados para la formación de sus intereses y preferencias. En este sentido, las estrategias y los objetivos de los actores sirven de mediadores entre las relaciones de cooperación y conflicto que se tejen dentro del juego político, moldeando preferencias, fines y lógicas de acción.

En suma, el institucionalismo histórico soporta teóricamente el enfoque de las lógicas institucionales en cuanto a que permite reconocer el papel de la historia como una serie de “causalidades” a partir de las cuales pueden ser soportados datos empíricos. Para Thornton, *et al* (2012), el institucionalismo histórico sustenta la noción de lógica institucional como un patrón histórico de comportamiento, que se puede manifestar de manera consciente o inconsciente en un grupo de actores, entendiéndose como una técnica dentro de la cual las instituciones se han consolidado desde procesos sociales y eventos históricos de lento devenir.

La estrategia para la superación de la pobreza - UNIDOS

Para el reconocimiento empírico del objeto de estudio se seleccionó el caso de implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema en la Red Unidos, pues como programa involucra la participación de organizaciones públicas, privadas y sociedad civil para el cumplimiento de los objetivos formulados. Asimismo, se selecciona un municipio del eje cafetero colombiano dentro del cual la Red cuenta con más de diez años de historia de implementación, en éste se vislumbran los diferentes elementos planteados en el marco teórico.

Se reconoce dentro del método del estudio de caso planteado por Yin (1981) una vía metodológica pertinente para la investigación de la implementación de una política pública local. Es pertinente resaltar que el uso de esta metodología se aplica, en la mayoría de ocasiones, a fenómenos organizacionales conservadores vistos desde una perspectiva tradicional de constitución, sin embargo, para efectos de este estudio –de implementación de política pública– se reconoce también como un fenómeno organizacional (Friedberg, 1992). Por ejemplo, La Escuela de Chicago ha puesto atención al estudio de caso de los patrones de espaciales de la ciudad de Chicago y la forma como se componen diferentes localidades dentro del territorio. En Latinoamérica, el estudio de caso ha sido empleado para la investigación de la gestión local en temas relacionados con la participación ciudadana y análisis político local (Arzaluz, 2005).

Las reformas estructurales de comienzos de los años noventas en Colombia dejaron una alta inversión en capital humano, específicamente en salud y educación, ocasionando un aumento en el gasto público. Dicho aumento mejoró la cobertura en estas áreas, sin embargo, ello no fue

suficiente para enfrentar los efectos de la recesión económica vivida en este periodo, reflejándose esto, en altos niveles de desempleo, pobreza y desigualdad social (MERPD, 2004).

En el año 2006 la “Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza, la Desigualdad en Colombia” –MERPD- conformada por un grupo de expertos en pobreza, evidenció la necesidad de consolidar una Red de Protección Social para asegurar el acceso preferente de los servicios sociales a la población económicamente más vulnerable del país, formulando así una estrategia de superación de la pobreza que buscaba fortalecer la red social del Estado y garantizar el acceso bajo condiciones preferentes de la población vulnerable (MERPD, 2004).

Dichas recomendaciones fueron recogidas por el Documento de Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes Social 102 de 2006, máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

La “Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema” consolidada en el documento es un instrumento que dio origen a la política para la superación de la pobreza extrema, y definió la Red como:

Un sistema de protección social para los hogares en extrema pobreza, basado en un modelo de gestión que les permita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, con el objeto de atacar, de manera integral las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación.(Conpes, 2006sp).

La Red de Protección Social Contra la Pobreza Extrema, como se denomina inicialmente a partir del documento Conpes (2006), inicia con los siguientes lineamientos:

- 1) Asistir a las familias en extrema pobreza, mediante la articulación de la oferta pertinente.
- 2) Incentivar logros en formación y acumulación de capital humano en los hogares (nutrición, educación, salud, capacitación laboral, enganche laboral o emprendimiento)
- 3) Permitir a futuro oportunidades mayores para la generación autónoma de ingresos.
- 4) Realizar el seguimiento y posibilitar el progreso de las familias.
- 5) Focalizar la inversión y la oferta complementaria (vivienda), para mejorar las condiciones de vida presente y futura (dinámica familiar) y canalizar la demanda hacia otros programas (justicia, bancarización –Banca de Oportunidades).
- 6) Articular programas y servicios y focalizar sus recursos hacia la población en pobreza extrema.

En este orden de ideas, la Red Unidos, inicialmente fue concebida como una red de protección social que buscaba articular la oferta pública a las necesidades de la población vulnerable. Desde su formulación como política pública se plantean principios orientadores que son base para la intervención de las familias beneficiarias(Conpes, 2006).

- 1) La familia como unidad básica de intervención, y hace énfasis en las necesidades de los miembros que la conforman.
- 2) La familia tiene un rol activo y de corresponsabilidad en el proceso de superación de la pobreza extrema y recibirá un acompañamiento durante la permanencia en el sistema.
- 3) La Red integra y da acceso preferente a las familias vinculadas a la oferta de servicios social del Estado.

La Red Procura condiciones e incentivos para el progreso de las familias hacia niveles de mayor autonomía e inserción en el Sistema de Protección social (graduación- promoción social)(Conpes, 2006)

- 1) La Red adecua la oferta institucional a la demanda de las familias.
- 2) La Red requiere la participación de los gobiernos locales, de las autoridades y de las instituciones locales como la Iglesia, bajo parámetros básicos requeridos para la operación.
- 3) La red promueve el control social, hace seguimiento y evalúa los resultados e impactos.
- 4) Durante la permanencia en el programa, las familias beneficiarias recibirán acompañamiento de los gestores sociales, quienes les ayudarán a construir un plan de vida y verificarán el cumplimiento de unas condiciones mínimas que permitan superar la condición de pobreza extrema y mejorar la calidad de vida de las familias. Estas condiciones mínimas serán definidas en función de las necesidades que una familia requiere para superar la pobreza extrema en distintas dimensiones.

Teniendo en cuenta estos principios, la Red se presenta como una estrategia cuyo actor principal es la familia beneficiaria. Con la puesta en marcha a partir de una implementación que tiene en cuenta la red social del Estado que también incluye actores privados, la red de protección social demanda de parte de organizaciones pertenecientes a sectores de políticas públicas diferentes, abrirse a las necesidades de la población vulnerable que para este caso son las familias del nivel 1 del Sistema de Identificación de Beneficiarios Potenciales de Programas SocialSISBEN – que categoriza a la población vulnerable en niveles 1, 2 y 3- y familias desplazadas por la violencia. Entonces, sectores como educación, salud, bienestar social y familias, agricultura, seguridad ciudadana, desarrollo económico entre otros, son articulados desde su campo de acción a la lucha contra la pobreza extrema.

En este marco, en el año 2007 se inicia el pilotaje de la Red en tres municipios de Colombia: Manizales, La Dorada y Cartagena de Indias, con el fin de identificar las características de la población beneficiaria y poner en marcha las metodologías de acompañamiento familiar y

comunitario que buscaban aprovechar los recursos y capacidades de la familia en el proceso de superación de la pobreza.

Adicionalmente, el reconocimiento de las necesidades de la población representa un reto para los municipios en materia de adecuación de la oferta social y búsqueda de alternativas para mejorar la situación de las familias. En este sentido, el pilotaje no solo representa la prueba de instrumentos y metodologías de levantamiento de información, sino también el reconocimiento de los retos de la gestión pública frente a la superación de la pobreza extrema.

En la actualidad, la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema– UNIDOS- es una iniciativa de carácter nacional, transversal e intersectorial, coordinada por Prosperidad Social, que busca asegurar que los hogares más pobres y vulnerables del país puedan superar las condiciones que los mantienen en pobreza y pobreza extrema, consolidando sus capacidades para el desarrollo y el ejercicio de sus derechos (Departamento de Prosperidad social, 2018).

Las características multidimensionales y la persistencia de la pobreza extrema, se traducen en barreras que impiden que los hogares puedan superar esta situación por sí mismos. En consecuencia, la Estrategia UNIDOS se orienta a contrarrestar los efectos de largo plazo de la pobreza mediante el fortalecimiento del capital humano de los hogares y la generación de capacidades para la gestión de su propio desarrollo. De este modo crea oportunidades para que las personas más vulnerables puedan desarrollarse con mayor autonomía. La Estrategia UNIDOS busca asegurar la superación de su situación de pobreza de los hogares, a través de:

- 1) La integración de la oferta pública de servicios sociales a nivel local, de manera que responda a las demandas y necesidades de los hogares y las comunidades;

- 2) Un Acompañamiento Familiar y/o Comunitario transitorio, para asegurar que las intervenciones y actividades realizadas permitan alcanzar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas;
- 3) La generación de un marco de corresponsabilidad con los hogares y las comunidades beneficiarias para que éstas se comprometan con acciones que conduzcan al mejoramiento de sus condiciones de vida. (Departamento de Prosperidad social, 2018).

Se decide abordar las características del caso de implementación, desde un paradigma cualitativo de investigación, a partir de entrevistas semi-estructuradas, revisión documental y observación no participante; el reconocimiento de los efectos de las lógicas de asistencia social y asistencialista en la implementación de las Red Unidos considerando los diferentes niveles de análisis planteados por Thornton, Ocasio&Lounsbury (2012).

Para tal caso, el proceso de recolección de información se realiza durante el periodo de junio a diciembre del año 2017 en el que participaron cogestores sociales con mínimo cinco años de experiencia en el acompañamiento; familias beneficiarias, que para la fecha, fueron promovidas dentro de la Red, es decir, habían cumplido con la mayoría de logros señalados dentro de la política pública, ubicándolos dentro de una categoría de superación de la pobreza. También fue entrevistado personal directivo de la Red Unidos: coordinación regional, local y nacional de la estrategia. Durante el proceso de recolección de información fueron contactados líderes de organizaciones que, dentro del discurso de cogestores, familias y personal directivo, participaban de manera no formal en la implementación de la política pública.

Adicional al proceso de recolección de información, se suma el análisis de documentos de la política pública que daban cuenta de los lineamientos formales de la misma y que complementaban las evidencias recolectadas en las entrevistas de los actores. Asimismo, se

realizaron visitas de campo a las comunas donde se localizan las familias beneficiarias, con el fin de realizar una observación no participante, y posteriormente, las en su domicilio.

Finalmente, las entrevistas fueron transcritas en su totalidad y se crea una unidad hermenéutica en el software *atlas ti* donde dicha información es categorizada y analizada a la luz de los conceptos expuestos en el marco teórico. Las narrativas de los actores son agrupadas en dos grados generales propuestas por la noción de regulación mixta de Friedberg (1992). De éstas se derivan las categorías de lógica de asistencia social y lógica asistencialista que son igualmente agrupadas en los campos de análisis institucional, organizacional e individual planteados por *et al* (2012).

Tabla 2: Estructura de la Unidad Hermenéutica

Lógica/Nivel de Análisis	Regulación Formal “Lógica de Asistencia Social”	Regulación no Formal “Lógica Asistencialista”
Nivel Institucional		
Nivel Organizacional		
Nivel Individual		

Fuente: Elaboración Propia

Las categorías planteadas por los autores se presentan como un punto de inicio en el análisis y categorización de la unidad hermenéutica donde posteriormente emergen nuevas categorías que dan cuenta de la recurrencia de las narrativas alrededor de un tema determinado. Para el nivel individual de análisis se tuvo en cuenta las orientaciones metodológicas de Burke (1969) en relación a la identificación de pantallas terminológicas, en las cuales la agrupación de narrativas orientó el análisis en relación a la relevancia de una lógica institucional determinada. Con

respecto al campo organizacional, prevalecieron los relatos de los cogestores sociales y directivos de la Red que se acomodaban en las rutinas y prácticas organizacionales, elementos materiales y simbólicos en los cuales se reproducía una lógica institucional determinada. El nivel institucional por su parte, agrupa un menor número de narrativas, en este campo se hace uso de fuentes históricas que exponen la relación entre la iglesia y el Estado más que en las narrativas de los actores entrevistados.

Nivel Institucional de Análisis: la relación entre la Iglesia Católica y el Estado Colombiano

El presente apartado muestra el contexto sobre el cual las diferentes lógicas institucionales detectadas en el nivel individual de análisis son constituidas como campo regulativo de conductas dentro de la implementación de la política pública de superación de pobreza extrema. Desde la dimensión organizacional de implementación, este nivel de análisis permite reconocer los diferentes sectores institucionales que han tenido mayor influencia en la constitución de lógicas institucionales tanto en el ámbito formal de regulación, como en el no formal.

En este sentido, Thornton y Ocasio (2008) explican que las lógicas institucionales son patrones históricos sobre los cuales los individuos dan significado a su realidad social lo cual demanda en este nivel de análisis un abordaje histórico de dichos patrones que presuntamente pueden delimitar la forma del proceso de implementación de la política pública y el comportamiento de los actores que participan en ella. Asimismo, en un nivel de análisis institucional, las lógicas institucionales son constituidas desde lo cultural por prácticas, marcos, narrativas y teorías que se incorporan en el lenguaje de un grupo de actores de un sector en

específico, constituyéndose así, en patrones de acción expresados en su lenguaje y forma de relacionarse con el mundo (Thornton, *et al*, 2012).

De este modo, las prácticas afectan la construcción de lógicas institucionales, recurriendo a las oportunidades y limitaciones que proveen. La habilidad de los participantes para comunicar y atender prácticas está basada en sus intereses, así como en el conjunto de conocimiento, creencias y suposiciones que ellos creen que comparten. Las narrativas son elaboradas por los actores para dar significado a las prácticas, mientras que los marcos son construcciones generales aplicables a un amplio grupo de prácticas (Thornton, *et al*, 2012).

Se plantea entonces, la presencia de varias lógicas institucionales dentro de la dimensión organizacional de implementación de la política pública de superación de pobreza. Desde la regulación formal de implementación, la lógica de asistencia social representa, de acuerdo con las narrativas de los actores, una evidencia importante en la identificación de patrones de comportamiento orientados hacia el cumplimiento de los objetivos de la política pública; desde su planteamiento, la educación de los individuos, mezclado con acciones económicas como el emprendimiento y la entrega de subsidios, configuran lógicas de acción orientadas al cumplimiento de los objetivos de la política pública; desde la regulación no formal de implementación se identifica la lógica asistencialista como un elemento que guía las acciones de los actores, lo que representa, desde lo metodológico, pantallas terminológicas en las cuales se encuentran agrupadas narrativas que dan cuenta de elementos simbólicos y materiales de una lógica institucional.

En esta perspectiva, cada una de estos razonamientos, desde el nivel institucional de análisis, obedece a patrones históricos construidos, que permean la estructura de implementación de la

política pública, así como el comportamiento de los actores que interactúan dentro de ella. ¿Por qué la educación y lo económico se constituye como lo más relevante para cumplir los objetivos de superación de la pobreza en la asistencia social? ¿Qué sectores constituyen su lógica institucional?

Paralelamente, desde la regulación no formal de implementación, se presenta la lógica asistencialista como patrones que permean la estructura de implementación. Como consecuencia, el nivel institucional de análisis indaga sobre el origen y constitución del asistencialismo como un razonamiento presente dentro de la implementación de la política pública de superación de la pobreza, que a partir de una regulación no formal condiciona el comportamiento de los actores.

Por consiguiente, el planteamiento dentro del nivel institucional de análisis se basa en que ambos tipos de regulación, formal y no formal, están constituidos por lógicas institucionales producto de patrones históricos construidos que proveen significado a la realidad social.

Friedland y Alford (2001) desde la noción de sistema interinstitucional, ofrecen un panorama dentro del cual las lógicas de asistencia social y asistencialista tienen las bases de sus orígenes; para los autores las instituciones de las sociedades contemporáneas son: el capitalismo, la familia, el Estado burocrático, la democracia y el cristianismo los cuales se presentan como sistemas simbólicos y materiales que dan significado a la vida de los actores. Así, las dialécticas planteadas dentro de la regulación formal y no formal de la política pública son producto de la interacción de sectores institucionales como el Estado y la Religión (Friedland&Alford, 2001 p 314).

Volviendo la mirada a la regulación no formal de implementación, el presente caso expone a la lógica asistencialista como un comportamiento recurrente en la implementación de la política

pública de superación de la pobreza. Si bien esta categoría es una abstracción producto del análisis de la pantalla terminológica, como lógica institucional tiene sus raíces en dos sectores burocráticos importantes en el surgimiento y consolidación de la asistencia y política social en Colombia: el Estado Burocrático y la religión; la relación entre ambos constituye una fuente importante de análisis de comportamientos dentro de la implementación de la política pública ya que la iglesia católica, desde sus prácticas y símbolos, representó para el Estado colombiano un soporte en la lucha contra la pobreza, como también en la consolidación de una política social. Ambos sectores representan, desde los argumentos de Friedland y Alford (2001), lógicas institucionales

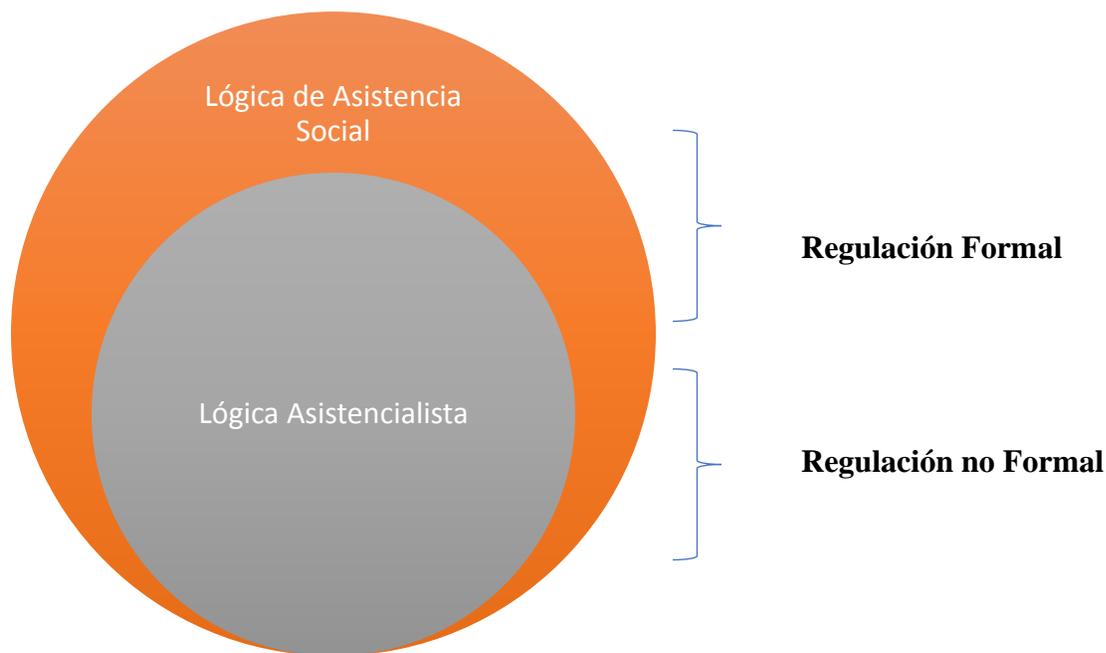
Fundamentadas simbólicamente, estructuradas organizacionalmente, sostenidas políticamente y restringidas técnica y materialmente y por lo tanto tienen límites históricos específicos [...] donde la lógica del Estado es la racionalización y regulación de la actividad humana por medio de jerarquías legales y burocráticas, y la lógicas de la religión o cristianismo que busca la verdad, ya sea mundana o trascendental y la construcción simbólica de esa realidad dentro de la cual se realiza toda la actividad humana (p 314).

Por consiguiente, la lógica asistencialista y la lógica de asistencia social son el producto dos sectores institucionales históricamente relacionados dentro del cual Iglesia Católica y Estado colombiano consolidan relaciones administrativas en el desarrollo de la asistencia social. Como producto de esta relación, se expone un razonamiento institucional, cuyos elementos simbólicos y materiales son evidentes en el caso de la implementación de la política pública en mención.

En síntesis, el nivel institucional de análisis evidencia los patrones históricos que dan origen a las lógicas institucionales presentes en la regulación mixta de la implementación de la política

pública de superación de la pobreza. Dada su connotación de fenómeno organizacional, la estructura de implementación es abordada desde los planteamientos de Friedberg (1992) como una acción organizada regulada por una dimensión formal y una dimensión no formal, ambas constituidas por lógicas institucionales que son el soporte dentro de dicha regulación. Así, la dimensión formal evidencia las lógicas de asistencia social, impulsada por la regulación formal de la política pública que moviliza la acción para cumplir objetivos orientados a la superación de la pobreza. La dimensión no formal constituye elementos no impulsados por los objetivos de la política pública pero que hacen parte de la realidad social-organizacional, por ende, regulan el proceso de implementación; en ella la lógica asistencialista representa lo “no dicho” en la regulación formal.

Ilustración 1: Lógicas Institucionales que intervienen en la regulación mixta de la implementación de la política pública de superación de la pobreza UNIDOS.



Fuente: Elaboración propia

Para explicar la constitución de las lógicas de asistencia social y asistencialista que conforma las dimensiones de regulación formal y no formal, es necesario reconocer a la iglesia católica y al Estado colombiano como dos sectores institucionales estrechamente relacionados desde el periodo de la colonia española, cuyos vínculos tanto políticos como administrativos fueron la base para la construcción de una política de asistencia social (Castro, 2007^a).

Para iniciar con este planteamiento, es fundamental reconocer las circunstancias en las cuales se constituye el Estado colombiano. Igual que muchas sociedades en Latinoamérica, durante el siglo XIX, la sociedad colombiana tuvo que vivir bajo la legislación de un Estado que lentamente se constituía como una institución formal y legítima que, debido a una joven independencia como colonia española, no contaba con el suficiente poder para ejercer su autoridad ni la experiencia necesaria para administrar los recursos (Palacios, 1995).

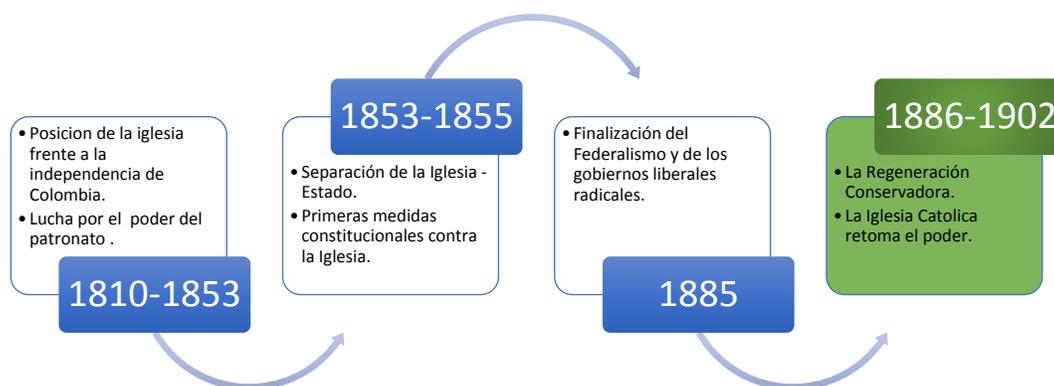
En este sentido, el Estado durante su consolidación no contaba con la fuerza y capacidad institucional que gozaban otros sectores como el ejército, la iglesia católica e incluso los partidos políticos, que para mediados del siglo XIX ejercían gran influencia sobre la sociedad y se presentaban como un pilar fundamental en la conformación de una nueva nación (Palacios & Safford, 2002). La consolidación del Estado colombiano, para la época, se da como un proceso negociado con diferentes pilares de control social. La fuerza y autoridad ejercida por el ejército nacional y la legitimidad e influencia que tenía la iglesia católica sobre la ciudadanía, representaban los sectores institucionales sobre los cuales la sociedad reconocía referentes de autoridad y control social (Ortiz et al, 2005).

Específicamente, la iglesia católica desde la época de la colonia contó con plena legitimidad en la sociedad colombiana; como institución, tenía para finales del siglo XIX, una presencia

según Ortiz *et al* (2005) de 65% en el territorio nacional, a partir de grupos religiosos de evangelización encargados de promulgar la fe cristiana en diferentes espacios como la educación y la asistencia social de hospitales, orfanatos y centros de beneficencia (Castro, 2011; Ortiz et al, 2005)

Para comprender mejor el papel de la iglesia con el Estado, Ortiz (2013) hace una síntesis de momentos históricos después de la independencia que dan cuenta de la relación entre ambos sectores institucionales. Inicio de la relación, rupturas, conflictos partidistas y resurgimiento del poder clerical, se presentan en la siguiente línea de tiempo con el fin de exponer el periodo dentro del cual la asistencia social y el asistencialismo se configuran como lógica institucional.

Ilustración 2. Relación entre Iglesia-Estado.



Fuente: Elaboración propia Basado en Ortiz (2013)

Hacia 1810, cuando se da la independencia de Colombia, la naciente república empieza a redefinir dentro de su estructura, el reconocimiento de diferentes actores que desde la colonia jugaban un papel importante para la sociedad. La iglesia católica y el catolicismo en general

representaban, no solamente, una institución religiosa que guiaba espiritualmente a los ciudadanos, sino también un referente cultural dentro del cual la sociedad de la época encontraba una identidad, fundamentaba sus creencias y se organizaba socialmente. Gracias al reconocimiento y legitimidad, la iglesia se presentaba como el principal aliado del joven Estado republicano cuyo reconocimiento y estructura eran débiles y vulnerables en comparación con la trayectoria, y fuerte institucionalidad de la iglesia (Ortiz, 2005; 2013).

En consecuencia, la relación entre Estado-Iglesia se consolida en el momento en el que la religión católica es proclamada como la religión oficial de Colombia; el gobierno republicano redefine los lineamientos del patronado de la iglesia católica, tradicionalmente precedido por autoridades eclesiásticas de España, a un patronato republicano que le asignaba funciones al gobierno civil de nombrar y remover personal religioso dentro de la estructura jerárquica de la iglesia del Estado republicano (Ortiz, 2013; Loaiza, 2011).

La participación del Estado en la toma de decisiones que afectaba la estructura y funciones de la iglesia en actividades como recolección de diezmos, apertura de centros religiosos y difusión de la fe cristiana, fue limitada por el Estado republicano, siendo éste un periodo de tensiones por la lucha del patronado; lo que se presenta según Plata (2004) como una de las principales situaciones que provocaron la guerra civil ocurrida durante el periodo de 1839-1842.

Como es evidente, el ambiente dentro del naciente Estado estaba rodeado de tensiones y conciliaciones entre el Estado y la iglesia católica lo cual demostraba un interés del primero por conservar su participación en la vida social, pero delimitando la estructura e influencia que tenía sobre el territorio nacional; el Estado no podía eliminar de su camino toda una fuente potencial

de poder e influencia sobre la ciudadanía de la época. Así, la construcción del Estado tuvo como base, la negociación con diferentes sectores, dentro de éstos, la iglesia como el más poderoso.

En este contexto, la iglesia participa activamente en la dinámica social de la época, cada localidad tenía la figura de un párroco que conformaba, con el médico y el político, las personalidades más representativas del pueblo. Poco a poco la iglesia iba incursionando en la militancia política, primero de manera muy discreta, posteriormente apoyaba y promovía, dentro de sus sermones dominicales, el voto por el partido conservador (Arango, 1993). Fue así como se estableció un régimen de doce años (1837-1849) en el que militantes conservadores promulgaban su ideología política cuya base era la fe y moral cristiana como principal medio civilizador (Ortiz, 2013). Cabe señalar que durante este periodo, la iglesia católica expande su red de acción y retoma el control sobre la educación y la asistencia social con un vasto soporte político, brindando por la militancia conservadora dueña del poder del Estado. Para 1949 el vínculo entre ambos sectores se había desgastado debido a las tensiones entre política y religión, lo que fue aprovechado por el partido liberal para subir al poder; provocando así, la redefinición de la tutela de la iglesia sobre el Estado (Ortiz, 2013, Loaiza, 2011).

Para el segundo periodo señalado entre 1853-1855, el partido liberal derroca al partido conservador, tradicionalmente apoyado por la iglesia católica, y se da el inicio de cambios y reformas constitucionales en contra de la iglesia católica que fue considerada como el arma ideológica y cultural del conservatismo. Amparados en la constitución de 1863, los liberales actuaron principalmente en torno a la reforma educativa y en la separación de la iglesia y Estado. Una educación laica fue una de las grandes confrontaciones que los liberales tuvieron contra la iglesia católica, que para la época tenía el control de escuelas, centros de formación y -en

particular- la formación de las élites conservadoras a cargo de la congregación jesuita. La reforma educativa laica buscaba, bajo el liderazgo de la Universidad Nacional de Colombia, la transformación de mentalidades católicas en un pensamiento moderno y libre de la ideología clerical consolidada desde la colonia (Ortiz, 2013).

Sin embargo, la legitimidad de la iglesia católica nunca pudo ser comparada con la de un partido o ideología política. El clero contaba con el respaldo de la sociedad y las creencias de los ciudadanos en torno a lo que debían hacer para conseguir el perfeccionamiento espiritual. Los sermones dominicales, la eucaristía y el liderazgo del párroco, constituían la principal herramienta para conservar y fortalecer las creencias de los feligreses y coaccionar políticamente sobre éstos (Arango, 1993). Fue así como la iglesia, a pesar haber perdido poder dentro del Estado, promueve diferentes formas de organización que involucraban a feligreses en la conformación de cofradías, asociaciones católicas, centros de beneficencia, fiestas patronales, asociaciones de mujeres y peregrinaciones proporcionándose una fuente potencial de influencia sobre la ciudadanía (Castro, 2002; Loaiza, 2011).

De acuerdo con Castro (2002), estas formas de organización las cuales involucraban a gremios de artesanos, legados de cofradías coloniales y sociedades de caridad, su común denominador era la presencia de valores de tradición religiosa cristiana donde la ayuda mutua y el apoyo a sus miembros constituían un espacio importante de fortalecimiento de las creencias católico-cristianas. Si bien muchas sociedades se autodenominaban como respetuosas de la libertad de credo, varias de ellas – subrayadas dentro de la Tabla 2- se definían como católicas. Dentro de la investigación de Castro (2002) se identifican varias asociaciones donde se exigía a sus miembros pertenecer a la religión católica: el sindicato católico de empleados de Medellín, la

asociación de empleados del comercio de Barranquilla, la asociación de empleados de Antioquia y la mutualidad de instrucción pública del Atlántico.

Según Castro (2002), diferentes sociedades tuvieron gran influencia de la iglesia de parte de la Acción Católica la cual promovía su consolidación y brindaba asesoría en la formulación de sus directrices. Gracias al estatus y legitimidad de la Acción Católica, las diferentes autoridades eclesiásticas eran solicitadas por organizaciones no solo como promotores sino también como actores clave en la estructuración administrativa de las sociedades, supervisión de las mismas y representación de la sociedad ante los gobernantes.

Es importante resaltar que la participación y autoridad de los religiosos dentro de las sociedades de ayuda mutua, representaba una garantía de consolidación de la doctrina católica dentro de los miembros de éstas; su influencia y capacidad institucional se ve reflejado en el siguiente relato plasmado en un comunicado en 1925 por el círculo de obreros de Bogotá conformado, según Castro (2007) por gremios matriculados de agricultura, albañiles, alfareros, aserradores, canteros, carreteros, carpinteros, constructores, ebanistas, electricistas, empleados, escultores, fundidores, grabadores, herreros, joyeros, latoneros, mecánicos, ornamentadores, peluqueros, pintores, pirotécnicos, plateros, relojeros, sastres, talabarteros, tapiceros, tipógrafos y zapateros.

Que el llamado Congreso de Obreros, reunidos el año pasado en la capital de la República, no era representación genuina de la clase obrera, pues resultó una junta de carácter político, antisocial y antirreligioso, en completa disonancia con los sentimientos católicos de la inmensa mayoría de los obreros del país, que sus sectarias disposiciones no resolvieron ninguno de los problemas sociales, y dejaron a la clase obrera en la misma postración y miseria en que se encontraba; y que los principios allí proclamados ofrecen ancho campo a las ambiciones personales de algunos agitadores que

pretenden medrar y entrar en la burguesía, sirviéndose como peldaño de la ignorancia e inexperiencia de muchos infelices obreros. (Londoño & Restrepo citado en Castro, 2007, sp)

Tabla 3: Sociedades de Ayuda Mutua Mediados Siglo XIX inicios del XX.

Año	Sociedad de Ayuda Mutua	Ciudad
1864	<u>Sociedad de la Caridad</u>	Bogotá
1872	<u>Sociedad de los Socorros mutuos</u>	Bogotá
1873	Sociedad de Tipógrafos	Bogotá
1881	Sociedad Filantrópica	Bogotá
1887	Asociación de Carpinteros y Ebanistas	Bogotá
1887	Sociedad de Cajista de Tipografía	Bogotá
1889	<u>Sociedad de Socorros Mutuos</u>	Manizales
1891	Sociedad de Artistas	Bogotá
1892	<u>Sociedad de Auxilio mutuo</u>	Bucaramanga
1895	Sociedad Cooperativa Fraternal	Ocaña
1898	Sociedad de Zapateros	Bogotá
1898	Club Industrial Colombiano	Bogotá
1899	Sociedad de Sastres	Bogotá
1899	<u>Sociedad de Mutuo Auxilio</u>	Barranquilla
1906	<u>Sociedad de Mutuo Auxilio y Beneficencia</u>	Girardot
1909	Sociedad de Artesanos	Sonsón
1910	Sociedad de Artesanos	Manizales
1910	Sociedad de Industriales y Obreros	Bogotá
1910	Sociedad de Artesanos	Cúcuta
1910	Sociedad de Artesanos	Cartagena
1913	Sociedad el Carácter	Ipiales
1915	Sociedad de Obreros del Progreso	Barbacoas
1915	<u>Sociedad Altruista</u>	Cali
1916	<u>Sociedad de Socorros Mutuos</u>	Bogotá
1917	<u>Unión Caritativa del Clero</u>	Medellín
1917	<u>Sindicatos de Obreros de la Aguja</u>	Bogotá
1917	Unión de Barberos	Bogotá
1919	Unión de Sastres	Bogotá
1920	Unión de Braceros	Barranquilla
1920	Unión General de Carreros	Barranquilla
1921	Liga del Trabajo	Cali
1921	<u>Sindicato Católico de Empleados</u>	Medellín
1921	<u>Asociación Mutualista de los Maestros de Instrucción Pública del Atlántico</u>	Barranquilla
1922	Sociedad de Freneros del Ferrocarril del Pacífico	Cali
1922	Unión de Artes Gráficas y Papelería	Bogotá
1924	Asociación de Alarifes	Cali
1924	Sociedad de Farmaceutas	Cali
1925	<u>Unión del Clero</u>	Bogotá

1925	Asociación Industrial de la Raza Negra	Dagua
1926	Sociedad Protectora del Obrero	Bogotá
1927	Unión y Libertad	Barranquilla
1927	Unión, Auxilio y Trabajo	Barranquilla
1927	Unión Tipográfica	Barranquilla
1927	Asociación de Empleados	Medellín
1929	Sociedad de Maquinistas Teatrales y anexos	Bogotá
1929	Sindicato Ferroviario	Barranquilla
1929	Ejército de Gladiadores	Barranquilla
1929	Asociación de Linotipistas	Barranquilla
1929	Sociedad Colombiana de Agronomía y Veterinaria	Bogotá
1929	Unión Farmacéutica	Barranquilla
1929	Federación Odontológica Colombiana	Bogotá
1929	Centro de Cooperación y Auxilio	Bogotá
1929	<u>Sociedad Pontificia</u>	Bogotá
1929	Confederación Obrera Sindical del Atlántico	Barranquilla
1930	Sociedad de Sastres de Colombia	Bogotá
1930	Centro Unionista	Buenaventura
1930	Sociedad de Empleados del Comercio	Cali
1930	Sociedad de Mutuo Auxilio	Suan
1930	Sociedad de Automovilistas	Cali
1930	Sociedad Fraternidad de Carpinteros	Barranquilla
1930	Sindicato de Albañiles	Bogotá

Fuente: Castro (2002)

En este contexto de organizaciones, que se constituían, en gran parte, por miembros de la clase obrera del país, la iglesia por medio de la Acción Católica, inicia en Colombia el desarrollo del sindicalismo católico. A pesar de estar en desventaja y constante ataque de parte del liberalismo, la iglesia católica estuvo en constante promoción de la fe cristiana que contaba con una base organizativa mucho más fuerte que trascendía la estructura del clero e involucraba a feligreses dispuestos a colaborar con el proselitismo conservador.

Por su parte los liberales radicales tuvieron que enfrentar fuertes divisiones dentro de su partido, lo que más adelante los llevaría, en 1885, a la pérdida del poder. Nuevamente el partido conservador ocupa el Estado, con nuevas reformas sustentadas en el proyecto regenerador y en la reforma constitucional de 1886 (Ortiz, 2013; Loaiza, 2011).

Por consiguiente, con la constitución de 1886, y con el conservatismo en el poder, la iglesia reconstruye su relación con el Estado; respaldada con acciones constitucionales que indemnizaban al clero por las pérdidas económicas sufridas durante la época de inspección de cultos y desamortización de bienes que el Estado hacía a la iglesia; también se proclama a la religión católica como religión oficial del pueblo colombiano, siendo estas mismas bases constitucionales las que garantizaban el dogma católico la prioridad sobre otras creencias. Al mismo tiempo se le otorga a la iglesia la organización y dirección de la educación pública y diferentes tipos de asistencia social en hospitales, centros de beneficencia y orfanatos (Ortiz, 2010).

Finalmente, la firma del concordato con la santa sede en 1887, refuerza los compromisos del Estado con la Iglesia católica convirtiéndose así en una institución de control social que por medio de la educación, salud y asistencia social hace presencia en los principales espacios de la sociedad de la época. La inmigración de órdenes religiosas al país procedentes de Europa, específicamente de España y Francia, abre el paso a una gran misión que va más allá de propósitos evangelizadores, pues el Estado empieza a delegar la responsabilidad social en una iglesia fortalecida, relativamente sólida en lo económico y con aceptación social hasta en las zonas más apartadas del territorio nacional.

Sin duda, la falta de presencia y de reconocimiento que tenía el Estado en la sociedad y el territorio, la iglesia demostraba tenerlo no solo por su actividad evangelizadora sino también por su capacidad de organización y experiencia para abordar el tema social, pues contaba con todo el capital humano e intelectual que le permitía hacerlo, lo cual representaba para los gobiernos de la época un recurso valioso dentro de su territorio. Si bien son diferentes las posiciones que dan

cuenta de una delegación de la responsabilidad social de parte de gobiernos conservadores a la iglesia católica lo cual denota una participación política del clero (Gonzales, 1997; Gutiérrez, 2007; Ortiz, 2005; Safford, 1991; Loaiza, 2011), autores como Castro (2011) resalta que más que una delegación informal de la asistencia social, existieron relaciones contractuales en las cuales se les encargaba la administración de planta física y asistencia de personas en hospitales, orfanatos, sanatorios mentales y albergues.

Según el estudio realizado por Castro (2011), la primera comunidad religiosa con la que el Estado tuvo una relación contractual fue con las Hermanas de la Caridad Dominicanas de la Presentación. Esta comunidad nace en Francia en 1696 y es aprobada en 1724; sus misiones estaban centradas en Europa, Colombia era su primera misión por fuera del continente. Las primeras religiosas en llegar a Colombia lo hacen para cumplir labores de asistencia en el cuidado de enfermos en el hospital San Juan de Dios de la ciudad de Bogotá; su formación y experiencia en enfermería especializada y administración hospitalaria, representaba -para la época- un rasgo particular, dado que las mujeres no tenían posibilidades de formación para el trabajo y su experiencia se limitaba a las labores domésticas, esto hizo que el grupo de religiosas francesas se destacaran por su conocimiento y experticia en una labor compleja.

El 28 de mayo de 1873 se firma en Francia el contrato con el que formalmente se le delega a una congregación religiosa de la iglesia católica funciones específicas de la asistencia social. A partir de la experiencia en la administración del Hospital San Juan de Dios, este modelo de contrato fue utilizado para labores de asistencia social en otros territorios del país. Poco a poco, la congregación religiosa fue abriendo sus puertas a mujeres colombianas que querían iniciar su noviciado en esta comunidad, ampliándose así, la cantidad de religiosas que ocupaban cargos en

hospitales, centros de asistencia social y orfanatos. Para 1920, la congregación tenía a su cargo 55 instituciones en diferentes lugares del territorio nacional (Castro, 2001).

En esa medida, la asistencia social en Colombia tiene sus bases institucionales en las relaciones que se establecieron desde la época republicana de inicios del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Independiente de la discusión que se puede establecer de la naturaleza de estas relaciones, existe evidencia histórica que sí hubo relaciones contractuales y éstas se dan en el contexto de la regeneración conservadora puesta en marcha en 1886; casualidad o no, en este periodo se da una inmigración importante de comunidades religiosas masculinas y femeninas quienes, no solo entran a evangelizar al pueblo colombiano, sino también a establecer relaciones contractuales con el Estado.

En este marco, la asistencia social y asistencialismo empiezan a constituirse como lógica institucional desde las prácticas, estructuras y significados que se consolidan en las acciones de beneficencia desde la época colonial.

Para comprender la constitución de estas lógicas, Castro (2007) expone a la “caridad” como un término clave para el tratamiento de la pobreza en el país; desde antes del periodo republicano en el que la iglesia católica, por mandato de la corona española, lideraba las acciones de ayuda a los desvalidos. En este sentido, caridad y beneficencia se presentan como dos categorías diferentes en medio de las cuales se tejían tensiones de orden intelectual y político donde la iglesia, gracias a su experiencia y conocimiento en la asistencia social, consolidaba sus estructuras y prácticas basadas en el proyecto de la “caridad” como un valor ligado al cristianismo católico.

De acuerdo con Castro (2007), antes de 1870 “lo social” no era un tema relevante para el Estado; dada su inexperiencia, éste delega todo lo relacionado con el tema social a la iglesia católica para la cual “la caridad” era la base de cada una de sus acciones.

De acuerdo con el propio discurso que la caridad cristiana construye sobre ella misma, la caridad siempre se inicia con el amor a Dios, lo que permite luego amar a los otros. La caridad puede ser expresada con los amigos, parientes y vecinos, con todo próximo que encarne al prójimo, pero se realiza siempre en términos de compasión y piedad con aquellos que la necesitan o se encuentran afligidos, sean cercanos o no. Estas ayudas que se dan a otros se pueden ofrecer espiritualmente, por ejemplo, brindando un consejo o enseñando al ignorante; o se pueden ofrecer de manera material, dando por ejemplo comida al hambriento, bebida al sediento, abrigo al desvalido, visitando a los enfermos y prisioneros y enterrando dignamente a los muertos, tal como aparece en los preceptos bíblicos y como lo recomiendan los párrocos a sus fieles. (Castro, 2009, p. 65).

Bajo esta perspectiva, la caridad como práctica de la iglesia católica, presenta elementos simbólicos que la hacen diferente a una actividad de beneficencia o ayuda material; dada su naturaleza ubicada dentro del cristianismo, la caridad representa un medio de perfeccionamiento espiritual para quien la practica y una fuente de atención integral para quien es auxiliado, pues dicha categoría contempla la ayuda material y espiritual en el mismo nivel. Castro (2009) habla de la caridad como una virtud cuyo ejercicio es fundamental para la salvación del alma, además de ser obligatoria para todos los fieles vinculados a la iglesia católica.

La caridad, entonces, cuenta como una base simbólica que constituye el significado de la realidad y por ende la acción de quien la realiza. Como estrategia de asistencia social, la caridad puede ser vista como un dispositivo clave que ayudó a la iglesia a tener un impacto significativo en las diferentes actividades de asistencia social. Dadas sus connotaciones católico cristianas, las

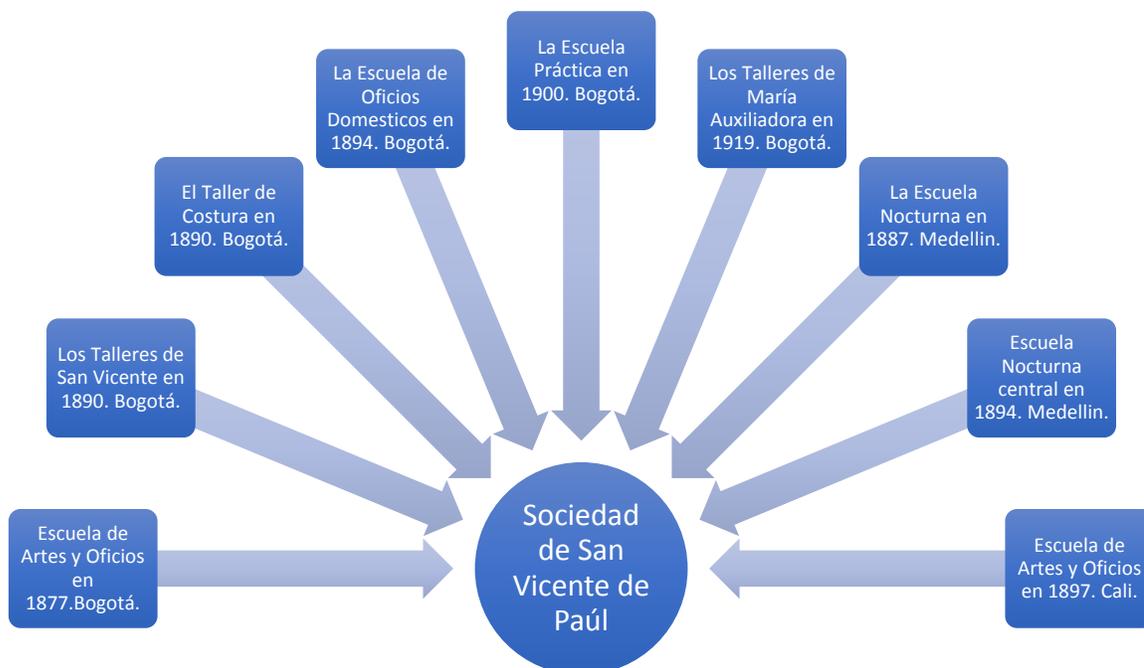
personas que desarrollaban actividades de caridad, más que ayudar, lo que buscaban era su perfección espiritual para la salvación de su alma, esto gestionado desde una orden institucional como la iglesia católica representa una estrategia potente de recolección de recursos y movilización de personas para ayudar a los más necesitados.

En consecuencia, el Estado -independiente de su ideología liberal o conservadora- veía en la iglesia un aliado con la experiencia necesaria para la administración de lo social, sin embargo, ésta seguía representando una ideología basada en las doctrinas católicas que simpatizaba con las ideologías conservadoras. En 1930 la mitad de los colegios públicos y privados eran dirigidos por órdenes religiosas; de estos 59.6% eran para niñas y el 42.9% para niños (Castro, 2007). Por ejemplo, los Hermanos Salesianos desarrollaron una alternativa diferente de educación dirigida a los niños pobres. A partir del “Oratorio Festivo” a los niños se les enseñaba religión, juegos, deportes y teatro, metodologías que se desarrollaban en las parroquias de los barrios pobres de la ciudad.

De acuerdo con los estudios de Castro (2011; 2007) dentro de las organizaciones más destacadas que desarrollaron metodologías con base en el proyecto de la caridad, se encuentra la Sociedad de San Vicente de Paul fundada en 1857; gracias a su proyecto y principios lograron consolidar la educación en gran parte de la ciudad de Bogotá. Según la autora, esta organización tuvo un papel preponderante en la educación de los pobres; desde su fundación, la Sociedad patrocinaba escuelas públicas gratuitas en seis barrios de la ciudad de Bogotá. Para 1914 la sociedad sostenía dos escuelas públicas gratuitas, en 1919 había tres escuelas públicas que dependían del comité central de la sociedad, no solo en la manutención económica sino también en las directrices que se formulaban.

Otro campo de acción de la Sociedad fue la metodología de “escuela de artes y oficios” dentro de la cual fueron pioneros para la educación de jóvenes obreros del país; esta educación estaba dirigida a la clase menos favorecida de las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali.

Ilustración 3. Escuelas de Artes y Oficios de la Sociedad de San Vicente de Paul.



Fuente: Castro (2007)

De manera simultánea, órdenes religiosas como los Hermanos Salesianos, procedentes de Italia, seguían la misma metodología de formación en artes y oficios ofrecida a artesanos y obreros de las ciudades de Bogotá, Medellín e Ibagué; aunque la congregación fundó varios orfanatos, su orientación siempre estuvo marcada por la educación técnica; fue así como en 1930 los Salesianos tenían 19 establecimientos educativos en Colombia.

El “modelo” de asistencia social desarrollado por la Sociedad de San Vicente tiene gran acogida en la época; congregaciones religiosas, la iglesia católica y las formas organizativas que ésta promovía, contaban con un referente importante que comulgaba con sus creencias católico-

cristianas y al mismo tiempo era un referente en la operación de la caridad. Agrupaciones de mujeres católicas procedentes de familias de élite de la época, conforman estructuras para el desarrollo de la caridad, en la mayoría de los casos bajo la supervisión y asesoría de arzobispos o religiosos con una posición jerárquica alta dentro de la iglesia católica (Castro, 2007).

Ilustración 4. Organizaciones de la Sociedad Civil Promovidas por Ciudadanos de Élite y la Iglesia.



Fuente: Elaboración propia, basada en Castro (2007).

Es importante resaltar que el Estado establece relaciones contractuales con diferentes comunidades religiosas y comunidades laicas para la operación de servicios de asistencia social, sin embargo, la iniciativa dentro de las diferentes áreas de acción como educación, salud y protección, estuvo liderado por dichas comunidades que ya contaban con estructuras y metodologías para la realización de la asistencia social; el Estado, entonces, toma decisiones pragmáticas y aprovecha los recursos y capacidades de las organizaciones para la prestación de

servicios de beneficencia, estableciendo diferencias con la denominación católico-cristiana del proyecto de caridad.

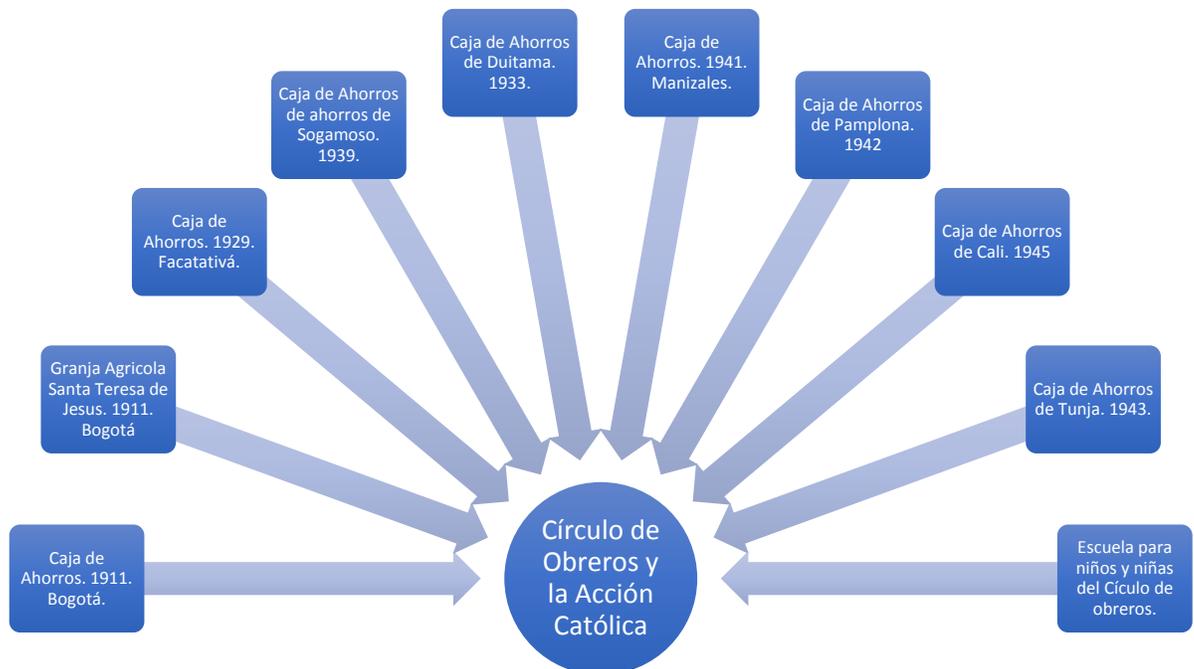
Por otra parte, la iglesia católica también se hace presente en otros sectores diferentes al de la salud, educación y protección. La Acción Social Católica liderada por los padres jesuitas hace presencia en las fábricas y sindicatos del país con el propósito de hacer cumplir las nuevas disposiciones de la santa sede con el Papa León XIII a raíz de la amenaza comunista vivida en la época.

La Acción Católica. Dice así: “A este punto hemos llegado. El socialismo avanza amenazador, gigantesco, universal, cada vez más popular, cada vez más solidario y mejor organizado, con el decidido propósito de ordenar y aguerrir a los proletarios de todo el mundo, formando un solo ejército de todos ellos; esperando con admirable paciencia el momento en que la inmensa superioridad numérica, el rigor de la disciplina y la táctica de sus caudillos le aseguren infaliblemente la victoria; dispuesto hasta a verter la sangre de sus propios secuaces para aumentar el número de las víctimas y de los mártires, antes que arriesgar o siquiera diferir el éxito final con tentativas imprudentes o prematuras” (Conferencia Episcopal de Colombia, 1956sp.)

La iglesia es la promotora del Círculo de Obreros de Bogotá, cuya organización se fundamenta en valores católicos para su funcionamiento. Desde su seno, la Acción Católica busca “el conservar al pueblo en la fe y en las sanas costumbres, y el atraer a los extraviados y viciosos al buen camino, para de ese modo, conservar la paz social y procurar la salvación de las almas” (Conferencia Episcopal de Colombia, 1956, sp.) e incorporar en las fábricas y sindicatos del país una sana convivencia entre patronos y obreros, evitando confrontaciones y discursos socialistas.

En esta perspectiva, la acción católica se materializa en diferentes formas de organización y estrategias encaminadas a influir sobre la población obrera, donde los valores católicos son el pilar fundamental para en la búsqueda del bienestar colectivo. El frente de la “Acción” fue la educación por medio de la Sociedad de San Vicente de Paul y sus escuelas de formación para artesanos y obreros, en el ámbito económico a partir de las cajas de ahorro, cooperativas de producción y consumo, bolsas de trabajo y vivienda. Cada uno de estas formas de organizaciones y de acción que estaban fundamentadas en valores cristianos.

Ilustración 5. Estructuras promovidas por la Acción Católica.



Fuente: Elaboración propia, basada en Castro (2007)

Como se evidencia en la Ilustración 5, el círculo de obreros, fundado por la Acción Católica, representó una fuente de organización de la clase obrera en diferentes ciudades del país. El

modelo de caja de ahorro popular fue la base para que diferentes círculos iniciaran proyectos de vivienda para sus beneficiarios.

De igual manera, la acción católica representó una fuente de apoyo para la mujer obrera, fomentando la organización del gremio y consolidando el Patronato de Obreras, que con ayuda de los padres jesuitas se construyeron dormitorios para auxiliar a las obreras solteras que no contaban con ayuda familiar en las grandes ciudades. La ritualidad cristiana era el común denominador en cada una de las reuniones realizadas en el círculo de obreros y en el patronato conformado por mujeres; la celebración de la eucaristía, la comunión de los miembros, la organización de coros que acompañaba las misas, constituía la base simbólica que promovía la ayuda mutua entre sus miembros, así como también el fortalecimiento de los valores cristianos (Castro, 2007).

Hasta este punto es evidente la presencia de la iglesia en cuatro frentes fundamentales del desarrollo social: en la educación pública y privada administrada por congregaciones religiosas; la educación técnica en la cual fue pionera la Sociedad de San Vicente de Paul con su metodología de “la escuela de artes y oficios”. En la asistencia de salud, las Hermanas Dominicas de la Presentación que fueron pioneras en la administración hospitalaria y atención especializada de enfermería. En el frente de la asistencia social a la clase menos favorecida; la iglesia soportó sus actividades con gran parte de la sociedad civil representada por mujeres de élite, en su gran mayoría, y supervisadas por jerarcas de la iglesia; en esta actividad la presencia de la Sociedad de San Vicente también fue clave por medio de diferentes conferencias que abrieron paso a la participación de la mujer dentro de su estructura. Finalmente, el frente económico que tuvo un impacto significativo en el tema relacionado con ahorro y vivienda, pues

con la denominada Acción Católica, congregaciones pertenecientes a los padres jesuitas promovieron la consolidación del sindicalismo católico a través del círculo de obreros y del patronato.

Se esclarece, pues, que la Sociedad de San Vicente de Paul fue un referente para organizaciones similares y para el Estado en el desarrollo de la política social en frentes como salud, asistencia, educación, ahorro y vivienda. Comprender las prácticas, metodologías y valores rectores con que esta organización cuenta desde su fundación en 1857, constituye una fuente importante para identificar los patrones históricos que consolidan las lógicas instituciones que intervienen en la política pública de superación de la pobreza, que para el presente caso son denominadas como lógica de asistencia y lógica asistencialista.

Son diferentes las fuentes que resaltan a la Sociedad de San Vicente como una de las organizaciones de mayor influencia desde mediados del siglo XIX, tanto en su postura ideológica con relación a la importancia de los valores católico-cristianos como fuente de conservación de las buenas costumbres en la sociedad, así como en la lucha contra la pobreza por medio de su proyecto de caridad igualmente fundamentado en valores religiosos (Arango, 1993; Botero, 1995; Castro, 2007; Uribe, 1908). La Sociedad de San Vicente de Paul es fundada en 1857 por Ricardo Carrasquilla, Rufino de Castillo, Francisco Matías, Francisco Franco, Francisco Quijano y José María Trujillo, nació de la iniciativa del padre jesuita Mario Valenzuela, quien crea la organización con base en la sociedad de San Vicente de Paúl de Francia, como respuesta al crecimiento de la pobreza en la ciudad de Bogotá (Uribe, 1908).

Los valores cristianos se presentan como la referencia de conducta de sus miembros que, desde su fundación y por décadas posteriores, eran hombres pertenecientes a familias de élite

de Bogotá. Desde su fundación la Sociedad atendía diferentes frentes como salud, educación y asistencia social, siempre orientados por la doctrina católico-cristiana.

La Sociedad de San Vicente de Paúl es ante todo obra de caridad y apostolado, pero acomodándose a las necesidades y exigencias de los tiempos, es también obra de acción social. Como obra de caridad, su principal objeto es el de visitar semanalmente, por medio de sus miembros, a los pobres en sus domicilios, a fin de llevarles, con solícito interés, socorros espirituales y materiales, así como visitarlos en los hospitales y en las prisiones, procurarles roperos, servicios médicos y boticas gratuitas, y por último, proveer al entierro de los que han fallecido y sufragios por el terno descanso. Como obra de apostolado, funda y sostiene escuelas cristianas gratuitas para los hijos del pueblo, catecismo, bibliotecas populares, distribuye lecturas y organiza conferencias y retiros espirituales para hombres del mundo y especialmente para los obreros.

Como obra de acción social católica, funda y sostiene talleres de artes y oficios, restaurantes escolares, patronatos de aprendices, cocinas económicas, secretarías para los pobres, cajas de ahorro y especialmente jardines obreros, y construye y administra habitaciones populares. (Boletín de la Sociedad de San Vicente de Paul Citado en Castro, 2007sp).

En los valores constitutivos de la Sociedad, se evidencian diferentes elementos simbólicos y materiales que debelan su lógica de acción. En primer lugar, como elemento metafórico, se encuentra el proyecto de caridad y apostolado, conformado por valores y creencias cristianas vinculadas en la iglesia católica. Como se ha mencionado en párrafos anteriores, la caridad podría representar según Castro (2008) un medio de perfeccionamiento espiritual para quien la desarrolla; las motivaciones derivadas de la caridad además de representar un medio de acción para la Sociedad de San Vicente, su connotación simbólica vinculada a tradiciones cristianas brinda un referente de comportamiento para quienes se encuentran inscritos en la Sociedad. Castro (2009) diferencia entre filantropía y caridad. El primero hace alusión a la entrega de

bienes materiales con propósitos poco altruistas, mientras que la caridad, se presenta como una virtud del ser humano asociada, no solamente a la ayuda material, sino también espiritual de sus semejantes. En este sentido, la caridad se asocia con las actividades que los fieles católicos realizan como virtud y obligación, por ser miembros activos de la iglesia.

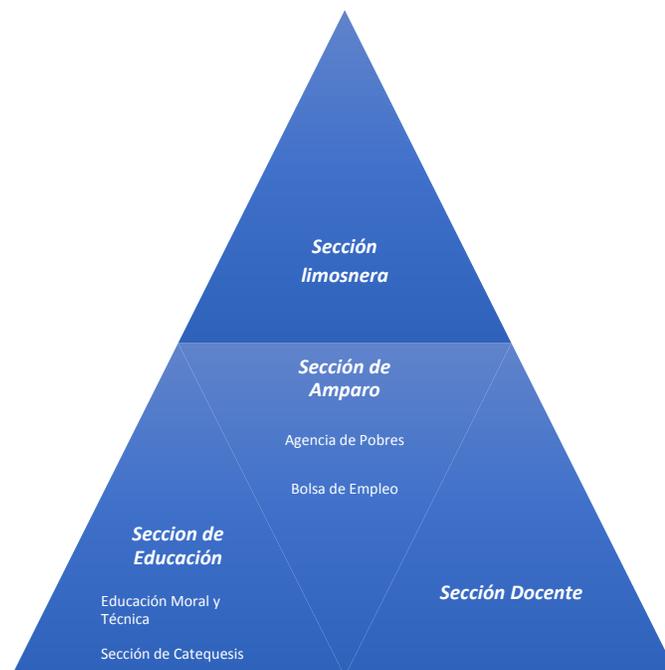
Adicionalmente, el proyecto de caridad al ser diferente a la actividad filantrópica, establece dos categorías fundamentales para establecer dicha diferencia: el socorro material y el socorro espiritual que sustentan simbólicamente la acción de la Sociedad de San Vicente de Paúl, es decir, sin la ayuda espiritual la acción de la Sociedad constituiría una acción filantrópica lo cual no aporta mucho a la perfección espiritual desde la perspectiva de los valores de la Sociedad. En este sentido, para la Sociedad existe una pobreza material y una pobreza espiritual que apoyan la manera como sus miembros perciben la realidad, lo que los lleva a formular estrategias para abordarla.

Teniendo en cuenta estos dos elementos simbólicos, caridad y socorro material, y espiritual, la Sociedad de San Vicente desarrolla una estructura desde su fundación, que, si bien con el paso del tiempo realiza algunos cambios, el proyecto de caridad vinculado a valores cristianos sigue siendo uno de los principales objetivos de la organización. En 1866 la organización estaba estructurada en tres secciones: la sección limosnara, que se encargaba de recolectar fondos para el desarrollo de las diferentes obras de caridad. La sección docente, cuya responsabilidad era impulsar la doctrina cristiana en niños y jóvenes a partir de la catequesis y ejercicios espirituales. La sección hospitalaria que se encargaba de proporcionar ayuda a los pobres (Castro, 2007).

La estructura de la Sociedad tuvo diferentes cambios después de su fundación, pero es evidente la conservación de su interés base. Por ejemplo, la sección docente, que inicialmente se

dedicaba a impulsar la doctrina cristiana, con la apertura de las escuelas de artes y la escuela nocturna, se hizo necesaria su división de responsabilidades quedando así la sesión de educación y la sección de catequesis. De igual manera se crea la sección de amparo la cual estaba orientada a la creación de fuentes de empleo y sustento para la población desvalida (Uribe, 1908).

Ilustración 6. Estructura de la Sociedad de San Vicente de Paul -1866



Fuente: Uribe (1908). *La sociedad central de san Vicente de Paul de Bogotá*

Por consiguiente, la estructura de la Sociedad de San Vicente es el resultado de la interacción de elementos simbólicos ya mencionados -caridad y socorro material y espiritual- que llevan a los actores a organizarse de una manera determinada para el cumplimiento de su fin. El impulso de la doctrina cristiana se presenta como una actividad propia de la sección de catequesis como responsable de formar a los niños en los valores cristianos, de igual manera en la sensibilización a los adultos en cuanto a la importancia del sacramento del matrimonio y en el desarrollo de ejercicios espirituales que fomentaran las buenas costumbres. Por su parte la sección limosnera,

como su nombre lo indica, se basaba en el proyecto de la caridad cristiana como vehículo de recolección de fondos para el funcionamiento de cada uno de los frentes. En este orden de ideas, lo simbólico se ve representado en la estructura, pero también en las prácticas y estrategias de la Sociedad de San Vicente de Paúl.

La “Acción Social Católica” se constituye como una estrategia liderada por la congregación jesuita en Colombia para llegar a espacios como las fábricas y sindicatos; según Castro (2011) la Acción la definían los pensadores católicos como “el conservar al pueblo en la fe y en las sanas costumbres, y el atraer a los extraviados y viciosos al buen camino, para de ese modo, conservar la paz social y conservar la salvación de las almas” (p. 18)

De acuerdo con esta noción de acción social, la Sociedad tenía una lógica de acción orientada por valores cristianos; para ello buscaba influir en el comportamiento de las personas que recibían la caridad. Es importante mencionar que cada una de estas estrategias tomaban como elemento base la doctrina católica cristiana como medio de perfeccionamiento espiritual de quienes ejercían la caridad y como medio de formación o transformación de quien recibía la ayuda. Adicionalmente, se puede interpretar lo potente que pudo llegar a ser dicha acción, pues, aunque sostenía elementos complejos relacionados con la espiritualidad, su espacio eran las escuelas de artes y oficios, restaurantes escolares, cajas de ahorro, escuelas nocturnas, patronatos de aprendices etc., donde el beneficiario lograba un progreso personal y material bajo supervisión de la doctrina.

Adicional a la Acción Social Católica como elemento material de la lógica de acción, también se presenta la visita domiciliaria como estrategia de asistencia social en la cual la Sociedad de San Vicente de Paúl fue pionera, desde 1857, año de su fundación, en

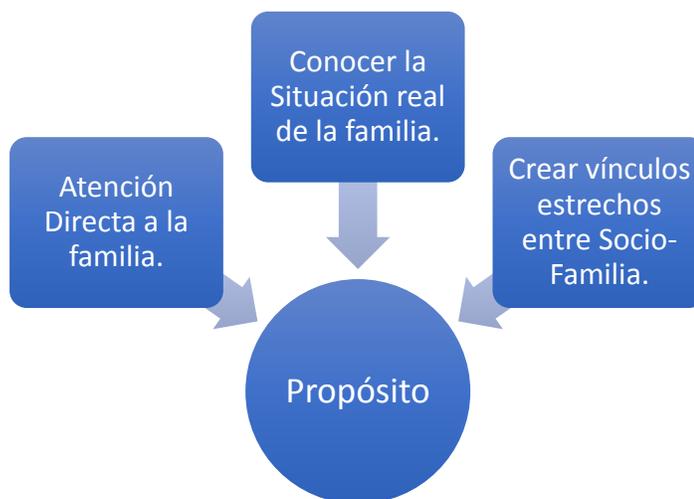
Colombia(Castro, 2008). Esta estrategia funcionaba como metodología central para llevar a cabo cada una de sus funciones en los diferentes frentes de asistencia. Desde su práctica a partir de ejercicio de ensayo y error, los socios que en sus primeros años de funcionamiento eran exclusivamente hombres, fueron perfeccionando la visita domiciliaria como núcleo central lo cual la presentaba como una actividad “particular” y nueva de atención a la población en situación de pobreza (Uribe, 1918).

Ahora, los estudios de Castro (2007) resaltan que antes de 1910 el Estado no muestra muchas evidencias de ejecución de acciones orientadas a la atención a los pobres y manejo de la educación; como tal, “lo social” no representa una prioridad dentro de las agendas de los gobiernos de la época, lo cual demuestra el papel preponderante de organizaciones religiosas y en particular la participación de la Sociedad de San Vicente de Paul en el desarrollo de iniciativas y ejecución de las mismas en áreas de la atención en salud, vivienda, educación formal y técnica en artes y oficios, asistencia alimentaria, donde cada una de sus acciones estaba soportada por sus valores cristianos del proyecto de caridad.

En este marco, la Sociedad se presenta como un referente importante para el desarrollo de metodologías de asistencia social las cuales empiezan a mostrar resultados de mejoramiento de la calidad de vida de las familias atendidas. Específicamente, la visita domiciliaria desarrolla la técnica a partir de la repetición de cada una de las sesiones que llevaban a cabo con las familias, poco a poco sus socios documentaban las experiencias en el diagnóstico de la situación familiar, alternativas basadas en la caridad para el mejoramiento de la situación, así como el seguimiento del comportamiento de los beneficiarios el cual debía estar basado en la moral y las buenas costumbres (Castro, 2008).

Se comprende, que la visita domiciliaria como metodología dentro de la Sociedad contaba con varios elementos que guiaban la práctica del trabajo voluntario de los socios, éstas serían: propósito de la visita domiciliaria, recomendaciones y protocolo para manejar la relación socio-familia, criterios de categorización de las familias pobres y criterios de selección y permanencia. Se plasma, en la Ilustración 7, algunos diagramas en los que se abstraen los elementos materiales que guiaban la metodología de la visita domiciliaria.

Ilustración 7. Propósito de la Visita Domiciliaria.



Fuente: Elaboración propia basada en Uribe (1908)

De acuerdo con lo expuesto por Uribe (1908), la visita domiciliaria tenía un propósito fundamental basado en la constatación directa de parte del socio de la situación de la familia que iba a ser auxiliada. El contacto directo con la familia y la recurrencia de las visitas a su domicilio buscaba crear vínculos estrechos entre ambos actores, es decir, la emergencia de sentimientos y apegos derivados de la implementación de la metodología, no representaba un efecto colateral, la Sociedad desde la formulación y desarrollo de protocolos buscaba establecer dichos vínculos, lo

cual según Castro (2008) crea un ambiente de confianza entre ambos actores que no solo permitiría la intervención material sino también espiritual de la familia auxiliada.

Ilustración 8. Sistemas de Categorización de la Pobreza de la Sociedad de San Vicente de Paúl.



Fuente: Uribe (1908) *Sociedad central de San Vicente de Paúl de Bogotá: celebración del quincuagésimo aniversario (1857-1907)*.

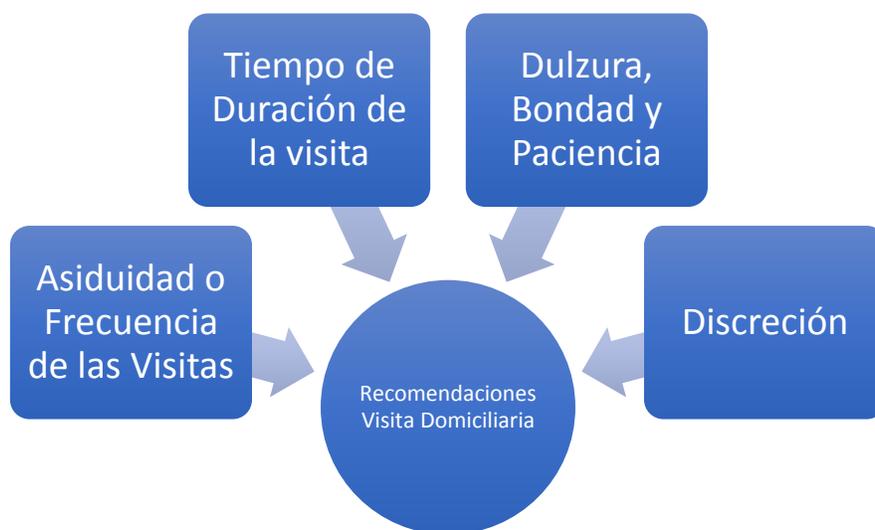
Los sistemas de categorización son vistos dentro de la metodología de la visita domiciliaria como un punto de partida para organizar los potenciales beneficiarios de las obras realizadas por la Sociedad. Dentro de estas categorías se expone, como una característica fundamental de selección, la presencia femenina dentro del grupo familiar, así como también la familia como unidad básica de intervención.

Desde una perspectiva institucionalista, el género y la familia se plasman como dos apartados que guían la categorización y posterior selección de los beneficiarios de la Sociedad de San

Vicente. Por un lado, se asocia la presencia femenina con vulnerabilidad, en este sentido el género constituye una fuente de categorización que refuerza el significado de pobreza dentro de un grupo familiar; según las evidencias históricas mostradas por Castro (2008) y Morales (2011), las acciones de la Sociedad privilegiaban los grupos familiares donde la mayoría fuesen mujeres y a huérfanas sin protección. De igual manera, la familia es el primer espacio considerado por la Sociedad para desarrollar sus acciones, determinando la lógica de acción para atender la pobreza; excluyendo así otros espacios dentro de los cuales el individuo experimenta la pobreza tal como la soltería masculina o la indigencia vivida de manera individual.

Determinar las causas específicas que llevaron a la Sociedad de San Vicente a tener preferencia por la familia no es una tarea fácil dentro de este nivel de análisis, sin embargo, las evidencias encontradas por Castro (2008) y Morales (2011) dan a entender que los valores cristianos que guiaban a los miembros de la organización, hacían ver en la familia un espacio de intervención propicio para consolidar la dimensión espiritual del proyecto de caridad, a partir de la promoción de sacramentos como el matrimonio que legitimaba la unión entre esposos, el bautismo y la primera comunión que promovía a partir de la catequesis el adoctrinamiento católico-cristiano.

Ilustración 9. Recomendaciones para la Visita Domiciliaria en la Sociedad de San Vicente de Paúl.



Fuente: Uribe (1908) *Sociedad central de San Vicente de Paúl de Bogotá: celebración del quincuagésimo aniversario (1857-1907)*.

Las recomendaciones para el desarrollo de la visita domiciliaria constituían los lineamientos generales que el socio debía tener en cuenta para establecer una relación de confianza con la familia auxiliada. La frecuencia de las visitas buscaba que el socio desarrollara experiencia en la *praxis* de la visita domiciliar, estableciendo una relación de confianza y cercanía con los beneficiarios; se consideraba que entre más veces la familia hablara con el socio, más posibilidades había de establecer una relación de empatía, es decir, las personas visitadas abrían las puertas de la intimidad de su hogar. El tiempo de duración de la visita, debía ser prolongado, pues buscaba establecer un diálogo extendido con la familia; el objetivo era escucharla para tener un conocimiento profundo de su situación. El trato hacia las familias estaba basado en la seriedad, bondad y dulzura con el objetivo de comprender la realidad de éstas, y al mismo tiempo transmitir sentimientos de bondad propios de la fe cristiana. Por último, la discreción era un

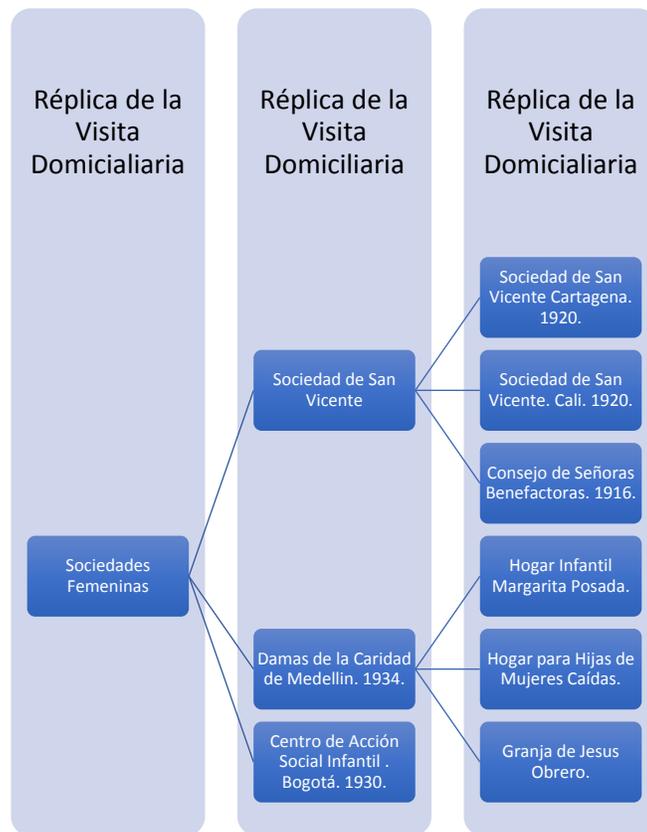
lineamiento que orientaba al socio en la comprensión de la realidad vulnerable de los auxiliados y a tener a salvo la intimidad familiar (Castro, 2008).

Desde el ensayo y error, la repetición y seguimiento de los lineamientos, la Sociedad fue creando pautas y criterios que llegaron al establecimiento de la visita domiciliaria como una metodología particular de atención a la pobreza.

Como se ha mencionado, la Sociedad de San Vicente de Paúl desde su fundación en Colombia, se conformó por hombres, en su mayoría de la clase media y alta de la ciudad de Bogotá; las visitas domiciliarias también eran una labor exclusiva de hombres. Las mujeres durante este periodo colaboran en actividades secundarias como la organización de bazares para la recolección de fondos (Castro, 2008). Según Botero (1995) a la mujer se le consideraba dentro de la organización como un ser “puritano” proclive a no tener objetividad en las obras de caridad.

Sin embargo, para principios del siglo XX, la participación de la mujer en la Sociedad de San Vicente se hace visible en ciudades como Cartagena y Cali donde las congregaciones femeninas empiezan a replicar el modelo de la visita domiciliaria desarrollada a mediados del siglo XIX en Bogotá (Castro, 2008). Las prácticas y estructuras de la organización empiezan a ser replicadas en diferentes ciudades de Colombia, esta vez con la participación activa de las mujeres, y con el apoyo de la iglesia católica que supervisaba y asesoraba las actividades de las congregaciones femeninas.

Ilustración 10. Réplica del Modelo de Visita Domiciliaria por Sociedades Femeninas.



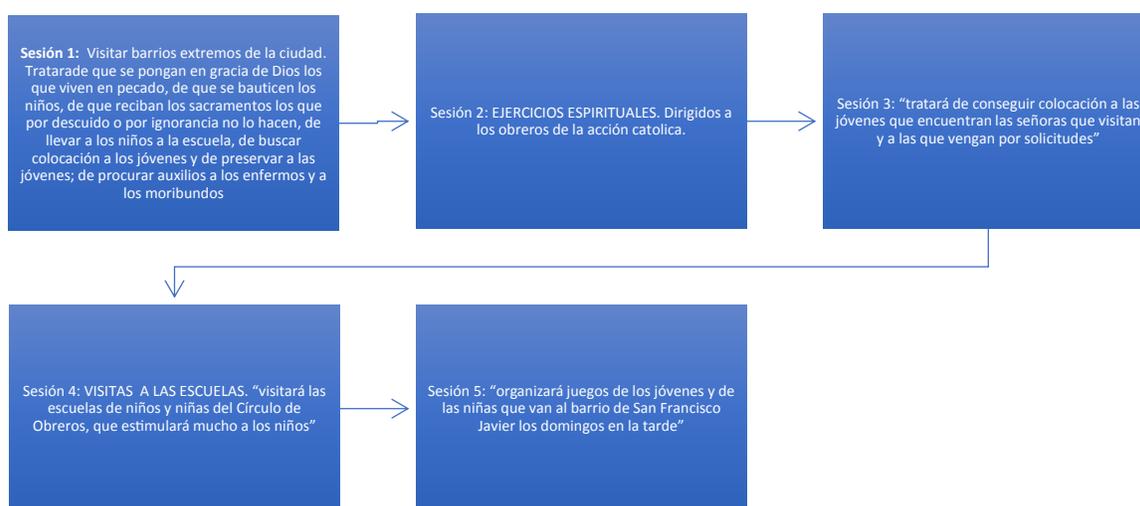
Fuente: Castro (2008). *La Relación entre el Estado y la Iglesia Católica en la asistencia social colombiana: 1870 – 1960.*

La metodología de la visita domiciliaria desarrollada por la Sociedad de San Vicente de Paúl para inicios del siglo XX se presenta como un referente para el trabajo voluntario de la mujer en diferentes Sociedades lideradas inicialmente por órdenes religiosas. De acuerdo con el estudio de Castro (2008), la primera congregación femenina en desarrollar la metodología de la visita domiciliaria fue el Consejo de Señoras Benefactoras, conformado inicialmente por un grupo de mujeres voluntarias pertenecientes a la clase media y alta de la ciudad de Bogotá, para ayudar al Padre jesuita Campoamor en el desarrollo de las actividades del círculo de obreros. En 1927 el Consejo se reúne periódicamente dos veces por semana para realizar la planeación de las visitas

domiciliarias; cada reunión está precedida de un acto religioso donde se encomendaban las acciones de caridad, se hacían lecturas referentes a la ayuda a los más necesitados. Al finalizar el Padre Campoamor, hacía recomendaciones y reportes sobre las ayudas entregadas y la caracterización de las familias donde sobresalía el cumplimiento de los sacramentos -teniendo en cuenta el número de niños bautizados, número de parejas en unión libre o en matrimonio, número de niños que deben hacer la primera comunión-. (Castro, 2008).

Con relación a este periodo, el Consejo de Señoras Benefactoras ya tenía una amplia experiencia en el desarrollo de las visitas domiciliarias; gracias al conocimiento y asesoría constante del Padre Jesuita la metodología se fue perfeccionando teniendo en como base los lineamientos desarrollados por las congregaciones masculinas de las Sociedad, con la cual el Padre Campoamor tenía estrecha relación.

Ilustración 11. Metodología de Visitas Domiciliarias del Consejo de Señoras Benefactoras.



Fuente: Castro (2008). *La Relación entre el Estado y la Iglesia Católica en la asistencia social colombiana: 1870 – 1960*

La metodología desarrollada por esta congregación presenta características basadas en la doctrina católica. De acuerdo con la Ilustración 11, la primera sesión más que diagnosticar las necesidades de la población, caracteriza las “necesidades espirituales” o cumplimiento de los sacramentos de ésta. Asimismo, en esta sesión se identificaban necesidades de educación, empleo y salud a partir de las cuales las señoras benefactoras realizaban la gestión social. Castro (2008) clarifica que la metodología de la visita domiciliaria dentro del Consejo, si bien tenía propósitos caritativos, la práctica de ésta constituía una “empresa de moralización” y control social de la población pobre.

Por otra parte, las damas de la caridad de Medellín hicieron de la visita domiciliaria, una práctica un poco más compleja, que va más allá de la moralización que tradicionalmente se había desarrollado. Esta asociación también promovida y supervisada por sacerdotes católicos, agrupaba a mujeres esposas y familiares de empresarios y políticos de la región antioqueña. Gracias a su amplia red de contactos, las damas de la caridad se caracterizaron por establecer vínculos con los gobiernos locales para la apertura de organizaciones dedicadas en su mayoría al cuidado de las niñas desamparadas. Dentro de las obras caritativas más comunes estaba la entrega de medicamentos y el pago del alquiler de viviendas (Castro, 2008).

En Bogotá, el Centro de Acción Social Infantil caracterizado también por el trabajo voluntario y el uso de la visita domiciliaria pero enfocada en la atención a enfermos, desarrolla metodologías propias del área de la enfermería, con esta se da inicio a la formación informal de visitadoras domiciliarias. En 1930 la Dirección Nacional de Higiene aprueba la propuesta de la creación de un *pensum* para la formación de enfermeras visitadoras, adscritas a la Facultad de medicina de la Universidad de Antioquia (Castro, 2008).

Visto de esta forma, la visita domiciliaria propuesta y desarrollada inicialmente por la Sociedad de San Vicente de Paúl, se consolida como una *praxis* importante en la asistencia social a mediados del siglo XX, producto de diferentes experiencias en la atención a la población pobre que va consolidando su técnica a partir de la experiencia, repetición y realimentación por diferentes congregaciones que posteriormente hicieron uso de ésta.

El trabajo voluntario de mujeres, inicialmente desarrollado exclusivamente por hombres, se fue constituyendo como un espacio importante de participación femenina en actividades diferentes a las domésticas. Si bien, las sociedades femeninas en sus inicios fueron promovidas y supervisadas por sacerdotes de la iglesia católica, poco a poco las mujeres fueron ganando territorio y autonomía en la gestión de dichas organizaciones. La recolección de fondos para la realización de obras de caridad, la coordinación de bazares y obras sociales, dieron paso al desarrollo de actividades más complejas como visitas domiciliarias, dirección de las organizaciones y establecimiento de relaciones con la sociedad civil y los gobiernos locales. El servicio social voluntario se constituyó, entonces, como un espacio donde mujeres pertenecientes a la clase media y alta realizan actividades que les permitían salirse de las prácticas comunes para la mujer colombiana de principios y mediados del siglo XX; poco a poco el servicio social se fue convirtiendo en un oficio donde la mayoría de sus practicantes eran mujeres particularmente cercanas a la clase política y dirigente de Bogotá y Medellín (Castro, 2007; 2008).

Los primeros intentos de profesionalización del servicio social en Colombia se hacen con la iniciativa de la señora María Carulla de Vergara motivada por su experiencia en la Escuela de Servicio Social de Barcelona donde su propuesta de tesis la orientó hacia la creación de una

escuela de servicio social en Colombia. La propuesta de la señora Carulla fue apoyada con el Círculo de Obreros y la Acción Católica; fue así como en Bogotá se abre en 1937 la primera escuela de servicio social adscrita al Colegio Mayor del Rosario.

Con esta propuesta académica, el servicio social se enfrenta al reto de profesionalizar una labor que nace con el apostolado de mediados del siglo XIX: conservar sus raíces caritativas que dieron origen a sus principios orientadores y al mismo tiempo incorporar la racionalidad pertinente de una profesión. En este sentido el comité asesor para la apertura de la primera escuela de servicio social, se hace con la participación de miembros de la iglesia, médicos, abogados y economistas, que ayudaban a conservar el equilibrio entre “la práctica de la fe católica, la doctrina social de la iglesia, la ideología liberal que gobernaba en ese momento y las prácticas científicas” (Castro, 2008 p. 124)

Ilustración 12. Primer Plan de Estudios de la Escuela de Servicio Social.



Fuente: Castro (2008). *La Relación entre el Estado y la Iglesia Católica en la asistencia social colombiana: 1870 – 1960*

Posteriormente en 1945 se abre en Medellín la segunda escuela de servicio social del país, con el apoyo económico de la Acción Católica Colombiana y la Asociación Nacional de Industriales; poco a poco las estructuras curriculares van cambiando dando paso a nuevas consideraciones epistemológicas y metodológicas del trabajo social.

En suma, la visita domiciliaria consolidada inicialmente por la Sociedad de San Vicente de Paúl es institucionalizada a mediados del siglo XX en el marco de la profesionalización de la asistencia social, cuyo título otorgado es de visitadora domiciliaria (Castro, 2008). Este hecho es fundamental pues, con la *praxis* profesional del trabajo social, el patrón histórico fundado en 1857 bajo valores religiosos cristianos y principios sustentados en el proyecto de caridad, trasciende del apostolado a una labor con bases académicas, que en la actualidad hace uso de la visita domiciliaria como principal herramienta de trabajo para el reconocimiento de la realidad social de la población en situación de pobreza.

Emergencia de la Lógica de Asistencia Social y la Lógica Asistencialista. Para reconocer los diferentes elementos que constituyen las bases materiales y simbólicas de la asistencia social y el asistencialismo como una lógica institucional, se hace necesario reconocer la diferencias que existen entre ambas categorías, como también la delgada línea que las separa, teniendo en cuenta las evidencias históricas ya planteadas donde los sectores institucionales de la Iglesia y Estado estuvieron estrechamente relacionados con el surgimiento y consolidación de la asistencia social en Colombia.

Para Alayón (1991) la asistencia social presenta una tensión frecuente en la implementación de muchas políticas sociales, pues para no caer en el asistencialismo, los Estados deben realizar cambios estructurales de fondo para combatir la pobreza; por el contrario, el asistencialismo según el autor, representa una medida que históricamente ha buscado institucionalizar la pobreza a partir de medidas paliativas que no solucionan la problemática de raíz.

Bajo esta perspectiva, la asistencia involucra el reconocimiento pleno de los derechos de todos los individuos, específicamente los de la población en situación de pobreza, ello implica derechos laborales, derecho al uso de los recursos naturales, a la educación, la salud y garantía de unas condiciones estructurales que permita a las personas desarrollar su potencial humano y superar su condición de pobreza.

La asistencia, que implique magnitud en los servicios sociales, requerirá recursos provenientes de los sectores sociales pudientes, es decir recorte de sus ganancias. Para los sectores dominantes, pretender reducir simplemente (no equiparar) sus ganancias, ya es inadmisibles. Como mucho, pueden aceptar algo de asistencialismo, pero nunca asistencia social masiva [...] La asistencia involucra dos ideas: el reconocimiento de derechos sociales conculcados y la reparación de plena cobertura de los problemas

sociales. (Alayón, 1991 p. 14).

Por otra parte, el asistencialismo también involucra dos ideas, pero en la perspectiva contraria: el no reconocimiento (ocultamiento) de los problemas sociales como derechos humanos suprimidos o restringidos y la dación escasa (la mínima posible) para solo atenuar y controlar la conflictividad social que genera la carencia extrema [...] El asistencialismo se presenta-en apariencia-como una ayuda (aunque mínima) a los sectores necesitados, pero-en esencia - representa una inversión en seguridad para los propios sectores dominantes. (Alayón, 1991 p.15).

Según lo anterior, el asistencialismo no es un término que la Real Académica defina, sin embargo, dentro profesionales del trabajo social lo usan a menudo para calificar en términos negativos un programa o política pública específica que entrega subsidios sin conseguir un impacto relevante dentro de la población beneficiaria. Cruz (2012) categoriza el asistencialismo como una práctica habitual dentro de la gestión social, que no depende de manera exclusiva de las acciones de la política social sino también de las actitudes de los beneficiarios de un programa en particular; en este sentido el asistencialismo es fácilmente identificado por los profesionales del área social en los objetivos de la política pública, las actitudes de los beneficiarios y las metodologías que se lleven a cabo para el logro de los resultados. Dadas las características no deseables de esta práctica dentro de la asistencia social, el asistencialismo como término, connota de manera despectiva una práctica de dependencia de los beneficiarios al programa ofrecido por el Estado u organización implementadora.

Codeceo y Muñoz (2012) abordan el asistencialismo desde las percepciones que tienen los usuarios de la política social; encuentran que existen individuos con vocación asistencialista que se caracterizan por no reconocer su autonomía en diferentes dimensiones de la vida

No actúan en virtud del cambio, sino de la sobrevivencia. No operan con criterios selectivos en aceptar algún tipo de ofrecimiento. Se trata de personas golpeadas por la vida y que establecen relaciones de dependencia con los servicios sociales al igual que adulación y admiración desproporcionada hacia quienes ejercen labores públicas (p. 382).

Teniendo en cuenta el componente actitudinal del beneficiario, el asistencialismo como categoría de análisis toma elementos que van más allá de los objetivos e implementación de la política pública; los imaginarios y percepciones adquiridas por la comunidad en torno a la política social llegan a configurar la acción asistencialista aun cuando la esencia de la política esté fuertemente concentrada en elementos contrarios, es decir, en torno a acciones de asistencia social.

Ahora bien, como lógica institucional el asistencialismo responde a patrones de comportamiento que pueden estar ubicados tanto en la estructura de implementación de la política pública como en los beneficiarios que hacen uso de la misma. Dozza (2011) especifica que el asistencialismo se consolida en la conducta de un grupo determinado de actores a partir de varias fuentes o dimensiones que posibilitan la configuración del mismo. En primera instancia, está la dimensión personal de quienes participan en la implementación de la política pública que predispone la conducta del profesional hacia la acción asistencialista, pues a partir de las experiencias previas del trabajo social el individuo reconoce, valida y legitima el asistencialismo como una práctica que sirve en la solución de problemas del beneficiario. Alayón (1984) reconoce que, históricamente, la práctica profesional del trabajo social ha estado sujeta a marcos de intervención social donde la pobreza se presenta como el principal dispositivo que activa la acción del profesional, marcando línea delgada entre lo que se concibe como asistencia social y

asistencialismo; haciendo salvedad de que este último ha acompañado las estrategias de lucha contra la pobreza desde épocas coloniales, mediante prácticas que, pueden no ser bien vistas dentro del campo profesional, pero hacen parte de la informalidad de la asistencia social.

Otra fuente generadora del asistencialismo según Dozza (2011) es la dimensión grupal existente en el contexto organizacional –campo de desarrollo de los profesionales en la implementación determina el asistencialismo-. El autor arguye que la dirección del equipo de implementación de asistencia social posibilita o modifica las acciones asistencialistas, pues a partir de la definición de objetivos, metodologías y el liderazgo dentro del equipo implementador, la conducta de los profesionales es condicionada por medio de mecanismos formales. Por otro lado, se encuentra la dimensión institucional, desde la cual se reconoce que la práctica profesional a nivel individual y grupal se encuentra regulada por un marco burocrático que reproduce patrones históricos de comportamiento propios de un sector específico; para tal caso, el asistencialismo puede obedecer a una causalidad histórica producto de la incidencia de sectores institucionales como la Iglesia y el Estado cuya relación, dentro del marco de ayuda a los más necesitados, estaba regido por formas específicas de socorro material y espiritual, que posteriormente se configura en la práctica del trabajo social teniendo en cuenta bases que actualmente son categorizadas como asistencialistas (Alayón, 1984).

Dozza (2011) reconoce en la dimensión cultural donde se tienen en cuenta los valores, creencias y significados vigentes en torno a la práctica profesional del trabajo social. El autor hace alusión al discurso de optimización del tiempo y gestión de resultados que llega a diferentes ámbitos profesionales incluido el de la gestión social; el asistencialismo se constituye como una práctica que acelera el logro de resultados dentro de un grupo beneficiarios. Para el caso de

superación de la pobreza extrema, las acciones asistencialistas generan satisfacción al beneficiario, creando efectos paliativos que, a corto plazo, muestran un mejoramiento de la condición; por consiguiente, el asistencialismo también puede ser una consecuencia de la prevalencia de un discurso administrativo basado en la optimización de tiempo y recursos sobre elementos esenciales de la asistencia social.

Como lógica institucional, el asistencialismo responde a patrones históricos reflejados en las prácticas, estrategias, motivaciones y significados de actores implementadores y beneficiarios. Ha estado ligado a la asistencia espiritual, las enseñanzas morales, los consejos acompañados de propuestas de esperanza y resignación, así como de ayudas materiales que no corresponden a la solución de necesidades puntuales (Alayón, 1984) pero que sí están vinculadas con prácticas heredadas de la iglesia católica, donde el socorro material y espiritual hace parte de la obra caritativa de los miembros de dicha organización. Esta forma de “intervención social” ha estado caracterizada históricamente por prácticas poco contundentes en cuanto a la superación de la pobreza, sin embargo, las acciones paliativas suelen ser numerosas y estar acompañadas de una actitud paternalista de parte de quien las ofrece; simbólicamente esto enfatiza una acción altruista que al mismo tiempo cumple una función de perfeccionamiento espiritual.

Entonces, dada la superficialidad del asistencialismo, la participación de diferentes actores tiende a ser numerosa, laxa y en muchas ocasiones informal lo cual dificulta la determinación de responsabilidades en la ejecución del mismo. Esta práctica, según Alayón (1984) ha estado presente en las estrategias de lucha contra la pobreza promovidas por actores de la sociedad civil y la iglesia católica en el caso de Latinoamérica. Asimismo, la significación de la pobreza adquiere una connotación espiritual y material que demarca las acciones de asistencia que no

resuelven el problema de raíz, pero tanto el beneficiario como el benefactor encuentran satisfacción en el desempeño de cada uno de sus roles.

Así, el asistencialismo como práctica surge antes que la asistencia pública, pues se constituye en la manera como actores diferentes al Estado responden a una problemática pública donde convergen intereses de orden político, social y religioso con acciones de asistencia social no promovidas por el gobierno. Desde la perspectiva de las lógicas institucionales, el asistencialismo por medio de sus prácticas y bases simbólicas coadyuvan a la consolidación de patrones de comportamiento posteriormente retomados a partir de la experiencia de la iglesia católica y organizaciones de la sociedad civil. Este vínculo hace que la asistencia social y el asistencialismo estén íntimamente relacionadas y compartan bases materiales y simbólicas que las asemejan dentro de la implementación de la política pública; iglesia y Estado, como instituciones, convergen dentro de las acciones de asistencia y lucha contra la pobreza, configurando lógicas institucionales que se ven reflejadas en patrones históricos de comportamiento dentro de un campo de implementación de la política pública de superación de la pobreza.

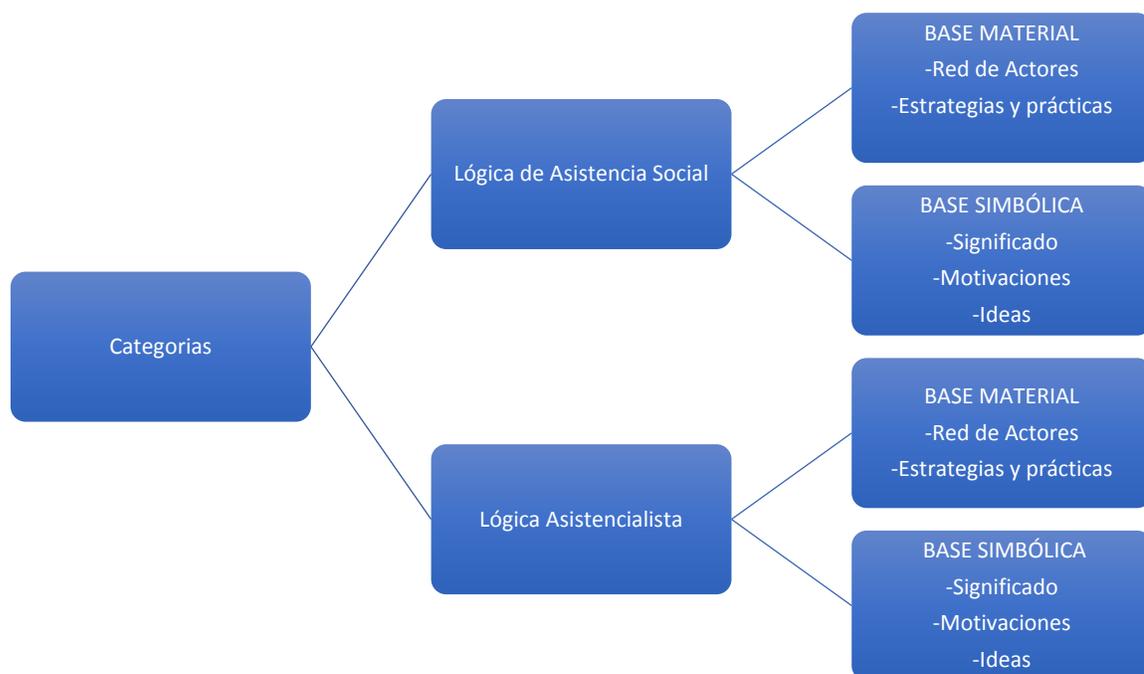
Estas categorías representan dentro de este nivel institucional de análisis una base importante para reconocer la conformación de ambas como producto de patrones históricos reproducidos en la constitución de la asistencia social en Colombia. Se hace pertinente reconocer las bases materiales y simbólicas que lleva a constituirse a ambas categorías como una lógica institucional. Thornton, *et al* (2012)

Para responder a esta perspectiva teórica, se deben reconocer los diferentes patrones históricos que llevaron a constituir la asistencia social en Colombia y develar dentro de éstos las bases

materiales de su estructuración como red, así como también las estrategias y prácticas que desarrollan en el tiempo y espacio. Asimismo, se deben reconocer las bases simbólicas como significados, motivaciones e ideas que sustentan las prácticas y la estructura de los actores que intervienen en la asistencia social y, en lo que en este trabajo se denomina como asistencialismo. La distinción entre lo simbólico y lo material no plantea una diferencia entre los elementos ni tampoco una separación analítica, según Thornton y Ocasio (2008), Thornton, *et al* (2012) la diversidad de actores que pueden estar presentes en las prácticas institucionales y estructuras podrían plantear diferentes efectos institucionales: para lo simbólico ayuda a comprender los efectos heterogéneos en las prácticas institucionalizadas de los actores, en donde lo simbólico soporta a lo material.

Teniendo en cuenta este planteamiento, en la Ilustración 13, se propone una guía analítica para develar las bases simbólicas y materiales para las dos categorías planteadas: la lógica de asistencia social y la lógica asistencialista.

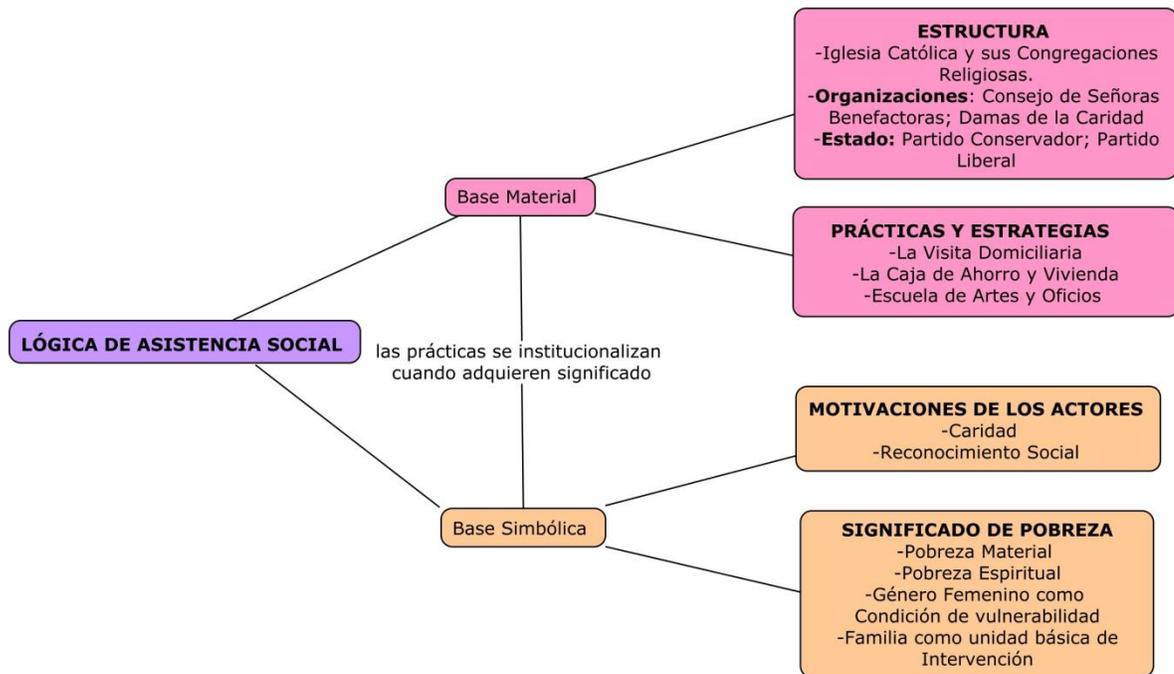
Ilustración 13: Bases simbólicas de la lógica asistencia social y la lógica asistencialista.



Fuente: Elaboración propia.

La Lógica de Asistencia social representa las acciones formales que el Estado desarrolla en materia de política social para la asistencia de superación de la pobreza extrema. Como se expone en párrafos anteriores, la asistencia social en Colombia surge como producto de la relación entre la Iglesia y el Estado, dejando establecidas prácticas, estructuras y significados que propician un referente importante para el tratamiento de lo social en el país. El Estado, para la implementación de la política social, adopta estructuras y prácticas desarrolladas por la iglesia para promover la asistencia social para la superación de la pobreza, con algunas prácticas como la visita domiciliaria, el trabajo en red con la sociedad civil y algunas formas de categorización que han llevado a tener un significado específico de la pobreza.

Ilustración 14. Bases Materiales y Simbólicas de la Lógica de Asistencia Social.



Fuente:Elaboración propia.

En este orden de ideas, el nivel institucional de análisis reconoce la presencia de diferentes actores que contribuyen a la consolidación de la asistencia social como política social, que desde mediados del siglo XIX se presenta como un sistema de acción donde no se identifica una clara diferencia entre la participación del Estado y otras organizaciones como la iglesia, cofradías o sociedades de caridad (Castro, 2011).

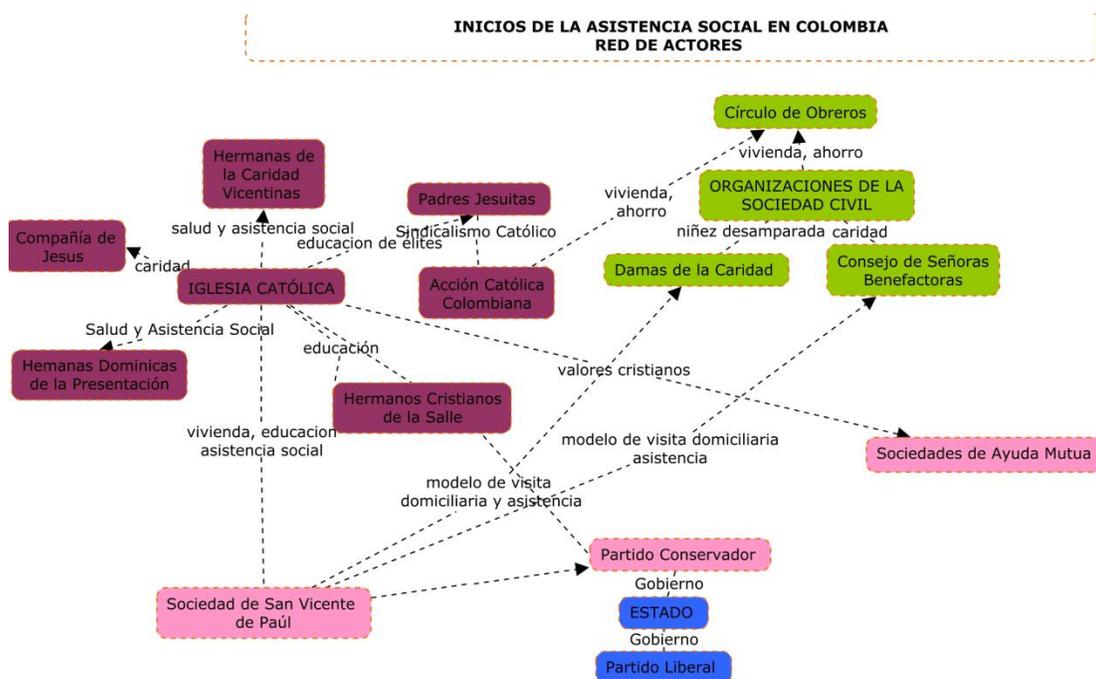
Un punto de partida para develar las bases materiales en cuanto a las estructuras y prácticas, se reconocen los planteamientos expuestos dentro del marco teórico sobre la dimensión organizacional de implementación de la política pública. Si bien dentro del periodo histórico, presentado en este nivel de análisis, no se cuenta con una política pública desde su sentido teórico y metodológicos, las evidencias históricas presentadas por Castro (2007^a; 2007^b; 2011) demuestran los inicios de una actividad denominada “asistencia social” dentro de la cual se buscaba solucionar problemáticas sociales como la pobreza que, si bien representaban un

aspecto público, los esfuerzos en materia gubernamental eran pocos, dando a entender la no existencia en la época, de una política pública en el sentido de la palabra.

Teniendo en cuenta los planteamientos que reconocen la presencia de diferentes actores dentro de la implementación de la política pública y que la muestran como una acción compleja (Berman, 1978; Elmore, 1980; Miller & Demir, 2007; Pressman & Wildavsky, 1973; Pulz & Treib, 2007; Lovseth, 2000) dentro del nivel institucional de análisis se asume la asistencia social como una realidad social organizacional equiparable a la implementación de la política pública de superación de la pobreza en la actualidad, de hecho se parte de la proposición planteada por Castro (2007^a) que la muestra como un patrón histórico, que posteriormente ofrece lógicas de acción en la implementación de políticas sociales.

Por consiguiente, como se muestra en la parte inicial de este apartado, los elementos materiales de la lógica de asistencia social están presentes en la red de actores que fueron apareciendo desde mediados del siglo XIX, y en las estrategias y prácticas consolidadas por éstos, para atender la población en situación de pobreza.

Diagrama 3 Inicios de la Asistencia en Colombia Red de Actores



Fuente:Elaboración propia.

La presencia de organizaciones de la sociedad civil y la iglesia, muestra a la estructura de la asistencia social como una acción material no exclusiva del Estado, donde la presencia de otro actor diferente a los gobiernos locales favorece el desarrollo de prácticas para la atención a la población vulnerable. Como base material, la red de actores identificada dentro del nivel institucional de análisis, representa una forma de organización que emerge producto de las condiciones políticas y sociales dentro de las cuales se conforma el Estado colombiano. La estructura que se consolida para asistir a la población indefensa, obedece a un Estado inexperto en el manejo de “lo social” y una organización legitimada, con amplia experticia en la atención de lo educativo, social y atención en salud.

De igual manera, la presencia de organizaciones de la sociedad civil revela motivaciones de la ciudadanía por participar y colaborar con el logro de objetivos de lucha contra la pobreza; como lo menciona Castro (2007^a; 2007b) la caridad y el desarrollo de actividades de

beneficencia estaban vinculados a sistemas de creencias cristianas que favorecían la organización de grupos de ciudadanos que encontraban en esta actividad, además de un reconocimiento social, el perfeccionamiento espiritual que le otorgaba la realización de actividades caritativas; siendo lo anterior, una motivación clave.

Las características de los actores que conforman la estructura para la asistencia social, muestran una base material fundamental para reconocer la estructura de “implementación” que la asistencia social llevaba a cabo. Las iniciativas de congregaciones religiosas de la iglesia católica eran ejecutadas en colaboración con ciudadanos que, bajo formas de organización promovidas por la iglesia, representaban un soporte logístico para el desarrollo de obras de caridad. La presencia del Estado dentro de la red de actores no es tan significativa en cuanto al número de organizaciones que sustentaban la red de la iglesia católica, sin embargo, desde mediados del siglo XIX el Estado sí tuvo diferentes papeles dentro de dicha red, pues como lo exponen Ortiz (2010) y Gonzales (1997) la iglesia luchó palmo a palmo con el Estado por la recuperación del poder arrebatado durante este periodo, éste tuvo un papel intermitente dentro de la asistencia social, Castro (2007), sostiene que hasta 1910, el Estado no mostraba muchas evidencias en materia de educación, asistencia social y salud pero en la red, lo hace con la presencia con los dos partidos políticos de mayor trayectoria en Colombia, el Partido Liberal y el Partido Conservador; la militancia del gobierno de turno en alguno de estos dos partidos marca la relevancia del Estado dentro de la red, pues como se observa, la red de actores está constituida en su gran mayoría por organizaciones relacionadas con la iglesia católica la cual apoyó desde la época republicana las ideologías del partido conservador (Arango, 1993; Loaiza, 2011; Ortiz, 2005; Plata, 2004).

El papel del Estado dentro de la red de actores adquiere dos connotaciones, según el partido político que esté en el poder: bajo un gobierno liberal la relación de la Iglesia con el Estado obedece a un interés pragmático dentro del cual el gobierno aprovecha los recursos y capacidades de iglesia católica para llevar a cabo servicios de asistencia en hospitales, escuelas públicas y atención a la población en pobreza (Castro, 2011). Bajo un gobierno conservador, donde la estructura de relaciones entre los actores se complejiza dado que las vinculaciones del partido conservador con la iglesia católica son explícitas en las acciones que cada uno hace, tanto en la política como en la religión (Loaiza, 2011).

En consecuencia, la iglesia muestra su vínculo con el Estado en reformas constitucionales como la de 1886 cuando se establece el catolicismo como religión oficial de la nación, se le delega a esta institución el control social de la ciudadanía y se inicia una misión evangelizadora masiva por diferentes territorios de Colombia. Por su parte, los miembros del partido conservador se vinculan activamente en actividades de organizaciones promotoras de la doctrina católica, ciudadanos de élite incluidos políticos y sus esposas lideran proyectos basados en la caridad cristiana teniendo una mayor presencia en las clases populares.

En este orden de ideas, al igual que la estructura que se conforma a partir de la red de actores, las estrategias y prácticas utilizados por éstos en sus interrelaciones muestran también las bases materiales de la lógica de asistencia social (Thornton & Ocasio, 2008; Thornton, *et al* (2012). Para abordar esta evidencia, es fundamental reconocer el papel de la iglesia en la conformación de parámetros y rutinas utilizados para llevar a cabo la asistencia social.

Como se había abordado en la primera parte del apartado del nivel institucional de análisis, la relación entre iglesia y Estado se constituye a partir de rupturas, disputas y tomas del poder

durante un periodo de casi un siglo, mientras tanto, la asistencia social se presenta como el principal espacio donde la iglesia demuestra conocimiento y experticia. En este sentido, la red de actores desarrolla patrones de acción que, si bien se consolidan con el paso del tiempo, existieron organizaciones con sólidas relaciones con la iglesia que consolidan las prácticas que movilizan la asistencia social dentro de la estructura mencionada.

Como ya se ha señalado, la Sociedad de San Vicente de Paúl desde mediados del siglo XIX desarrolla un proyecto de caridad arraigado a valores cristianos que se constituye en el principal motor de su actividad; si bien la Sociedad en repetidas ocasiones se promulga bajo una ideología laica (Uribe, 1908), los estudios realizados por Castro (2007^a; 2007^b) muestran los vínculos que muchos de sus miembros, menos los directivos, tenían con el partido conservador y la iglesia.

Teniendo en cuenta esto, la Sociedad desarrolla y perfecciona la visita domiciliaria como principal práctica para llevar a cabo su proyecto de caridad, ello constituye una base material importante dentro de la lógica de asistencia social, pues representa un referente metodológico que poco a poco es replicado por diferentes organizaciones de la sociedad civil y congregaciones religiosas para el desarrollo de la lógica en cuestión; por ejemplo, el Círculo de Obreros promovido por sacerdotes jesuitas y a Acción Católica, desarrollaba a partir de la visita domiciliaria el reconocimiento de las necesidades materiales y espirituales de hombres y mujeres de la clase obrera de Bogotá y hacía un acompañamiento que garantizaba el mejoramiento de la calidad de vida, así como la moralidad y las sanas costumbres de los obreros. En este sentido, la visita domiciliaria se convierte en la principal práctica para llegar a los hogares de la población menos favorecida que bajo unos fundamentos basados en la caridad cristiana, es la base para el

desarrollo de estrategias de impacto social como el fomento del ahorro, la vivienda popular y la educación en artes y oficios.

En materia económica, la Acción Católica desarrolla la estrategia de las Cajas de Ahorro, por medio de las cuales la clase obrera, en diferentes ciudades del país, forma un hábito de ahorro, accede a créditos y se consolidan programas específicos orientados a la adquisición de vivienda popular.

En materia de educación, las escuelas de artes y oficios, metodología desarrollada y perfeccionada por la Sociedad de San Vicente de Paúl, representa de igual manera una base material para comprender la lógica de acción de la asistencia social. Con esta iniciativa, la población beneficiaria contaba con un modelo educativo ajustado a su realidad social; por ejemplo, de manera paralela a las escuelas de artes y oficios, las escuelas nocturnas fueron una oportunidad importante para que los obreros jóvenes terminaran sus estudios.

En efecto, la estructura conformada alrededor de la consolidación de la asistencia social en Colombia cuenta con prácticas y estrategias orientadas a la generación de capacidades en relación a su formación y fortalecimiento económico a partir de las cajas de ahorro. El medio o la acción que permitía el acercamiento a las familias era la visita domiciliaria inicialmente desarrollada por la Sociedad de San Vicente donde sus miembros compartían valores sustentados en el catolicismo y en el proyecto de caridad.

Teniendo en cuenta esta base, Thornton y Ocasio (2008) y Thornton, *et al* (2012) recomiendan comprender la base simbólica desde la cual la estructura se conforma, al igual que las prácticas y estrategias desarrolladas por sus actores. Se hace fundamental reconocer los

significados, ideas y motivaciones que presentaban la red de actores en el marco de la asistencia social.

Como ya se ha señalado, la diversidad de actores que estuvieron presentes dentro de la estructura de la asistencia social evidencia la historia de relaciones y rupturas entre el Estado y la Iglesia católica. Congregaciones religiosas, cofradías, sociedades de ayuda mutua, partidos políticos y ciudadanos se relacionan dentro de una estructura informalmente promovida por iniciativas de la iglesia para desarrollar actividades de asistencia social, en su gran mayoría basadas en valores cristianos, dificultando la distinción entre lo que es la asistencia social, la caridad y la beneficencia. Precisamente, la diversidad de actores, sus ideas y motivaciones que los llevaron a ser partícipes de una actividad pública como lo es la asistencia social, hace pertinente reconocer las bases simbólicas que sustentan sus prácticas.

En lo referente a la participación de la iglesia, Ortiz (2005; 2013) conserva la presunción de motivaciones políticas de parte de ésta, pues desde la época de la colonia, la iglesia ocupó un lugar privilegiado en la sociedad, otorgado por la corona española; posterior a los procesos de independencia y el surgimiento del Estado, la iglesia es desposeída de sus propiedades y segregada del poder, sin embargo, sus relaciones con el partido conservador la convierten en un actor político clave en la lucha por el poder. Bajo esta perspectiva, se puede inferir que la presencia de la iglesia dentro de la red de actores está dada por intereses y motivaciones relacionadas con el poder político. No obstante, la postura de Castro (2011) da a entender la presencia de la iglesia dentro de esta de red de actores, desde una perspectiva diferente. Dadas las condiciones de organización con recursos y capacidades relacionados con la asistencia social, la iglesia era prácticamente la única organización con personal altamente instruido, y el gozo de

una legitimidad social excepcional que le permitía soportar frentes tradicionalmente ignorados por un Estado joven e inexperto. En este sentido, las posturas de Castro justifican la participación de la iglesia dentro de la red de actores como la promotora de iniciativas de asistencia social basadas en una doctrina religiosa que, si bien buscaba socorrer a los más necesitados, con sus fundamentos de Acción Católica buscaba promover la moralidad cristiana y las sanas costumbres.

Como se observa en el Diagrama 3, a medida que la iglesia promovía iniciativas para socorrer a los pobres, sus acciones fomentaban diferentes formas de organización que vinculaban a los ciudadanos, obreros y agrupaciones en general, en la conformación de diferentes proyectos orientados al mejoramiento de la calidad de vida de la población, a partir de ayudas materiales y espirituales.

Teniendo en cuenta esto, las motivaciones que rodean a actores como organizaciones civiles, y sociedades de ayuda mutua, los lleva a apoyar las iniciativas de la iglesia, según Castro (2007b) lo llevan a cabo dadas las afinidades de los fieles católicos relacionados con el proyecto de caridad, el cual tiene dos connotaciones simbólicas que sustentan tanto la motivación de la iglesia como la de los ciudadanos. La caridad se presenta como un medio de perfeccionamiento espiritual para quien la desarrolla, pero también como una obligación para quien se identifica como católico. Por otro lado, la caridad para quien la recibe, es decir, el socorrido, representa un espacio para la corrección de su moral y buenas costumbres dentro de las cuales se tienen en cuenta aspectos materiales como la higiene, la buena alimentación y aspectos simbólicos como la moral cristiana, las buenas costumbres y el cumplimiento de los sacramentos.

Asimismo, Castro (2008) aporta otro elemento importante para reconocer las motivaciones de organizaciones de mujeres como el Consejo de Señoras Benefactoras, las Damas de la Caridad entre otras, que se involucraron con las iniciativas de la iglesia. Según la autora, estas actividades eran uno de los pocos espacios donde la mujer, en este caso de la alta sociedad, podía desempeñar una labor diferente a la doméstica, participando en actividades de gestión y organización de obras sociales y visitas domiciliarias que le daban cierto reconocimiento social, resaltando que para la época señalada no era común que la mujer figurara públicamente como gestora o líder de proyectos.

En lo referente a las bases simbólicas que sustentan la práctica de la visita domiciliaria, se infiere que sus inicios están vinculados con los valores cristianos que sustentaban el proyecto de caridad. Dado el vínculo estrecho con los valores cristianos, la caridad era comprendida como una virtud que se diferenciaba significativamente de la filantropía, actividad comúnmente relacionado con los miembros del partido liberal o los no creyentes (Castro, 2009)

Teniendo en cuenta la diferencia entre ambos significados, la caridad cuenta con elementos espirituales que van más allá del socorro material, pues vela por el perfeccionamiento espiritual del socorrido a partir del cumplimiento de diferentes compromisos dentro de los cuales se tenía en cuenta el cumplimiento de los sacramentos como el sagrado matrimonio, el bautismo y la primera comunión. Mientras que la filantropía consiste en el bienestar material de los necesitados. La visita domiciliaria en sus inicios, busca identificar a partir de la noción de caridad, dos dimensiones fundamentales para realizar la “asistencia social”, una dimensión espiritual y una dimensión material, pues sin el socorro espiritual esto sería una actividad meramente filantrópica que no corresponde con los valores cristianos.

Las implicaciones que tienen estas dos categorías, lo espiritual y lo material, para comprender la base simbólica de la visita domiciliaria es fundamental dentro del nivel institucional de análisis, pues ello ayuda a comprender el significado de pobreza y las implicaciones para la acción dentro de la red de actores. Por un lado, se puede inferir que lo espiritual está inmerso dada la influencia de la iglesia dentro de la red de actores, pues sin socorro espiritual, ello representaría una actividad filantrópica que cualquier ciudadano no católico podría desempeñar. Desde una perspectiva diferente, lo espiritual puede ser asumido como una forma de intervención que buscaba desarrollar potencialidades dentro del socorrido para mejorar su condición de pobreza, pues el mero socorro material representaba un impacto menor en el mejoramiento de la condición del beneficiario.

Otro elemento que ayuda a comprender las bases simbólicas de la visita domiciliaria, es el sistema de categorización utilizado por la Sociedad de San Vicente de Paúl para diagnosticar la condición de vulnerabilidad del socorrido. Como se indica en la ilustración 8 existen dos categorías relevantes que orientaban las acciones de la visita domiciliaria. En primer lugar, la presencia femenina en cada una de las categorías utilizadas para diagnosticar la vulnerabilidad indica una relación del género con la vulnerabilidad; asimismo, la preponderancia de la familia como unidad básica de intervención.

Desde lo simbólico, la familia y el género orientan las acciones de la visita domiciliaria y se ven reflejadas en la oferta de programas orientados a la mujer y la familia.

En suma, desde la perspectiva de la regulación formal planteada por Friedberg (1992), la lógica de asistencia social plantea, dentro del nivel institucional de análisis, la configuración de patrones históricos que, con el paso del tiempo, quedaron presentes en la asistencia social en

Colombia, y por ende, representan para el presente estudio un punto de partida para comprender -bajo la perspectiva teórica de las lógicas institucionales- la configuración de la dimensión organizacional de implementación de la política pública de superación de la pobreza.

Si bien las condiciones históricas presentadas en este apartado muestran el surgimiento de la asistencia social como un producto ambiguo de relaciones, tensiones y acuerdos entre la iglesia y el Estado, las bases materiales y simbólicas que ésta presenta dieron origen a prácticas formales de asistencia social, teniendo en cuenta la estructura de relaciones con la sociedad civil; la visita domiciliaria como técnica aún vigente en la profesión del trabajo social; y sistemas de categorización de la pobreza. Dentro de este nivel de análisis, los elementos identificados dentro de la lógica de asistencia social proporcionan las bases necesarias para comprender la dimensión de regulación formal de la estructura de implementación de la política pública, objeto de estudio de caso.

La Lógica Asistencialista, como objeto de estudio, busca develar los patrones históricos que permiten identificar elementos de regulación no formal consolidados durante el periodo analizado.

Para el desarrollo de este análisis se toma como punto de partida los mismos hechos que dieron origen a la asistencia social en Colombia, sin embargo, para identificar los diferentes elementos que constituyen la dimensión no formal, la perspectiva de análisis busca incorporar las situaciones que según Alayón (1991) podrían representar las bases simbólicas y materiales que constituyen el asistencialismo. Aunque la lógica asistencialista como categoría, busca identificar los elementos de regulación no formal que la constituyen, dentro del presente nivel de análisis no se establecen diferencias sustanciales con la lógica de asistencia social dado que el surgimiento

de ambas obedece los mismos hechos históricos. Al contrario, se busca exponer, dentro de la estructura de relaciones, estrategias y prácticas, y desde lo simbólico, ideas y motivaciones que sirvan de punto de partida para comprender la incidencia de los patrones históricos sobre los niveles organizacional e individual de análisis. Por eso, dentro de la categoría de lógica asistencialista se hacen explícitas las bases simbólicas y materiales que dan paso a la regulación no formal de la asistencia social en la época.

El punto de partida para la identificación de las bases materiales, es la estructura de relaciones; igual que con la otra lógica, la presencia de la iglesia y las organizaciones que ella promovía, las sociedades de ayuda mutua, organizaciones de la sociedad civil y el Estado siguen presentes, sin embargo, desde la perspectiva de regulación no formal se pueden develar patrones de relaciones y motivaciones diferentes a los de la asistencia social.

Botero (1995) confronta la supuesta posición laica que tenía la Sociedad dentro de la cual se establece la no afiliación con ninguna ideología política ni religiosa, aunque dentro de este nivel de análisis se deja en claro la estrecha de la relación de esta organización con la iglesia. Botero (1995) clarifica a partir de evidencias históricas, el fuerte vínculo de la sociedad de San Vicente con líderes políticos que en su juventud fueron miembros activos de la organización ocupando cargos directivos y posteriormente serían congresistas, gobernadores y hasta presidente de la república. Para el autor, existe una correlación que no obedece a la causalidad entre la política y la Sociedad.

Es decir, a la dimensión de regulación no formal se incorporan motivaciones adicionales entre dos actores, los políticos especialmente del partido conservador y socios de la Sociedad

promovida por intereses de la iglesia católica. Para Botero (1995) la Sociedad más que una cofradía dedicada a obras de caridad cristiana, servía de trampolín para los futuros gobernantes.

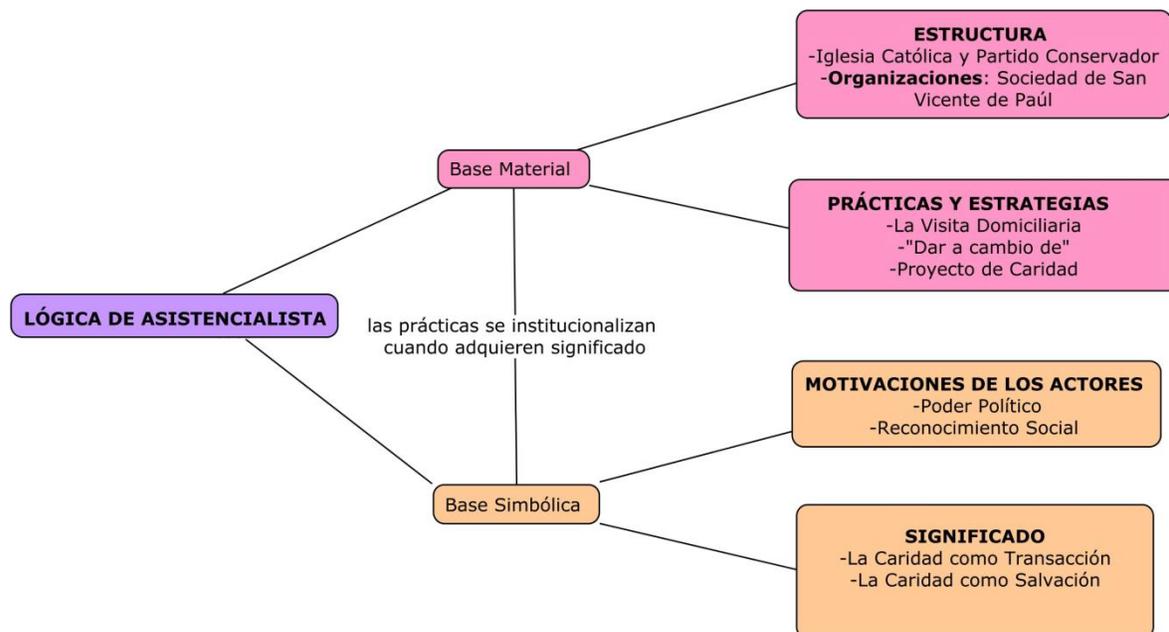
En esta perspectiva, la visita domiciliaria representaba un medio para acercarse a las clases populares donde el socorro material y espiritual se convertían en dádivas para que el socorrido reconociera en los miembros de la Sociedad, un medio proveedor para suplir sus necesidades.

Aunque la diferencia entre caridad y filantropía siguen siendo la base distintiva de la iglesia y de organizaciones como la Sociedad de San Vicente, la perspectiva que ofrece Botero (1995) orienta este análisis para comprender motivaciones adicionales de la Sociedad, la Iglesia y el partido conservador. La visita domiciliaria y el proyecto de caridad se constituyen, entonces, como una poderosa herramienta de captación de votantes y posicionamiento de una ideología política y religiosa que busca establecer una relación directa con la familia socorrida, contando con herramientas espirituales y materiales que garantizaban su aceptación. Bajo esta perspectiva, el vínculo entre políticos con las Sociedad de San Vicente y al mismo tiempo con la iglesia hace visible una estrategia como base material de la lógica asistencialista. Por una parte, los socios cuyos vínculos familiares y políticos los ubican dentro de la élite conservadora de las ciudades, hacen uso de la visita domiciliaria y el proyecto de caridad buscando dos posibles fines: primero garantizar la moral y las buenas costumbres propias de la doctrina cristiana y el partido conservador; segundo, una “transacción” entre familia y socio, pues el primero cumplía ciertos requisitos morales a cambio de obtener socorros materiales como vivienda, alimento, ayudas económicas, entre otros y el socio recibía reconocimiento y gratitud, convirtiéndose en un potencial votante.

El desarrollo de este tipo de estrategias “dar a cambio de” representa un patrón importante para la consolidación de la lógica asistencialista, pues como bien se ha mencionado, el socio tiene afiliaciones políticas y posteriormente ocupa cargos dentro del Estado gracias a los votos del socorrido. De igual manera, este tipo de estrategias son relacionadas directamente con la asistencia social que para la época se desarrollaba con el liderazgo de la iglesia y de organizaciones ya mencionadas. Dicho patrón, según Alayón (1991), crea un efecto paliativo en la población en situación de pobreza y al mismo tiempo, crea el imaginario de que la asistencia social consiste en dar ayudas materiales para mejorar la situación.

Teniendo en cuenta a Botero (1995), los partidos políticos entran a ser un actor relevante dentro de la red de asistencia social, si son conservadores, pueden representar la ideología católica dentro del proyecto de caridad, de igual manera si son liberales ven dentro de la clase popular un espacio para conseguir votantes a cambio del acto de dar.

Diagrama 4: Lógica de Asistencialista



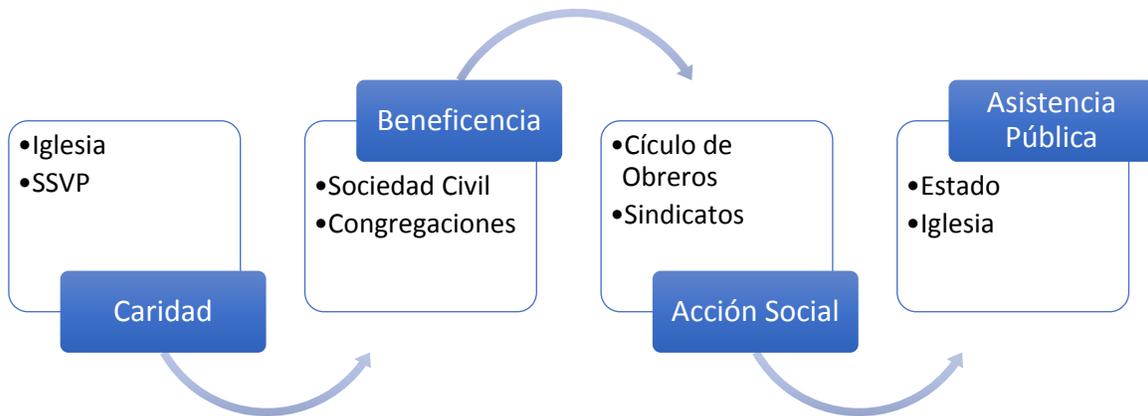
Fuente: Elaboración propia.

A manera de conclusión, el nivel institucional de análisis proporciona un panorama histórico dentro del cual surge la asistencia social en Colombia; de acuerdo con las consideraciones presentadas a partir de estudios históricos citados, se infiere que dicha actividad, que en la actualidad constituye un componente fundamental de la política social, emerge como producto de las estrechas relaciones entre el Estado y la iglesia, siendo ésta el principal actor promotor de iniciativas de lucha contra la pobreza. En este escenario, se identifican estructuras, estrategias y prácticas que, de manera paulatina, se consolidan desde el nacimiento del Estado republicano hasta mediados del siglo XX como un referente para el desarrollo de las actividades de asistencia social de parte de organizaciones civiles y los gobiernos.

La presencia de la iglesia dentro de esta estructura, demarca significativamente la configuración de la red de actores que participan en la asistencia social y al mismo tiempo provee de elementos simbólicos para el desarrollo de estrategias y prácticas. Así, la relación entre iglesia y Estado hace de la asistencia social un proceso laxo, no lineal donde se abre la posibilidad de participación de diferentes actores, pues dentro de ésta, el proyecto de caridad se presenta como el principal móvil para el desarrollo de actividades de asistencia.

Teniendo en cuenta estas características, los inicios de la asistencia social como actividad gubernamental están íntimamente relacionada con lo que dentro de este nivel de análisis se ha planteado como caridad cristiana. Castro (2007^a) expone en la Ilustración 15 una línea que orienta el proceso de consolidación paulatina de la asistencia social y dentro de la cual se observa la caridad como punto de partida y la participación de la iglesia en lo que más tarde se consolidaría como la asistencia pública.

Ilustración 15: Consolidación de Asistencia Social



Fuente: Castro, 2007^a. *Los inicios de la asistencia social en Colombia*

Castro (2007^a) expone que la constitución de la asistencia social en Colombia fue un proceso paulatino donde se establece una línea delgada entre los principios de la caridad, promovida por la iglesia y la asistencia social como política pública formalizada. Aún dentro de su formalización, la iglesia sigue actuando como operadora de programas sociales, así como también en la administración de hospitales, colegios y orfanatos.

La forma ambigua y laxa como se constituye la asistencia social representa, para este trabajo, la base institucional dentro de la cual se forman patrones históricos posteriormente reproducidos en las estructuras de implementación de la asistencia pública. En este sentido, estructuras y prácticas con una base simbólica proporcionada por la iglesia y el sector político configuran las lógicas institucionales desde las cuales se observa una regulación mixta de los procesos de implementación de la política pública de superación de la pobreza. Si bien, dentro de estas categorías de habla de asistencia social y asistencialismo, el nivel institucional de análisis

permite evidenciar la dependencia de una o la otra, lo cual las hace desde lo conceptual diferentes pero institucionalmente complementarias, dado que ambas surgen como producto de la relación iglesia-Estado.

Ambas lógicas institucionales proporcionan elementos para comprender el funcionamiento de la regulación mixta, abordado dentro de los diversos apartados. Las formas de cooperación de los actores desde una dimensión formal y no formal, así como la codependencia para el logro de objetivos, lleva a explicar la presencia de estructuras no previstas desde la formulación de la política pública, la participación de actores y sus motivaciones para involucrarse dentro de la red de actores.

Nivel Organizacional de Análisis: configuración de la regulación mixta.

Siguiendo la mirada de las lógicas institucionales, el presente nivel de análisis expone las características que, estructuralmente, han configurado la implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema denominada Red Unidos. De acuerdo con este propósito se parte de la noción de campo organizacional presentada por Powell y DiMaggio (1983) dentro de la cual se refieren al conjunto de organizaciones que constituyen un área reconocida de la vida institucional, donde el análisis no se limita a las empresas o redes que la componen sino a la totalidad de actores que interactúan dentro de ella. Bajo esta perspectiva, el presente apartado busca esclarecer los diferentes actores que configuran la dimensión organizacional de la implementación de dicha política pública, reconociendo los efectos estructurales que las lógicas de asistencia social y asistencialista han tenido sobre la implementación y configuración de las relaciones entre los actores que intervienen en la red.

Se plantean entonces, los efectos que tienen la lógica de asistencia social y la lógica asistencialista sobre la estructura; estrategias y prácticas que han configurado la implementación de la Red Unidos; asimismo se consideran las bases simbólicas como motivaciones y significados que las soportan. El nivel organizacional de análisis busca identificar, desde estas lógicas, elementos que desde la noción de regulación formal y no formal presentada por Friedberg (1992) constituyen la base para explicar la incidencia que tiene los sectores institucionales de la iglesia y el Estado en la configuración de dimensión organizacional de implementación, que el autor en mención expone como acción organizada.

Ahora, la Red Unidos se presenta entonces como una política social formulada con el propósito de constituir una red de protección social que sirva de estrategia para la superación de la pobreza. La ley 1785 (2016) la describe como:

La Red Unidos es el conjunto de actores, que contribuyen en la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema.

La Red Unidos está conformada por las entidades del Estado que presten servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, Alcaldías y Gobernaciones, el Sector Privado y Organizaciones de la Sociedad Civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario de acuerdo con el artículo 5° de la presente ley.(sp)

A partir de esta definición, se infiere que la implementación de la Red Unidos como política pública, presenta características particulares que la hacen diferente a otro tipo de políticas orientadas a la superación de la pobreza, ésta representa una estrategia del gobierno nacional orientada a la integración de diferentes actores sociales, incluida la familia beneficiaria, cuyo objetivo está enfocado en la superación de la pobreza extrema. Como política pública se

autodetiene como un conjunto de actores configurados en forma de red dentro de la cual interactúan entidades del Estado, gobiernos departamentales y municipales, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y la familia.

En este marco, la estructura de implementación de la Red posee características que la hacen compleja, laxa, con diferentes componentes de orden no formal que constituyen su esencia. Las implicaciones de este hecho, hacen de ésta un fenómeno social organizacional dentro de la cual diversidad de actores se ha integrado, algunos con motivaciones e intereses diferentes, para el logro del objetivo de la política pública (Berman, 1978; Elmore, 1980; Miller & Demir, 2007; Pressman & Wildavsky, 1973; Pulz & Treib, 2007; Lovseth, 2000).

Como consecuencia, la interacción de los actores configura una dimensión organizacional en la implementación dentro de la cual intervienen lógicas formales de regulación incorporadas por los objetivos de la política pública y al mismo tiempo la intervención de lógicas no formales que, si bien no se ubican dentro de los objetivos formales, hacen parte de su dinámica social y organizacional. Ambas dimensiones, hacen de la Red Unidos una acción organizada de regulación mixta donde convergen la lógica de asistencia social dentro de la cual se busca el cumplimiento de los objetivos formales, y la lógica asistencialista, que involucra estructuras y prácticas no formales, pero que, acorde con su dinámica, representan una base importante para el cumplimiento de los objetivos formales (Friedberg, 1992).

En este sentido, el nivel organizacional de análisis muestra los efectos que los sectores institucionales analizados, iglesia y Estado, tienen sobre la estructura de implementación de la Red Unidos identificando las bases materiales y simbólicas que constituyen la asistencia social y

el asistencialismo en este nivel. Así, las evidencias recolectadas en el trabajo de campo muestran dichos efectos, tanto en la estructura de Red como en las prácticas de los actores.

Un punto de partida importante dentro de este nivel de análisis es el reconocimiento de la estructura formal de implementación de la Red en el caso de estudio. La implementación de esta política pública presenta connotaciones normativas relativamente simples, sin embargo, desde su connotación de sistema de acción, representa una estructura compleja y laxa que aparentemente no es visible. Ahora bien, los objetivos de la política pública representan según Berman (1978) un marco inicial para reconocer, al menos desde su connotación formal, la estructura de implementación. Dentro de la Red Unidos se expresan 26 logros, el alcance de estos muestra grados o niveles de superación de la pobreza, lo cual orienta en la apreciación de la estructura formal de implementación.

Cuando se consolida la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, inicialmente denominada JUNTOS, en coherencia con la medición de pobreza multidimensional en Colombia, se revisaron las 9 dimensiones y 45 logros actuales de la Estrategia. Como resultado, se obtuvo un esquema de 5 dimensiones familiares y 26 logros directamente relacionados con las privaciones del Índice de Pobreza Multidimensional y el Índice de pobreza extrema monetaria, alineándonos así, con las metas que en materia de pobreza fija del actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país. Éste definió el rediseño de la Estrategia Red UNIDOS “ajustando el acompañamiento familiar y comunitario en sus dimensiones y logros con un enfoque que apunte de manera directa a incidir en las causas de la pobreza extrema y las trampas de pobreza” (sf).

Con el fin de alcanzar este propósito, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE- realizó una revisión general del modelo de acompañamiento familiar en la definición de logros y los criterios de promoción de la estrategia. Se evidenció la existencia de un número muy amplio de logros, que en algunos casos resultaban complejos, redundantes e innecesarios para identificar las condiciones de pobreza de los hogares acompañados.

Con este panorama, el reajuste de los logros implicó la identificación de aquellos que estuvieran directamente vinculados con la definición de la pobreza y en estrecha relación con las mediciones establecidas en los índices anteriormente descritos de pobreza multidimensional o monetaria. Se buscó una redacción más precisa que permitiera definir indicadores de fácil seguimiento. El resultado de este ejercicio es un conjunto de 26 logros, de los cuales se definieron 11 como necesarios para la promoción. (Ver Ilustración 16)

Ilustración 16: Plan de Logros en la Red Unidos



Fuente: ANSPE, 2015. *Informe de Gestión*

Desde el componente de acompañamiento familiar, se busca cumplir con objetivos que apuntan a dimensiones como salud, educación, vivienda, dinámica familiar y trabajo. Esto supone la participación de agencias gubernamentales de diferentes sectores de la política pública que desde su estructura y misión se incorporan a la Red Unidos donde a partir de sus recursos y capacidades contribuyen a la superación de la pobreza.

Por otro lado, el componente de acompañamiento comunitario está orientado hacia la creación de capacidades de organización y participación de la comunidad, dentro se encuentra inmersa la familia en condición de pobreza extrema.

Ilustración 17. Logros de Acompañamiento Familiar.



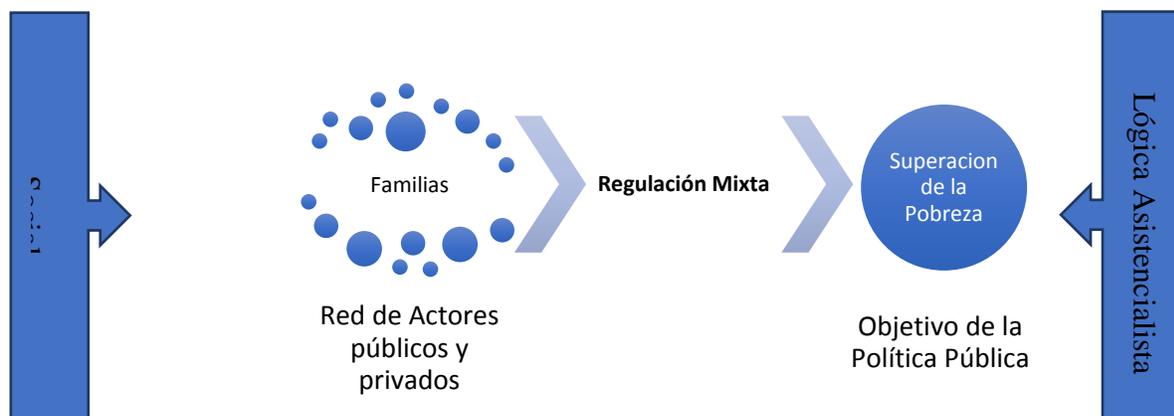
Fuente: ANSPE, 2015. *Informe de Gestión*

Ambos componentes, dentro del nivel organizacional de análisis identifican la participación de diferentes actores del sector público y privado para el cumplimiento de los logros establecidos. A pesar de que la participación de organizaciones públicas se destaca dentro de la

estructura formal de implementación, dimensiones como el desarrollo productivo, ingresos y trabajo, abren la posibilidad a la empresa privada de participar como un actor dentro de la red.

Desde un punto de vista formal, la implementación de la política pública se observa como una acción administrativa más o menos simple donde, acorde con unas disposiciones gubernamentales, actúan según a su oferta programática alrededor de una población como la Red Unidos. Dentro del caso de estudio, la estructura de implementación se visualizaría igual como en el Diagrama 5.

Diagrama 5: Articulación de la estructura de implementación de la Red



Fuente: Elaboración Propia

Según esta relación, la política pública en su implementación, adquiere una configuración de red de actores públicos y privados, dentro de los cuales se encuentra inmersa la familia como actor principal. La interacción de estos actores se encuentra motivada, inicialmente, por el cumplimiento de un objetivo: la superación de la pobreza, sin embargo, su participación se da dentro de un espacio institucionalizado por lógicas conformadas a partir de patrones históricos (Thornton & Ocasio, 2008; Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012) que determinan la estructura de implementación y la manera como los actores se organizan dentro de un campo (Powell & DiMaggio, 1983). Adicionalmente, la presencia de dos fuerzas institucionales hace que dentro

de la estructura de implementación intervengan dos dimensiones de regulación diferentes, formal y no formal (Friedberg, 1992). Desde lo formal se consideran las acciones impulsadas por la política pública para superar la pobreza las cuales son producto de una lógica institucional de asistencia social reflejada en las estructuras y estrategias para atender a la población; por otro, desde lo no formal, los participantes existentes y otros que emergen producto de la dinámica social de la red, crean estructuras paralelas y estrategias alternativas que soportan el cumplimiento de objetivos; ambas coexisten dentro de un espacio de regulación mixta.

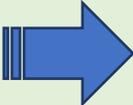
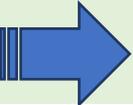
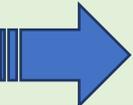
En este orden de ideas, la Lógica de Asistencia Social representa, dentro del nivel organizacional de análisis, una fuente determinante de la estructura de implementación; desde los macro supuestos de las lógicas institucionales, Thornton, *et al* (2012) en complemento con la posición de Alford y Friedland (1985) orientan que la estabilidad de las estructuras está relacionada con el entendimiento de los significados que les atribuyen a las estructuras sociales institucionalizadas. Por consiguiente, la lógica de asistencia social, la cual está constituida a partir de patrones históricos de comportamiento con unas bases simbólicas y materiales producto de la relación entre la iglesia y el Estado, representa un factor constitutivo de la actual estructura de implementación de la Red Unidos.

En cuanto a la estructura formal de implementación, se observa que la participación de actores dentro de la red está basada en el cumplimiento del objetivo de superar la pobreza. Para ello la red se ha estructurado de acuerdo al concepto de pobreza multidimensional donde se asume ésta como un fenómeno con múltiples causas y efectos para la población. En este sentido, dimensiones como salud, educación y capacitación, habitabilidad, ingresos, trabajo y dinámica

familiar, dan cuenta de un concepto de pobreza que determina la estructura y participación de diferentes actores(ANSPE, 2015).

La lógica de asistencia social conserva una base material importante en cuanto a la manera como están estructurados formalmente los actores para la implementación de la política pública. Desde el nivel institucional de análisis se propone que la participación de actores como organizaciones de la sociedad civil, iglesia y gobierno constituyen una estructura típica en la prestación de servicios de asistencia social. Como consecuencia se observa que, en el planteamiento organizacional, la estructura de implementación de la Red Unidos conserva un patrón de organización similar al de la asistencia social desarrollada desde mediados del siglo XIX; aspectos como la escuela de artes y oficios, el ahorro y la vivienda, el acceso a la salud y medicamentos, representan formas similares de lucha contra la pobreza.

Tabla 4:Relación entre el nivel institucional y nivel organizacional con la Red Unidos.

Nivel Institucional	Nivel Organizacional	Dimensión
Escuela de Artes y oficios 	-Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. -Pastoral social- Iglesia. -Empresa privada. -ONG.	Educación y Capacitación Ingresos y Trabajo
Caja de Ahorros 	-Mujeres Ahorradoras -Programas especiales con la banca privada	Ingresos y Trabajo
Vivienda 	-Subsidios para vivienda -Caja de Vivienda popular	Habitabilidad

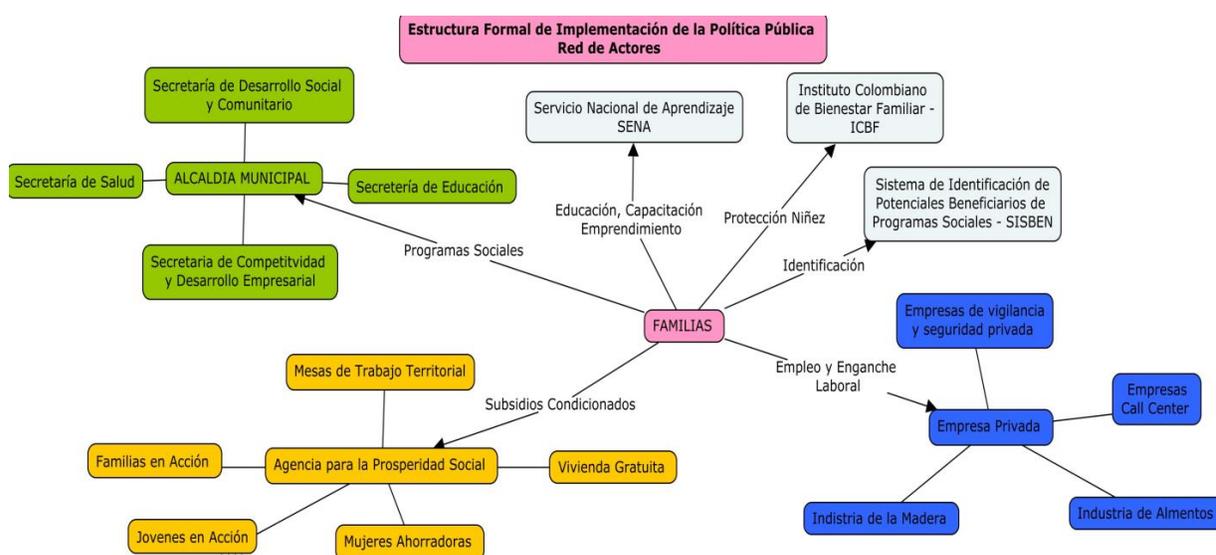
Fuente:Elaboración propia.

Si bien la estructura de implementación de la política pública conserva algunos elementos de la asistencia social, en la actualidad se observa la participación de actores que para el periodo analizado en el nivel institucional no se evidenciaban; por ejemplo, la participación de la empresa privada representa un actor relevante dentro de la lucha contra la pobreza. Aunque la participación de la iglesia sigue vigente, emergen otro tipo de actores de amplia influencia sobre la dinámica de la red. Sin embargo, dentro del nivel organizacional de análisis se considera una herencia importante el hecho de que la asistencia social como política pública no tenga un comportamiento lineal y de participación exclusiva de actores públicos. El origen y consolidación de la asistencia social, si bien se da por iniciativa de la iglesia católica, su promoción y desarrollo se da a partir de la participación de la sociedad civil y de actores privados con diferentes estrategias vinculadas a frentes como la salud, educación y protección. Este hecho demarca la forma de implementación de la política social de superación de la pobreza y la diferencia de otras, como la política de educación, salud, infraestructura, etc., que conservan una lógica “*top down*” con una mínima participación de actores privados.

Según esto, la Red Unidos desde su formulación, abre la posibilidad de participación a diferentes actores haciendo que su implementación sea compleja, laxa y con diferentes componentes informales que hace difícil su caracterización como una acción eminentemente pública. Se puede inferir entonces, que la lucha contra la pobreza extrema nunca ha sido una responsabilidad exclusiva del Estado pues su consolidación como política pública es el resultado un proceso paulatino de transformación que inicia con la caridad y la beneficencia privada pasando a ser una responsabilidad pública, pero con estrategias que conservan la experiencia y relaciones establecidas con la sociedad civil (Castro, 2011).

Para el caso particular de implementación en el municipio y comuna analizada, se observa la participación relevante de la empresa privada, la alcaldía municipal y la Agencia Nacional para la Prosperidad Social, desde la cual la Red Unidos es direccionada. Las evidencias empíricas encontradas en las narrativas de los sujetos entrevistados y revisión documental realizada, dan cuenta de esta estructura y de la forma como cada uno de los actores se ha ido involucrando a partir de sus intereses.

Diagrama 6. Estructura Formal de Implementación de la Política Pública Red de Actores



Fuente: ANSPE, 2015. Informe de Gestión

Teniendo en cuenta las relaciones plasmadas en el diagrama, la alcaldía municipal tiene una participación preponderante frente a otros actores, de acuerdo con las narrativas del personal directivo de la Red Unidos (ver tabla 4), uno de los principales aliados es ésta; acorde con los 26 logros formulados (ver Ilustración 16), la alcaldía, a partir de los programas sociales ofrecidos desde sus secretarías, logra cubrir la mayoría de éstos. Vale la pena resaltar las características de esta relación, pues se ha ido constituyendo como una herramienta de gobernanza para el alcalde de turno, y para la Red Unidos una garantía en el cumplimiento de logros.

La llegada al municipio de la Red como política pública, representa la activación de relaciones interinstitucionales, que consolidan relaciones según a los intereses de los actores.

Tabla 5: Extracto de entrevista semi estructurada (Red Unidos)

Narrativas Personal Directivo Red Unidos Lógica de Asistencia Social- (Estructura)	
14:18 ENTREVISTADOR:	Usted me decía que el principal aliado para la superación de la pobreza en el municipio es la Alcaldía, ¿por qué?
SUJETO CLAVE:	Por la cantidad de secretarías y programas que maneja y todos están concentrados acá; nosotros trabajamos con 26 logros y la mayoría de los 26 logros de los programas se cumplen y se superan con los programas de la administración municipal, no todos, pero si la mayoría y están incluidos en los planes de gobierno y la articulación con Red Unidos se hizo un trabajo el año pasado para que quedara en los planes de gobierno de cada alcaldía.
1810: ENTREVISTADOR:	¿Específicamente en el caso de este municipio cuáles han sido las organizaciones que usted considere claves en la superación de la pobreza extrema?
SUJETO CLAVE:	Yo diría que aliados importantes la Alcaldía en primer lugar, aliado también puede ser Prosperidad Social, aunque somos hijitos de Prosperidad y pertenecemos a Prosperidad, prosperidad maneja una cantidad de programas y la prioridad para ellos siempre son familias Unidos, el SENA.
ENTREVISTADOR:	¿Por qué la Alcaldía?
SUJETO CLAVE:	Porque la Alcaldía a puesto toda la voluntad, los alcaldes son absolutamente importante para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de Red Unidos, la Alcaldía es quien tiene el listado de familias y no lo tiene que entregar, a través de Planeación Nacional pudiera acceder al listado pero tenemos que contar con la voluntad del alcalde; todas las secretarías de la Alcaldía son básicas, es más, hay un cargo que se llama Delegada Municipal y hay Delegada Departamental, esas personas son nombradas por el Alcalde como enlace directo entre Alcaldía y Red Unidos, entonces desde ahí parte que el aliado principal tiene que ser el Alcalde; a veces por voluntades políticas hay peleas con los alcaldes, es decir, hay municipios de dos o tres cogestores y el Alcalde no quiere a los cogestores porque son de corriente política diferente o porque tuvieron problemas y se nos dificulta la gestión, por eso el Alcalde es tan importante, todo, todo tiene que ser de la mano del Alcalde.
18:25	Otro ejemplo, El SISBEN funcionaba pero no tenía la relevancia que tiene ahora, entonces la gente se inscribía en el SISBEN y lo que pasaba era que cualquier cosita que llegara de pronto podían tener el acceso y la posibilidad del servicio de salud sin costo, subsidiado, pero con Red Unidos el SISBEN tomo una fuerza diferente porque ya a través de las personas que están beneficiadas con el SISBEN se canalizan todas esas ofertas entonces para los alcaldes también es de gran importancia Red Unidos porque pueden mostrar su gestión a través de las ofertas que llegan por el SISBEN que van directamente a esas familias vulnerables.
1:11 ENTREVISTADOR:	¿Cuándo llega Red Unidos a la Alcaldía qué personas o instituciones identifican ustedes con los que puedan trabajar para cumplir esos logros?
SUJETO CLAVE:	Obviamente todas nuestras secretarías, pero con las que más trabajamos fue salud y educación y obviamente con nuestra Secretaría de Desarrollo Social, pero también con la Caja de la Vivienda para hacer mejoramiento de vivienda fue muy bueno, pero también digamos que al final fueron llegando otros que fue la industria de alimentos que le abrió las puertas a personas que no habían terminado el estudio y que tenían primero y segundo como empacadores o para que aprendieran otras actividades, la Alcaldía también dijo no entonces vamos a incluir dentro de los contratos que hace la Alcaldía que obviamente es con un contratistas particular pero también le vamos a decir que tenga en cuenta a los de Unidos, que empiece a revisar que quede población en pobreza extrema. Con el ejército se hizo una labor muy buena en la consecución de las libretas militares para nuestra población, con CEDER que es para discapacidades, entonces para capacitación frente al

tema tanto para los cogestores, como para las familias, para el manejo de la población en situación de discapacidad digamos que fue muy buena la labor, pero posteriormente el CEDER tuvo un contrato con Prosperidad que tenía que ver con nuestra población con discapacidad entonces digamos que todo fue unido. Lo que hizo en ese momento Acción Social es Unidos va aparte, pero tenemos unos contratos que nos interesan y que van dirigidos a la población de Unidos, a veces incluían a Familias en Acción, pero eso también ayudó a que la gente se motivara y dijera esto está como chévere, esto si representa una situación diferente, entonces eso va motivando.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 5, permite establecer la naturaleza de la participación de la alcaldía como un actor relevante dentro de la red. La llegada de un gobernante a la alcaldía municipal implica la construcción de un plan de gobierno y construcción de relaciones que, por intereses y filiaciones políticas, pueden facilitar u obstaculizar el cumplimiento de objetivos. En este contexto, LaRed Unidos se presenta como un recurso que los alcaldes pueden usar para llevar ejecutar sus planes de gobierno, sin embargo, no siempre se da, pues dentro del ámbito político del municipio analizado –Manizales- representa los intereses políticos del actual gobierno nacional con el cual diferentes corrientes tienen confrontación.

Ahora bien, la esencia de la Red como política pública representa, desde la perspectiva de los macro supuestos presentados por Thornton, *et al* (2012), un mecanismo regulativo y normativo de implementación local, pues desde sus acciones y reglamentaciones, orienta a las organizaciones locales, en este caso la alcaldía, a tener una estructura determinada para el cumplimiento de los objetivos de superación de la pobreza extrema. Bajo esta perspectiva, la lógica de asistencia social se materializa en la estructura de implementación, indicando a las alcaldías municipales qué estructura adoptar y qué papel tener dentro de la implementación. En términos de Scott (2008), la relación entre Red Unidos y la alcaldía puede explicarse a partir de la existencia de pilares normativos dentro del campo organizacional, inicialmente promovidos por el Estado para garantizar la implementación de la política pública a nivel local.

De igual manera, otro actor que tiene una participación activa dentro de la red es la empresa privada. Desde el nivel institucional de análisis, la participación de la empresa privada no se presentaba de manera tan visible como sí lo era la participación de la iglesia o las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo en el nivel organizacional la empresa aparece como un actor relevante en la estructura formal de implementación; aunque sus intereses suelen estar enfocados dentro de lo económico, las narrativas centradas en la responsabilidad social empresarial la llevan a tener una participación activa dentro de la implementación, cooperando con proyectos sociales de capacitación y entrenamiento de jóvenes para el enganche laboral. Ahora bien, las motivaciones de la empresa privada pueden llegar a tener diferentes interpretaciones en torno a su participación dentro de la política de superación de la pobreza extrema; por un lado, el desarrollo de proyectos de responsabilidad social empresarial lleva a la empresa a tener beneficios tributarios dentro de su actividad, lo cual se ve representado en beneficios económicos; por otro, las empresas que participan dentro de la red se caracterizan por ser del sector industrial, de servicios de *call center* y seguridad privada, donde la formación de competencias laborales se puede desarrollar a corto plazo e incorporar al personal en áreas fundamentalmente operativas.

De acuerdo con la Tabla 6, las narrativas del personal directivo de la Red y del personal de gestión de talento humano de una de las empresas visitadas, resaltan la importancia de la incorporación de la población beneficiaria en las actividades de la empresa privada.

Tabla 6: Extracto de entrevista semi estructurada (Empresa privada)

Narrativas del Personal de Unidos y Empresa Privada. Lógica de Asistencia Social- Base Material (Estructura)	
7:7 ENTREVISTADOR: ¿Qué empresas se veían interesadas en recibir a este tipo de población?	SUJETO CLAVE: <i>Los call center:</i> Digitex, PeopleContact; Emergia; hubo otras en la Súper de Alimentos, hubo otra en Celar, en Cervitecol; en esas empresas nos recibieron la gente pero la verdad es que no fue muy buena la experiencia de hecho muchas empresas nos cerraron las puertas, porque en la Súper hubo mucha gente que se fue para robar, entonces fue muy complicado.
21:4 SUJETO CLAVE: Más por la conciencia de la misma empresa de apoyar la parte social y mucho más por los beneficios que da el gobierno, por el apoyo de la empresa a la parte social, entonces ellos saben que tiene unos beneficios tributarios y se acogen ,y ayudan a superar pobreza extrema. ¿Cómo es con el SENA?	El SENA es un aliado fundamental para nosotros, ellos nos capacitan, nos pasan los cursos y también con las empresa contratan al primer empleo, de los noventa mil primeros empleos que sacó el gobierno nacional, entonces ahí colocamos a muchas personas de nuestra estrategia para empezar a trabajar; además hay empresa como Terpel, todas esas grandes organizaciones tiene un rubro para la parte social independientemente que eso es una obligación de ellos para lo que trabajan la parte social en su entorno por ejemplo con Madeal también hemos trabajado, ellos tienen responsabilidad de trabajar en su entorno, entonces ellos tienen un programa para capacitar a los niños de once para que ellos sepan cómo es un trabajo y cómo es una empresa; entonces así es lo que nosotros hacemos como implementando y ellos se vinculan con nosotros; no es fácil, hay muchos procesos desde el gobierno nacional que son un poco más lentos que en la empresa privada, en la empresa privada todo es ya pero con el gobierno hay que ir con unos requerimientos y documentaciones, pero ahí vamos haciendo sinergia
21:8 ENTREVISTADOR: ¿Qué gana el empresario al aliarse con ustedes y no con su trabajo independiente y sus programas?	SUJETO CLAVE: El empresario en muchas partes gana la reducción en todo lo tributario y además nosotros le vamos a poder dar una mano de obra que a veces es difícil de conseguir, en el mercado no es fácil de conseguir mano de obra económica no calificada, pero nosotros la estamos calificando con el SENA y les estamos dando la oportunidad para que ellos se abran un poquito más porque la población vulnerable de nosotros no es estable en sus trabajos, se caracteriza por ser muy nómada y casi siempre es un salario mínimo y dicen como es un salario mínimo venga yo me paso para allá y hago otra cosa, entonces es como eso.
18:14 La gente empezó a preguntarse ¿qué es Red Unidos?, ¿qué es lo que hacen? Y los cogestores muy hábilmente le cuentan que tienen el registro de población vulnerable, entonces se están dando cuenta que por ahí es más fácil el camino y lo están haciendo; yo recuerdo que la Fundación Luker se vinculó con nosotros en algún momento con una oferta, Súper de Alimentos dijo yo quiero hacer parte, los <i>Call Center</i> también, como ellos tienen alta rotación entonces en algún momento nos mandan las vacantes que tienen y preparan la gente y las vinculan con el <i>Call Center</i> , entonces se empezaron a dar cuenta que por aquí es un poquito más fácil el camino y empezaron a aportar, buscando beneficios para ellos y beneficios para nosotros.	
52:9 ENTREVISTADOR: ¿Por qué han tenido una relación tan cercana con la Alcaldía?	SUJETO CLAVE: Nosotros somos una empresa mixta y tenemos proyectos con la Alcaldía, nos encargamos de capacitarle la gente que ellos nos dicen, son los convenios que se tienen directamente con la Alcaldía de años atrás.
ENTREVISTADOR: ¿Con algún gobierno específico?	SUJETO CLAVE: No, ha sido un proyecto que ha tenido la Alcaldía con PeopleContact, es un proyecto que ha traído por la comunidad, es decir, es un proyecto que sigue porque ha visto resultados positivos, esos resultados positivos en cuanto a la sociedad, que los jóvenes no se pierdan en el vicio, la calle, sino que ha visto que estos programas han ayudado mucho a la juventud y a la comunidad vulnerable, por eso es que el alcalde que llega o el que vaya a seguir continua con el proyecto porque sabe que ha dado resultados muy positivos.

Fuente: Elaboración propia

Estas evidencias dan cuenta de un discurso de responsabilidad social empresarial dentro del cual la empresa privada se circunscribe para participar dentro de la Red Unidos. Gracias al vínculo establecido entre el Sistema Nacional de Aprendizaje –SENA-, empresa privada y la Red, la incorporación de la población beneficiaria al sector productivo se da de manera espontánea y operativa a partir la experiencia que se ha consolidado a lo largo de la implementación por medio de proyectos de enganche laboral, formación y entrenamiento.

Desde Scott (2008), la responsabilidad social empresarial puede ser vista como una fuente de legitimidad para las organizaciones que incorporan población de la Red en su nómina, procediendo como un mecanismo diferente al de los actores públicos que participan en la Red. La responsabilidad social actúa como una dimensión prescriptiva de evaluación y obligación en la vida social, que, si bien representa beneficios económicos, legitima sus prácticas para conseguir sus fines a partir de su incorporación de acciones y estructuras orientadas a la superación de la pobreza.

Por otro lado, la participación de la empresa privada, está mediada por un interés económico relacionado con la incorporación de mano de obra de bajo costo, pues la inversión de recursos en cuanto a entrenamiento y capacitación, está garantizada por un actor clave que es el SENA. Así mismo, la convocatoria del personal la realizan los cogestores sociales quienes conocen y pueden dar veredicto del buen comportamiento y perfil del personal que se reclutará.

Ahora bien, la participación del SENA como organización pública, igual que la alcaldía, está medida por un componente normativo y regulativo desplegado desde el gobierno nacional. La entidad, desde sus proyectos de formación para el trabajo, se dirige gran parte de la población del territorio nacional que desee fortalecer sus competencias y habilidades para el trabajo en

diferentes áreas. Esta organización pública es un actor clave para cumplir los objetivos relacionados con generación de ingresos y trabajo; de igual manera, su presencia dentro de la Red, fortalece los vínculos con la empresa privada. (Ver Tabla 7)

Tabla 7: Extracto entrevista semi estructurada (Sena)

Narrativas del Personal SENA	
Lógica de Asistencia Social- (Estructura)	
20:1SUJETO CLAVE:	La atención del SENA a la población víctima sido fundamental porque ésta poblaciones desplazadas quieren salir de ese desplazamiento y ellos se sienten como humillados ¿qué pretendemos nosotros acá por parte del SENA? Que ellos tengan formación y que con esa formación puedan conseguir empleo o crear sus unidades productivas, por ejemplo hay muchos que salen de técnicos, tecnólogos o hacen sus cursos y se inscriben en la agencia pública de empleo del SENA, entonces al inscribirse en esa oferta pública de empleo ellos queda ahí como mirando la oferta que tienen los empresarios para empezar a trabajar con ellos y más si son técnicos o tecnólogos les funciona muchísimo, entonces el SENA en cuanto a esa atención ha sido muy buena, porque primero ellos van donde la orientadora que es la psicóloga, ella mira más o menos el perfil que tiene y de acuerdo a ese perfil los va enfocando al curso que deben realizar; ellos realizan ese curso y muchos se inscriben en la agencia pública de empleo para no esperar tanto las ayudas del gobierno si no para valerse por sí mismos; si ven que no les sale nada como un trabajo o algo se van por el lado del emprendimiento; entonces dicen mira es que yo hice tal curso y quiero tener una unidad productiva ¿Cómo me pueden ayudar? Ahí es cuando me los transfieren y yo empiezo a trabajar con ellos y ya uno mira el perfil de emprendimiento, si lo tienen o no lo tienen y empieza uno a crearles su plan de negocios y la unidad productiva si hay la opción, muchos se quedan con el plan de negocios y ya, a otros se les crea la unidad productiva.
19:5 ENTREVISTADOR:	¿Qué tipo de programas ofrece?
SUJETO CLAVE:	Los programas que se ofrecen son: cocina básica, panadería y repostería, manicure y pedicure, sistemas básicos, mantenimiento de computadores, todo lo que se relaciona con especies menores que son cuidado de pollos de engorden, galpón, piscicultura, todo lo que es cerdo y huerta casera, la parte agrícola en especial, la huerta casera que está muy de moda; y en el área de la industria corte y confección.
19:1 ENTREVISTADOR:	¿Cómo ha percibido usted ésta actitud emprendedora en las personas en situación de pobreza extrema? ¿Cómo ha sido la experiencia?
SUJETO CLAVE:	Tenemos varios casos exitosos, uno de ellos es el de don Orlando, él colocó una cafetería que se llama Trigo y Miel y dio quince empleos, funciona en el barrio el Carmen y se basa en la panadería, él hace pan integral y le ha dado muy buen resultado, tanto que a él le condonaron la deuda porque hubo un acompañamiento de cuatro años con el SENA y le condonaron la deuda.
ENTREVISTADOR:	¿Cuál era la situación de este señor antes de empezar todo el proceso de emprendimiento?
SUJETO CLAVE:	Bueno el vino desplazado por el conflicto y entro a estudiar, se formó primero como panadero, logro la directriz nacional que eran 90 horas y dentro de esas horas también cumplió con las 20 de emprendimiento, de ahí nació la idea de querer ser emprendedor. el SENA le dio un asesor de emprendimiento, un profesional que les hace un perfil de entrada para no perder tiempo y él les dice si seguir o no adelante, porque con ese análisis le va a decir si usted si puede ser emprendedor o no.
22:11 ENTREVISTADOR:	¿Cómo es la dinámica de trabajo con Prosperidad?
SUJETO CLAVE:	Son las mesas de vivienda, el comité territorial que también lo hace Prosperidad Social, en esa mesa es donde uno habla de las problemáticas que hay con población víctima y el SENA cómo puede atender a mitigar ese problema que tiene la comunidad, lo mismo se hace en el comité de atención y asistencia departamental que ese es de salud, se hacen ferias de servicios donde uno va y por ejemplo los cogestores de Red Unidos van y dicen para tal día van a venir a hacer una feria de servicios donde van todas las entidades, va Registraduría, Secretaría de Desarrollo, Secretaría de Educación, ICBF, Policía, Fiscalía, vamos como todas las entidades; se les brinda a ellos toda la orientación que necesitan. El año pasado se realizaron más o menos 4 ferias de servicios donde nos fue muy bien que se organizaron de las diferentes mesas, comités y subcomités que se desarrollan en el departamento, o también de los comités de justicia transicional, entonces de ahí es donde se les brinda esa ayuda.

Fuente: Elaboración Propia.

Hasta este punto se ha comentado el papel de diferentes organizaciones públicas y privadas como base material de la lógica de asistencia social, sin embargo, la participación del SENA dentro de la estructura de implementación, devela elementos importantes que relacionan el nivel institucional de análisis con el nivel organizacional. Las escuelas de artes y oficios en el surgimiento de la asistencia social representaron un componente fundamental para mejorar las condiciones de la población en pobreza, desde las diferentes acciones que se desarrollaban en la Sociedad de San Vicente de Paúl y diferentes congregaciones religiosas, la formación para el trabajo o para la generación de ingresos, marcan una base material de la lógica de asistencia social. Por ejemplo, la capacitación en modistería y confección para posteriormente otorgarle una máquina de coser al beneficiario, son elementos propios de la metodología de la escuela de artes y oficios, actualmente implementada por el SENA; mientras que la Red Unidos la incorpora en su estrategia.

La formación en artes y oficios puede ser equiparable a la formación para el trabajo que se le brinda a la población en condiciones de vulnerabilidad como los desplazados por la violencia y aquellos en situación de pobreza extrema. En este sentido, la participación del SENA y su relación con la empresa privada y la población beneficiaria de la Red, representa una reproducción de patrones históricos de lucha contra la pobreza, los cuales siguen proporcionando bases materiales para la reproducción de la lógica de asistencia social.

Por otro lado, en la estructura está participación de la Agencia Nacional para la Prosperidad Social –que como organismo del gobierno ha experimentado diferentes cambios dentro de su estructura administrativa(ANSPE, 2015)- está el direccionamiento de la Red Unidos, para ser implementada en diferentes municipios de Colombia. La participación de este actor es quizá el

que incorpora mayores elementos materiales y simbólicos de la lógica de asistencia social dentro de la estructura de implementación. A partir de su misión, Prosperidad Social, se estructura como una agencia gubernamental que se soporta con estrategias orientadas a la superación de la pobreza, empoderamiento ciudadano y reparación de víctimas por el conflicto armado; este actor dota de herramientas en su mayoría, subsidios condicionados a la Red Unidos, para el desarrollo de estrategias orientadas a la superación de la pobreza.

De acuerdo con la estructura planteada, este actor le ha otorgado la “identidad administrativa” a la Red Unidos. Como se muestra en la red de actores, su participación se ha enfocado en la gestión de subsidios condicionados con programas como vivienda gratuita, dirigido a las familias Unidos caracterizadas como desplazadas por la violencia, en situación de pobreza o damnificadas por desastres naturales; el programa Familias en Acción, que es un subsidio económico condicionado, dirigido a familias con hijos menores de cinco años y estudiantes matriculados dentro del sistema de educación pública. Específicamente, Familias en Acción ha representado un componente fundamental de asistencia social que desde el gobierno de Uribe Vélez otorga dinero a las familias beneficiarias sujetas a condiciones relacionadas con el rendimiento escolar de sus hijos y el sostenimiento del peso y talla de los menores de cinco años.

Programas como mujeres ahorradoras, jóvenes en acción entre otros, constituyen estrategias de asistencia social caracterizada por la entrega de ayudas en dinero o especie. Ahora bien, la presencia de Prosperidad Social dentro de la red de actores proporciona características a la estructura de implementación relacionadas con los elementos analizados en el nivel institucional. Otorgar socorros materiales como dinero, vivienda, posibilidades de ahorro entre otros,

constituyen prácticas desarrolladas dentro del proyecto de caridad de los actores que participaban en la asistencia social. Las orientaciones que da la presencia de este actor, ayudan a comprender la base material de la lógica de asistencia social en la Red Unidos y la configuración de su estructura para movilizar a los actores. Una base para la incorporación de la familia beneficiaria a la Red dentro del municipio estudiado, es la suscripción activa dentro del programa de Familias en Acción, esto hace a la familia partícipe de otro tipo de ofertas que la llevan al cumplimiento de logros para la superación de la pobreza; sin embargo, el interés de la familia, según narrativas del gestor social y de ella misma, está centrado en la conservación del subsidio monetario, más que en la participación de otro tipo de actividades que la lleven a mejorar su condición.

Teniendo en cuenta esta condición, la influencia de Prosperidad Social sobre la estructura general de implementación demarca la configuración de la relación entre actores, fundamentalmente la participación de la familia. Sin la presencia de subsidios condicionados como vivienda gratuita, apoyo económico para educación, nutrición, ahorro entre otros, la motivación de la familia por hacer parte activa de la red cambia significativamente lo que reconfiguraría la estructura de la red. Así, este actor representa la capacidad institucional del gobierno en materia de subsidios condicionados, delimitando la participación de otros actores, las prácticas y estrategias que dentro de la red se configuran para cumplir los objetivos de la política pública.

Las prácticas. Otro elemento que constituye la base material de la lógica de asistencia social dentro de la estructura de implementación de la Red Unidos, éstas junto con las estrategias desarrolladas por los actores e implementadores, complementan las acciones de regulación formal para superar la pobreza; el acompañamiento familiar y comunitario desarrollado por el

cogestor social constituyen una “base material adicional” que muestra la forma como se activa la red de actores y son realizadas las acciones para el logro de los objetivos. Ambos componentes expresados en metodologías y técnicas de acompañamiento simbolizan la manera como la Red, representada por el cogestor, reconoce las necesidades de la familia y activa la red de actores que cuenta con una oferta programática preestablecida, con el fin de dar cumplimiento a los 26 logros correspondientes que conllevan a la superación de la pobreza.

La Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema (UNIDOS) constituye uno de los mecanismos centrales de política del Gobierno Nacional para la lucha contra la pobreza extrema, a través de un acompañamiento específico a hogares y comunidades más pobres y vulnerables. Este acompañamiento tiene como componentes principales, por un lado, la generación de capacidades en los hogares y las comunidades para que las personas que los integran se conviertan en agentes de su propio desarrollo y, por el otro, el acercamiento de la oferta de servicios sociales de carácter público y privado que les permita superar las privaciones de bienes y servicios que los mantienen en condición de pobreza y pobreza extrema (Documento de Bases Conceptuales 00 de la Red Unidos, 2011. sp).

Se comprende el acompañamiento familiar y comunitario como la práctica de la visita domiciliaria ya presentada en el nivel institucional de análisis, que se consolida desde mediados del siglo XIX. Como base material, la visita domiciliaria se presenta como un ejercicio fundamental con el que la Red Unidos, a través del cogestor social, diagnostica la realidad de la familia desde las diferentes dimensiones de la pobreza. El agente tiene la posibilidad de crear vínculos con la familia y realizar una lectura acertada de las condiciones físicas, pero también de sus imaginarios, creencias y valores.

La Visita Domiciliaria [...] es indispensable para el acercamiento a las familias.

El acompañamiento del CGS en la Visita Domiciliaria es la clave para la implementación de la estrategia JUNTOS [primera denominación de Unidos]; permite explicarles a las familias los beneficios de la red desde una postura constructiva, propositiva y alentadora. Cuando esto ocurre, la familia acepta gustosamente su participación al programa porque reconoce sus alcances y beneficios.

La Visita Domiciliaria –VD- es un medio por el cual se pueden visibilizar los procesos y dinámicas familiares. De igual manera, permite comprender los contextos económicos, culturales y relacionales (mitos, creencias, normas y costumbres) que tiene las familias.

(Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, sf. sp.)

Según lo anterior, la visita domiciliaria sigue siendo la práctica principal de asistencia social para superar la pobreza, ésta reproduce patrones históricos que llevan a los actores, es este caso al cogestor social, a desarrollar sus acciones teniendo en cuenta su experiencia profesional, así como los lineamientos estipulados dentro de la política pública. Desde el nivel institucional de análisis, la *praxis* del asistente social es producto de un proceso histórico de construcción de técnicas y métodos dentro de los cuales la visita domiciliaria se considera como el principal medio para asistir socialmente la pobreza. Su legitimidad se da a partir de la influencia que tiene la iglesia católica y la Sociedad de San Vicente desde mediados del siglo XIX, lo cual sirve de referencia para otras organizaciones en el desarrollo de actividades vinculadas a proyectos de caridad, beneficencia y asistencia pública (Castro, 2008).

En ese contexto, el trabajo voluntario de mujeres, cuyo principal ejercicio era la visita domiciliaria, se profesionaliza a partir de la creación de la primera escuela de servicio social en Colombia, otorgando el título a sus egresados de “Visitador Domiciliario” (Castro, 2008). En este momento la práctica desarrollada con casi un siglo de historia se institucionaliza en un

currículo que concretiza lo material y lo simbólico de la visita domiciliaria. Sistemas de categorización de la pobreza, protocolos para la realización de visita domiciliaria y estrategias para la creación de redes de asistencia se integran en la práctica profesional del visitador domiciliario, figura presente en la actualidad en profesionales del Trabajo Social, Desarrollo Familiar y Psicología Social.

En consecuencia, dentro del nivel organizacional de análisis se presenta a la visita domiciliaria como un patrón histórico de comportamiento que configura las prácticas de los actores de la Red Unidos, en particular la del cogestor social, para el cumplimiento de los objetivos de la política pública. Scott (2008) menciona que la visita domiciliaria también proporciona elementos simbólicos y rituales como el acompañamiento familiar y comunitario, que se incluyen en rutinas y esquemas organizacionales. En primer lugar, el domicilio de la familia y el contacto con todos sus miembros garantiza una relación personalizada y reconocimiento de parte del cogestor de las condiciones y la condición de pobreza; en el campo organizacional, se crean metodologías de acompañamiento familiar que sirven de guía para el agente y la familia en el desarrollo de la visita domiciliaria; este ejercicio se divide en varias sesiones que tienen como propósito, además de fortalecer la relación entre la familia y el visitador, diagnosticar diferentes dimensiones consideradas dentro del concepto de pobreza multidimensional.

Una vez el cogestor y los sistemas de información de la Red Unidos capturan la información de la visita domiciliaria, la red de actores ofertantes es activada con el fin último de cumplir los objetivos de la política pública. En segundo lugar, la visita domiciliaria proporciona elementos simbólicos de representación del Estado dentro de la comunidad. Dada su frecuencia, el visitador

con el paso del tiempo es visto como un líder dentro de la familia; mientras que en la comunidad garantiza la llegada de los programas sociales.

En el marco de la práctica de la visita domiciliaria, se analizan otros elementos que constituyen bases simbólicas adicionales de la lógica de asistencia social. Los sistemas de categorización de la pobreza siguen conservando patrones de caracterización utilizados en el periodo analizado en campo institucional. Como mencionaba Castro (2007^a), las organizaciones que hacen uso de la visita domiciliaria reproducen las prácticas inicialmente desarrolladas por la Sociedad de San Vicente dentro de las cuales la presencia de la figura femenina en el hogar representaba una condición de vulnerabilidad que lo categoriza como pobre. De igual manera la familia como unidad básica de intervención es una prioridad que sigue siendo relevante en la política de superación de la pobreza.

La familia es el actor por excelencia en JUNTOS pues es ella, y el mejoramiento de sus condiciones de vida, el fin último de la estrategia. De ella y su grado de compromiso, depende en gran medida el éxito alcanzado [...] La familia entendida como un sistema humano, social, viviente, dinámico y complejo, experimenta procesos de organización/desorganización, estabilización/desestabilización, cambios/permanencias no solo en su dinámica interna, sino en relación con el contexto. La identidad y dinámica de la familia son afectadas, de una parte, por las relaciones funcionales con su entorno, y de otra, por cada uno de sus integrantes como resultado de las relaciones funcionales internas entre los diferentes subsistemas: el conyugal (padres), el paterno filial (padres e hijos) y el fraternal constituido por hermanos, primos, abuelos y otros. Dado que se trata del núcleo primario de generación de confianza y es un modelo de socialización y reproducción de valores y prácticas entre sus integrantes, la movilización que se consiga en la unidad familiar como conjunto, y que se materializa, por ejemplo, en el cumplimiento de sus logros básicos, será una expresión de la transformación ocurrida en sus

integrantes (Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, sf. p. 21).

Si bien la familia como sistema de categorización de la Red Unidos proporciona elementos simbólicos que orientan la conducta de sus miembros, es fundamental reconocer que de igual manera configura las prácticas y rutinas organizativas de los diferentes actores incluidos la familia y el cogestor. Desde su estructura, la Red cuenta como una amplia oferta de subsidios condicionados como Familias en Acción, originalmente dirigido a familias con niños menores de cinco años o adolescentes menores de 18. Adicionalmente, en el municipio y comuna abordada, la incorporación inicial de los beneficiarios da a la organización, parte de la base de datos de Familias en Acción o desplazadas por la violencia. Esta condición, hace fundamental estar conformado como familia para ser beneficiario.

Por otro lado, la presencia femenina dentro de la familia es común denominador dentro de los beneficiarios de la Red que, aunque no es requisito ser mujer, se observa que la mayoría de titulares vinculadas son madres de niños y adolescentes menores de 18 años, pues provienen de Familias en Acción. De igual manera, la presencia de programas como “mujeres ahorradoras” dan cuenta del peso simbólico del género dentro de los sistemas de categorización actuales.

Teniendo en cuenta otro elemento, el rol del cogestor social como el actor, contribuye a la movilización de los demás actores de la red, incluida la familia. Como representante del Estado ante la familia y la comunidad, el cogestor es un puente de comunicación entre las necesidades de la familia y la oferta programática de diferentes actores. Su connotación dentro de la red lo relaciona directamente con el concepto de co-gestión, el cual desde la formulación de la política pública, busca generar capacidades en las familias siendo ellas el principal actor de la gestión de su desarrollo.

El nombre Co-gestor social se deriva de uno de los principios fundamentales de JUNTOS, la Co-responsabilidad. Es Co-gestor puesto que la familia es la principal gestora, protagonista, de su desarrollo.

La asesoría familiar brindada en el acompañamiento pretende contribuir a la generación de procesos de autogestión y reflexión de la familia, que, con la participación comunitaria y la definición de metas

referidas al acceso a recursos de programas sociales y comunitarios, se constituyen en insumos o factores para la generación de transformaciones culturales y sociales locales [...] Esta Co-gestión se hace posible

cuando las familias, con el apoyo y acompañamiento del Estado, aumentan progresivamente sus capacidades y recursos (Activos), adquieren habilidades y herramientas, participan en las organizaciones

y redes comunitarias, y acceden a los programas sociales públicos y/o privados [...] El Cogestor Social es el primer eslabón de JUNTOS y la primera concreción del Acceso Preferente de la oferta del Estado que

se les brinda a las familias. Así, el Cogestor Social se constituye en un actor fundamental, porque busca y genera compromiso y corresponsabilidad con las familias para superar su vulnerabilidad e incentivar su

inserción autónoma a los mecanismos de Protección Social del Estado. Adicionalmente, el Cogestor Social orienta a las familias en el proceso de transformación para una nueva perspectiva de vida que les

permita ser agentes activos de su propio desarrollo” (Agencia Presidencial para la Acción Social y

Cooperación Internacional, sf. p 22).

El rol del cogestor social proporciona elementos materiales dentro de la lógica de asistencia social pero su presencia está soportada por una base simbólica que configura su práctica: el objetivo de la política pública de superación de la pobreza extrema. La noción de Co-gestión delimita las responsabilidades del Estado con relación al cumplimiento del objetivo y al mismo tiempo involucra a la familia en la gestión de dichos logros. Por otro lado, la noción de Co-responsabilidad formaliza dicha acción con la firma de un acuerdo entre la familia y el Estado, representado por el cogestor social, donde ésta se compromete a la auto gestión de su desarrollo

y al cumplimiento de los logros que le hacen falta que, en términos de la implementación, corresponden a los objetivos de la política pública.

En efecto, la Co-gestión y la Co-responsabilidad actúan simbólicamente dentro de la implementación, creando un espacio ambiguo de la gestión pública donde el cumplimiento de los objetivos está sujeto a las “posibilidades” de empoderamiento de la familia, pero no a la garantía de ofertas por parte de los actores de la red para el cumplimiento de logros.

Ahora bien, los efectos simbólicos de estos elementos dan cuenta de las relaciones establecidas entre el campo institucional y organizacional referentes al límite existente entre la intervención de lo público y lo privado. Aunque Castro (2007^a) hace referencia del momento en el que la caridad y la beneficencia se convierten en asistencia pública, la estructura de la asistencia social conserva la ambigüedad y el flojo acoplamiento (Weick, 1976) con el que fue constituida desde mediados del siglo XIX. No se hace explícito que la Co-gestión y la Co-responsabilidad hacen parte de las estrategias modernas del desarrollo público, donde las acciones de Estado son compartidas con redes de organizaciones y sociedad civil disminuyendo así, la responsabilidad sobre los impactos de las políticas (Chalmers, 2001).

En este orden de ideas, se comprende que, aunque autores como Chalmers (2001) y Cunill (1997) exponen este tipo de estructuras como “nuevas”, para el caso de la política pública de superación de la pobreza en cuestión, existen patrones históricos consolidados desde mediados del siglo XIX que llevan a entender que la asistencia social en materia de lucha contra la pobreza no ha tenido un comportamiento lineal de implementación, es decir, la responsabilidad del Estado siempre ha sido compartida con la sociedad civil, de hecho surge como actividad de

caridad y beneficencia promovida por la iglesia católica y cofradías como la Sociedad de San Vicente de Paúl.

En suma, la Lógica de Asistencia Social dentro del nivel organizacional de análisis expresa sus bases materiales y simbólicas (Thornton, *et al*, 2012) a través de la estructura de implementación de la política pública de superación de la pobreza, lo cual configura desde la perspectiva de Powell y DiMaggio (1983) un campo organizacional donde la totalidad de actores interactúan bajo un área institucional con influencia normativa, regulativa y cultural cognitiva (Scott, 2008). La diversidad de actores, promovida por los implementadores, conserva patrones de organización identificados en el nivel institucional de análisis, donde la participación de organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada marca características particulares, pero al mismo tiempo semejantes a las de mediados del siglo XIX y principios del XX.

Adicionalmente, la visita domiciliaria reproduce patrones históricos de asistencia social que hacen uso de bases simbólicas como la familia y el género dentro de los sistemas de categorización de la pobreza; de igual manera es el soporte para el diseño de metodologías de acompañamiento familiar y comunitario las cuales constituyen el mecanismo de asistencia social de la Red Unidos. Por otro lado, la noción de Co-gestión y Co-responsabilidad, bases simbólicas del proceso de acompañamiento, demarcan la relación de la familia con los demás actores, confirmándose así la prevalencia y preferencia de la implementación de la política pública como un sistema de acción. Así, la dimensión de regulación formal presentada por Friedberg (1992) es configurada en el nivel organizacional por patrones generados en la lógica de asistencia social, sin embargo, los planteamientos en ambos campos de análisis, llevan a concluir que dicha lógica si bien es promovida por la formalidad de la política pública, su sistema de acción involucra prácticas y estructuras informales.

Desde una óptica diferente del nivel organizacional de análisis, Friedberg (1992) ofrece una visión de regulación no formal de la acción organizada que para el presente caso constituye los diferentes elementos materiales y simbólicos que conforman la Lógica Asistencialista. Este nivel de análisis muestra las estructuras emergentes, así como los actores que las conforman y sus estrategias, prácticas, motivaciones y significados que la configuran como lógica institucional y, en general, los elementos no formales que coexisten con la dimensión formal de implementación constituyentes de la política pública como un campo de regulación mixta.

Se entiende que la implementación de la política pública desde su connotación de sistema de acción (Meny&Thoening, 1992) es un espacio dentro del cual intervienen diferentes actores, cuyas motivaciones y formas de relación configuran un espacio informal que coexiste con la dimensión formal de implementación (Lovseth, 2000; Pülzl&Treib, 2007). Igual que la lógica de asistencia social, dentro de la dimensión no formal de regulación se configura la lógica asistencialista producto de patrones históricos consolidados a raíz de la relación entre la iglesia y el Estado colombiano, sin embargo, su diferencia radica en que ésta incide en la configuración de patrones no formales de organización y de acción de los actores de la red.

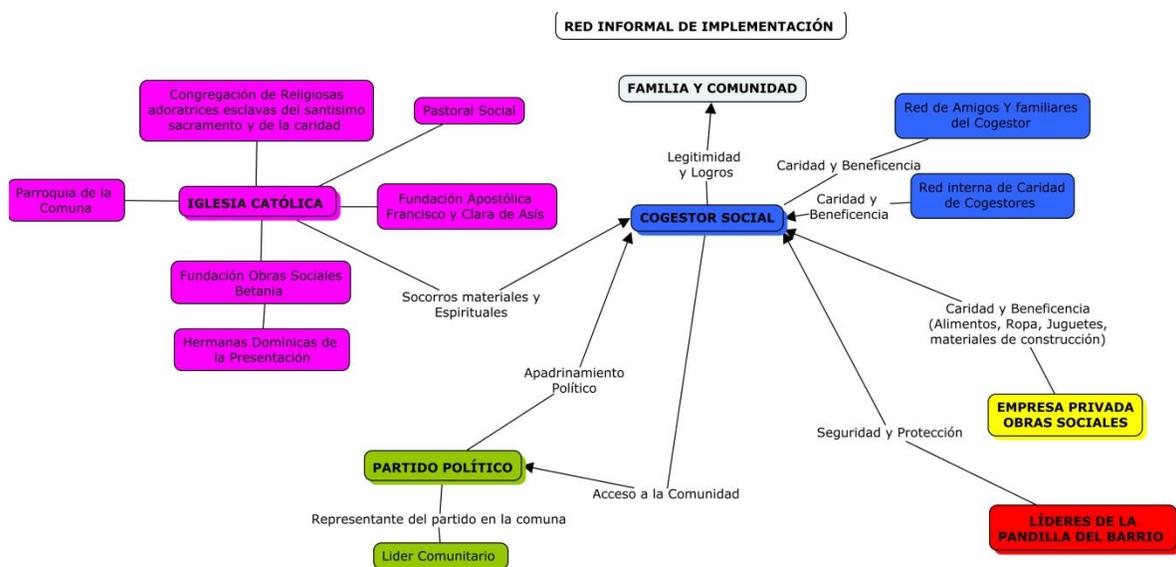
Es relevante reconocer, dentro nivel organizacional y la influencia de la lógica asistencialista, la estructura y la red de actores que de manera paralela se incorporan en la implementación de la política pública.

Cuando la Red Unidos se implementa en el municipio, ésta actúa como un dispositivo que activa una red de relaciones entre organizaciones del sector público, privado y de la sociedad civil que integran esfuerzos para superar la pobreza. Ahora bien, la dinámica social que se teje en la implementación hace que diferentes actores se involucren a partir de lógicas de acción

diferentes a las promovidas por la política pública, configurando así un espacio de regulación no formal que según Friedberg (1992) coexiste con la dimensión formal de la acción organizada.

Esta estructura paralela, no planeada e informal, en la Red Unidos está conformada por congregaciones religiosas pertenecientes a la iglesia católica, agrupaciones militantes de partidos políticos, red de amigos y familiares, que el cogestor social construye a partir de su experiencia profesional y de vida, acciones filantrópicas de la empresa privada y líderes de grupos dedicados a actividades ilegales.

Diagrama 7: Red Informal de Implementación



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las relaciones identificadas dentro de la estructura no formal de implementación (Diagrama 7), se evidencia que el cogestor social es el principal promotor de relaciones que se tejen dentro del nivel organizacional; dado el rol que éste cumple dentro de la familia y la comunidad, es el actor que da cuenta que las necesidades latentes de la familia y al

mismo tiempo es poseedor de una red social que construye a partir de su experiencia profesional del trabajo social.

Tabla 8: Extracto de entrevista semi estructurada (Cogestor)

Narrativas del Cogestor Estructura no Formal (Red de Amigos y Familiares)	
2:25	entonces por ese mismo hecho le metíamos la ficha a todos los programas, buscábamos ofertas dentro de nosotros mismos, dentro de las familias, es que yo tengo hermanos que trabajan en tal empresa y nos pueden ayudar con gente para trabajar, muchachos que está saliendo del colegio para que empiecen a trabajar. Me refiero a las familias de los cogestores, entonces yo tenía un hermano en una empresa industrial y me decía Adriana mire necesitamos tantos operarios, entonces nos distribuíamos entre los cogestores que éramos de la comuna para ver cuantos nos tocaban para invitar, y así nos traíamos muchas ofertas entre nosotras mismas.
3:15 ENTREVISTADOR:	¿En el momento que usted ve esa hambre como consigue usted esas ayudas?
SUJETO CLAVE:	Con las familias, con los mismos amigos o uno mismo; por ejemplo, me pasó hace poquito, a mí me da mucha tristeza cuando hay niños o cuando hay adultos mayores,
5:26 SUJETO CLAVE:	Por ejemplo yo tengo una familia muy grande, y no es rica, pero es una familia que ha salido adelante, entonces es una familia que tiene muchas cositas ahí para donar, entonces muchas de mi familia les recogía de mis hermanos, mis tías, mis sobrinas y les daba a muchas familias, les repartía, nosotros también llegamos a tener un ropero allá en la comuna entonces las llamábamos y los días jueves podían ir a escoger ropa, entonces se iban y escogían ropita de bebé, en alguna ocasión hubo tres familias que invadieron un lote por allá y me llamaron a que les donara tablas, tejas y cositas así; a una le doné una teja y una baño.
7:20 ENTREVISTADOR:	¿En qué consistía esa red telefónica que usted mencionaba?
SUJETO CLAVE:	En que de pronto con las mismas compañeras de trabajo de la misma comuna entonces uno ahí mismo ponía, entonces en la Comuna teníamos como un directorio y era una red, siempre la red empezaba por cualquiera pero la primera en la red era yo, entonces cualquiera de ellas me llamaba y yo ya prendía la alarma y empezaba con la red llamando a la compañera que me correspondía, esa compañera llamaba a la que le correspondía y teníamos ese orden de llamada, fuera para trabajo o fuera para este tipo de circunstancias que se nos presentaban, pero fue una organización interna que hicimos las mismas cogestoras de la Comuna [...]Si, una decía Sandra yo no tengo tiempo pero entonces en la cafetería en tal parte yo le voy a dejar unas cositas para que las recoja para esto y entonces recogíamos lo que podíamos en ese momento y le decíamos a la familia que fuera por eso y el punto de encuentro era el parque de la comuna.
16:33 SUJETO CLAVE 3:	Yo tuve un caso de que a tres familias se les incendió la casa, pérdida total, ese es el momento en que usted piensa o me siento a llorar con ellos o buscamos alguna solución porque no hay nada que hacer y con mi esposo hicimos como una mini campaña en la oficina y conseguimos muchas cosas, bomberos también les ayudó mucho. Entonces los compañeros de mi esposo que tenían un amigo que era abogado que, porque había que hacer un derecho de petición, o un amigo que era médico, una amiga tiene un esposo que es médico y cuando tenían ciertas falencias no era que los atendiera, sino que nos decía cuál era el procedimiento o cómo manejar la situación y así lo manejamos. Tengo una amiga que hace donaciones en ropa y esas eran de las familias fuertes y echadas para delante que en seis meses ya tenían su casa otra vez, entonces también miramos como les ayudábamos con la dotación y una amiga psicóloga me regaló ollas.

Fuente: Elaboración propia.

Según la Tabla 8, la red de apoyo que construye el cogestor está conformada por amigos y familiares de éste, las relaciones están basadas en acciones de caridad y beneficencia orientadas a la ayuda en especie, como son alimentos, ropa y medicamentos, así como también consecución de empleos. Si bien, este tipo de acciones no hacen parte del trabajo de cogestor social, de hecho, van en contra del discurso de empoderamiento establecidos dentro de las metodologías de acompañamiento, existen motivaciones de parte de este actor que lo llevan a actuar bajo una lógica asistencialista. Por un lado, el contacto frecuente que del visitador tiene con la familia, crea un marco de responsabilidad entre ambos, pues como se ya se ha mencionado, el cogestor es representante del Estado ante la comunidad; con el tiempo empieza a ser reconocido como un “proveedor” de ofertas sociales, esto hace que el agente, habilite sus redes informales para contestar a dicha responsabilidad. En este sentido, el éxito de este actor está marcado por su legitimidad dentro de la comunidad y las familias con las cuales existe un acuerdo formal de co-responsabilidad, pero al mismo tiempo un compromiso de éste como profesional ante situaciones de crisis de la familia.

En este marco, las relaciones entre el campo institucional y el organizacional se evidencian en las bases simbólicas proporcionadas por el concepto de caridad que consolida la asistencia social (Castro, 2007^a; 2007b). Como se ha mencionado en el nivel institucional de análisis, la asistencia social en Colombia se consolida a partir de un proceso paulatino cuyo inicio se da en el proyecto de caridad cristiana. Esto explica, desde la perspectiva de Thornton, *et al* (2012), la incidencia de un elemento simbólico: la caridad, en las prácticas del profesional de la asistencia social, que lo llevan a estructurar redes informales para asumir la responsabilidad ante la comunidad y la familia.

La lógica asistencialista que dirige la dimensión no formal de implementación, se fundamenta simbólicamente en un concepto de caridad y beneficencia conformado históricamente dentro de las actividades de asistencia social; también es un elemento que soporta la base material de la estructura no formal de implementación de la política pública actuando como un dispositivo que moviliza la participación de actores como familiares del visitador, los mismos cogestores, congregaciones religiosas dedicadas a la calidad cristiana y fundaciones.

Ahora bien, si en la regulación formal de implementación la iglesia no aparece como un actor relevante dentro la red, dentro de la regulación no formal -lógica asistencialista- la incorpora como un actor vinculado, dadas las acciones de caridad del gestor social para ayudar a las familias de la Red Unidos. Las congregaciones y organizaciones que tienen relación con la iglesia católica que se involucran dentro de la dimensión no formal de implementación son: la congregación de religiosas, Adoratrices Esclavas del Santísimo Sacramento y de la Caridad, Las Hermanas Dominicas de la Presentación con la fundación de obras sociales Betania, la Fundación Apostólica Francisco y Clara de Asís, y la Pastoral Social perteneciente Diócesis de Manizales, órgano dependiente de la iglesia católica. (Ver Tablas 8 y 9) Llama la atención que la presencia de la congregación de las Hermanas Dominicas de la Presentación, por medio de la fundación de obras sociales Betania, siga vigente, pues la participación de ésta dentro de la asistencia social desde finales del siglo XIX fue fundamental para la operación de hospitales y orfanatos en la época (Castro, 2008).

Tabla 9: Extracto de entrevista semi estructurada (Congregaciones de la iglesia)

Narrativas del Cogestor	
Estructura no Formal (Congregaciones de la Iglesia)	
6:7 ENTREVISTADOR:	En la Red Unidos tenían una metodología muy específica y terminaba siendo un trabajo muy operativo ¿Qué impulsaba a hacer ese trabajo tan profundo que en realidad no era obligación?
SUJETO CLAVE:	Por las necesidades de ella, yo les decía ustedes no se pueden quedar así, ustedes no pueden morir estancadas, no se pueden esperar a que como el cuento les caiga maná del cielo que eso nunca va a caer y les decía acuérdense que Dios dijo ayúdate que yo de ayudare, yo gestionaba mucho por ellas les colaboraba mucho, porque cada que nacía un bebé Patricia les gestionaba el ajuar, yo les repartía ajuares, mercados, les repartía regalos cada año y lo sigo haciendo porque yo sigo recogiendo los regalitos y voy y se los llevó cada años a los niños, pero uno sabe a conciencia a que familia le puede dar, no a todas porque yo me aterraba porque había familias que ni uno en la casa de uno tiene lo que tienen ellas.
SUJETO CLAVE:	No porque yo le decía a la coordinadora voy a gestionar esto y esto, porque una vez yo hice una campaña para darle un kit de aseo a los ancianitos, allá hay mucha persona adulta y habían personas de pañal y las familias no tienen la capacidad de estarles comprando, entonces los ancianitos no los aseaban, la casa olía maluco; entonces yo tengo varias personas que yo los llamé y me colaboran con todo eso y llamé a esa persona y me dijo listo le voy a regalar \$500.000 en productos y me vine con ella compre los productos y arme los kit en la casa, me fui para donde las monjas de la Valvanera y gestioné los pañales.
6:23 ENTREVISTADOR:	¿Quiénes pertenecían a su red?
SUJETO CLAVE:	Las empresas donde yo me movía, estaba Postobón, El Éxito, Olímpica, gente particular, mi familia, era muy limitado el cupito porque éramos muy poquitos y yo gestionaba para mis familias, <u>la fundación apostólica Clara de Asís.</u>
11:2 SUJETO CLAVE:	Por lo menos en mi comuna, la población que yo atendí, hubo inclusión de las Hermanas Adoratrices de la caridad.

Fuente: Elaboración propia.

La Pastoral Social surge como un actor relevante dentro de la Red (ver Tabla 10), sin embargo, este contacto no tiene relación con la gestión de caridad que realiza el cogestor, sino que, como organización de la iglesia católica, lleva a cabo actividades de apostolado que se vinculan con las familias de la Red Unidos. Llama la atención que, dentro de las organizaciones relacionadas con la iglesia católica, la Pastoral cuenta con recursos y capacidades que la llevan a ser operador de programas sociales del gobierno y ONG's internacionales. Para el caso de las familias desplazadas por la violencia, esta organización es la primera instancia con la que el desplazado tiene su primer contacto, dentro de ella la familia recibe socorros materiales y espirituales, posteriormente es direccionada a programas gubernamentales.

Tabla 10: Extracto de entrevista semiestructurada (Fundación Betania)

Narrativas de la Familia	
Estructura no Formal (Congregaciones Religiosas)	
24:24 SUJETO CLAVE:	Pues en este momento hay un programa con las monjas de Betania y que le están dando el almuercito a la gente adulta y que a veces las monjas de Betania vienen y reparten frutas y una cosa y otra, de resto no más.
30:31	¿Cómo llegó la Red Unidos a su vida?
SUJETO CLAVE:	Primero estábamos con la Pastoral Social, nosotros somos desplazados de Alvarado Tolima de la vereda la Sisnera, eso fue en el 2001 más o menos, es que no me acuerdo bien.
30:2 ENTREVISTADOR:	¿Qué talleres les daban en la Pastoral Social?
SUJETO CLAVE:	Con psicólogos y nos visitaban y cuando eso nos dieron para montar un negocio y yo puse un restaurante, pero como era muy pequeñito y yo no tenía como esa experiencia a mí no me iba muy bien allá, pero a pesar de eso cuando ya teníamos tiempito de tenerlo lo vendimos y otra vez estamos así sin nada.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11: Extracto de entrevista semiestructurada (Pastoral Social)

Narrativa de la Pastoral Social	
Estructura no Formal	
17:2 ENTREVISTADOR:	Entonces la Pastoral Social se encarga de volver práctico el evangelio de Cristo ¿en qué consiste esa praxis?
SUJETO CLAVE:	El mandato principal de Jesús es ámense unos a otros pero no simplemente de palabra, entonces invita a la solidaridad, al compartir, al amor, al dejar el egoísmo, y tenderle siempre la mano sobre todo al más necesitado, al más desprotegido, al abandonado, en la época de Jesús lo concibió aunque en otras circunstancias distintas y otra cultura pero es exactamente lo mismo que vemos hoy, hay unas personas que tienen mucho y otras que tienen muy poco, entonces uno compara y la distribución de la riqueza es totalmente inequitativa, entonces la Pastoral Social lo que pretende es bajar un poco esas brechas tan grandes, tratar de cerrarlas de alguna manera o mitigar la situación de los más pobres, esa es la función nuestra, estar como en el medio del que tiene y el que no tiene, entonces la Pastoral Social como institución de la iglesia católica que tiene una fuerza, la iglesia con su poder que de verdad tiene un poder muy grande, sus conexiones y todo lo que maneja tiene la posibilidad de tener el dialogo con los que manejan las finanzas, las políticas y la economía como el marginado que no tiene absolutamente nada, advirtiéndole que aunque es un programa de la iglesia católica es abierto al ser humano, nos interesa el ser humano como tal sin importar su condición religiosa o política, nada de eso, es el ser humano y lo importante es ayudarlo cuando lo requiera y nosotros vamos a ellos, entonces esa es la praxis de poner en práctica esa enseñanza de Cristo, Dios les deja una enseñanza, aplíquelo.

Fuente: Elaboración propia.

La narrativa de esta organización soporta la base simbólica planteada en el nivel institucional de análisis de que la caridad cristiana fue la base para la consolidación de la asistencia social. Las

motivaciones que encuentran los actores relacionados con la iglesia siguen sustentadas en unos fuertes valores cristianos que los lleva vincularse a proyectos y obras sociales. Dentro de esta estructura, el cogestor social realiza los contactos con las congregaciones religiosas para ayudar a las familias, sin embargo, este tipo de ayudas que en su mayoría son materiales, contradicen las acciones de empoderamiento de la política pública y fortalecen la visión asistencialista de la asistencia social (Alayón, 1991).

Por otro lado, dentro de la dimensión no formal de implementación se identifica la participación de grupos militantes y partidos políticos que han tenido influencia informal y “oculta” dentro de la red de actores. Bajo esta perspectiva, la Red Unidos como política pública, conserva una identidad determinada por el partido político del actual gobierno, el cual, desde el año 2006, la consolida como estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema y a partir de intereses y coaliciones políticas establecidas en el municipio, llega en el 2007 a la región cafetera como producto de las buenas relaciones de los políticos locales con el gobierno nacional.

En este sentido, la llegada de la política pública al municipio, que para el año 2007 era un pilotaje, representa la movilización de diferentes actores como profesionales del área social, líderes comunitarios y partidos políticos con intereses sobre el tema de superación de la pobreza extrema. Por un lado, profesionales militantes del partido político del actual gobierno tenían intereses de vincularse laboralmente al proyecto. Por otro, los políticos ven una posibilidad importante para llegar a la clase menos favorecida por medio de dichos profesionales, que posteriormente, serían cogestores sociales. Adicionalmente, la aparición de los líderes comunitarios dentro de la red de actores está relacionada con la militancia del partido político del

gobierno en mención y reclama los beneficios de la política pública para su comunidad, como lo expone el siguiente apartado:

18:4 ¿quién participaba activamente en la Red a nivel de Municipio y cómo se promovía ese trabajo en Red?

SUJETO CLAVE: Inicialmente fue Red Juntos y para fortuna del municipio y pensando que esto fue un mandato que salió por parte del Presidente de la República, en aquel momento quien era el Presidente, una de las personas más cercanas tanto a nivel político como en desempeño y en quien más tenía confianza es un político de este municipio, el Doctor Luis , [...] cuando llegó la idea y empezaron a trabajar y a montar la Red Juntos buscaron unos municipios que deberían ser pilotos y es por eso que este municipio peleó políticamente porque aquí ya entra la política para que el municipio fuera piloto y la otra creo que fue Cartagena y entramos nosotros como piloto en Mayo de 2007; entonces políticamente esto tenía un impacto importante porque Luis creo que en esa época se llamaba el Partido Verde y luego se transformó en el Partido de la U, entonces él hizo que todo su grupo político de enfilara hacia Red Unidos y el apoyo fue total; no recuerdo quién era el alcalde en esa época, pero sé que el secretario privado en ese momento de la Alcaldía era amigo personal de Luis, entonces lógicamente desde la Alcaldía hubo un apoyo desde lo personal y lo profesional, además de los intereses políticos que tenía en ese momento lograron que todo conspirara a favor de la Red y de las familias y hasta de quienes trabajábamos porque el Municipio en ese momento estaba en un nivel de desempleo importante y llega una red que de una está generando cincuenta y pico de empleos para profesionales del área social, más toda una serie de personas que se fueron vinculando, entonces el impacto políticamente para ellos fue muy importante, para el municipio también fue muy bueno y yo pensaría que en el inicio Red Juntos tuvo un apoyo netamente político y netamente del colorsito que tenía Luis que fue de los pioneros en la política de Red Unidos (Diarios de campo, 2017, sp)

La dimensión de regulación no formal y su lógica asistencialista, muestran el ambiente donde los intereses y motivaciones de actores -partidos políticos, líderes comunitarios y cogestores- dentro de la implementación de la política pública, convergen en una dimensión no formal pero dentro de un marco formal de implementación.

En la Tabla 12, se relacionan algunos de los más importantes relatos de los agentes sociales, que dan cuenta de los intereses políticos de los partidos, y su relación con cogestores y líderes comunitarios.

Tabla 12: Extracto de entrevista semi estructurada (Recopilación de relatos de Cogestores)

Narrativas del Cogestor	
Estructura no Formal (Partido Político)	
2:19 ENTREVISTADOR: Desde su experiencia, ¿Cómo observa la participación de los políticos?	
SUJETO CLAVE: Yo siento que hubo mucho tiempo en el que no se metieron, hubo mucho tiempo en el que no participaban en programas, digamos que si hay campaña ellos van al barrio por su propia cuenta porque las mismas familias me dicen estuve en tal reunión política, los políticos me dijeron que me van a poner un baño, que me van a ayudar con un trabajo; pero termina la campaña y usted no los ve por ahí, entonces aún siguen prometiendo cosas pero en época de elecciones, entonces yo siento que hay gente que todavía se deja comprar por cositas como un mercado, porque les paguen las facturas, porque les pongan un baño o les mejoren el piso; pero hay otras que buscan más liderazgo por la comunidad y esa es Ana María, ella hace mucha política, me parece que es del partido de la U, pero lo que ella hace es llevarse todo lo que le ofrecen para la comunidad y me parece eso muy bonito porque ella si piensa en grande, ella piensa en que le den recursos para mejorar sus maquilas.	
7:21 ENTREVISTADOR: ¿Cómo era el contacto de la actividad política con esa zona?	
SUJETO CLAVE: Ay Dios, en época electoral era muy complicado porque son comunas muy grandes, son barrios que manejan muchísima población y como están tan en el centro el político los busca mucho y son como el imancito, entonces ahí lo que tocaba hacer era cada persona toma la decisión de con quien se va y si le cree o no, la verdad yo con las familias nunca toqué el tema político, lo único que les decía es que hay que cumplir con un deber como ciudadanos, hay que votar para poder tener el derecho y la autoridad moral después de decir, hablar y opinar, era lo único, pero no más.	
ENTREVISTADOR: ¿Cómo veía usted la relación de los líderes comunitarios con los políticos?	
SUJETO CLAVE: Si era el político de su preferencia muy buena, pero si era el político del otro partido muy mala porque si se creaban muchos roces y muchas peleas que no llegaban a nada y que lo único que hacían era dar un mal ejemplo a nivel de comunidad.	
8:13 ENTREVISTADOR. Un ejemplo de manipulación en ese momento.	
SUJETO CLAVE: Cuando estábamos dentro de Red Unidos fue la reelección de Uribe y empezaron a echar cuentos de que si Uribe no volvía a subir entonces se acababa familias en acción, que si iba a acabar red Unidos y que los programas que el gobierno había empezado o iban a poder seguir, recuerdo en ese momento que me tocó trabajar muy duro con la gente para hacerle ver que si uno vota es porque tiene que votar por la obligación como ciudadano y tiene que pensar en el bienestar del país pero no porque los vayan a sacar de algún programa.	

ENTREVISTADOR: ¿Quién les llevaba esos cuentos?

SUJETO CLAVE: Los líderes comunitarios y la prensa también,

10:8 SUJETO CLAVE: Nosotras en mi comuna igual que muchos cogestores también entramos muchas por política, porque teníamos padrino político o por alguna ayuda, entonces cuando nosotras entrábamos en muchas de las reuniones que estuvimos alguna vez si se nos dijo que a las familias había que orientarlas a que votaran por esos partidos específicos, pero no sé, fue muy simpático, por lo menos no diría que todas mis compañeras si dijimos si bien nos lo dijeron nunca lo dijeron como una imposición, era como una opción, entonces nunca lo hicimos, no lo hicimos dentro de la casa, mira vota por tal, pienso que en eso nos cuidamos mucho y lo hablamos incluso como equipo, que no lo íbamos a hacer, que no lo íbamos a trabajar porque yo siento que ese mismo vínculo afectivo que se había hecho con la familia y el llegar a decirle algo de familia era como transgredir esa confianza, romper ese vínculo, claro, ellos sentían de alguna manera que nosotros estábamos allá era por el interés en su problemática y sus necesidades y realmente era lo que estábamos haciendo con esas familias, entonces llegar y decirle a la familia: “vea yo estoy acá por el político tal” era difícil, sin embargo no sé si fue en reuniones o en medio de un partido en la comuna en el centro hay una cancha que se llama la bombonera, entonces en la bombonera había una congregación de gente y si se dijo vea fulano de tal quiere venir a hablarles, entonces fulano vaya y hable o vea fulano de tal firmas, pero nunca dentro de la casa, no que mi visita fuera hablar de eso, lo digo por mí y algunas de mis compañeras, no sé si todas; si fue como nuestro padrino, eso sí se dijo vaya también y hágame la política y se supone que toda esta comuna debe votar por nosotros en su momento pero no, nunca se impuso sino que sería lo ideal, pero dentro de lo ideal por lo menos yo no lo hice.

12:29 SUJETO CLAVE: Exacto, apoyando a ciertos candidatos, entonces ellas estaban ahí en comunidad con las camisetas y cosas así, pero que las familias me hayan transmitido a mí nunca, si nos dimos cuenta como cogestores que ciertas compañeras estaban haciendo política pero eso fue después de que hubo receso, o sea ya no estaba operando el programa, si hubo política, o sea después que hubo un receso muy largo en Unidos que sólo quedaron como ocho cogestores trabajando y en ese receso si hubo compañeras que citaban a grupos a reuniones de política pero no como unidos, como civiles

13:17 SUJETO CLAVE: Eso era muy sutil, pero en el fondo si había un manejo politiquero, esto es una política pública y es política del gobierno, desafortunadamente no es del Estado, que bueno que se hubiera convertido en política del estado para que prevaleciera y permaneciera siempre, pero esa parte de la politiquería que se maneja por ejemplo, mire ¿Cuándo es que hay más ofertas? Cuando va a haber elecciones; entonces esa parte de las ofertas de las ofertas las manejaban para ganar el gobierno credibilidad y ganar votos para ellos, entonces cuando esto fue manejado por un operador, ellos lo manejaban muy nítidamente y ellos pusieron una barrera infranqueable y eran impermeables en cuanto a la politiquería, pero si política de gobierno, politiquería no; entonces yo si veía que cuando había votaciones había como más oferta ¿eso qué quiere decir? ¿por qué la oferta no la entregan en todo momento? Ahora por ejemplo hay una cantidad de regalitos para los niños ¿por qué? Porque se aproxima una elección de gobernador, entonces ellos necesitan que esas familias voten con ellos, eso está marcado.

ENTREVISTADOR: ¿Algún partido en específico que acaparara estas ofertas acá en Manizales? ¿Quién tenía más influencia?

SUJETO CLAVE: Más influencia ahí se veía que era como el de la U, el partido de la U estaba como más con ellos.

Fuente: Elaboración propia.

Las narrativas del cogestor dan cuenta de motivaciones e intereses de políticos, líderes comunitarios y de él mismo. La identidad política de la red de actores está marcada por los intereses de cada uno. Así, la legitimidad del cogestor dentro de la comunidad puede ser

aprovechada por el político para captar votos en campaña, aunque la participación del cogestor en actividades proselitistas está prohibida, la intermitencia en su contratación es una variable común dentro de la realidad administrativa de la Red; con o sin contrato, el cogestor dentro de la comunidad goza de una legitimidad construida a partir de la proveeduría a la familia y comunidad de ofertas sociales. En este sentido, desde lo simbólico, “ser cogestor” va más allá de un contrato laboral y de la ejecución de una metodología de acompañamiento; el reconocimiento y aceptación de éste dentro de la comunidad, hace que sea a la persona quien se recuerde con gratitud por las ayudas proporcionadas y no a la política pública.

Por otro lado, el trabajo con el líder comunitario, en la fase inicial de implementación de la política pública representó una relación clave para el reconocimiento del territorio de parte del cogestor, el contacto con las familias y el reconocimiento de otros líderes de la comuna, fue una oportunidad para que este actor mostrara resultados de ofertas sociales.

Teniendo en cuenta la presencia del partido político dentro de la red de actores, el campo organizacional de análisis da cuenta de la incidencia de los partidos políticos dentro de la asistencia social. En el nivel institucional, la dimensión no formal de regulación muestra, a partir de fuentes históricas, cómo miembros de organizaciones civiles que desarrollaban actividades de caridad y beneficencia a través de la visita domiciliaria, posteriormente se desempeñan en cargos políticos o de elección popular (Botero, 1995). Desde la perspectiva de Thornton, *et al* (2012), la vinculación de este actor, obedece entonces a un patrón histórico que vincula a la política con acciones de lucha contra la pobreza. En este sentido, la Lógica Asistencialista se nutre de bases materiales que vinculan prácticas proselitistas de los actores desde de la asistencia social; esto no es evidente dentro de la dinámica de la Red, sin embargo, las narrativas de los cogestores y los

antecedentes acerca de cómo llega la política pública al municipio, denotan los intereses políticos de algunos por involucrarse voluntariamente en actividades de la implementación.

Es importante hacer énfasis en la connotación política que adquiere la Red Unidos desde su dimensión no formal. Aunque las narrativas de los cogestores sociales (ver Tabla 11) expresan cierta incomodidad cuando se habla del tema, esta dimensión proporciona elementos simbólicos y materiales que dan cuenta de la presencia de la lógica asistencialista. Por un lado, la naturaleza política de la Red se hace evidente en momentos de campaña electoral, las ofertas sociales se activan gracias a sectores de políticas públicas donde sus dirigentes coinciden con la ideología del gobierno central; ¿Por qué en temporada de campañas electorales las ofertas sociales aumentan? ¿Cuáles son las características de dichas ofertas?

Acorde con las evidencias encontradas la Tabla 11, la política pública pasa a ser una estrategia política de incorporación de votantes. La oferta social suele ser de carácter material y paliativa (Alayón, 1991) caracterizada por regalos de navidad para los niños de las familias beneficiarias, *kits* escolares, materiales para mejoramiento de vivienda, actividades culturales y otorgamiento de vivienda gratuita; la estrategia utilizada por el vicepresidente de la República Germán Vargas Lleras periodo 2014-2017, por ejemplo, denota la intención de aumentar el número de votantes. Sus acciones estuvieron enfocadas a otorgar vivienda gratuita a gran parte de las familias de la Red Unidos; en total fueron entregadas 100.000 viviendas.

En este sentido, la lucha contra la pobreza se presenta como un espacio político históricamente compartido por actores y organizaciones que buscan un posicionamiento o legitimidad social. Para ello las acciones asistencialistas proporcionan resultados evidentes ante las familias beneficiarias y las acciones como reconstitución de derechos; reformas laborales o

derechos sociales como la salud y la educación, son aplazados y reemplazados por subsidios condicionados, como respuesta, la población acepta y legitima como acciones de asistencia social (Alayón, 1991).

En una posición diferente dentro de la red informal de actores se encuentran los líderes de grupos o “pandillas” dedicadas a actividades ilegales. La realidad social de las comunidades donde es implementada la política pública de superación de la pobreza se caracteriza por la presencia de personas dedicadas a la distribución y comercialización de estupefacientes. En la mayoría de los casos, son agrupaciones organizadas con actividades informales de liderazgo, coordinación y control para el cumplimiento de sus objetivos (Forselledo, 2006).

La emergencia de este actor dentro de la dimensión no formal de implementación se da a partir de las relaciones que el cogestor social establece dentro de la dinámica del trabajo comunitario. Si bien dentro de los elementos formales de acompañamiento familiar y comunitario, el agente cuenta con protocolos para desenvolverse en campo, la dinámica de relaciones que se tejen dentro de la comunidad, su experiencia profesional y reconocimiento de la realidad social lo llevan reconocer las estructuras de poder que existen dentro del territorio en el que desempeña su labor. En consecuencia, los pactos de solidaridad entre el profesional y el líder del grupo determinan el éxito en cuanto a la logística del proceso de acompañamiento familiar y comunitario. (Ver Tabla 13)

Tabla 13: Extracto de entrevista semi estructurada (Líder de la Pandilla)

Narrativas del Cogestor Social	
Estructura Informal (Líder de la Pandilla)	
7:13 ENTREVISTADOR:	¿Cuándo usted llega a una zona difícil como esta Comuna que siempre ha sido de alto expendio, usted cómo hace para enfrentarse a eso?
SUJETO CLAVE:	Como dicen por ahí los abuelos, si no puedes con el enemigo únete a él, entonces la estrategia fue esa, fue coger los muchachos que estaban consumiendo en las esquinas y empezarles a preguntar por las personas que teníamos dentro de esos listados porque sabíamos que muchos eran las familias de ellos, ellos mismos se encargaron de llevarnos a las casas, de abrirnos las puertas de las casas y muchos hasta de cuidarnos cuando estábamos en el sector, entonces fue como la alianza con ellos [...]entonces eso hicimos, unirnos con estos muchachos para curarnos en salud con esa parte de inseguridad, de hecho yo en ocho años nunca he vivido ningún episodio que yo haya dicho me vi en ese hilito del peligro y no por los muchachos, ni por la gente del sector, de pronto por gente que llegó de otros sectores, pero de los del mismo sector se encargaban, conmigo pasó a nivel personal que más bien nos protegían.
12:17 ENTREVISTADOR:	¿Qué las llevó a ustedes a negociar con él a pedir ayuda de él?
SUJETO CLAVE:	Como íbamos todos los días yo lo veía muy pendiente y al principio nos miraba raro, como ¿y éstas qué? y nos preguntaba a qué horas nos íbamos, que nosotras por qué bajábamos, inicialmente bajaba a veces la policía a darnos ronda porque teníamos que informar y una vez él se acercó y me dijo no me gusta que venga con esos tombos (<i>Policías</i>), no, y me dijo no venga con esos tombos o no vuelve, entonces yo me di cuenta que él era el que mandaba allá, y muchas familias cuando ya empieza a tener ese proceso de cercanía las mismas familias me decían, “es que Nando es el que manda acá”, “él dice quién entra y quién no entra”, entonces yo dije, ¡no pues la policía es peor!, entonces yo ya sabía que no, igual la policía iba hasta una parte y ellos ya no bajaban, ellos bajaban cuando había algo especial pero allá la policía tampoco entraba, ya después con la supervisión de él y muchas veces el jibaro evitó que nos robaran [...] o sea recién iniciamos que el jibaro (<i>Líder de distribución de drogas</i>) nos cuidaba, entonces ya después nunca nos pasó nada por mucho que cambiaran lo grupos de las ollas (<i>centro de acopio ilegal de drogas</i>) porque eso cambia de muchachos, los detienen, bueno pasan mil cosas, por mucho que los rotaran como el jibaro estaba ahí a la cabeza de quién entraba y ese señor no hacía nada, todo el tiempo estaba ahí.
16:31	[...] por fortuna para mí yo visitaba el líder como ellos decían de la manada y su esposa desde el primer día que fue a visitarla ella me decía yo la quiero mucho y usted me cae muy bien y siempre logre hacer muy buena empatía y fue muy fácil con ella y con él me trabaje todo el barrio y con él fue inclusive que mis compañeras se fueron adentrando allá más fácilmente, definitivamente ellos son un pilar importante, son personas valiosas y hay que respetar lo que hacen estoy totalmente de acuerdo, son estilos de vida, eso viene de generación en generación porque ellos venían y la máxima era una señora de ochenta años, la líder era la abuelita de la esposa de él y el entró a esa familia y entonces con sus características el tomo el liderazgo y entonces ellos son importantes, pero también hacían parte los líderes comunitarios y por ahí en la Comuna fue donde empezamos a trabajar con el acompañamiento de los líderes que son personas muy reconocidas en el barrio y muy respetadas y ellos nos fueron acompañando también,

Fuente: Elaboración propia.

La relación que se teje entre el cogestor y el líder de la pandilla tiene una base pragmática delimitada el interés de ambos actores. En primer lugar, el cogestor como profesional, con experiencia en el trabajo comunitario, sabe que la presencia de este tipo de liderazgo dentro de la

comunidad, requiere reconocimiento y respeto, de ello depende el éxito de su trabajo; para ello el cogestor hace pactos informales de solidaridad con el “jibaro” o líder del grupo, para el cual la presencia de la Policía representa una amenaza según sus intereses. La tarea de la policía como actor de la red formal, es proporcionar seguridad y protección al cogestor en la comunidad dadas las características del territorio; sin embargo, el visitador, a partir de su autonomía, deposita la confianza en el líder del grupo para que éste le proporcione seguridad dentro de la comunidad.

El pacto de solidaridad entre ambos actores se evidencia tanto en la protección que el líder ofrece al cogestor, como en la discreción que el cogestor le ofrece al líder en cuanto al desarrollo de sus actividades ilegales. La experiencia y conocimiento que el agente tiene de la intimidad de las familias y de la realidad de la comunidad lo lleva a ser una fuente de información para detectar con facilidad, lugares de expendio de drogas o identificar dentro de las familias quién realiza actividades ilegales para proceder de forma legal a su sanción; sin embargo, esto no se da.

Desde el nivel institucional de análisis se encuentra una explicación a este pacto de solidaridad que moldea la dimensión no formal de implementación en el nivel organizacional.

De acuerdo con Castro (2008), la visita domiciliaria es el resultado de una recopilación de experiencias desarrolladas por la Sociedad de San Vicente de Paúl y posteriormente otro tipo de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la caridad y beneficencia. Como ya se ha mencionado en este apartado, la visita domiciliaria proporciona diferentes elementos simbólicos que influyen en la práctica y posterior réplica de la misma durante casi un siglo, uno de ellos es la discrecionalidad que debía tener el visitador ante las diferentes situaciones extraordinarias que observara en la familia y en la comunidad, lo cual proporcionaba un ambiente de confianza entre el visitador y la familia socorrida.

En este orden de ideas, la discreción como elemento simbólico de la visita domiciliar entra a ser parte del protocolo que guiaba las acciones de quienes desarrollaban actividades de caridad y beneficencia; lo anterior, empieza a ser un elemento clave de la actividad profesional de la asistencia social con el primer currículo de la escuela de asistencia social (Castro, 2007 a; 2008). Determinar la incidencia directa de la discrecionalidad dentro de la lógica asistencialista no es fácil, sin embargo, desde la perspectiva de Thornton, *et al* (2012) esta puede ser vista como un elemento que configura patrones históricos constituidos desde mediados de siglo XIX como una práctica de una actividad de voluntariado que posteriormente se institucionaliza a través de la formación profesional.

La red de actores construida por el gestor social dentro de la comunidad, está mediada por una lógica de acción que procede de su formación como profesional del área social. Trabajadores sociales, profesionales en desarrollo familiar, psicólogos sociales desarrollan estrategias y prácticas determinadas por el contexto social del trabajo comunitario; dentro de éstas se encuentra el reconocimiento de líderes formales e informales que pueden incidir sobre el desarrollo del mismo.

Las dinámicas profesionales del gestor social fortalecen simbólicamente la lógica asistencialista como categoría que explica la configuración de regulación no formal de la implementación de la política pública de superación de la pobreza. Dentro del campo organizacional de análisis, las estrategias que el profesional del área social usa para el desarrollo del trabajo comunitario configuran la estructura de la red de actores, involucrando personas dedicadas a actividades ilegales que, dado el liderazgo e influencia que tienen sobre la comunidad, determinan, de cierta forma, las acciones formales de la red.

Conclusiones del Nivel Organizacional de Análisis. Teniendo en cuenta los hallazgos encontrados a partir de la revisión de documentos de la Red Unidos y de las narrativas de algunos actores entrevistados, el nivel organizacional de análisis da cuenta del efecto que sectores institucionales como la iglesia y el Estado, en una relación muy cercana, han tenido sobre la estructura de implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema.

A partir de los planteamientos de Friedberg (1992) sobre la regulación mixta de la acción organizada, se infiere que la implementación de la Red Unidos, dada su connotación de implementación como sistema de acción (Meny&Thoening, 1992), presenta características de regulación formal y no formal constituidas en lógicas institucionales de asistencia social y asistencialismo, reproducidas a partir de patrones históricos de comportamiento (Thornton, *et al*, 2012).

De ahí la idea que, cuando una política pública como la de superación de la pobreza que se expresa para su operación a partir de una red de actores, crea un campo de relaciones donde actores públicos, privados y de la sociedad civil converjan dentro de un fin común: superación de la pobreza extrema. Ahora bien, esta interacción dada dentro de un campo institucionalizado que configura las relaciones de los actores tanto en una dimensión formal como en una informal. Desde lo formal, Friedberg (1992) tiene en cuenta los objetivos formales, que para este caso son los de la política pública; los cuales provienen de una lógica de asistencia social constituida a partir de relaciones entre la iglesia católica y el Estado colombiano, ello demarca la forma como diferentes actores pertenecientes a sectores de políticas públicas diferentes, se incorporan dentro de la Red Unidos configurando un campo organizacional dentro del cual la totalidad de actores, incluida la familia beneficiaria, interactúan a partir de ofertas sociales específicas con las cuales

contribuyen al cumplimiento del objetivo de la política. Desde la perspectiva de Scott (2008), el comportamiento de estos actores está regulado por institucionales normativas, regulativas y cultural cognitivas cuya base fundamental proviene de la relación entre la iglesia y el Estado dentro del marco de la asistencia social. Así, organizaciones públicas como el SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Alcaldía Municipal, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entre otros, adaptan sus estructuras y ofertas al nuevo reto presentado por el gobierno nacional.

Dentro de esta estructura, la empresa privada se incorpora a partir del discurso de la responsabilidad social por medio del cual ofrece a la población de la Red, oportunidades de formación y enganche laboral a sectores como seguridad privada, alimentos, *call center* entre otros. De igual manera, el departamento para la prosperidad social da una identidad a la red a partir de la proveeduría de subsidios condicionados para las familias.

La dimensión formal presentada por Friedberg (1992) se configura a partir de la lógica de asistencia social que concibe la implementación de la política pública como un sistema de acción dentro del cual las responsabilidades del Estado no son claramente definidas, mientras que la participación de diversidad de actores es la estructura que soporta las acciones para superar la pobreza. De igual manera prácticas como la visita domiciliaria traen consigo toda una carga simbólica que determinan las metodologías formales de acompañamiento familias y comunitario.

En contraposición a la regulación formal, los postulados de Friedberg (1992) orientan la identificación de una dimensión no formal de implementación donde una red de actores, activada por el cogestor social, se incorpora a partir de estrategias e intereses vinculados a una lógica asistencialista. Por ejemplo, en las participaciones de grupos al margen de la ley se realizan

pactos de solidaridad con el cogestor, generando un intercambio: protección a cambio de discreción; de igual manera la participación de la iglesia a partir de la activación de una red de caridad y beneficencia, aparece dentro del nivel organizacional en una dimensión diferente al del nivel institucional. Este es un hecho particular dado que en el campo institucional de análisis la iglesia como responsable de la consolidación de la asistencia social en Colombia, se considera de prácticas formales y legítimas. En la actualidad, la caridad y la beneficencia no son vistas con buenos ojos dentro del campo de la política social, sin embargo, a nivel organizacional, las prácticas asistencialistas del cogestor, vinculan a congregaciones religiosas en la asistencia a las familias de la Red Unidos

Finalmente, se observa que la estructura de implementación de la Red Unidos desde su dimensión formal y no formal está constituida por diversidad de actores, vislumbrando, desde la Chalmers (2001), los vínculos de las políticas con la sociedad civil como una estrategia moderna de gestión pública. Ahora bien, Friedberg (1992) considera que ambas dimensiones coexisten dentro de la acción organizada estableciéndose así relaciones de dependencia, que, para el caso de la Red Unidos, se evidencia en ciertas acciones de la dimensión no formal que contribuyen al cumplimiento de los objetivos formales de la política pública, un ejemplo de ello es la estructuración de redes de caridad y beneficencia, aunque van en contra del discurso de empoderamiento promulgado por la Red Unidos, solucionan situaciones de crisis que no dan espera a la llegada de la oferta pública. La red informal de empleo, constituye una acción informal que, a corto plazo, cumple con los logros vinculados a la dimensión de generación de ingresos y empleo. El pacto de solidaridad con pandillas permite el desarrollo logístico del proceso de acompañamiento, y proporciona seguridad y protección al cogestor.

Los efectos de ambas lógicas institucionales observados en el nivel organizacional de análisis, esclarecen las diferentes dimensiones de la regulación mixta expresadas por Friedberg (1992); se observa, en cierto grado, la convergencia de lo formal y no formal en la implementación de la política pública. En primer lugar, el grado de formalización y codificación de la regulación es expresada en los logros u objetivos formulados dentro de la Red Unidos, por medio de éstos, - categorizados en dimensiones como salud, educación, vivienda, ingresos etc.- la estructura de implementación hace partícipe de manera formal a diferentes organizaciones del sector público y privado que ven en la Red un espacio para el desarrollo de sus intereses; de igual manera, el grado de formalización se expresa en rutinas organizativas que llevan al cumplimiento de los objetivos de la política pública; se puede inferir que este grado se proyecta como un espacio inicial de negociación de los actores, donde se estructuran las relaciones sociales de organizaciones y actores interesados en el tema de superación de la pobreza; así que, la estructura de implementación es solo un espacio de interacción, aparentemente regulado por mecanismos formales, pues también es usado por la informalidad para la búsqueda de intereses y objetivos diversos.

Según Friedberg (1992) existe un grado de finalización de la regulación donde se toman decisiones en espacios no formalizados teniendo efecto esto sobre la formalidad. Para el caso de la Red Unidos, la finalización de la regulación se evidencia en el momento en el que los actores toman de decisiones que no se ubican dentro de la formalidad de implementación, pero que afectan la dimensión de regulación formal. El nivel organizacional de análisis expone la emergencia de diferentes actores vinculados por gestión paralela, realizada por el cogestor, dentro de la cual la regulación formal se ve beneficiada; las actividades de caridad y beneficencia llevadas a cabo por el cogestor, por ejemplo, giran en torno a proporcionar bienestar a la

familia, donde prevalece una lógica asistencialista sobre la lógica de asistencia social. Ambas dinámicas configuran las acciones de los actores para el cumplimiento de un objetivo inicialmente promovido por la estructura formal de implementación, sin embargo, el medio habitual para conseguirlo es por la vía no formal: red de amigos y familiares del cogestor, la red de caridad construida con congregaciones religiosas y fundaciones no pertenecientes a la Red Unidos pero que hacen parte de la red de contactos del agente. El logro se cumple gracias a las actividades asistencialistas que realiza el cogestor dentro de la dimensión de regulación no formal, dando paso así, al cumplimiento del objetivo formal de la política pública.

La finalización de la regulación formal es más sensible en algunos objetivos de la política pública que en otros, según el nivel organizacional de análisis. Dada la estructura no formal de implementación, la presencia de actores que la conforman y las estrategias basadas en la caridad y beneficencia del cogestor, los objetivos relacionados con la nutrición, habitabilidad, ingresos y trabajo, están sujetos a la incorporación de lógicas asistencialistas donde el visitador, a partir de la gestión paralela, consigue alimentos y víveres para las familias, en el logro de nutrición; gestiona empleos a partir de la red de contactos, en el campo de ingresos y empleo; gestiona materiales de construcción para el mejoramiento de la vivienda en el tópico de habitabilidad. De ahí que, la finalización de la regulación formal le otorga al cogestor un amplio rango de acción para el desarrollo de acciones no formales que lo llevan al cumplimiento de objetivos de la política pública, así como al reconocimiento y legitimidad de su trabajo en la comunidad.

Por otro lado, la estructura informal de los actores da cuenta de la participación de agentes aparentemente vetados por la regulación formal pero que en la dinámica de la implementación proporcionan seguridad, protección y legitimidad al trabajo comunitario del cogestor. La

finalización de la regulación formal se da cuando el cogestor llega a acuerdos, en la mayoría de ocasiones implícitos, con líderes de grupos ilegales para llevar a cabo el trabajo comunitario. Si bien la estructura formal de la política pública contempla la participación de organizaciones públicas que brindan seguridad al cogestor, éste reconoce la compañía de dichas organizaciones como un riesgo para su integridad, así como una acción no estratégica dentro un territorio dentro del cual los actores públicos son extraños. Desde la regulación formal sin duda esto es considerado como una actividad ilegal que debería ser denunciada, salvo que la experiencia profesional del cogestor le permite reconocer en este tipo de negociaciones no formales el punto clave en el desarrollo del trabajo comunitario, pues este tipo de grupos, liderazgo y poder deben “ser tenidos en cuenta” para el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

La dimensión de toma de conciencia e interiorización de la regulación de parte de los participantes dentro del nivel organizacional de análisis se observa en la estructura no formal consolidada por el cogestor para el desarrollo de su trabajo comunitario; el conocimiento de las implicaciones de participar o no en la cooperación para el logro de objetivos, constituyen una característica de la regulación mixta de la acción organizada. Friedberg (1992). Por un lado, la configuración de la dimensión no formal está dada a partir de una base mínima de formalización, en la que el cogestor social y la familia, hacen uso de la política pública, esta base le permite al agente desarrollar acciones no formales que giran alrededor de los objetivos formales y al cumplimiento de los mismos, es decir, en algunas ocasiones los objetivos formales se cumplen no por protocolos de la política pública, sino por acciones basadas en la lógica asistencialista que implica la participación de actores no formales, e incluso ilegales; pues, en ocasiones, el uso de la formalidad, implica violentar las relaciones con la familia y algunos miembros de la comunidad, lo cual llevará al no desarrollo de su trabajo en campo; contrario a esto, el cogestor

hace uso de su libertad y confidencialidad para desarrollar estrategias informales con dichos actores obteniendo “protección” y legitimidad dentro de la comunidad y posterior cumplimiento de objetivos.

Finalmente, la dimensión del grado de regulación explícita, Friedberg (1992), señala la existencia de reguladores más o menos oficiales encargados de garantizar la supervivencia del sistema pese a la existencia de los diferentes elementos no formales presentes en la acción organizada. Para el caso de estudio, esto se percibe en la primera dimensión; como estrategia del gobierno, la Red Unidos cuenta con reguladores endógenos y exógenos quienes tienen una serie de responsabilidades tanto a nivel macro y micro de la implementación (Berman, 1978). Como política pública se observa la delegación explícita a partir de reglamentos, protocolos y papeles donde cada uno de los actores mantiene una responsabilidad en el alcance de los objetivos, sin embargo, se evidencia dentro de esta dimensión que dicho grado de delegación varía según el objetivo o logro al que los actores estén orientando sus acciones. Para el caso de habitabilidad, nutrición, ingresos y trabajo, se observa que, aunque existe delegación de responsabilidades tanto para cogestores como para organizaciones ofertantes, el visitador hace uso de la estructura no formal para el cumplimiento de estos logros, siendo entonces el grado de regulación en esta dimensión menor que en otros objetivos de la política pública.

En suma, el campo organizacional la Red Unidos muestra como las lógicas de asistencia social y asistencialista convergen dentro de la regulación mixta de la política pública, vislumbrándose, dentro de la acción organizada grados de regulación, la variación conforme a los objetivos ubicados dentro del marco formal de implementación. Así, la lógica asistencialista se expresa a partir de la estructura no formal gestionada por el cogestor social donde se observa

la participación de actores como congregaciones religiosas, redes de amigos y familiares del cogestor cuya motivación e interés de cooperación está relacionada con la caridad y beneficencia hacia la familia beneficiada. Si bien estas acciones se ubican dentro de la regulación no formal de implementación, queda claro la existencia de grados de regulación relativamente formales que varían conforme los actores; siendo entonces algunos objetivos como nutrición, habitabilidad, ingresos y trabajo, el desarrollo de acciones no formales impulsadas por la lógica asistencialista.

Como consecuencia de la estructura no formal, a nivel organizacional se consolidan rutinas basadas en la caridad y beneficencia que movilizan actores cuya participación pasa desapercibida por los entes reguladores pero contribuyen al cumplimiento de objetivos. Así, se soporta la idea de que existen patrones de relaciones diferentes sustentados en una estructura promovida por el cogestor para atender a la familia beneficiaria. Desde la dimensión de regulación no formal, la participación de la empresa privada adquiere una connotación diferente, pues no se consolidan convenios administrativos como aparece en la regulación formal, en ésta el cogestor, a partir de una gestión autónoma, recoge víveres, juguetes, materiales de construcción entre otros para atender a la familia beneficiaria, de igual modo, la participación de congregaciones religiosas, amigos y familiares del cogestor soportan estas rutinas basadas en la lógica asistencialista.

Nivel Individual De Análisis: configuración de las narrativas de los actores

Teniendo en cuenta las consideraciones de los macro y micro supuestos de las lógicas institucionales presentadas por Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012), el nivel individual de análisis aborda los efectos que la lógica de asistencia social y asistencialista tienen en la conducta de los actores que participan en la red de implementación. Los autores consideran las

ideas de Zucker (2001) en cuanto a la incidencia que las instituciones tienen sobre el proceso cognoscitivo y de creación de sentido de los actores de la acción organizada, que para este caso es la estructura de implementación de la política pública.

El presente nivel de análisis retoma los planteamientos y conclusiones relacionadas en los anteriores niveles –institucional y organizacional- con el fin de reconocer los efectos o consecuencias derivadas de la relación entre la iglesia y el Estado dentro de la asistencia social; para ello se reconoce la transmisión y conservación de estas instituciones en el lenguaje de los actores como las familias, el cogestor e implementadores que interactúan dentro de la Red Unidos.

En este marco, Thornton, *et al* (2012) argumentan que dentro del campo individual de análisis, se logran evidenciar las reglas o instituciones configuradas en el macro nivel, es decir, en el nivel institucional y organizacional. Para los autores, dentro de este espacio se puede observar siete repercusiones importantes que, en el contexto de la estructura de implementación de la política pública, se identificarán a partir de las bases simbólicas y materiales que sustentan las lógicas de asistencia social y asistencialista.

Para empezar, las prácticas desarrolladas dentro de la estructura de implementación de la red muestran identidades accesibles, metas y esquemas incrustados, mismos que son congruentes con las prácticas organizacionales, resultado del proceso cognitivo de la interacción social. Así, prácticas institucionalizadas como la visita domiciliar reflejada en las metodologías de acompañamiento familiar y comunitario muestran la identidad del trabajo social producto de patrones históricos de comportamiento.

Segundo, los actores que participan en la red pueden inferir en la estructura formal e informal de implementación, dependiendo de la prevalencia que le den a una lógica institucional determinada. Así, el compromiso con una lógica de asistencia social o una lógica asistencialista tendrá una influencia directa sobre la estructura haciendo prevalecer una regulación formal o una regulación informal.

En tercer lugar, Thornton, *et al* (2012) arguyen que, al combinar el macro y el micro nivel, se puede diferenciar y analizar la prevalencia de lógicas en cualquier organización o campo institucional. En este sentido, las prácticas y las interacciones dentro de la estructura de implementación pueden ser guiadas por diferentes lógicas que promueven patrones de interacción y prácticas que se derivan de los campos. Por otro lado, como cuarta repercusión se encuentra el hecho de que, al existir la presencia de diferentes lógicas institucionales dentro de un campo, el análisis de la prevalencia de éstas puede conducir a explicar los cambios dentro de la estructura de implementación, los cuales se pueden explicar a partir de las condiciones endógenas o exógenas de las instituciones.

A continuación, Thornton, *et al* (2012) argumentan que, a partir del contexto situacional, los actores pueden acudir a diferentes lógicas institucionales para resolver un problema específico. En la implementación, los actores se ven enfrentados a situaciones que hacen imposible la concentración de una sola lógica institucional; entonces, en el espacio de la regulación mixta el actor hace uso de las lógicas alternativas como una herramienta de acción ante una situación dada.

Sexto, los autores consideran que las interacciones sociales son la base para la transformación de las prácticas organizacionales, identidades e instituciones. A partir de la

relación establecida entre lo micro y lo macro, las interacciones sociales entre los actores de la red de implementación dejan ver la prevalencia de sectores institucionales, que dan a entender la configuración organizacional y al mismo tiempo su relación con patrones históricos establecidos como reglas.

Por último, y como principal repercusión dentro del presente nivel de análisis, Thornton, *et al* (2012) infieren que el lenguaje y el vocabulario tienen un rol destacable en la reproducción y la transformación de las prácticas organizacionales y las lógicas institucionales. Por un lado, el vocabulario se abre paso como el eje central en el significado, vinculando la cognición individual y la interacción social a la cultura en el nivel del campo organizacional e institucional. Las narrativas de los actores entrevistados permiten reconocer dentro de su discurso, la presencia de elementos simbólicos y materiales que indican la presencia de la lógica de asistencia social y la lógica asistencialista. En este sentido, la dimensión de regulación formal presentada por Friedberg (1992) agrupa las narrativas de los actores formalmente involucrados dentro de la implementación de la Red Unidos –Familia, Cogestor, responsables de la implementación, Organizaciones- que dan cuenta de comportamientos formalmente promovidos por la política pública en cuyo espacio existe la presencia de patrones que localizan una lógica institucional de asistencia social.

El abordaje metodológico de la información suministrada por los actores se realiza a partir de la agrupación de narrativas que dentro del presente estudio recibe la denominación de “pantalla terminológica” ésta expone cómo ciertos términos reflejan los motivos de los individuos y sus actitudes hacia la acción (Burke, 1969) buscando dentro de éstos la presencia de elementos institucionales como la regulación del comportamiento de los actores (Thornton, *et al*, 2012).

Por otro lado, la dimensión de regulación no formal agrupa las narrativas de actores que dan cuenta de comportamientos no impulsados por la formalidad de la política pública pero que hacen parte de la realidad social-organizacional del proceso de implementación. En esta dimensión son pertinentes las diferentes estrategias, prácticas y estructuras desarrolladas informalmente por los actores para el cumplimiento de objetivos, que se agrupan dentro de la lógica asistencialista. Igualmente, aquí, se hace uso del concepto de pantalla terminológica con el propósito de agrupar las narrativas y lógicas institucionales para identificar las bases materiales y simbólicas que constituyen dicho patrón de comportamiento.

La Lógica de Asistencia Social y la Regulación Formal. El nivel individual de análisis expone la conducta que los diferentes actores (beneficiarios, cogestores, organizaciones) presentan en función de la regulación de parte de la estructura formal de implementación de la política pública. Las reglas, normas procedimientos, prácticas y estructuras propias del proceso de implementación hacen que en su dinámica, prevalezcan ciertas lógicas de acción que condicionan el comportamiento de los actores. Si bien la Red Unidos como política pública cuenta con unos objetivos claramente definidos, sus prácticas dentro de la implementación reflejan comportamientos vinculados a una lógica de asistencia social como principal patrón de comportamiento orientado a la consecución de los objetivos.

En este sentido, el nivel individual de análisis explica la incidencia de instituciones como la iglesia y el Estado en la creación de sentido que constituye las bases materiales y simbólicas de la lógica de asistencia social. Se comprende entonces que los patrones históricos de comportamiento identificados en el nivel institucional de análisis contribuyen a la configuración organizacional de la Red Unidos y su posterior incidencia en los procesos cognoscitivos de

creación y reproducción de las instituciones en una dimensión de regulación formal de la implementación de la política pública.

Así, en el campo individual la lógica de asistencia social se manifiesta en dos pantallas terminológicas que demuestran los motivos de los actores y sus actitudes frente a acciones de superación de la pobreza. Por un lado, la pantalla terminológica de “ahorro y economía” devela las narrativas de familias, cogestores y líderes de organizaciones que dan cuenta de las características de la lógica de asistencia social como fuente de regulación formal de la Red, en ella el acceso a fuentes de ahorro y financiación constituyen la base para el progreso. Por otro, la pantalla terminológica de “educación” presenta las narrativas relacionadas con la formación para el trabajo y el emprendimiento como medio para la superación de la pobreza.

En este marco, ambas pantallas sustentan la incidencia de lógica de asistencia social en la configuración de elementos materiales y simbólicos que, en un nivel individual, afectan la conducta de los actores para el logro de los objetivos de la política pública.

A partir de las entrevistas realizadas a los actores y la revisión de documentación de la política pública, diferentes narrativas soportan la emergencia de la pantalla terminológica “ahorro y economía” que, desde lo material y simbólico, evidencia la constitución de prácticas, formas de organización, artefactos y significados provenientes de la lógica de asistencia social. Expresa cómo los comportamientos de los actores, impulsados por los esfuerzos del gobierno y autoridades involucradas en la implementación, dan cumplimiento a los objetivos de la política pública de superación de la pobreza. Dentro del análisis y categorización de la información se identifican treinta y una (31) narrativas que sustentan la prevalencia de los discursos de los actores relacionados con aspectos económicos que marcan acciones, intereses y motivaciones para el

cumplimiento de los objetivos. Asimismo, se evidencia la concordancia entre las narrativas de los actores- cogestores sociales, familias beneficiarias, implementadores- donde lo económico prevalece para la superación de la pobreza. –En la Tabla 14 se exponen algunas-

Tabla 14: Extracto entrevista semi estructurada (Familias Beneficiarias)

Prácticas de Ahorro y economía Narrativas de Familias Beneficiarias	
24:23 ENTREVISTADOR: ¿Qué programa del gobierno usted recuerda más durante todo ese tiempo?	SUJETO CLAVE: El enganche laboral y el de madres ahorradoras y el programa del CEDER, eso era como enganche laboral porque ellos hicieron capacitación y ya aprendieron como tenían que trabajar en una empresa y ya terminaron la capacitación que fue como de tres meses y ya lo llamaron a trabajar allá.
25:24 ENTREVISTADOR: De todos esos beneficios y programas que tuvieron ahí ¿cuál es el que usted más recuerda?	SUJETO CLAVE 1: El que más, más recuerdo es el de madres ahorradoras, porque me dejó con Naidu, con Adriana y con Martica, pero especialmente Adriana porque cuando yo conocí el programa madres ahorradoras fue un beneficio muy importante para mí porque yo nunca había tenido una cuenta, o sea yo me siento muy feliz de que a pesar de que yo sea pobre, porque gracias a Dios estoy bien, pero nunca había tenido un ahorro en mi vida, entonces hoy en día yo por eso no me gasto esas monedas, ni las derrocho, porque Dios y el gobierno y Adriana me ayudaron.
27:4 ENTREVISTADOR: ¿Usted ahorró en el programa?	SUJETO CLAVE: Cuando eso nos tocaba que ahorrar yo me acuerdo que eran cien mil pesos y el gobierno nos daba otros cien y yo con esa platica me compré una maquinita de coser y con eso yo trabajo, con eso yo hago arreglitos y también aprendía a trabajar con la revista con Esika. También estuve en una de químicos donde nos enseñaron a hacer límpido que fue gracias a mujeres ahorradoras. Aprendí muchas cosas, lo que pasa es que hay muchas cosas que no puede uno trabajarlas solo, pero ahí nos enseñaron demasiado, con químicos nos enseñaron muchas cosas y he aprendido mucho gracias a Dios.
33:10 ENTREVISTADOR: ¿Usted cree que Red Unidos si le ayudó?	SUJETO CLAVE: Si claro.
ENTREVISTADOR: ¿Cómo vivía usted antes de tener el negocio?	SUJETO CLAVE: Pues yo mantenía en la casa sin hacer nada, haciendo las labores de la casa y sin poder colaborar en la casa y si poder dar un ingreso y es muy horrible esperando que le den a uno y entonces debido al programa me salió el negocio y gracias a Dios uno ya tiene sus ingresos y uno puede manejar las cosas, “que me voy a comprar esto”, no a todo tiro que le voy a pedir a mi esposo para que le diga a uno que no tiene.

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se evidencia en las narrativas de la Tabla 14, las prácticas de ahorro de parte de las familias beneficiarias, constituyen bases materiales de la lógica de asistencia sociallo cual brinda una fuente explicativa acerca de cómo son generadas, reproducidas o transformadas las prácticas de la Red Unidos a partir de la regulación formal. Thornton, *et al* (2012) establecen que en el nivel individual de análisis es donde los individuos perciben las instituciones y las reglas provenientes de un nivel macro –institucional y organizacional-; es por ello que las narrativas de los actores se presentan como evidencia de un patrón de recurrencia en los significados

relacionados con la lógica de asistencia social; por ende, la “caja de ahorro” como práctica fomentada en el nivel institucional (Castro, 2007^a) configura las prácticas de asistencia social de lucha contra la pobreza y tiene una relación directa en un nivel organizacional con los programas, acciones y participación de actores en cuanto a logros relacionados con la dimensión de Bancarización y Ahorro inicialmente estructurada en la Red Unidos.

En este orden de ideas, el programa de “Mujeres Ahorradoras” implementado por el Departamento de Prosperidad Social, representa una base simbólica de la lógica de asistencia social que actúa como artefacto que fomenta significados y comportamientos específicos en las familias beneficiarias. Burke (1969), clarifica que las actitudes y motivaciones de la familia, en este caso la madre titular, describen al artefacto como la “oportunidad” que llevó a un cambio de vida, dentro de éstos se pueden señalar la autonomía económica de la mujer a partir de la conformación de un capital semilla para el emprendimiento, el ahorro como posibilidad para aplicar a un crédito de vivienda y el ahorro para incrementar los ingresos.

Desde la perspectiva de Zucker (2001) se puede explicar que la institucionalización de la asistencia social en un nivel individual de análisis, se da a partir del significado que las familias le otorgan al ahorro, esto demuestra sus actitudes hacia la acción. Para ello el programa “Mujeres Ahorradoras” sustenta simbólicamente las acciones del actor, creando significados y moldeando motivaciones que los compromete con el logro de los objetivos.

En este sentido, el grupo de narrativas de las familias beneficiarias muestra que las prácticas de ahorro están enfocadas hacia la búsqueda de la autonomía de la mujer. La existencia de programas con el nombre de “mujeres” ahorradoras hace explícito el enfoque de género de la política pública. De igual manera, estas prácticas tienen un fuerte énfasis en el

emprendimiento; una vez la familia beneficiaria haya conseguido una meta de ahorro y formación específica en artes y oficios, estas bases se aprovechan, no solo para el emprendimiento sino también como un medio de cualificación de las familias beneficiarias para su posterior enganche laboral. Dos líderes de organizaciones que participan activamente en la Red Unidos manifiestan en sus narrativas las prácticas que desarrollan con la población.

Tabla 15: Narrativas de las familias

Organización Pública	Organización Privada
<p>20:7 SUJETO CLAVE: Yo estoy desde el año pasado en el SENA trabajando con población víctima, el año pasado casos exitosos que salieran de población víctima en cuanto a emprendimiento no, pero en atención para formación sí, no tengo en este momento la cifra exacta pero si se atendió una gran cantidad de población víctima en formación, en emprendimiento se crearon treinta planes de negocios para población víctima a nivel regional y se crearon quince unidades productivas, eso es muy bueno para nosotros, igual a ellos se les sigue haciendo fortalecimiento, si hay un caso exitoso de una tienda en un Barrio, donde ellos son desplazados, llegaron acá sin nada y mi compañero al que yo empecé a reemplazar desde el año pasado le ayudó por medio de una cooperativa a conseguir un préstamo para crear su tienda, le consiguió diez millones, esa tienda en este momento es una tienda exitosa porque tú vas y encuentras de todo porque han sido muy juiciosos, el año pasado yo la retomé y empecé a hacerle el fortalecimiento porque ya se le había creado unidad productiva con el plan de negocios y ya estaba en la etapa de fortalecimiento, ellos ya tienen una tienda donde encuentras de todo e incluso la semana pasada le hice el cierre de fortalecimiento que son cinco visitas que se les hace para mirar cómo lleva la unidad productiva y se les ayuda a llevar la contabilidad, se les muestra cómo deben llevar sus facturas porque era un desorden total.</p>	<p>SUJETO CLAVE: La verdad se brinda para personas recién graduadas de los colegios que no tienen experiencia laboral, también se mira mucho la población vulnerable de estratos uno, dos y tres, pero de igual forma estaba abierto para el público, no había un perfil específico.</p> <p>ENTREVISTADOR: ¿Cuáles han sido los principales retos para llevar a cabo esto? porque usted ahora me comentaba que los telecentros comunitarios está en zonas vulnerables.</p> <p>SUJETO CLAVE: Nosotros por medio del proyecto cumplimos una meta, la meta era capacitar más de dos mil personas, tanto por medio de cursos como apropiación, habilidades, gestión del talento humano y como los telecentros; la meta era que en el transcurso del años se capacitaran de dos mil a tres mil personas, entonces ese era el primer objetivos que nosotros teníamos, que uno llegara a cualquier barrio de estas características y que la gente reconociera el proyecto que tenían tanto la empresa como la Alcaldía por medio de estos programas, que tuvieran su certificado, que se les pudiera dar una oportunidad laboral por medio de este programa de la Alcaldía.</p>

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 15, las prácticas de formación para el trabajo de organizaciones que participan en la oferta de la Red están enfocadas hacia el emprendimiento, buscando así la creación de

unidades productivas en sectores vulnerables y la afiliación laboral al sector de servicio de comunicaciones. Para el desarrollo de este tipo de prácticas, el papel del cogestor social es fundamental, pues es quien acompaña a la familia beneficiaria en el cumplimiento de logros caracterizados por la presencia de una lógica de asistencia social. En este sentido, las narrativas de la mayoría de cogestores entrevistados, dan cuenta de acciones donde sobresalen actividades relacionadas con la formación para el trabajo, el emprendimiento y enganche laboral de algunos miembros de la familia a la empresa privada.

Tabla 16: Narrativas del cogestor social

Prácticas de Ahorro y Economía Narrativas del Cogestor Social
<p>2:3 En educación por medio de la Red Unidos los cogestores motivamos mucho a la gente a que termine su primaria, a que aprenda a leer y escribir que es tan básico, que leyeran lo que se les está dando porque a la gente tienden a engañarla mucho; un programa de ingreso social muy bueno y muchos terminaron su primaria y su bachillerato y hacer una tecnología en el SENA, pero las que lograron hacer una tecnología en el SENA con tanto esfuerzo, con tanta motivación y uno ver que no hubo nada para ellos, lograron terminar la tecnología y hasta ahí llegaron, pero entonces después de eso qué , ya no son señoras de veinte años, eran señoras de cuarenta, cuarenta y cinco que es un logro muy grande porque no sabían leer, no sabían contar, era una cosa dura y haber logrado llegar a un bachillerato con todo el esfuerzo del mundo y con todas las expectativas el SENA les dijo, ustedes deben estudiar esto, no lo que usted quiere sino lo que hay en el momento, por ejemplo cárnicos, se les hizo un técnico en el SENA de cárnicos pero entonces luego salieron y no había donde hacer la práctica, cosas que no se estudiaron bien desde el principio; entonces hasta ahí llegaron los sueños, y he visto a muchas que hasta ahí culminaron y dicen que no lograron hacer la práctica, que nadie les dio la oportunidad, bueno, muchas cosas que no se lograron hacer.</p>
<p>7:5SUJETO CLAVE: Inicialmente eran del común, de la población que se visitaba, familias desescolarizadas, mamás con un nivel educativo bajo, con jefatura femenina, con niños muy pequeños en una situación de vulnerabilidad por el medio donde estaban los consumidores y los delincuentes a un lado ¿por qué se dio ese cambio? Porque fueron personas a las que se les dio la oportunidad de que entraran a un programa que se llamó Ingreso Social, se les pagó para que estudiaran, o sea muchas personas dejan de estudiar porque tienen que trabajar para mantener a sus hijos, deben de ocupar su tiempo trabajando entonces ven muy remota la posibilidad de estudiar, entonces el programa de Ingreso Social se creó para las familias de Unidos, para estas mamás que no tenían ningún tipo de nivel educativo o al menos quinto primaria y menos de 35 años ; entonces a estas mamás se les dijo que se les daba la oportunidad de que estudiaran todo el bachillerato y adicional un técnico en el SENA y se les daba \$300.000 mensuales para que pudieran estudiar y con esa plata mensual sostuvieran a su familia; también se les organizó horarios nocturnos para que trabajaran en el día y estudiaran en la noche y pudieran tener ese ingreso adicional.</p>
<p>3:2ENTREVISTADOR: ¿Si no son del sector público qué los motiva a estar ahí?</p> <p>SUJETO CLAVE: Yo le voy a ser muy directa, con Súper de Alimentos hubo mucho problema porque muchas no estábamos de acuerdo porque al muchacho se le explotaba laboralmente; hubo mucho problema porque les decían que trabajaban todo el día y supuestamente era un proceso de capacitación más no de trabajo, pero el muchacho resultaba trabajando una jornada larga y por unos bonos que eran como irrisorios.</p> <p>ENTREVISTADOR: ¿Qué bonos eran esos?</p> <p>SUJETO CLAVE: Bonos de Sodexo Pass, entonces en muchas ocasiones el muchacho se vio muy explotado, aunque de todo eso se rescata el muchacho que aprovecha las oportunidades, pero cuando las cosas son muy continuas se vuelven como explotación al trabajador; también hablando de las empresas privadas están los <i>call center</i> que han hecho que han hecho convocatorias con nosotros, porque a mucha gente no le gusta trabajar con <i>call center</i> por lo mismo pero se han hecho jornadas con los muchachos algunos lo han aceptado y definitivamente a otros no les gusta trabajar con los <i>call center</i>.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Partiendo de los planteamientos de Thornton, *et al* (2012) las prácticas materiales son la clave para identificar el vínculo existente entre las creencias culturales y los sistemas sociales

donde están inmersos los actores, ello proporciona, en este caso, la influencia de los elementos formales de la política pública en el comportamiento de los actores.

Las narrativas de los cogestores sociales entrevistados demuestran las características de la gestión que ellos realizan en su trabajo; para este caso, la lógica de asistencia social fundamenta sus bases materiales en el acompañamiento; éste encuentra en las actividades de formación con organizaciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, una fuente de experiencia importante para el cumplimiento de logros así como también, la frustración cuando no se logra afiliación laboral. La presencia de la empresa privada como actor, que ofrece empleo a los beneficiarios, se presenta como un elemento clave que enriquece la presencia de lo económico en la Red Unidos; formar para el trabajo o para el emprendimiento de unidades productivas establece un vínculo entre la política pública y el sector privado, configurando la estructura de implementación y las lógicas de acción de los actores que participan en ella.

Descritas en la Tabla 17, algunas narrativas del personal directivo responsable de la implementación de la política pública en el municipio, éstas coinciden con las narrativas de beneficiarios, cogestores y organizaciones.

Tabla 17: Narrativas del Personal Directivo

Prácticas de Ahorro y Economía Narrativas del Personal Directivo
<p>21:4 ENTREVISTADOR: Digamos que para las entidades del gobierno o las organizaciones públicas es mucho más claro el papel que tiene en la estrategia, pero en cuanto a las ONG, empresas, organizaciones privadas ¿cómo llegan ellas a la estrategia?</p> <p>SUJETO CLAVE: Más por la conciencia de la misma empresa de apoyar la parte social y mucho más también por los beneficios que da el gobierno nacional por el apoyo de la empresa a la parte social, entonces ellos saben que tiene unos beneficios tributarios y se acogen a ellos y ayudan a superar pobreza extrema. ¿Cómo es con el SENA?</p> <p>El SENA es un aliado fundamental para nosotros, ellos nos capacitan, ellos nos pasan los cursos y también con las empresa contratan al primer empleo, de los noventa mil primero empleos que sacó el gobierno nacional, entonces ahí colocamos a muchas personas de nuestra estrategia para empezar a trabajar y esos son beneficios, todos los beneficios que saca el gobierno v para las empresas privadas entonces ellos se van beneficiando; además hay empresa como Terpel, todas esas grandes organizaciones tiene un rubro para la parte social independientemente que eso es una obligación de ellos para lo que trabajan la parte social en su entorno por ejemplo con Madeal también hemos trabajado, ellos tienen responsabilidad de trabajar en su entorno, entonces ellos tienen un programa para capacitar a los niños de once para que ellos sepan cómo es un trabajo y cómo es una empresa; entonces así es lo que nosotros hacemos como implementando y ellos se vinculan con nosotros; no es fácil, hay muchos procesos desde el gobierno nacional que son un poco más lentos que en la empresa privada, en la empresa privada todo es ya pero con el gobierno hay que ir con unos requerimientos y documentaciones, pero ahí vamos haciendo sinergia.</p>
<p>14:16 ENTREVISTADOR: Red Unidos empieza en el 2007 acá en el municipio con una oferta clara, pero siempre se ha mantenido en esa formalidad que las organizaciones públicas participen, ¿pero quienes se han involucrado de manera voluntaria?</p> <p>SUJETO CLAVE: A nivel de acta y de articulación obligatoria, SENA, ICBF y la Administración Municipal, pero si hemos tenido casos exitosos con la entidad privada, por ejemplo, con la Fundación Nutrir que siempre hemos trabajado articuladamente y en la ciudad ha habido por ejemplo empresas de vigilancia privada que nos han concedido cupos para que nuestras familias se postulen, empresas como la Súper de Alimentos que también se han articulado para la oferta y son privadas.</p>
<p>18:7 En el Municipio el año pasado o hace unos tres o cuatro años hubo una vinculación importante por ejemplo con Jabonerías Hada, ha habido proyectos interesantes, con el Comité de Cafeteros hubo alianzas interesantes; Súper de Alimentos que es una empresa importante en la región también se ha vinculado; entonces poco a poco se ha demostrado que Red Unidos no es perfecta pero si está generando cambios, entonces ellos se han venido vinculando con cosas muy puntuales, muy precisas, con una vigilancia y una auditoría completa de lo que ellos está aportando y que nosotros les podamos ayudar, pero se están generando esas transacciones.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 17, se infiere que las bases materiales de la lógica de asistencia social están sustentadas en las prácticas y actividades que actores realizan para alcanzar el objetivo de la política pública. Mientras que las narrativas de las familias expresan que, dentro de los logros más significativos, están la formación en artes oficios y actividades de ahorro para el

emprendimiento de unidades productivas, los cogestores sociales coinciden con prácticas de gestión orientadas a la capacitación y enganche laboral en la empresa privada. Semejante, responsables de la implementación en el municipio resaltan el éxito de la participación de la empresa privada, expuesta la base material de la lógica de asistencia social.

Desde los postulados de Thornton y Ocasio (2008) y Thornton, *et al* (2012) una lógica institucional no solo cuenta con una base material sino también simbólica donde se agrupan creencias, significados, valores, artefactos e identidades que soportan la base material de la misma. Si bien los autores no proporcionan categorías teóricas que faciliten el análisis de información de la base simbólica, como ya se ha mencionado en apartados anteriores, dentro de la dimensión organizacional de implementación “lo cultural” es considerado como una variable fundamental que constituye la lógica institucional.

En concordancia con esto, uno de los elementos que compone la base simbólica de la lógica de asistencia social son los artefactos que representan los productos visibles de un grupo determinado; los programas “Mujeres Ahorradoras”, “Familias en Acción” e “Ingreso Social” movilizan la lógica de asistencia social entre los actores del grupo, especialmente entre cogestores y familias beneficiarias. Similar, estos programas proporcionan elementos simbólicos importantes dado que dan un sentido “económico” a las actividades de implementación de la política pública. En la Tabla 18 se observa la connotación económica que encuentran en la Red Unidos.

Tabla 18: Narrativas familiares

Significado Económico de la Red Unidos y Artefactos Narrativas de Familias	
28:13 ENTREVISTADOR: ¿Qué la motivó a estar todo ese tiempo en Unidos?	SUJETO CLAVE: De pronto la ayuda de Familias en Acción, porque para mí esa ayuda mucha o poquita siempre me sacó de problemas, de pronto el tener el compromiso
25:21 ENTREVISTADOR: ¿Qué es lo primero que a ustedes se les ocurre cuando les hablan de Unidos?	SUJETO CLAVE 1: A mí lo primero que se me viene de Unidos es que aprendí a ahorrar, aprendí a valorarme como ser humano y que todo se olvida y que uno debe dejar atrás las malas energías y mirar hacia delante, todo eso me dejó Red Unidos a mí.
31:8 ENTREVISTADOR: Cuando a usted le nombran a Unidos ¿qué es lo primero que se le viene a la mente?	SUJETO CLAVE: La ayuda que nos daba el gobierno, el dinero, a mi primero me daba treinta mil y termine con noventa mil pesos. El estudio de mi hijo, esa plata era para el estudio de él, con eso el niño sacó el estudio.
34:1 SUJETO CLAVE: La Red Unidos llegó a mi vida desde el primer momento, desde que empezó con lo del subsidio de Familias en Acción, desde ese primer momento yo estaba en Red Unidos.	ENTREVISTADOR: ¿En qué consistía Familias en Acción?
SUJETO CLAVE: Es un subsidio que le da el gobierno a las madres cabeza de hogar y a la población vulnerable, nos daban para el estudio y de nutrición.	36:1 SUJETO CLAVE: Yo me acuerdo cuando empecé el programa del gobierno de desplazados, entonces ya empecé yo a lo de Red Unidos que fue por medio del desplazamiento y a recibir las ayudas del gobierno y llegó Red Unidos con la ayuda para los niños para el estudio y todo eso, de ahí salió también lo del apartamento que fue también de parte de Red Unidos.
36:14 ENTREVISTADOR: ¿Qué es lo más importante que ha conseguido estando en Unidos?	SUJETO CLAVE: El estudio y el apartamento.
28:3 ENTREVISTADOR: ¿En algún momento sintió deseos de retirarse?	SUJETO CLAVE: Nunca, para mí esa plata que nos llegaba yo lo agradecía mucho, yo le daba gracias a mi Dios porque eso me sacó de muchos apuros con esos niños, yo nunca he trabajado y yo con eso me ayudé a darle el estudio a esos muchachos.
27:14 ENTREVISTADOR: ¿De todo ese proceso de ocho años que es lo mejor que ha conseguido?	SUJETO CLAVE: El apartamento, porque es muy distinto estar pagando arriendo a saber que tiene donde meter las cositas y saber que la familia está ahí.
35:12 ENTREVISTADOR: ¿Qué es lo mejor que usted consiguió con Unidos?	SUJETO CLAVE: El apartamento.
ENTREVISTADOR: ¿Por qué para usted es tan importante el apartamento?	SUJETO CLAVE: Porque ya tengo mi propia vivienda porque es que yo toda mi vida viví con mi papá y mi mamá, en cambio ahora ya tengo algo que es mío y yo puedo decir le puedo hacer este arreglo y ya puedo llegar y nadie me va a decir váyase de aquí que esto no es de usted, sino que es algo que es mío, es algo que yo sé que tengo seguro y que es mío.

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla se expone la importancia del subsidio de vivienda como uno de los principales logros e intereses de las familias. Tener vivienda propia representa en el imaginario de la población una señal de que se ha superado la pobreza, frases o dichos populares como “tener

casa no es mucha riqueza, pero no tenerla es mucha pobreza” constituyen una base simbólica de la lógica de asistencia social que demarca un patrón de comportamiento no solo de las familias, sino también de los diferentes actores que participan en la implementación de la política pública. En su dimensión formal, la Red Unidos, desde sus objetivos, soporta este imaginario, pues el mejoramiento del hábitat de la población beneficiaria representa un logro por cumplir.

La incidencia del nivel macro sobre el comportamiento de los actores se da a partir de la creación de significados y motivaciones relacionadas con lo económico para la superación de la pobreza. Artefactos como “mujeres ahorradoras”, “familias en acción”, “enganche laboral” corroboran la configuración de la lógica institucional a partir de los supuestos establecidos en el nivel institucional y organizacional de análisis. La asistencia social, desde sus inicios, como actividad de caridad y beneficencia es constituida a partir de los socorros materiales y espirituales que la iglesia y organizaciones de la sociedad civil realizaban a través de la visita domiciliaria; entrega de víveres, auxilios monetarios para pago de alquiler, la caja de ahorro y vivienda representaban acciones fundamentales para combatir la pobreza (Castro, 2007^a; 2007^b). en el espacio organizacional se observa la réplica de dicho patrón con la participación dentro de la dimensión formal de la Red Unidos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que otorga subsidios condicionados para educación, alimentación y vivienda.

Así que, los efectos institucionales desde un nivel macro a un nivel micro (Zucker, 2001) se dan a partir de artefactos desarrollados en el nivel organizacional; dan sentido económico a la Red de parte de la familia beneficiaria y al mismo tiempo moldea sus motivaciones de permanencia dentro de la estrategia.

A estos elementos se suma el testimonio de los cogestores sociales, ver Tabla 19 donde narran los intereses o motivaciones de los beneficiarios, en su mayoría económicos. Si bien, la Red busca la superación de la pobreza a partir del cumplimiento de diferentes logros que van más allá de lo económico, la impronta que realiza el programa “Familias en Acción”, es, en términos generales, un subsidio económico condicionado que hace que se acomoda a los intereses de los beneficiarios.

Tabla 19: Narrativas de Cogestores Sociales

Significado Económico de la Red Unidos y sus Artefactos
Narrativa de los Cogestores Sociales
<p>4:8 Tenían que pagar una cuota, por ejemplo cuando les entregaron las casitas, a ellos hace veinte años les habían entregado esas casas con cuotas de \$5000 y las cuotas nunca las pagaron, venían los políticos o gente de la Teletón, gente que conocía estas familias porque tenían discapacitados o niños así, entonces les pagaban la deuda en la Caja de la Vivienda, pues ellos decían que no, que por qué no les daban esa plata a ellos, que esa plata era de ellos o sino que los volvieran a llevar a la casita que ellos tenía allá en la invasión en donde ellos no pagaban nada.</p>
<p>7:3 ENTREVISTADOR: ¿Cuál cree usted que fue el principal impedimento para que estas familias se empoderaran?</p> <p>SUJETO CLAVE: Muchas veces como seres humanos interiorizamos solamente lo que pensamos que debería ser y no lo que es y la Red Unidos dentro de ese colectivo de la población que se visitó y ellos pensaron todo el tiempo que les iban a dar, que todo el tiempo era casa, carro y beca para las familias y la gente piensa que todo es gratis, que yo estoy en mi casa y que esa casa, ese carro y esa beca vienen y me tocan la puerta y nunca tienen en su mente esas ganas de luchar, de trabajar, de salir adelante, ellas piensan que el gobierno todo se los tiene que dar, ese fue el principal obstáculo.</p>
<p>3:9 ENTREVISTADOR: La permanencia de la familia en la estrategia Unidos es voluntaria, ¿qué elementos cree usted que mantienen firme a la familia en la estrategia?</p> <p>SUJETO CLAVE: Las familias son interesadas, todo hay que decirlo, y las familias siempre esperan que les llegue alguna oferta, de hecho algunas son groseras y dicen “usted para que viene acá si nunca me dan nada”, y yo no tranquila que esto es algo voluntario y si usted cree que no le sirve bien pueda firme el acta de renuncia y se retira pero cuando llegue un beneficio, cuando llegue una oferta porque llegan ofertas buenas de Prosperidad llegan ofertas buenas, puede haber una jornada de libretas militares... nosotros decíamos que Red Unidos no ha dado nada pero si se han dado cosas y cuando la gente se da cuenta que se dieron cosas ahí si están mirando y haciendo fila para que les den [...]</p>

Fuente: Elaboración propia.

La narrativa del cogestor social refuerza el significado económico del trabajo realizado con las familias, expresando las diferentes actitudes que tiene el beneficiario que tiene, a veces, el carácter utilitarista frente al acompañamiento del cogestor. Cabe resaltar que, en el inicio de la

implementación de la política pública en el municipio, pertenecer al programa “Familias en Acción” era un requisito que debía cumplir el beneficiario para entrar a recibir a la Red Unidos; la base de datos del primero, fue un instrumento de búsqueda de los futuros participantes. Este hecho marca el significado económico de la política pública, pues “Familias en Acción” al año 2007, periodo en que inicia Red Unidos como prueba piloto en el municipio señalado, llevaba una operación de seis años en algunos municipios de Colombia (Cepal, 2012).

Entonces, “Familias en Acción” constituye una base simbólica importante de la lógica de asistencia social, como artefacto hace que beneficiarios tengan intereses y motivaciones económicas que los impulsa a trabajar con la Red Unidos en pro de la superación de la pobreza. Al mismo tiempo, el gestor social reconoce la importancia de esto y lo usa como medio para condicionar el comportamiento de la familia beneficiaria.

“**10:2** Pienso que hay familias que siempre nos pensaron como ese ente regulador para ver cómo se está gastando el subsidio o qué está haciendo, y claro, una de las herramientas que nosotros usamos para que la familia esté juiciosa con nosotros era eso, venga muéstreme y la acompañamos y las tuvimos muy juiciosas guardando los recibitos por si venía alguien, ayudamos también a controlar esa parte sin ser de nuestro trabajo [...]” (Diario de campo, 2017)

Por otro lado, el significado económico lo refuerza la narrativa la Tabla 20, en donde se manifiesta que las familias beneficiarias están constantes necesitadas de una ayuda, ya sea en especie o económica de parte del gobierno para el desarrollo de sus proyectos.

Tabla 20: Narrativa de Líder de Organización.

Significado Económico de la Red Unidos y sus Artefactos Narrativa de Líder de Organización
20:9 ENTREVISTADOR: ¿Lo consideran un negocio? SUJETO CLAVE: Si ellos creen que el gobierno y todos los que trabajamos para brindarles a ellos esa ayuda tenemos que darles, a mí una señora acá me dijo:“es que yo quiero que usted me dé una tienda pero no cualquier tienda”, me la estaba pidiendo con café internet y yo le dije no por Dios, uno tiene que ser muy consciente de lo que está diciendo y yo le decía que de donde yo iba a sacar un computador, un plan de minutos de donde lo voy a sacar para entregárselo a usted, no imposible, y sacó un derecho de petición y llegó desde Bogotá desde Presidencia, y yo le dije a mi me da mucha pena pero si usted quiere un negocio así inscribase al Fondo Emprender y hasta ahí llegó porque ya sabía que el Fondo Emprender es más complicado, pero ellos quieren que todo se lo den, y muchas la mayoría como que no quieren salir de ahí.

Fuente: Elaboración propia.

Las conclusiones derivadas de la pantalla terminológica “ahorro y economía” y su lugar dentro de la lógica de asistencia social, muestran una regulación formal de la política pública caracterizada por la prevalencia de prácticas y estructuras orientadas a la superación de la pobreza desde una perspectiva económica. Adicionalmente, elementos simbólicos como los subsidios y programas de ahorro, actúan como artefactos impulsores de la lógica de acción económica de los beneficiarios; otros actores a partir de sus narrativas expresan significados, ideas y valores que complementan la base simbólica de la lógica de asistencia social.

Desde March y Olsen (1997) se puede inferir que las creencias sostenidas por los diferentes actores, constituyen una base simbólica importante para el planteamiento de una lógica de asistencia social dado que en las diferentes narrativas se observa lo que el actor “ve” y las creencias sobre lo que les gusta. En las narrativas de las familias beneficiarias se vislumbran sentimientos afectivos, valores y gustos con respecto al significado que tiene para ellos la participación en la Red Unidos, lo cual está relacionado con la “tenencia de dinero” a partir del ahorro y recepción de subsidios de parte del gobierno.

En virtud de esta creencia, la familia beneficiaria como actor de la implementación, define su lógica de acción, sin embargo, este comportamiento es resultado de relaciones que este actor ha desarrollado con los demás; las narrativas de los cogestores sociales por ejemplo sostienen la actitud utilitarista del beneficiario en el acompañamiento. Por su parte, el papel de empresa privada es clave en la oferta de empleo a partir del programa “Ingreso Social”.

Acorde con las narrativas que sustentan este apartado, la empresa privada conserva un interés económico que se ve reflejado en los beneficios tributarios otorgados por el gobierno al participar en la oferta de empleos a población vulnerable. En este sentido, la participación de la empresa privada brinda un soporte adicional a la lógica de los actores desde la regulación formal de implementación; pues con los programas de responsabilidad social empresarial se crea una relación gana-gana entre las autoridades gubernamentales responsables de la implementación de la política pública y el actor privado que se beneficia de descuentos tributarios. Dentro de las actividades fundamentales de la Red, se observa, según la Tabla 17, la gestión orientada hacia la búsqueda de participación del sector privado como un aliado importante en la generación de ingresos de las familias beneficiarias.

En síntesis, la lógica de asistencia social que regula formalmente el comportamiento de los actores tiene bases materiales reflejadas en actividades de gestión de las directivas de la Red, así como desde las actividades de sus cogestores. Las familias encuentran en este tipo de actividades un componente fundamental para la superación de la pobreza; por medio de subsidios económicos condicionados y ayudas en especie, la familia beneficiaria reconoce su interés utilitarista hacia la política pública; éste es usado por el cogestor social como medio de “control” hacia el beneficiario para garantizar el avance en logros.

La configuración de la lógica de asistencia social en el proceso de implementación constituye una fuente explicativa del comportamiento de los actores que lleva a la reflexión del papel del beneficiario, que busca -desde la regulación formal de la política pública- formar un comportamiento de empoderamiento trascendiendo las acciones asistencialistas del Estado, sin embargo, las motivaciones e intereses de éste demuestran que aún existe el imaginario de una política social asistencialista. Si bien los esfuerzos desde la Red Unidos exponen el desarrollo de estrategias pedagógicas orientadas a la formación y cambio de mentalidad del beneficiario, en la práctica se observan elementos simbólicos que opacan la labor de búsqueda de empoderamiento.

La pantalla terminológica “Ahorro y economía” proporciona bases simbólicas y materiales para entender la incidencia de la lógica de asistencia social configurada en un nivel macro sobre los actores de la implementación. En primer lugar, el sentido y significado que actores como la familia le otorgan a la Red obedecese según Thornton y Ocasio (2008) y Thornton, *et al* (2012) a patrones históricos de comportamiento que se consolidan a partir de las prácticas de asistencia social -inicialmente realizadas por congregaciones religiosas bajo la modalidad de caridad y beneficencia-. La perspectiva de los autores en complemento con la postura de Zucker (2001) dan a entender la no casualidad de este hecho, pues dicho significado ha sido construido en un campo institucional configurado en las prácticas organizacionales de la red y reproducido por los actores.

Además, la práctica de la asistencia social obedece a los mismos patrones históricos. Prácticas y significado van de la mano cuando, a través del tiempo, fueron replicadas dentro de metodologías y formas de intervención, transmitiendo un significado a quienes son ayudados, es decir, a las familias. El significado económico que adquiere la Red dentro de la pantalla

terminológica en cuestión, es una co-construcción entre implementadores, cogestores social y familia. El primero decide implementar la política pública caracterizada por la ayuda material-subsidios condicionados-, el segundo basa su práctica de asistencia social en la entrega de los mismos y, finalmente, la familia recibe la política pública valorándola desde un interés utilitarista.

Burke (1969), manifiesta que la pantalla terminológica “Ahorro y Economía” proporciona elementos simbólicos para entender la incidencia de la lógica de asistencia social configurada en el nivel macro (Zucker, 2001). El significado otorgado a la política pública por los actores, permite identificar la manera como el individuo percibe ésta y a las diferentes acciones desarrolladas dentro de la estructura de implementación. Así, la lógica de asistencia social es reproducida a partir del significado económico que el beneficiario le otorga, de los juicios de valor que el cogestor usa y en las prácticas de gestión expresadas por el personal directivo.

En contraste con la dimensión de regulación formal expresada a partir de la lógica de asistencia social, se muestra la pantalla terminológica “educación” que agrupa narrativas que expresan desde lo material y simbólico la constitución de una lógica institucional que señala prácticas, formas de organización, artefactos y significados en torno a la formación y educación de las personas como medio para superar la pobreza.

La educación, entonces, se plasma como un nodo relevante que demuestra la presencia de prácticas y actividades relacionadas con la pedagogía desde perspectivas diversas como la educación formal y la no formal -formación en artes y oficios-. Asimismo, los actores, en su mayoría familias beneficiarias, expresan sus motivaciones e ideas con relación a su participación

en la Red Unidos donde realzan el papel de esta pantalla terminológica como fuente de cambio de mentalidad para la superación de la pobreza.

Si bien en este punto se exponen narrativas diferentes a la pantalla de “ahorro y economía”, ambas se relacionan en la práctica de la implementación, pues las actividades de formación se relacionan con la adquisición de conocimientos para el emprendimiento de unidades productivas y cualificación para el enganche laboral. Dichas acciones son fomentadas formalmente desde la política pública, pues el cumplimiento de logros se da a partir de actividades de aprendizaje y capacitación proporcionados por el SENA y por la Administración Municipal.

Ahora bien, la pantalla terminológica “educación” muestra la incidencia de la lógica de asistencia social en la creación de sentido y manifestación de motivaciones de los actores con relación a las acciones y actitudes importantes que se deben llevar a cabo para superar la pobreza. La importancia que el actor da a una situación dada, demarca la posible presencia de un orden institucional específico Thornton y Ocasio (2008) y Thornton, *et al* (2012); para ello Burke (1969) asume la pantalla terminológica como una expresión del lenguaje del actor que indica la presencia de dicho orden institucional a partir de actitudes y motivaciones.

Así, el grupo de narrativas vinculadas a esta pantalla terminológica expresan las manifestaciones de los actores con la “educación” en su sentido más amplio. La formación brindada por el cogestor en las sesiones de acompañamiento, capacitaciones y seminarios donde se transmiten conocimientos de los 45 logros –hoy 26 logros- necesarios para superar la pobreza, formación para el trabajo, entre otros, están relacionadas dentro de la pantalla terminológica con las actividades vinculadas a la generación de capacidades de los miembros de la familia para la superación de la pobreza.

La presencia de este aspecto, da cuenta de un equilibrio dentro de la dimensión de regulación formal de la Red Unidos. Por un lado, las narrativas relacionadas con “ahorro y economía” evidencian una lógica de asistencia social basada en la entrega de elementos materiales Mientras que “educación” implementa actitudes y motivaciones relacionadas con la formación, cambio de mentalidad y actitud del beneficiario.

De acuerdo con este “equilibrio”, la reproducción de la lógica institucional de la asistencia social se hace evidente en el nivel micro planteado por Zucker (2001) y en elementos simbólicos ya planteados en el nivel macro, donde la separación de lo “material y lo espiritual” hacían parte del desarrollo de la caridad cristiana (Castro, 2009). La incidencia de la lógica de asistencia social sobre la creación de significado de actores como la familia, detecta la presencia de un patrón histórico que caracteriza la asistencia social de la Red Unidos. Thornton y Ocasio (2008) y Thornton, *et al* (2012).

“No dar pescado, sino enseñar a pescar” es una de las frases con las que el cogestor social explica la esencia de la política pública, simbólicamente esto representa la búsqueda de empoderamiento y generación de capacidades que lleven a la familia a co-gestionar su desarrollo bajo un marco de co-responsabilidad; las ayudas materiales como subsidios, vivienda gratuita entre otros, deben estar acompañados de acciones, en aspectos no materiales, de los beneficiados que impliquen un cambio de mentalidad.

En este sentido, “la educación” como pantalla terminológica agrupa las actitudes y motivaciones de familias y actores que inciden en un nivel macro en dos aspectos fundamentales de la lógica de asistencia social: La separación de lo material y lo espiritual. En el nivel institucional, se hace énfasis en que la lucha contra la pobreza debe ir acompañada del socorro

material que le proporcione al necesitado, elementos físicos para superar su condición y el socorro espiritual que actúa como dispositivo de cambio mental, haciendo uso de la religión como método para lograrlo (Castro, 2009). Así que, las narrativas de los actores en un nivel individual muestran actitudes y comportamientos que dan a entender que superar la pobreza incluye el fortalecimiento de la autoestima de los miembros de la familia, el reconocimiento de derechos como ciudadano y en términos generales un “cambio de actitud” frente a la vida.

La Tabla 21, expresa el cambio de comportamiento del beneficiario a partir de su participación en la Red; en general en las entrevistas manifiestan un antes y un después con respecto a la manera de percibir la vida, a sus habilidades para socializar y gestionar el desarrollo de la familia. Estos logros son producto de actividades de formación y capacitación en diferentes áreas donde nuevamente la mujer juega un rol principal en la recepción de la política pública.

Tabla 21: Narrativas de las familias beneficiarias.

Significado Educativo y Cambio de Mentalidad en la Red Unidos	
Narrativas de las Familias Beneficiarias	
22:7	ENTREVISTADOR: ¿Cuál es el principal cambio que ha notado en usted como persona antes y cuando ya empieza a trabajar con Unidos? ¿Cómo era usted? SUJETO CLAVE: Era muy dormida, no sabía hablar casi, era muy dependiente de otras personas y ya uno se avispas (mejora la actitud) y ya sabe que tiene que hacer. ENTREVISTADOR: ¿Qué es lo que empieza a hacer usted que dice ve yo ya soy más avispada (actitud optimista frente a la vida)? SUJETO CLAVE: Por ejemplo, yo primero a mí me daba vergüenza como trabajar, yo ahora vendo productos de revistas y primero a mí me daba vergüenza hablar con la gente, ya uno aprende a defenderse. Me daba vergüenza porque yo era muy tímida.
22:15	ENTREVISTADOR: ¿Usted podría describir un antes y un después de su familia en Unidos? SUJETO CLAVE: Pues antes no sabíamos a que teníamos derecho, ya ahora uno sabe que tiene derecho a salud, tiene derecho a una vivienda, es algo que lo despierta a uno.
24:13	ENTREVISTADOR: ¿Cómo era la vida de su familia antes de ingresar a Unidos? SUJETO CLAVE: Éramos muy tímidos, nosotros casi no nos hablábamos con la gente y yo si anhelaba el estudio porque yo si anhelaba estudiar, pero ahora no puedo por la edad. ENTREVISTADOR: ¿Usted cree que la timidez los llevaba a ser más pobres, que les impedía mejorar? SUJETO CLAVE: Nos impedía hablar y socializar porque si uno no hablaba no compartíamos nada en la visita. ENTREVISTADOR: ¿Usted cree que la pobreza realmente se puede superar? SUJETO CLAVE: Sí. ENTREVISTADOR: ¿Cómo? SUJETO CLAVE: Trabajando, aprendiendo a socializarse con los demás para poder buscar empleo porque uno a toda hora y no habla la situación que le pasa a uno y si uno no busca empleo nunca llega a ningún lado.
27:3	ENTREVISTADOR: ¿La Omaira de siempre cómo era y cómo es ahora? SUJETO CLAVE: Yo era muy callada, yo era muy penosa (tímida), a mí me daba vergüenza hasta hablar y gracias a mi Dios a Red Unidos y programas en los que he estado porque capacitación que había capacitación que yo asistía, yo estuve en una capacitación de mujeres ahorradoras y gracias a esas capacitaciones yo desperté y no me da pena, yo donde tenga que hablar yo hablo.
29:11	ENTREVISTADOR: ¿Qué aspectos fundamentales han cambiado en su familia? Un antes y un después de Unidos, SUJETO CLAVE: En mi familia que hemos tenido más unión porque aun cuando trabajábamos en la finca solo nos veíamos por la noche o a la hora del almuerzo, no compartíamos, no sabíamos de técnicas que podían mantener la familia unida, empezando porque no teníamos un comedor porque no comíamos juntos y acá no, aquí tenemos el comedor y todos nos sentamos a la misma hora y muchas veces nos sentamos a algún juego, nos sentamos a conversar y antes no lo hacíamos. ENTREVISTADOR: ¿Cómo se empezó a dar eso? SUJETO CLAVE: Nosotros empezamos con unas charlas de una psicóloga por medio de Red Unidos, una psicóloga que nos estaba ayudando a los desplazados a superar esa situación de impacto que teníamos, ahí comenzó esa unión familiar. ENTREVISTADOR: ¿Qué otro aspecto aparte de la dinámica familiar? SUJETO CLAVE: El crecimiento personal, la autoestima, si porque cuando nosotros llegamos primero que todo se siente desubicado y muchas veces uno piensa que como soy desplazado me voy a sentir rechazado, entonces la autoestima se va bajando.

30:7 ENTREVISTADOR: ¿Usted antes era más tímida y ahorita ha cambiado? ¿Qué cosas han cambiado en usted como persona?

SUJETO CLAVE: Uy si claro, ha cambiado todo porque para conversar uno siente más libertad y por ejemplo ya manejo la tienda y manejo mucha gente y muchos genios y uno aprende a ser más abierto para conversar.

31:9 ENTREVISTADOR: ¿De todos los programas que ha tenido en la Red Unidos cuál es el que más recuerda?

SUJETO CLAVE: Cuando estudiaba porque ahí fue donde nosotros aprendimos muchas cosas y hoy por hoy nos hace falta ese estudio. Del estudio también extraño las amistades porque se relacionaba uno con mucha gente.

34:10 SUJETO CLAVE: Para mí la vida era un caos, yo todo lo veía imposible yo no podía pagar esto, yo no podía pagar lo otro, mis hijos no van a poder terminar el colegio y después de Red Unidos fue muy diferente todo.

ENTREVISTADOR: ¿Cómo empezó usted a ver la vida?

SUJETO CLAVE: Mucho mejor, se me volvió de colores, porque la veía en blanco y negro, entonces después de Red Unidos de colores.

ENTREVISTADOR: ¿Empieza a ver las cosas más fáciles?

SUJETO CLAVE: Yo creo que no eran más fáciles, pero si no me sentía como tan sola porque yo no tengo más familia, mis hijos y un hermano, yo me sentía como acompañada, como que tenía alguien en quien apoyarme, alguien que iba a luchar por algo mío y eso fue un gran cambio.

34:10 ENTREVISTADOR: ¿En usted como persona que cambio vio después de Red Unidos y el acompañamiento? ¿Cómo era usted antes?

SUJETO CLAVE: Sí, yo antes decir mala persona no, pero no me preocupaba tanto mi entorno, lo de uno vecino o una vecina no, sino que me preocupaba más por mi familia, los míos y ellos verán cómo se arreglan. Con este acompañamiento me concienticé más de lo que era una comunidad, de la ayuda al prójimo, que todos necesitamos ayuda y que uno siempre va a necesitar de otras personas porque el ser humano no es autosuficiente y tampoco Dios lo creo para estar solo y eso me ayudó mucho como a ser más solidaria.

ENTREVISTADOR: ¿Cómo empieza a ser solidaria?

SUJETO CLAVE: En darme cuenta de necesidades de vecinos y por ejemplo tengo un atado de panela y ellos no tienen que darles a los niños, entonces una panela para usted y una panela para mí, yo antes pensaba, pero yo fui la que la compre, yo fui la que la sude, ya no, eso me ayudó muchísimo

22:19 ENTREVISTADOR: ¿Qué la motivaba a usted a entrar a la universidad?

SUJETO CLAVE (HIJA): La situación en la que vivíamos, eso es lo que siempre me ha motivado porque vivir en la pobreza es duro, entonces eso es lo que me ha motivado, yo quiero tener un mejor futuro tanto para ella como para mis hermanos.

ENTREVISTADOR: ¿Para usted qué es la educación?

SUJETO CLAVE (HIJA): Para mí la educación es como tener más cultura, es como salir de la ignorancia, conoce más.

ENTREVISTADOR: Si usted les pudiera decir a otras personas que están en situación de pobreza dura ¿qué les recomendaría hacer para salir de la situación de pobreza?

SUJETO CLAVE: Estudiar, estudiar mucho, salir adelante, porque yo digo que estudiando es la única forma en la que uno puede salir delante de la pobreza y también para saber a qué tiene uno derecho, porque cuando uno no se educa uno está totalmente como en la ignorancia y no sabe a qué tiene derecho.

Fuente: Elaboración propia.

Se expresa un cambio de mentalidad como producto de las actividades de acompañamiento en la Red. Desde sus motivaciones y autopercepción de logros alcanzados por ellos, la educación juega un papel importante para la superación de la pobreza; según a sus testimonios, las

metodologías utilizadas por los cogestores y la participación en programas ofrecidos por la Red, consigue un cambio de mentalidad que los conduce a conocer sus derechos y disminuir el miedo de ‘enfrentarse a la vida’.

La diferencia que tradicionalmente se ha tenido entre lo material y lo espiritual incide en la categorización que el cogestor social y la familia realiza sobre la pobreza. Las implicaciones que tiene este patrón histórico identificado dentro del nivel institucional de análisis, dan a entender los efectos de la lógica de asistencia social a nivel organizacional de la Red Unidos y su posterior efecto sobre el nivel micro planteado por Zucker (2001).

Como ya se evidenció en el nivel organizacional de análisis, la presencia de diferentes organizaciones tanto públicas como privadas dentro de la Red, sustenta el cambio que ha tenido el concepto de lucha contra la pobreza desde la época señalada en el nivel institucional. El reconocimiento de la pobreza como un fenómeno multicausal o multidimensional, expone dimensiones que van más allá de lo físico y material e incorpora otros elementos como la dinámica familiar, el acceso a la justicia y la educación como medios que se complementan de manera integral. (Banerjee&Duflo, 2016).

En este sentido, el significado de la pobreza para el cogestor social y la familia está directamente relacionado con los planteamientos sostenidos en el nivel marco; lapobreza tienedos categorías fundamentales: lo material y lo espiritual. La reproducción de esta base simbólica de la lógica de asistencia social incide sobre la manera como los actores asumen la pobreza, crea actitudes y motivaciones reflejadas en el significado. Entonces, dentro de la pantalla terminológica “educación” son consideradas las narrativas de familias y cogestores que sustentan la reproducción de dicho patrón.

Tabla 22: Narrativas de familias beneficiarias (2)

Significado de Pobreza Narrativas de las Familias Beneficiarias
<p>27:6 ENTREVISTADOR: Doña Omaira para usted ¿Qué es la pobreza?</p> <p>SUJETO CLAVE: Para mí hay dos clases de pobrezas, pobreza de corazón y pobreza que uno no tenga platica para trabajar.</p> <p>ENTREVISTADOR: ¿Cómo es esa pobreza de corazón?</p> <p>SUJETO CLAVE: Por ejemplo, personas que son muy frías, malas, por ejemplo, allá en el apartamento hay personas que no piensan las cosas como son, entonces yo les digo a esas personas frías de corazón, que son conflictivas, para mí esas personas son pobres de corazón. Y pobreza es cuando uno no tiene con qué subsistir.</p>
<p>29:8 ENTREVISTADOR: Doñas Belsi, ¿Para usted qué es la pobreza?</p> <p>SUJETO CLAVE: Es que es una palabra que uno no sabe definir, porque mucha gente decimos somos pobres porque no tenemos una situación económica estable, pero realmente la pobreza no es eso, la pobreza es alguien que sea pobre de espíritu, de corazón, pero la pobreza en si no es pobreza económica.</p> <p>ENTREVISTADOR: ¿En qué consiste esa pobreza de espíritu?</p> <p>SUJETO CLAVE: Es una persona que está lejos de Dios, ciega espiritualmente, que no ha conocido a Dios y que anda equivocado, eso es ser pobre de espíritu y que no tiene la humildad sobre todo para ayudar a los demás, porque es que nosotros venimos a servir, no a ser servidos, entonces a eso me refiero yo por una pobreza espiritual.</p>
<p>30:9 ENTREVISTADOR: Doña Ángela cuénteme para usted qué es la pobreza.</p> <p>SUJETO CLAVE: No hay pobreza, porque uno no se puede dejar llevar de que yo soy pobre.</p> <p>ENTREVISTADOR: ¿En algún momento usted se sintió pobre?</p> <p>SUJETO CLAVE: No, porque tenía el espíritu y la idea de que yo podía conseguirme un trabajo y salir adelante y si yo no encontraba trabajo yo hacía empanadas, yo hacía tamales, yo hacía morcilla para vender y para tener con que poder alimentarnos, yo no me dejaba llevar de las cosas.</p>
<p>32:9 SUJETO CLAVE: En este momento yo tengo para la comida para mis hijos y hay mucha gente que no lo tiene, yo por lo menos tengo la comida para ellos hoy, para el desayuno también, pero para el almuerzo no, hay gente que no come las tres comidas, ni desayuno ni almuerzo ni comida, que son más pobres que uno, entonces yo digo que yo soy pobre y rica de espíritu y a veces si me considero pobre, a veces tengo comida para mis hijos pero mañana no.</p> <p>ENTREVISTADOR: ¿En qué consiste esa riqueza de espíritu?</p> <p>SUJETO CLAVE: Porque yo les doy mucho amor a ellos y yo me acuesto y le digo Dios yo sé que hoy voy a vender todos mis dulces para poder darles desayuno, almuerzo y comida a mis hijos.</p>
<p>34:11 ENTREVISTADOR: ¿Cuénteme para usted qué es la pobreza?</p> <p>SUJETO CLAVE: Yo creo que hay dos clases de pobreza, ser pobre de espíritu y ser pobre económicamente, la pobreza de espíritu es no tener ese valor y esa verraquera (valentía) para uno luchar por lo que uno quiere y por la familia, por alcanzar esos ideales, y la pobreza en cuanto a lo económico la situación es difícil, ahora la situación es muy difícil, conseguir empleo es difícil, si uno quiere un empleo con un poquito más de remuneración es difícil porque todo es con palanca y si tu no haces política mucho menos; la edad, uno llega a los treinta y cinco años y ya no sirve uno para ningún empleo porque me pasó, después de los treinta y cinco para mí fue muy difícil un empleo que dijera que iba a tener prestaciones o una liquidación no.</p>
<p>36:6 SUJETO CLAVE: La pobreza para mí viene en lo mental, depende como uno viva, si uno se queda ahí y no hace nada ya sería pobreza, no poderse mover...pero mientras uno se pueda mover y salir adelante como con los talleres que me ayudaron mucho, las capacitaciones y hasta ahora gracias a Dios mi diosito nos ha beneficiado, nos ha dado un regalo muy grande que fue el apartamento con la ayuda de Red Unidos, y que diga yo que en una extrema pobreza gracias a Dios no, he tenido el apoyo del gobierno y de Red Unidos y mi esposo siempre ha trabajado entonces gracias a Dios no.</p>

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Tabla 22, la “pobreza espiritual o de corazón” tiene dos connotaciones aparentemente diferentes pero que pueden conducir a lo mismo. Por un lado, la espiritualidad es relacionada con creencias cristianas donde se le otorga “poder” para superar una crisis. Desde los planteamientos del nivel institucional, la asistencia social nace del proyecto de la caridad cristiana dentro del cual el socorro material está ligado al socorro espiritual, pues sin el segundo, el primero es un acto de filantropía, que no contribuye al perfeccionamiento espiritual (Castro, 2009). Teniendo en cuenta este planteamiento, el significado de pobreza estaría determinado institucionalmente (Thornton & Ocasio, 2008) por patrones históricos de comportamiento derivados de prácticas de caridad y beneficencia, posteriormente reproducidas en la formación de profesionales y recibidas por la población vulnerable.

Ahora bien, en la actualidad, lo espiritual está relacionado con “lo mental” que representa las capacidades o habilidades de las personas para superar la pobreza (Banerjee & Duflo, 2016). En este aspecto las familias y los cogestores coinciden.

Tabla 23: Narrativas del Cogestor Social respecto a la Pobreza

Significado de la Pobreza Narrativas del Cogestor Social
<p>4:11 SUJETO CLAVE: Yo defino la pobreza como una incapacidad mental del individuo para mirar todas las posibilidades que les ofrece cualquier medio por difícil que sea para poderlo doblegar y sacar de ahí todo lo positivo y salir adelante, eso lo demuestra las familias que perdieron viviendas y quedaron en la total ruina y cuando les dieron sus casas las organizaron, les levantaron un segundo piso y montaron una tienda y empezaron a lucharla y sus hijos hoy son profesionales</p>
<p>3:1SUJETO CLAVE: Como usted decía ahora yo llevo diez años trabajando en Red Unidos y yo soy de las que digo que pobreza extrema no hay, por lo menos en este municipio para mí o hay pobreza extrema, la pobreza es más bien mental; lo que hacemos nosotros es más bien como evangelizar sobre la importancia que debe tener en el hogar que todos los integrantes estudien, que se capaciten, que vean más lejos; porque las personas se acostumbraron a que todo se lo den; si bien es cierto que dentro de la estrategia de Red Unidos hay un lema y es que a ellos no se les da nada y a ellos lo que se les enseña es a aprovechar los recursos porque nos hemos encontrado como decimos los paisas gente muy verraquita (valiente), gente que trabaja, gente que se esmera [...]</p>
<p>5:3 SUJETO CLAVE: La enseñanza es que pobreza no es tanto la parte física, que pobreza es el poco acceso que tiene la familia sobre todo por la parte educativa, para mí como esa pobreza educativa es la que marca el camino a todas las pobrezas porque si la familia tiene unas potencialidades, pero ellas ni siquiera saben que las tienen, entonces nunca se han educado, nunca han sabido cómo salir de ahí, eso para mí es esa pobreza real que tiene la familia.</p>
<p>6:1 SUJETO CLAVE: Eso no se supera porque usted sabe que la pobreza es más mental que física, ese título queda hasta grande, superación de la pobreza extrema, eso no es de acabar, todos los días hay mes pobre pero mentalmente. Por más que uno sensibilice las personas, por más que las concientice y les lleve la ruta y la oriente, las familias son muy perezosas, las familias son muy duras y es muy difícil que digan yo lo supere, y es que nunca la van a superar, pero porque es mental y están enseñadas a que les den y les den, yo tenía una señora que me decía el gobierno me tiene que cuidar y cuidar a mis hijos, cómo se le ocurre, ¿es que el gobierno la está mandando a que tenga hijos? De malas, yo vivo en estrato uno y soy desplazada, soy víctima y me tiene que dar, yo le dije le tiene que dar no, usted tiene que aprender a superar la situación que tiene porque es que el gobierno no los está mandando a tener tantos hijos y mucho menos a que ustedes les haya pasado lo que les pasó, usted no es la única desplazada. Entonces ese nombre tan grande de superación de la pobreza extrema eso nunca se va a acabar; eso no es de decir ya la superé porque eso es falso.</p>
<p>9:13 SUJETO 1: La desesperanza de la que hablaba Anita, esa desesperanza que tienen las familias o las personas a nivel individual de poder salir adelante, de alcanzar unas metas, esa desesperanza y la falta de interés, de motivación para salir adelante, para mí eso es pobreza, más que la falta de dinero, más que la falta de algunos recursos para mí eso es pobreza, porque cuando una persona no tienen las ganas de salir adelante y esa motivación, se quedó y de ahí no va a salir.</p>
<p>11:4 SUJETO CLAVE: Para mi clave son las creencias que cada familia tiene, cuando la familia de entrada dice yo puedo, yo creo que tengo el talento, tengo algún conocimiento, herramientas que de alguna manera me ayudan a salir adelante, eso visibiliza un panorama más prometedor para ellos mismos porque como te decía que a veces están bloqueados, porque son tan sobre diagnosticados por tantos programas y tantas instituciones que se vuelven escépticos, se vuelven desconfiados, se vuelven resistentes; con ellos hubo una posibilidad de cambiar creencias frente al pensar, el sentir y el hacer; porque a veces...yo vuelvo y reitero sobre lo mismo, hay mucha desesperanza y sobre todo son muy rotulados y muchas veces descuidados por el mismo gobierno, yo sé que el gobierno le ha inyectado buen dinero a la parte social pero mi ejercicio desde ahí fue ese, cambiar, cambiar percepciones, cambiar esas creencias porque de entrada uno piensa que aquí no hay con quien, yo decía aquí esta señora no que pereza, me tocaba hacer un ejercicio de continuar con esa porque hacia parte del grupo de familias que tenía que atender, así fuera a recoger la firma y decirles cualquier cosa pero yo de entrada sabía con quién podía contar</p>

Fuente: Elaboración propia.

Las implicaciones que tiene el significado de pobreza sobre la acción del actor, demuestran según las narrativas de la pantalla terminológica, una prevalencia de actitudes y motivaciones al desarrollo de acciones orientadas a la educación de la población vulnerable (Burke, 1969). La coincidencia entre familias y cogestores en cuanto al significado de pobreza, indica la incidencia del nivel macro sobre el nivel micro nivel planteado por Zucker (2001). Esto indica la tendencia de la política pública al desarrollo del empoderamiento de la familia dentro del proceso de superación de la pobreza; para ello, a nivel organizacional son diseñadas metodologías de acompañamiento familiar y comunitario que orientan al cogestor en el desarrollo de una pedagogía social enfocada en la creación o descubrimiento de capacidades de los diferentes miembros de la familia.

Sin embargo, como se ha planteado en el nivel institucional y organizacional, la dimensión de regulación no formal de la política pública muestra evidencias que dan cuenta de acciones por parte del cogestor y actitudes de la familia donde la connotación “espiritual” de la pobreza pierde peso al ser comparada con las acciones de tipo asistencialista que realiza el cogestor a partir de su red de apoyo informal. Si bien el análisis de la pantalla terminológica de “educación” proporciona elementos que llevan a entender la incidencia del nivel macro sobre el micro, esto obedece dentro de la estructura metodológica del presente estudio, al reconocimiento de los efectos de estos niveles sobre la creación de significados en la dimensión de regulación no formal presentada por Friedberg (1992).

Por otro lado, la pantalla terminológica resalta un significado de connotación “operativa” de la pobreza expresado por el cogestor de acuerdo con las conceptualizaciones, metodologías y procedimientos desarrollados a nivel organizacional. Existe una visión lineal del cómo este tipo

de empoderamiento es logrado desde la regulación formal de la política pública. De acuerdo con las narrativas de los cogestores sociales se realiza el cumplimiento del “logro” como principal dispositivo de superación de pobreza. En la Tabla 23 se relacionan algunas narrativas de cogestores sociales que expresan procedimientos y prácticas formales que, de acuerdo con su experiencia, son la base para el cumplimiento del objetivo de la política pública.

Tabla 24: Narrativas de Cogestores en el cumplimiento de los logros.

Cumplimiento del Logro	
Narrativas de Cogestores Sociales y Coordinación Unidos	
4:2 ENTREVISTADOR: ¿Qué se entiende por pobreza extrema?	SUJETO CLAVE: El no cumplimiento de todo lo que implicaban todas estas dimensiones, para eso ellos hablaba que uno debía entrar a realizar primero un acercamiento a la familia y para ello entraba a levantar una línea base, con esa línea base en cada una de esas áreas que le comenté se llegaba luego a mirar cuales eran las mayores debilidades que se encontraban en cada una de las áreas y qué personas del núcleo familiar eran las que lo estaban generando, a raíz de eso se miraba con la misma familia y con sus miembros que era lo que se podía hacer y cómo cada miembro de esa familia se iba a comprometer, el adulto mayor o el ama de casa, la persona representante del grupo familiar ante unidos era la que entraba a asumir los planes que se debían desarrollar con los menores de edad y con los adultos mayores, los ancianos ya pasados de los ochenta u ochenta y cinco años.
9:12 ENTREVISTADOR: Esta política pública busca que estas familias entren en conciencia, ¿qué es lo que espera el Estado observar en esas familias cuando ya toman conciencia? ¿Yo cómo sé que una familia entro en conciencia de su pobreza y quiere salir adelante?	SUJETO 1: Cuando han superado los logros que tiene establecidos Red Unidos para alcanzar, inicialmente eran como 45 logros y en este momento son 26, y están divididos en este momento en logros requeridos y logros esenciales, los requeridos son los primordiales, y de esa manera se determina que una familia supero la pobreza para la política y ¿cuál es el paso a seguir?, después de que superan esos logros la familia pasa a una fase que es de promoción y ya hasta ahí y eso es todo.
16:1 ¿cómo creen ustedes que se garantiza el cumplimiento del objetivo de superar la pobreza extrema desde Unidos?	SUJETO CLAVE1: Yo creo que todo el tema desde ahí es acompañamiento que es el fuerte de lo que hace Red Unidos y la marca que se impuso, el acompañamiento, garantizar es desde ese acompañamiento y la voluntad de las familias y de la empresa que este apoyando llámese pública o privada, de acuerdo al objetivo que se esté trabajando o de acuerdo a la dimensión que se esté trabajando.
SUJETO CLAVE 2: Estoy de acuerdo con mi compañera, es como la voluntad que pongan las personas para salir de la pobreza extrema, pero garantizar para la Red Unidos se mide es por números, no se mide por otra cosa, a ellos no le interesa sino los números y es cuántas familias cumplieron el logro uno, tenemos veinte familias para cumplir el logro dos, entonces se mide es por ahí, ellos no les dan garantías a la familia de que van a superar la pobreza extrema.	14:16 ENTREVISTADOR: ¿Cuándo decimos que esa familia superó la pobreza?
SUJETO CLAVE: Cuando cumpla los 26 logros, no la supera, pasa a pobre, pasa de pobre extremo a pobre y se suelta.	ENTREVISTADOR: Y la diferencia entre esos dos lo marca los logros...
SUJETO CLAVE: Mucho, porque es que todavía hogares que le falte 20 o 25 logros es pobre extremo, personas que no estén ni siquiera con los documentos de identificación, que los niños estén sin atención integral y entre otros, son pobres extremos, cuál es la idea de Prosperidad, cumplan los logros y al menos pasen a pobres y ya.	

Fuente: Elaboración propia.

Las evidencias anteriores muestran la importancia simbólica del logro en la regulación formal; dichas narrativas expresan una visión procedimental del trabajo que se hace en la Red Unidos, desde la perspectiva de los cogestores y directivas del programa el cumplimiento o no de

un número determinado de logros marca la diferencia entre categorías como pobre extremo, pobre y pobre moderado.

Las actividades de formación dentro de la Red son el principal medio para el cumplimiento de logros, con ayuda de organizaciones como el SENA, la oferta recurrente de programas de formación hacia la población beneficiaria, se marca la oferta de beneficios que, como se evidencia en las narrativas, son reconocidos por las familias.

En suma, la pantalla terminológica “educación” proporciona elementos materiales como las actividades de formación desarrolladas dentro del acompañamiento a las familias, las cuales constituyen aprendizajes en diferentes aspectos que trascienden la educación formal. El SENA como organización pública crea una estructura de servicios, especialmente orientados, a las familias beneficiarias, generando un impacto importante en el cumplimiento de objetivos. A la par, el trabajo ejecutivo del cogestor está directamente relacionado con la búsqueda de dichos logros, constituyéndose también una base material caracterizada por la implementación de metodologías de acompañamiento formalmente establecidas desde la política pública.

Desde lo simbólico, la educación misma representa una base que soporta la lógica educativa, pues según las narrativas de las familias, ésta es considerada como la “salvación” para la superación de la pobreza; entrar a un proceso de formación en el SENA, universidad o programa de capacitación alguno, es percibido como una acción que contribuye al mejoramiento de una situación e inclusive al cambio de mentalidad. De igual manera, el cumplimiento del “logro” simbólicamente define tanto para las familias como para la política pública la superación o no de la pobreza.

Ambos elementos, educación y cumplimiento del objetivo, están directamente relacionados pues la política pública basa la mayoría de sus acciones en estrategias educativas que constituyen una vía ágil para cumplimiento de metas. Así, capacitaciones en temas como nutrición, dinámica familiar, acceso a la justicia, habitabilidad, bancarización y ahorro, son vistos como medios de formación de la familia, que los lleva al cumplimiento de logros.

De igual manera, las actividades educativas constituyen una base simbólica como ritual para las familias, éstas representan un espacio de esparcimiento donde aprenden a socializar, comparten con sus vecinos, hablan en público y desempeñan roles diferentes a los del núcleo familiar.

Diagrama 8. Efecto macro de la lógica de asistencia social en el nivel individual dimensión de regulación formal



Fuente: Elaboración propia.

Se puede concluir dentro del nivel individual de análisis que, la lógica de asistencia social incide sobre la regulación formal de implementación de la política pública en la creación de significados específicos alrededor de la pobreza, configurando desde su dimensión formal las

prácticas y motivaciones de las familias y el cogestor. Desde los planteamientos de Burke (1969), la identificación de las pantallas terminológicas de “ahorro y economía” y “educación” se visibilizan las motivaciones y actitudes frente a la acción de los actores que participan en la implementación de la política pública, sin embargo, estos comportamientos obedecen a patrones históricos conformados dentro del nivel institucional de análisis (Thornton, *et al*, 2012) producto de relaciones estrechas entre la iglesia y el Estado desde mediados del siglo XIX. Las formas como se practicaba la asistencia social son reproducidas por diferentes organizaciones, basándose en la caridad y beneficencia hasta consolidar la asistencia pública.

El nivel organizacional de análisis materializa dichos patrones de comportamiento dentro de la estructura de la red de implementación a partir de metodologías de acompañamiento que tienen como base fundamental la visita domiciliaria. Desde lo simbólico se observa que la Red Unidos se fundamenta en la creación y aprovechamiento de las capacidades de los beneficiarios a partir de la noción de Co-gestión y Co-responsabilidad como principios de la estrategia de superación de la pobreza. Ambos componentes surgen con el propósito de ir más allá de la entrega de subsidios condicionados, y reconocer aspectos no materiales como talentos y capacidades de las familias, para superar la condición de pobres, esto presenta la diferencia simbólica entre lo espiritual y lo material, tradicionalmente planteado en la caridad y beneficencia.

Por lo cual, ambas categorías agrupadas en un nivel macro actúan como “transmisor” de la lógica de asistencia social, incidiendo en un nivel micro, que conlleva un “proceso cognoscitivo implícito en la creación y la transmisión de las instituciones; en su conservación y resistencia al cambio; en el papel del lenguaje y los símbolos en esos procesos” (Zucker, 2001 p. 150).

La presencia de la pantalla terminológica “ahorro y economía” exponen lo que significa para las familias el campo económico, la explicación se da a través de programas como Familias en Acción, Mujeres Ahorradoras, Vivienda gratuita e ingreso social. La pantalla terminológica “educación” evidencia la relevancia que se le da dentro de la política pública al equilibrio que debe existir entre lo material y lo no material también relacionado con la categoría espiritual o mental.

Lógica Asistencialista y la Dimensión de Regulación no Formal. El presente apartado expone los principales elementos no formales que complementan la dimensión organizacional en la implementación de la Red Unidos. Como acción organizada (Friedberg, 1992) se presentan elementos no formales que regulan el comportamiento de los actores en la implementación de la política pública, para ello se conserva la perspectiva teórico -metodológica de las lógicas institucionales, identificando las pantallas terminológicas que emergen producto del análisis de narrativas de los actores. Igual que en el apartado anterior, se hace un esfuerzo por señalar, dentro de los discursos, los elementos que constituyen las bases materiales y simbólicas de la lógica asistencialista evidenciando la existencia de la misma.

El nivel individual de análisis identifica, a partir de la formulación de pantallas terminológicas, elementos materiales y simbólicos de la lógica asistencialista involucrados en el comportamiento de los actores de la red de implementación. Se parte de la premisa de los efectos de un nivel macro –institucional; organizacional- sobre un nivel micro (Zucker, 2001) donde se observa la manera como los actores reproducen el orden institucional. La lógica asistencialista es identificada a partir de las pantallas terminológicas expuestas en la Ilustración 18.

Ilustración 18: Pantallas terminológicas de la Lógica asistencialista



Fuente: Elaboración propia.

Para Burke (1969) las pantallas terminológicas planteadas, expresan las actitudes y motivaciones relacionadas con la lógica asistencialista; “caridad y beneficencia”, “vínculos emocionales”, “religión y creencias” y “*praxis* profesional” representan las agrupaciones de narrativas de los actores que dan cuenta de la reproducción de la lógica de asistencialista configurada en el nivel macro y reproducida a partir de patrones históricos de comportamiento en un nivel micro. Así, la dimensión no formal de implementación Friedberg (1992) se materializa a partir de la dinámica asistencialista constituida por el Estado y la iglesia.

A partir de las entrevistas realizadas a los actores, diferentes narrativas soportan la presencia de la “Lógica Asistencialista” que agrupa narrativas que expresan desde lo material y simbólico la constitución de una lógica institucional que señala prácticas, formas de organización, artefactos y significados en torno a la regulación no formal de la implementación de la política pública.

Bajo esta perspectiva, la Lógica asistencialista haciendo parte de la dimensión no formal, se expresa como el comportamiento de los actores que contradice el fomento del empoderamiento

de las familias beneficiarias como uno de los objetivos de la política pública así como también de otros lineamientos formales (Alayon, 1991); en ella el cogestor social desarrolla estrategias y prácticas informales en el proceso de acompañamiento de las familias, expresa motivaciones y significados que sustentan acciones asistencialistas. De igual manera, se evidencian roles y formas de interacción entre la familia y el cogestor que dan cuenta de actitudes y motivaciones hacia dicha acción.

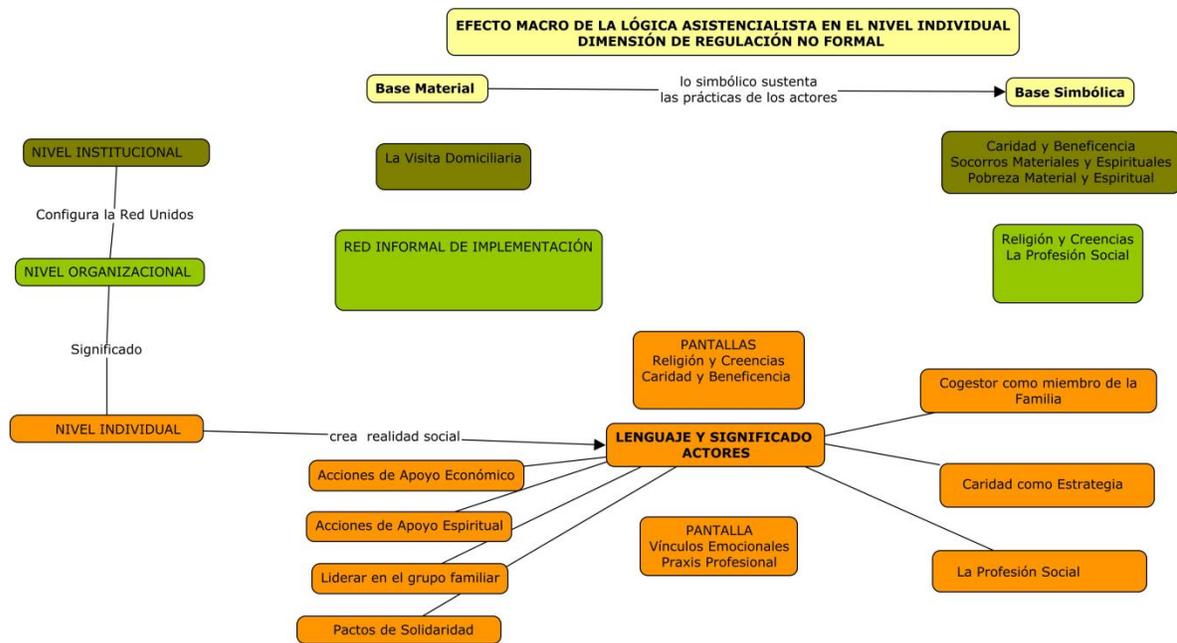
La dinámica asistencialista se fundamenta en la vinculación de 179 unidades semánticas que reúnen estrategias, acciones, significados, motivaciones orientadas al asistencialismo en la implementación de la política pública. Vale la pena aclarar que en las pantallas terminológicas planteadas se encuentran agrupadas narrativas que exponen elementos “no escritos” o “lo no visto” en la implementación de la Red Unidos pero que hacen parte de la realidad social organizacional conocida como regulación no formal (Friendberg, 1992).

Con el objeto de identificar los diferentes elementos materiales y simbólicos que constituyen la lógica asistencialista, se retoma los planteamientos de Friedland y Alford (1991) y Thornton (2004) para reconocer estructuras, acciones, ideas y significados en donde se agrupan las diferentes narrativas de esta dinámica como fuente de desarrollo y reproducción de una institución en específico (Thornton, *et al*, 2012).

Desde los supuestos teóricos, la lógica asistencialista visibiliza comportamientos u orientaciones marcadas por características entre implementadores y beneficiarios que se encaminan hacia el cumplimiento del objetivo de superación de pobreza. Dicha lógica de acción, aunque hace parte de una dimensión no formal de implementación de la política

pública, constituye un campo de regulación alternativo al formal dentro del cual los actores desarrollan estructuras y estrategias para cumplir los objetivos.

Diagrama 9. Efecto macro de la lógica asistencialista en el nivel individual dimensión de regulación no formal



Fuente: Elaboración propia.

Las prácticas y estrategias asistencialistas usadas por el cogestor social para el desarrollo del trabajo son recurrentes en sus narrativas. Si bien dentro de los lineamientos formales de la política pública ello no se contempla como una función específica, para el cogestor social esto emerge como una práctica informal que atiende necesidades latentes de la población. La entrega de víveres o mercados y el otorgamiento de incentivos económicos dan cuenta de una conducta “asistencialista” de parte del cogestor social que éste justifica como natural en el marco de la relación social que se establece con el beneficiario, pero al mismo tiempo reconoce “la prohibición” de dicha conducta dentro de la formalidad de su trabajo.

Aunque dicha conducta puede ser categorizada como no formal y representa cierta informalidad en la gestión, las narrativas exponen estructuras como redes telefónicas, de amigos y parientes que soportan su accionar. Con esto se demuestra la existencia de una red paralela y por ende una gestión social paralela que complementa, pero al mismo tiempo contradice la implementación de la política pública. En el marco de la lucha contra la pobreza, este tipo de acciones contribuyen de manera colateral al cumplimiento del objetivo de la Red Unidos. Vinculado al concepto de acción organizada presentado por Friedberg (1992), dichas evidencias representan una dimensión organizacional donde los objetivos formales “descansan ampliamente en mecanismos de regulación informales arraigados en sistemas de actores muchos más vastos que los contornos de la sola organización” (p. 161) coexistiendo así, lo formal e informal dentro de la implementación de la política pública.

A continuación, la Tabla 25 agrupa las narrativas de los cogestores sociales que dejan ver motivaciones y actitudes relacionadas con el proyecto de caridad y beneficencia identificando en el nivel institucional de análisis y reproducido en nivel organizacional, específicamente en la dimensión de regulación no formal.

Tabla 25: Narrativas de Cogestores en relación con la caridad y beneficencia.

Caridad y Beneficencia Narrativas del Cogestor Social	
<p>4:14SUJETO CLAVE: Lo primero que hay que solucionar es el problema de hambre[...] pero cuando yo empecé y vi eso yo empecé a llevar mucho mercado, en mi maleta cargaba arroz, panela, lenteja, cargaba cosas, cargaba comida y donde llegaba empecé a observar que todos creían que les íbamos a solucionar ese problema, pero como era un problema de hambre yo empezaba a darles y ¡hagan pues un arrocito!, ¡prepárense tal cosita coman! y vamos a mirar cómo está cada uno de los miembros de la familia y a partir de allí obligaba a cada uno de los miembros de la familia a que se comprometieran, porque miraran que cuando habíamos llegado habíamos encontrado que tenían hambre y que frente al hambre lo único era la formación y buscar salidas.</p>	
<p>5:12SUJETO CLAVE: ¡Pues le cuento que me quebré! porque todo el tiempo unas familias que hace parte de la vida de uno y que uno sabe que tienen unas necesidades súper latentes y yo les ayudo con lo que puedo, uno saca de su bolsillo y en un momento dado les da. En la comuna somos muy solidarias en ese sentido, nos reunimos y bueno vamos a darles tal cosa [...]</p>	

5:15 por ejemplo nos sentábamos y hacíamos estudios de casos, entonces traíamos a la mesa las familias que sabíamos que realmente si no las ayudábamos se morían de hambre, entonces entre todas, inclusive sacábamos plata de nosotros o hacíamos algo para que esa familia pudiera comer ese día o por lo menos tuvieran alguna entrada de dinero [...]

15:16 SUJETO CLAVE: Ese trabajo lo hacíamos por iniciativa y precisamente por la falta de claridad dentro del programa macro de ese tipo de cosas tan inmediatas porque el programa sabía en sí que uno llegaba donde una familia y la iba a encontrar sin comida y uno no podía darles comida, ellos no miraron eso dentro de todos esos lineamientos que tenía el programa, entonces nosotros sabíamos que no podíamos hacer nada y que lo que estábamos haciendo era fuera de lo común del programa, que estábamos haciendo algo que en realidad no se debía hacer supuestamente.

6:33 ENTREVISTADOR: ¿Usted les daba plata?

SUJETO CLAVE: Yo les daba para que compraran el detergente o iba y se los compraba Es muy duro llegar a una familia a medio día y que los niños lleguen del colegio a medio día mamá tengo hambre, mijo tenga un vasito con agua y siga para la pieza mijo; cuatro niños que llegaron ese día y es que un vaso con agua y siga.

ENTREVISTADOR: ¿Usted qué hacía en medio de esa situación?

SUJETO CLAVE: Yo me iba y les compraba y les llevaba arroz o le decía a la señora camine y les compraba un mini mercadito en la tienda, yo sé que eso era para un rato o un día, pero les calmaba la necesidad ese día, les compraba una libra de arroz, leche o una panela, huevos, pasta, les invertía diez o doce mil pesos de mi capacidad. Es muy duro ver esos niños con hambre y más duro verlos esperando porque la señora era revolviendo esa agua panela con una cuchara para que hirviera rápido [...]

7:18 ENTREVISTADOR: ¿Usted que hacía cuando llegaba la familia con un tema para trabajar y lo primero que se encontraba era que la familia no tenía que comer y que había hambre?

SUJETO CLAVE: La temática pasaba a un segundo plano, lo primero que había que resolver era la situación de la familia, entonces lo que uno hacía era, si tenía como resolver en el momento el problema, lo hacía y era con recursos propios, si no tenía como resolverlos en el momento, empezó a haber una red telefónica, como para poderle resolver inicialmente el problema a la familia, la temática como tal en ese momento quedaba parada pero si había que aprovechar ese momentico y ese cuartico de hora con la situación que se estaba viviendo para manejarles otros temas para que esa situación no se les volviera tan repetitiva en las sus vidas.

10:4 ENTREVISTADOR: ¿De pronto usted por su cuenta en algún momento recogió mercado en su casa y llevó?

SUJETO CLAVE: Si claro, para mí fue muy fuerte, yo tuve como dos o tres familias que me movieron muchísimo, entonces mi papá acostumbraba a comprar mercados para la iglesia, entonces la propuesta fue que en estas condiciones tan difíciles hagamos un mercado y se la damos a la familia; claro esto de cierta manera permeaba a mi familia, claro de llegar uno con las historias muy triste, historias conmovedoras, o contar uno lo que veía en otras casas, o salir al centro y verlos también y saludarlos entonces preguntaban quién es, incluso mi mamá decía ¿es una de sus mamás? Y yo decía: “sí, es una de mis mamás”, todo el tiempo, ¡las mamás, las mamás...! , entonces ya se fue pasando a la familia, y claro uno contaba las condiciones, por ejemplo que tenía el piso de tierra o el que tenía muchos hijitos pero ninguno le ayudaba y era esta persona la que respondía por todos los hijos y los nietos, entonces como esta persona está pasando por un mal momento llevémosle este mercado, incluso casi que lo volvimos algo de la familia, recogíamos este mercadito y veíamos a quién se lo entregábamos, no necesariamente tenía que ser de mis familias, lo empezamos a hacer con mis familias pero en algún momento lo empezamos a hacer con las de otra compañera.

11:14 ENTREVISTADOR: ¿Qué comparte por ejemplo?

SUJETO CLAVE: Al 95% de las familias les llevo algo, por decir algo les comparto juguetes, les comparto mercado, ropa; por decir algo yo llevo una familia que sé que no han podido hacer el almuerzo entonces les doy plata y les digo “venga les compro”, yo no puedo ir a una familia donde yo sabía que no habían almorzado y yo tener algo en el bolsillo, yo sé que si les doy \$2000 o \$5000 con eso pueden almorzar ese día, entonces desde ahí yo me despojé de muchas cosas, tengo una hermana que me regaló muchas cosas para llévalas entonces yo

cargos siempre con la bolsita.

12:24 SUJETO CLAVE: Muchas veces uno les daba plata, o a veces hay ayudas por ejemplo en diciembre más que todo que se presta para muchas instituciones que dan regalos, entonces yo tomo los regalos o personas externas... recuerdo muchas que pasó entonces un mercadito, varias veces hubo una parroquia que estaba entregando mercaditos y canalizaban a través mío a quienes les llevábamos los mercados; pero si llegaba en ese momento la verdad nunca me paso, que no tuvieran nada nada que comer nunca me pasó que yo llegara y me dijeran que estoy aguantando hambre no, pero si cuando habían posibilidades de mercados y cosas yo les llevaba [...]

13:23 SUJETO CLAVE: Esa fueron situaciones muy complicadas para nosotros, yo llegar por ejemplo donde una familia que la realidad era muy diferente a lo que yo le llevaba, y lo que yo le llevaba era una bobada por decirlo así comparado con la necesidad que tenían en el momento, entonces yo decía ¿cómo voy a hablar por ejemplo de que la alimentación tienen que ser así y así si no tenían con que comprar siquiera una libra de panela?, en algunos momentos fue tan duro, que aunque el cogestor no ganara mucho me tocó de mi propio pecunio comprar alguna cosita como para aliviar un poquito la dificultad de ellos, aunque no es lo esencial porque uno no debe entregar el pescado sino enseñar a pescar, pero el señor sin trabajo, la esposa sin que hacer [...]

16:35 ENTREVISTADOR: ¿Ustedes en algún momento le llegaron a dar plata a las familias?

SUJETO CLAVE 2: Mercado si porque tenía familias que habían quedado sin empleo, que el esposo se había ido para la cárcel y la mamá en embarazo entonces se conseguía uno los mercados o donaciones y se le llevaba a esa familia. Me los conseguía con mis amigos o los amigos de mi esposo, entonces ellos me decían listo aleja yo le doy tanto, compre el mercado y yo le doy el dinero, eso si yo nunca los llevaba hasta la casa sino que yo me encontraba con las familias, les decía venga suba hasta tal parte yo le doy esto pero no me le vaya a decir a la gente, solamente es por esta vez, por lo que usted está pasando, entonces ese fue el apoyo como que se les dio.

16:36 SUJETO CLAVE 1: Yo igual, yo lo hice sólo con mi familia y eran casos específicos. Yo los recogía con mi familia y les decía yo necesito que me ponga esto, usted esto y no les preguntaba si pueden o no, sino que les decía mire tengo esta familia y está en esta situación, nunca le dije a la familia lo vamos a hacer, sino mamá deme esto, papá deme esto y me daban lo que había y lo que se podía y llamaba suba a tal lado mire acá le mandan ¿quién me mandó? Alguien, no sé y esto es una única vez y no es oferta de Unidos, no va a seguir pasando, alguien se enteró de su situación y me pidió el favor de que se lo trajera aquí está. Los hicimos en muy poquitas ocasiones, pero si lo hice porque no era la intención y si lo hice fue por familias que estaban en una condición completamente difícil en ese tiempo.

6:14 ENTREVISTADOR: ¿Gracias a esa gestión que usted hacia se llegaron a cumplir logros que buscaba la Red Unidos?

SUJETO CLAVE: Claro, digamos cuando yo gestionaba mercados ahí se cumplía el logro de nutrición, no completo porque cumplir ese logro de nutrición hasta para uno es difícil, ¿usted come balanceado? Eso era como pañitos.

ENTREVISTADOR: Por ejemplo ¿con quién hacia la gestión para nutrición?

SUJETO CLAVE: En el Éxito me dieron, en Olímpica me daban, tenía tres personas que me daban mercado.

ENTREVISTADOR: ¿Usted cómo hacía en el Éxito? ¿Iba a pedir allá?

SUJETO CLAVE: Mandaba carta, al principio fue muy duro porque empecé a mandar la carta y nada hasta que un día fui al Éxito y me paré allá a esperar para hablar con el administrador, yo le dije vea yo soy la cogestora de red Unidos la que le ha mandado tantas cartas y entonces me dijo ahora si ya le entiendo, cuente con nosotros que le vamos a regalar no todos los meses pero así entre días déjeme su teléfono, la primera vez me regalaron cincuenta mercados, después cien, después ciento veinte, después ochenta, siempre me dieron varias veces y yo también de los míos recogía con mi mamá y hacia dos, tres o cuatro mercaditos.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla anterior devela la existencia de actividades de gestión marcadas por la caridad y la beneficencia. Las estructuras para el desarrollo de estas actividades van más allá del paso formal de implementación, involucrando familiares y amigos del cogestor social, líderes católicos de las parroquias establecidas en la comuna y la empresa privada; la presencia de estos actores configura una red de acción mucho más amplia comparada con la red definida por la regulación formal.

Si bien es cierto que actores como la empresa privada son considerados dentro de la regulación formal de implementación, la gestión que el cogestor social realiza de manera autónoma y deliberada hace que la estructura no formal tenga un número de agentes difícil de identificar pero cuya influencia se equipara en las acciones de los actores. Entonces, la participación de fundaciones, empresa privada, congregaciones religiosas y personas particulares hacen que, desde una dimensión no formal, la implementación de la política pública se reconfigure, y de manera laxa y ambigua estructure un lado de la dimensión organizada difícil de medir dada la proliferación de estrategias, acciones y formas de interacción derivadas de la gestión formal.

Aunque este tipo acciones y comportamientos son ubicados dentro de una dimensión no formal, su alcance llega a la formalidad de la implementación de la política pública, contribuyendo así al cumplimiento de logros en habitabilidad cuando el cogestor proporciona de manera autónoma- recursos materiales para el mejoramiento de vivienda del beneficiario; en cuanto a empleabilidad en la oferta de alternativas rápidas a las familias que él acompaña; la nutrición como logro se ve tocado por acciones no formales sustentadas en la caridad como principal mecanismo de recaudo de víveres, a través de redes de apoyo paralelas que el cogestor

social construye debido a la relación que tiene con organizaciones filantrópicas, comunidades religiosas y amigos.

La caridad y la beneficencia representan, dentro del campo institucional, el punto de partida para la posterior consolidación de la asistencia pública a la población vulnerable (Castro, 2008). La forma como es llevada a cabo esta actividad constituye un patrón histórico que paulatinamente, se reproduce dentro de la práctica de la visita domiciliaria, sustentada en la entrega de socorros materiales y espirituales. Para ello los miembros de la iglesia católica, miembros de la Sociedad de San Vicente de Paúl, organizaciones dedicadas al desarrollo de obras sociales y otras formas de organización, recolectaban dinero, mercados, ropa y diferentes elementos materiales para amparar a la población más necesitada. El desarrollo de esta práctica, representa un referente de “cómo se hace” la caridad y la beneficencia, legitimándose dentro de la comunidad de voluntarios y en la ciudadanía que estaba dispuesta a realizar donaciones. Se visibiliza la estructura empleada por el cogestor para recolectar ayudas materiales para sus beneficiarios. La presencia de congregaciones religiosas, amigos y familiares constituyen la red de actores no formales usada para llevar a cabo una gestión basada en la caridad y la beneficencia.

Por consiguiente, la pantalla terminológica “Caridad y Beneficencia” dentro del nivel individual de análisis da cuenta de los efectos institucionales establecidos en el nivel macro. Las actitudes y motivaciones del cogestor para desarrollar la acción, están vinculadas a patrones recurrentes dentro de la profesión del asistente social; si bien esta labor no constituye una responsabilidad del cogestor, de hecho, va en contraposición a los objetivos de la política pública, las narrativas de estos lo expresan como algo normal dentro de su labor, pues el contacto

directo del cogestor con la crisis que vive la familia lo hace responsable del desarrollo de acciones para su apoyo.

La informalidad en la asistencia social Friedberg (1992) no representa en este estudio una novedad, pues la consolidación de la política pública como responsabilidad de Estado se da a partir de un proceso paulatino e informal en el que participan diferentes actores hasta después de su consolidación como asistencia pública. Adicionalmente, Castro (2008) reconoce que en dicho proceso es complejo establecer una formalización absoluta de la asistencia pública, pues su relación con la caridad cristiana y la beneficencia representan una impronta que se ve reflejada en el nivel organizacional e individual de análisis.

Queda, entonces, la reflexión sobre la distinción entre lo formal e informal que plantea Friedberg (1992) al hablar de acción organizada, pues lo que representa la formalidad en la implementación de la política pública de superación de la pobreza, es el resultado de un proceso informal en el que la asistencia social -hoy política social- que se constituye a partir de acciones de actores como la iglesia y la sociedad civil, donde, posteriormente, el Estado retoma experiencias exitosas para ejercer su responsabilidad.

Por consiguiente, este tipo de acciones, actitudes y motivaciones del cogestor social, si bien son categorizadas en el presente estudio como no formales producto de una lógica asistencialista, están íntimamente ligadas a la dimensión formal de la regulación, pues ambas convergen en un espacio de implementación de una política de superación de la pobreza, caracterizada por la presencia de actores tradicionalmente pertenecientes a la asistencia social.

Por otra parte, es importante señalar que la pantalla “Vínculos Emocionales” proporciona una base explicativa adicional acerca del comportamiento de los actores: se presenta como una

categoría relevante para explicar a partir de las narrativas, motivaciones y actitudes adicionales lo que lleva al cogestor social a proceder bajo parámetros no formales dentro de su trabajo y al mismo tiempo a la familia a impulsar dicho comportamiento.

Se observa entonces, en la Tabla 26, el papel preponderante del cogestor social para la familia beneficiaria donde ésta expresa sus sentimientos hacia él como una figura importante para su vida, de igual manera se observa la construcción de vínculos de amistad donde se intercambia tiempo, recursos y favores.

Tabla 26: Narrativas de familias beneficiarias en vínculos emocionales.

Vínculos Emocionales	
Narrativas de las Familias Beneficiarias	
24:16 ENTREVISTADOR:	¿Cree que su familia se apegó a la Cogestora
SUJETO CLAVE:	Si, porque yo cada rato prendo el teléfono y la llamo a saludarla, yo la saludo mucho, ella por el whatsapp me manda videos, no la hemos olvidado. Nada más en estos días que me llamó a decirme lo de la entrevista suya yo le dije ay doña Teresa usted si es muy hermosa.
28:14 ENTREVISTADOR:	¿Usted se apegó a ella?
SUJETO CLAVE:	Si mucho, yo la llamo mucho y hablo mucho con ella por el whatsapp, claro que casi no me queda tiempo, pero ella me ha dicho que baje a la casa de ella y me dice que vaya y la visite. Cuando ella tenía la niña muy pequeñita me dijo que no vivir yo cerquita de ella para que yo le cuidara la bebé porque ella veía que yo era muy juiciosa con los niños míos y con la casa y todo.
32:10 ENTREVISTADOR:	¿Usted cree que su situación mejoró con la Red Unidos o sigue igual, cuales fueron esos principales cambios?
SUJETO CLAVE:	Cuando estaba mi cogestora mejoró, pero ahora que estoy sola empeoró.
ENTREVISTADOR:	¿Ellas que hacían con usted que mejoró en ese momento?
SUJETO CLAVE:	Ellas sabían la situación mía y ellas revolucionaban y gestionaban y me decían María tengo para que organice una casa, tengo un apartamentico para que organice o un apartamentico para lavar ¿Usted se apunta? Que le dan tanto y yo claro, ¿entonces si ve? ellas para mí hacen mucha falta porque no me volvieron a visitar y las extraño porque a mí nadie me volvió a visitar.
32:16 ENTREVISTADOR:	¿Usted siente que se apegó la Cogestora?
SUJETO CLAVE:	Sí, mucho y ahora más con lo del niño, con la tenida del otro bebé me apegué mucho más a ella y con el accidente de ella, me apegué mucho a ella porque ella es mi mano derecha para todo, yo la llamo y le digo Adri; con el perdón suyo le digo, Adri no tengo para la comida de mis hijos y ella me dice: María veámonos en tal parte y ella me lleva plata o cosas de mercado para ellos y como le digo es una gran persona y que Dios la bendiga y la cuide.

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, las narrativas de los cogestores sociales (ver Tabla 27) confirman la existencia de vínculos emocionales gestados a partir del proceso de acompañamiento, en éste el profesional comparte con la familia beneficiaria momentos y situaciones que van más allá de la entrega de una política pública; la relación cogestor-familia como contrato formal, es reconfigurada a partir de la dinámica social entre actores. El tiempo y la intensidad del acompañamiento contribuyen a la consolidación de relaciones personales, por ende ubicadas dentro de la dimensión no formal de la implementación.

Tabla 27: Narrativas de cogestores sociales en vínculos emocionales.

Vínculos Emocionales	
Narrativas del Cogestor Social	
2:31 SUJETO CLAVE:	Sentí que me arrebataron mis familias, sentí que habían muchas cosas por hacer, quería ver más progreso en ellas, a pesar de que vi muchas cosas y me sentí muy satisfecha de todo lo que se logró, pero siento que no estaba preparada, en realidad no hubo una preparación sino que me arrebataron lo que por muchos años yo me sentía apropiada de un grupo social, sentía que podía hacer más , sentía que quería lograr que no hubiesen muchachos en las esquinas consumiendo, que los jóvenes tuvieran más oportunidades.
12:15 ENTREVISTADOR:	¿En qué momento usted se sintió apegada a una familia?
SUJETO CLAVE:	Yo pienso que eso es reciproco, cuando yo sentía que recibía afecto, que me atendían con mucho cariño me sentía muy cercana y también me sentía bien, por ejemplo, hubo familias donde yo me sentía muy bien y yo tuve la etapa del proceso de embarazo en Unidos entonces a mí me consintieron muchas familias y se preocupaban por darme la fruta, por el almuerzo y entonces fue muy bonito.
ENTREVISTADOR:	Usted llegaba a las familias a hacerles la visita y ellos la cuidaban.
SUJETO CLAVE:	Sí ellos me cuidaban el embarazo, hubo una que cuando nació la niña yo sentía que tenía que llevarla a que la conociera y la llevé y le hice visita un día cualquiera, entonces yo siento que había mucha cercanía, pienso que fueron varias pero no con todas, y fue bonito de una u otra manera que ella sientan que yo no solo recibí información sino que también di amor, acompañamiento y cariño y que me conocieron a mi como persona, o sea que no es solamente ese profesional y esa barrera sino que uno se adentra tanto en la realidad que empieza a ser parte de ellas. Había muchas que me decían disque la madrina, muchas invitaciones [...]
13:9 SUJETO CLAVE:	Yo sentía apego tanto mío con ellas como de ellas conmigo, no todas las familias pero si algunas, yo sentía ese apego en cuanto a cuando yo no iba ellas me llamaban, ¿qué le pasa?, ¿por qué no ha venido?, me hace falta; por ejemplo en navidad me llaman y me dicen lo extrañamos, lo queremos o en una dificultad [...] El apego también lo vi reflejado en cuanto a que yo llegaba al barrio y me decían: le tenemos el almuerzo, eso sin yo ir para esa casa, sin tener esa casa en mis planes para visitar ese día; otras veces me llamaban sin saber dónde estaban y me decían que me invitaban a almorzar y me decían que estaban haciendo lo que a mí me gustaba; mire tanto apego que sabían que era lo que a mí me gustaba!. Sentí mucho apego en que ellas inclusive muchas veces me concedían el espacio de su lecho de descanso para que yo hiciera mi siesta, hasta la cama me la prestaban, yo ahí veía mucho, mucho apego.
ENTREVISTADOR:	¿Había mucha confianza?
SUJETO CLAVE:	Mucha confianza, hartísima, inclusive los esposos llegaban y me encontraban acostado en la cama del matrimonio y yo ahí mismo me despertaba sobresaltado y yo decía este señor le va a decir alguna cosa y decía: hombre!! bien pueda siga durmiendo, hija bien pueda dele a Carlitos...muchas veces los esposos eran los que iban y me buscaban y vea ahí lo está esperando Marina para que vaya a almorzar, yo en este trabajo he aumentado mucho de peso, porque en todas partes me quieren dar y con estas familias lo difícil es no recibir, o sea, hay que recibir, porque ellas muchas veces no entendían que uno ya comió en otra parte.
16:27 SUJETO CLAVE 3:	Yo quedé en embarazo trabajando en esos barrios y odio la leche y a cada casa que entraban me daban un vaso de leche sabiendo que esa leche era para sus hijos, y me decían, no mamita es que usted tiene que comer bien porque usted por acá no come, yo me tomaba cinco vasos de leche al día y no me gusta, pero es ese cariño de que venga le estoy dando el poquito que usted está en embarazo, entonces están transmitiendo es ese la quiero y la estamos cuidando en este momento que usted lo necesita.

Fuente: Elaboración propia.

La existencia de estos sentimientos y motivaciones que fundamentan las bases simbólicas del asistencialismo son igualmente soportadas por las narrativas de los directivos y coordinadores de

la implementación de la política pública en el municipio (ver Tabla 28). De acuerdo con sus percepciones e ideas vinculadas a la experiencia en la supervisión del trabajo de los cogestores, se hace evidente la existencia de vínculos emocionales entre agente y familia beneficiaria, lo que representa, según sus testimonios, un obstáculo para el trabajo formal de acompañamiento.

Tabla 28: Narrativas de Directivos en vínculos emocionales.

Motivaciones, sentimientos e ideas para el Asistencialismo Narrativas del Directivo de la Política Pública
<p>21:14 ENTREVISTADOR: ¿Cómo ha sido ese trabajo de enseñar a pescar y no dar el pescado en un tema tan sensible como la superación de la pobreza?</p> <p>SUJETO CLAVE: Yo creo que eso es de las cosas más difíciles y ahí está más la iniciativa de un cogestor, porque el cogestor debe tener ganas, debe tener amor, debe tener mucho perrenque para poder dar esas cosas, porque se han tenido cogestores que van y le hacen todas las vueltas a las familias, que hay que afiliarlos al SISBEN, entonces por él cumplir va y le hace la vuelta, por él cumplir va y le consigue los documentos; ahí es donde nosotros empezamos con los cogestores a trabajar y ellos a tenerle amor al trabajo, a las superación de pobreza extrema, porque ¡ay! es que yo quiero mucho a mi familia...si usted la quiere pero le está haciendo todo, usted si la quiere y hay unos querer diferentes, querer que cuando a usted no le estén pagando y usted no esté contratado no va a volver y ¿entonces que va a hacer la familia?</p>
<p>14:14 ENTREVISTADOR: Entonces hay cogestores que duraron nueve años en una comuna, ¿usted cree que se establecen vínculos emocionales con la familia?</p> <p>SUJETO CLAVE: Si se establecen vínculos emocionales, inclusive cuando cambian al cogestor la primera queja es de la familia...</p> <p>ENTREVISTADOR: ¿Cómo reacciona la familia?</p> <p>SUJETO CLAVE: Vienen a poner la queja a la oficina, preguntando por qué le cambiaron el cogestor o de pronto se muestran negativos ante el que llega, pero ellos han ido entendiendo que nosotros no necesitamos que se casen con el cogestor, sino con la estrategia.</p>
<p>18:20 SUJETO CLAVE: Nosotros somos muy paternalistas, muy del vínculo, muy desde lo afectivo. La dependencias de estas familias con el cogestor y de, el cogestor con las familias, esos lazos son tan fuertes que termina siendo difícil de soltarlos; el cogestor entiende que la familia tiene que seguir sola, pero no lo quiere hacer y a la familia le da miedo porque no tiene a su cogestor; realmente son lazos muy fuertes [...] cómo serán las cogestoras que del 2007 al 2017 todavía son cogestoras; en algún momento para Unidos fue importante hacer cambio y a todas las movieron, el lío tan horrible con estas familias “es que mi otra cogestora hacia esto, es que mi otra cogestora me decía esto, pero es que usted por qué no es como mi otra cogestora que me traía no sé qué; usted por qué me pone a pintar si la otra no me ponía a pintar que pereza, eso venga y cuénteme que necesita y váyase”, eso generó un caos impresionante y las cogestoras lloraban “ay mi familia no la vuelvo a ver, pero por qué me cambiaron de barrio”, la cogestora lloraba “es que yo no quiero dejar a mis familias”, o sea, mis familias y siempre nos decían, “no son sus familias, son las familias de la estrategia y usted las está acompañando” y siempre los líderes, los asesores fueron muy enfáticos en eso, pero es que eso es imposible, cómo no genera uno esos vínculos con un apersona que de pronto viene y le cuenta y le desnuda el alma.</p>
<p>14:17 ENTREVISTADOR: Reacciones del cogestor ¿Qué pasa cuando les quitan las familias?</p> <p>SUJETO CLAVE: De todas maneras, el cambio es difícil y ellos quisieran estar con sus familias por el tema del apego y que ya las conocen, y la información, pero como ya tenemos cogestores nuevos eso ha cambiado y de entradas se les dice que las familias de hoy pueden ser otras en unos meses, y con el tema de las cortes más, con el tema de las cortes eso quita mucho que se apege el cogestor a la familia y la familia al cogestor.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Las conclusiones derivadas de las narrativas de familias, cogestores y directivos develan un vínculo emocional, que en el discurso se observa como un “apego” entre ambos actores. Como base simbólica, el apego orienta el procedimiento de los actores hacia el asistencialismo; por una parte, la familia ve en su cogestor a un amigo o alguien cercano a quien puede pedir ayuda en momentos difíciles dada la confianza que le tiene, mientras que el cogestor ve en la familia a alguien desprotegido que hay que ofrecerle su ayuda, así ello no haga parte de las funciones formales de su trabajo.

El apego o vínculo emocional que emerge entre cogestor y familia a partir del proceso formal de acompañamiento juega como un elemento simbólico importante; en éste se observa una relación social basada en la amistad que lleva a ambos actores a materializar el asistencialismo por medio del intercambio de favores: dar dinero, mercados, recomendaciones personales para conseguir trabajo, entre otros. La participación del cogestor en rituales familiares como bautizos, primera comunión, cumpleaños y matrimonios confirman la creación de un vínculo que sobrepasa la formalidad de un acompañamiento profesional.

En consecuencia, la pantalla terminológica “vínculos emocionales” da cuenta de la incidencia del nivel macro sobre el nivel micro planteado por Zucker (2001) en el momento en que la visita domiciliar es llevada a cabo por el cogestor dentro de la metodología de acompañamiento familiar y comunitario. Uribe (1908) expone los protocolos establecidos por la Sociedad de San Vicente de Paúl para llevar a cabo la visita domiciliar: La “asiduidad o frecuencia de las visitas”, “el tiempo de duración”, “la dulzura, bondad y paciencia, y finalmente “la discreción” tenían como finalidad establecer vínculos de amistad y cercanía con la familia culminando con éxito el proyecto de caridad.

Desde Thornton, *et al* (2012), dicho protocolo proporciona elementos simbólicos que llevan al visitador domiciliario a tener un comportamiento determinado en el espacio de la asistencia social, convirtiéndose en un patrón histórico de comportamiento cuando es institucionalizado en el currículo de la escuela de asistencia social. En el nivel organizacional, aunque con cierta formalidad, este patrón es reproducido en los cuadernos de acompañamiento y en la práctica profesional del cogestor.

En este orden de ideas, establecer vínculos con las familias representa dentro de una dimensión no formal de implementación, la reproducción de un patrón habitual que se ve reflejado por las actitudes y motivaciones del cogestor y la familia en el nivel individual. Esto lleva a entender las narrativas de la pantalla terminológica “vínculos emocionales” como una manifestación de la lógica asistencialista a partir prácticas habituales y necesarias dentro del trabajo social.

A estos elementos simbólicos se suma el rol que entra a jugar el cogestor en la familia. Si bien los vínculos emocionales de “apego” constituyen una fuente de acción asistencialista, se observa también que, producto de un proceso de acompañamiento familiar de más de cinco años, el cogestor adquiere cierto estatus dentro del grupo familiar. La Tabla 28 evidencia la participación del agente en la toma de decisiones familiares importantes, por ejemplo, la elección del nombre de un nuevo integrante de la familia, decisiones económicas del hogar y elección de un vestido de novia.

Tabla 29: Narrativas de cogestores sociales en vínculos emocionales.

Vínculos emocionales	
Narrativas del Cogestor Social	
2: 10 SUJETO CLAVE:	Yo me fui enganchando con las familias, yo fui sintiendo la familia como parte de mí; entonces por eso mismo, porque no sólo iba a hacer un trabajo comunitario sino que ya conocía al ser y ya las familias sentían tanta confianza conmigo que me decían Adriana es que la estábamos esperando para poder edificar una habitación y me preguntaban cómo me parecía, me contaban que estaban haciendo un préstamo con una entidad para eso y yo me sentía parte de cada familia, como era mi familia [...]
7:26 SUJETO CLAVE:	Yo creo que las familias, si, el ver que tanto tiempo con las mismas familias y ya lo ven llega a uno y es como que llegó un familiar más a la casa, entonces fue eso y la familiaridad que se empieza a tenerse y como el hecho de sentir esa misma alegría que ellos sienten cuando tienen una situación que lo ameritaba como que el hijo de iba a graduar de once entonces venga que una de las boletas es para usted, es como eso, mi hija cumple los quince años y yo quiero que usted venga a la fiesta, mi hijo se casa camine para el matrimonio, mi hijo se gradúa de la universidad camine también, entonces ¿hasta dónde está llegando ese afecto mutuo? que se tiene también. Fui a grados de universidad, fui a grados de colegio, decían hay tantas boletas, pero una es para usted.
8:9 SUJETO CLAVE:	Porque normalmente como yo me adentraba tanto dentro de la familia llegábamos ya a tratar puntos muy neurálgicos, muy particulares y muy íntimos y entonces ella (mujer) le comentaba a él (marido) y él le decía entonces dígame que ella (cogestora) tiene que venir cuando yo esté para que podamos hablar. Algunas familias muy lindas como la familia Llanos Quintero, ellos son tres niños, una niña, el esposo y ella y viven en un espacio yo creo que tiene más o menos quince metros cuadrados y ahí estaba la cocina, el baño, nos las arreglábamos encima de la cama y hacemos prácticamente mesa redonda cuando yo voy y ese fue uno de los señores que dijo que tenía que ir cuando él estuviera, le encantaba; ellos tenían un solar grande en la parte de atrás de la casa [...] ellos eran los que estaban tratando de convencerlo a él y él era el que no quería vender, entonces ellos me dijeron que tenía que ir pero que cuando estuviera el señor allá y fue muy lindo, fue una discusión donde todos a excepción del bebecito dieron su opinión, le hicieron ver al papá, le hicieron ver al esposo por qué era importante, que si realmente estaba la oportunidad para que la aprovecharan, entonces en ese tipo de cosas me llegaron a involucrar a mí, en la toma de decisiones de la familia, pero no que yo fuera a opinar sino que fuera como ese juez que estuviera ahí, fue muy lindo, para mí fue una experiencia hermosa
8:18	[...] esa es otra parte muy linda de la experiencia allá, el respeto de los niños hacia mí, yo me convertí en el coco.
ENTREVISTADOR:	¿Cómo era ese coco?
SUJETO CLAVE:	Los niños se portaban mal ya muy grandecitos y le voy a contar a la cogestora, para ellos era peor de frustrante y doloroso que me fueran a contar a mí a que le contaran al papá, no porque yo les fuera a hacer nada, sino porque ellos sabían que yo los tenía en una imagen tan linda que les dolía que la imagen cayera, porque yo de vez en cuando me iba con ellos a la quebrada los fines de semana, un sábado o un domingo, nos íbamos desde la mañana, llevábamos almuerzo y nos quedábamos hasta las cuatro o cinco de la tarde y el que se manejaba mal se perdía el paseo.
13:15	ellos me confiaban tantas cosas tan íntimas, de su familia, con su esposo, problemas que tenían con sus propios hijos, en algún momento por ejemplo yo me di cuenta que un joven tenía sus ademanes y su manera de ser y sentir diferente, yo tuve una conversación porque la mamá no lo quería aceptar como era, el muchacho entró al trabajo de estilista, entonces este joven en mí veía como un hermano, como un papá, de pronto un papá que no tuvo, él sabía muy bien de su condición y la aceptaba, pero la mamá en algún momento lo rechazó, que la mamá que era la persona más allegada a él y este joven se destapó conmigo como con toda la sinceridad y con toda la ternura y el cariño; entonces yo me senté con la mamá y le dije tiene que entender esto, él tiene un modo de vivir que para usted es diferente pero va a llegar un momento en que vamos a tener que aceptarnos tal y como somos, yo sé que usted es de la vieja data, de un pensamiento diferente y para usted lo normal sería que su hijo tuviera una

novia, una mujer, un hogar pero es mejor que él se muestre tal y como es desde ya para que no vaya a vivir en un mundo de falsedad y de engaño, esa señora me abrazaba a mí y me decía gracias Carlitos porque llegó una persona que me hizo ver esta realidad que yo no la quería ver, el párroco venía y me quería acompañar, algunos de área de la salud, los profesores y yo no lo acepté tanto como usted me la hizo ver como una realidad que hay que afrontarla y hay que vivirla y llorábamos los tres, porque el muchacho dijo gracias porque por usted yo pude recuperar ese amor de mi mamá, gracias porque por usted yo me liberé de esto y yo pude llegar a aceptar esto libremente, gracias porque me entiendes como un hermano, o sea yo después de eso sentí mucho apego por esa familia y yo veo a ese joven y siento apego por él porque confió en mí algo tan íntimo que cualquiera no cuenta, que mucha gente lo oculta, entonces el sintió en mí ese apoyo, ese respaldo, ese amigo y ese camarada para confiarle esa situación y seguro que fue muy bonito.

16:29 ENTREVISTADOR: Un ejemplo de una decisión donde las hayan tomado a ustedes en cuenta.

SUJETO CLAVE 1: En mi caso el de un nombre y eso a mí me parece raro porque lo hablábamos hace un ratito, los nombres que ellos buscan son nombres raros, diferentes, exóticos que suenan grandes y yo me sentaba con ellos y la verdad es que yo hago muchos gestos y a mí se me nota y cuando me empezaron a decirme me senté con ella y me decía tenemos estos y estos; yo les decía si usted me está preguntando es para que yo opine y me decían por eso, y me parece muy importante porque cuando usted viene con sus amigas todas tienen unos nombres normales y nosotros no queremos un nombre normal; yo le decía, bueno usted en qué condiciones vive y nos sentábamos y analizábamos eso y le decía ¿Qué es lo que usted quiere? Pero piense en su hijo, piense en una primaria porque ahorita *elbullying* está en furor y en cinco años no sabemos cómo va a estar la situación, su hijo con ese nombre ¿qué va a suceder? y nos sentamos y eso fue de toda una tarde y lo mejor de todo fue que al otro día me dijo ¿puede venir? Es que hablé con mi esposo entonces él quiere hablar con usted y yo dije ¿Dios mío yo en qué me metí? y fue centrado en ese tema del nombre. [...]

SUJETO CLAVE 3: A mí me pasó fue con un vestido de matrimonio, ella se casaba por lo civil acá en la ciudad, pero la fiesta era en una finca y escogió un vestido acá todo pomposo y abajo la cola le llegaba hasta atrás y me decía mire que belleza, la belleza es relativa y pues si tan lindo el vestido, usted qué ve, qué opina y yo que sí que el vestido está muy bonito ¿Pero usted para donde es que va? Pues que de ahí viene el jeep por nosotros y nos lleva para la finca, ¿y cómo se va a montar al jeep con ese vestido? ¿O se lo va a cambiar? Porque como ya van para la finca a la fiesta y me dice ah no el vestido es para toda la noche y vamos a matar cerdo ¿Y está segura, ¿cómo se va a arrodillar con esas enaguas? Y me decía ¿usted me está diciendo que no?, yo no le estoy diciendo que no, yo le estoy preguntando todo lo que va a pasar en la fiesta porque es que así es la fiesta, porque usted sabe que como uno es el anfitrión en la fiesta le toca atender a todo el mundo entonces si usted va a matar el marrano, a hacer una fritanga y si es en la finca entonces cómprese unas baletas o algo así y entonces hay unos vestidos que tienen botón atrás, mire que su vestido tenga botoncito atrás para que le recojan la cola [...]

Fuente: Elaboración propia.

Los testimonios anteriores representan, desde lo simbólico, al cogestor social como un “integrante” de la familia que cuenta con un status dentro del grupo. Los vínculos establecidos durante el proceso de acompañamiento según las narrativas del visitador, le dieron entrada no solo a la comunidad sino también a las diferentes familias beneficiarias en donde participa en la toma decisiones domésticas. El rol que el agente adquiere se presenta es un cimiento para entender las lógicas de acción que se llevan a cabo en la dimensión informalde

implementación (Friedberg, 1992), pues ello da cuenta de los vínculos emocionales establecidos entre ambos actores; que llevan al cogestor, actor clave en la implementación, a seguir acciones asistencialistas. Sin embargo, el rol de este agente constituye también un elemento estratégico para el logro de los objetivos formales de la política pública, pues gracias a su influencia y poder de persuasión sobre el beneficiario, se puede condicionar directamente la conducta de los miembros de la familia para el cumplimiento de logros de superación de la pobreza. Esto lleva a reflexionar acerca de la línea delgada que existe entre lo formal y no formal, y su codependencia en la implementación de la política pública.

Esta pantalla terminológica además de evidenciar los vínculos emocionales consolidados entre la familia y el cogestor, proporciona elementos materiales para entender el actuar estratégico del cogestor dentro del acompañamiento familiar. Por un lado, se puede entender que con el paso del tiempo se construyen lazos de amistad entre la familia y el agente, llevando a éste a realizar acciones de protección hacia “su familia”. En contraste, esto puede entenderse de acuerdo a los patrones históricos identificados en el nivel institucional, como un espacio donde el cogestor adquiere legitimidad para el cumplimiento de los objetivos de su acompañamiento.

Entonces, la generación de vínculos emocionales explica la dependencia entre las dos dimensiones de regulación mixta presentadas por Friedberg (1992), pues gracias a la legitimación, reconocimiento y estatus del cogestor dentro del grupo familiar, se puede incidir en el comportamiento de sus miembros hacia el cumplimiento de objetivos formales de la política pública.

Por un lado, se observa que, aunque se reconoce que los vínculos emocionales son contraproducentes y fuente de asistencialismo, también constituyen una acción estratégica para el

cumplimiento de objetivos formales. Gracias a los vínculos establecidos entre familia y cogestor, los lazos de confianza son mayores y el poder de negociación y persuasión del cogestor como representante del Estado aumenta teniendo mayor posibilidad de condicionar el comportamiento del beneficiario; dicha ventaja no siempre es aprovechada por el cogestor para cumplimiento de objetivos sino que la gestión autónoma de este actor puede adquirir connotaciones asistencialistas cuando desarrolla acciones orientadas a la protección del grupo que “representa”, “lidera” y asiste en búsqueda de subsanar una situación momentánea.

La búsqueda de evidencias en relación con el asistencialismo como lógica institucional vincula otro tipo de narrativas que exponen elementos simbólicos como creencias y motivaciones que impulsan la acción asistencialista. A este grupo de narrativas son adicionadas las de cogestores y familias beneficiarias que vinculan elementos religiosos como una base importante para el logro del objetivo de superación de la pobreza extrema.

Mientras tanto, lo religioso es considerado como un elemento simbólico que puede brindar explicaciones acerca de los patrones de comportamiento asistencialista de los actores que están relacionados con elementos institucionales provenientes de la iglesia católica, en donde se impulsa la caridad como acción de asistencia a los más necesitados y fomento de la fe cristiana en la comunidad. En el nivel individual de análisis, las narrativas de los actores dan cuenta de la presencia de creencias ligadas a la religión católica las cuales se encuentran relacionadas con el proceso de acompañamiento familiar realizadas por el cogestor.

Si bien la política pública en su dimensión formal de implementación no considera la religión como un elemento relevante, la presencia de la pantalla terminológica “religión y creencias” identifica la incidencia del nivel macro sobre el micro en cuanto a la creación de

sentido y significado de los autores dentro de la dimensión no formal de implementación (Zucker, 2001).

En primera instancia, la connotación espiritual con la que es asumida la visita domiciliaria, indica la presencia de elementos simbólicos del proyecto de caridad cristiana con el cual se llevaba a cabo actividades de evangelización y perfeccionamiento de la moral y espiritual de los pobres (Castro, 2008). La caridad y la beneficencia son asumidas como una obligación para los fieles católicos pues los lleva a un perfeccionamiento espiritual y construcción de garantías para la salvación de su alma.

Además, la presencia de la religión dentro de la visita domiciliaria actúa como dispositivo metodológico para realizar una intervención de la pobreza no material, socorrida mediante alivios espirituales desde los cuales se logra un cambio de mentalidad.

Desde la perspectiva de Thornton, *et al* (2012), esta práctica es incorporada dentro de la visita domiciliaria y se replica como patrón histórico de comportamiento dentro de las personas que desarrollan la asistencia social. Por ende, la religión más allá de una creencia, en el marco de la caridad, la beneficencia y posterior asistencia social, representa un medio de intervención de la pobreza no material que a partir prácticas como el sagrado matrimonio, el bautismo y la primera comunión se impulsa a la familia al reconocimiento de otras formas de vida que los lleva a mejorar su condición de pobres.

En el nivel organizacional, la reproducción del orden institucional hace presencia en la dimensión no formal de implementación a partir de la red de contactos establecidos por el cogestor –que goza de la presencia de diferentes actores- dentro de éstos la iglesia católica. Congregaciones religiosas dedicadas a la caridad cristiana hacen parte de los contactos que el

cogestor ha construido a partir de la experiencia profesional, para ello el cogestor habilita dicha red en momentos de crisis o fechas especiales como navidad, primeras comuniones o bautizos para recolectar donaciones destinadas a las familias de la Red Unidos.

En torno a este hecho, vale la pena reflexionar el cambio de rol y estatus de la iglesia dentro de la asistencia social. En el nivel institucional se resalta su poder, iniciativa y liderazgo en la consolidación de la asistencia social, sin embargo, dentro de la Red Unidos, la participación de ésta a partir de congregaciones religiosas representa una dimensión no formal de regulación, caracterizada por la donación de elementos materiales pequeños, relaciones informales con el cogestor y los directivos de la Red. Entonces el cambio de lugar de la iglesia dentro del nivel organizacional da a entender la pérdida de territorio y poder dentro del campo de la asistencia social inicialmente promovido y liderado por este sector.

En este sentido, la pantalla terminológica “Religión y Creencias” da cuenta en un nivel individual de análisis, la reproducción de un orden institucional promovido inicialmente por la iglesia católica, materializado en la asistencia social a partir de prácticas como la visita domiciliaria.

Tabla 30: Narrativas de las familias beneficiarias en religión y creencias

Religión y Creencias para superar la pobreza Narrativas de la Familia Beneficiaria	
22:20 ENTREVISTADOR:	La vida de ustedes cambió ¿Si tuviera la oportunidad de agradecer a alguien a quién agradecería?
SUJETO CLAVE:	Primero que todo a Dios y después a Red Unidos.
ENTREVISTADOR:	¿Por qué a Dios?
SUJETO CLAVE:	Porque sería de tanto pedirle porque yo le pedí mucho tiempo, primero que todo Dios, Red Unidos y mi Cogestora.
ENTREVISTADOR:	¿Qué fue lo más importante que hizo La Cogestora?
SUJETO CLAVE:	Ella me dijo que me iba a ayudar para lo de la casa.
25:9 ENTREVISTADOR:	Entonces usted empezó a rezar...
SUJETO CLAVE 1:	A orar, no me gusta rezar, me gusta orar.
ENTREVISTADOR:	¿Qué diferencia hay entre rezar y orar?
SUJETO CLAVE 1:	Pues el mismo padrenuestro no se repite, es hablar con Dios personalmente, uno se concentra y entonces eso es oración, uno también reza, pero ora más que rezar. Entonces yo le decía Dios grande y poderoso acuérdesse de nosotros que hemos sufrido y nunca hemos tenido una casita, diosito grande y poderoso, tú eres diosito pon tu pie y pon tus manitos, cuando entre a los cinco apartamentos ganamos, pero allá hay gente donde yo vivo que en realidad tienen finca y todo, y allá nos decían.
25:13 SUJETO CLAVE 1:	Red Unidos, las cogestoras, Dios les daba las fuerzas a ellas y al gobierno para que nosotros estuviéramos ahí trabajando.
ENTREVISTADOR:	¿Cómo es su cogestora?
SUJETO CLAVE 1:	Hermosa, todas las cogestoras que hemos tenido mi esposo y yo son maravillosas, excelentes, por ellas fue que un día nosotros pudimos salir de todas esas tristezas en que nos manteníamos [...]pero ella es lo más valioso que puede haber; es mi Dios, el gobierno y ella; porque ella es un soldado de Dios y del gobierno, ellos son los soldados, es una hermosura.
29:8 ENTREVISTADOR:	¿En qué consiste esa pobreza de espíritu?
SUJETO CLAVE:	Es una persona que está lejos de Dios, ciega espiritualmente, que no ha conocido a Dios y que anda equivocado, eso es ser pobre de espíritu y que no tiene la humildad sobre todo para ayudar a los demás, porque es que nosotros venimos a servir, no a ser servidos, entonces a eso me refiero yo por una pobreza espiritual [...]Porque realmente cuando el señor nos pone a nosotros pruebas difíciles simplemente dicen no ¿a mí por qué me pasa esto o yo no me merezco esto?, pero resulta que Dios siempre tiene un propósito para nosotros pero lo que pasa es que esas personas no quieren aceptar que son pruebas que el señor les pone [...] Se relacionan porque Dios nos quiere ver bien, Dios quiere lo mejor para nosotros al igual que estas organizaciones que trabajan por que las personas se superen, porque las personas salgan adelante, en que confíen más en ellas mismas, van como de la mano. Es un instrumento que el señor utiliza para nosotros, para guiarnos y saber que él está con nosotros.
34:8 SUJETO CLAVE:	Si uno no tiene fe en Dios cómo puede uno enfrentar los problemas que la vida le pone o las malas decisiones que uno a veces toma y teniendo fe en Dios mi vida no fue nada fácil, mi vida desde pequeña fue muy difícil, ha sido muy duro sacar a mis hijos adelante porque yo desde muy joven me quedé huérfana entonces fue muy duro y eso fue lo que siempre me motivó, nunca obré mal, nunca robé, nunca me prostituí, luche mucho por ellos y tengo la frente en alto por la fe que le tengo a Dios he salido adelante, a mí cuando me dijo la Cogestora que había salido favorecida para vivienda... eso son mentiras, eso a usted no le dan nada y yo decía yo sé que Dios y mi Cogestora, con la ayuda de Dios ella logra eso y sí, y así fue y nadie creía y yo sabía que Dios me la daba.
36: 6 ENTREVISTADOR:	Entonces para usted ¿Qué es la pobreza?
SUJETO CLAVE:	La pobreza para mí viene en lo mental, depende como uno viva, si uno se queda ahí y no hace

nada ya sería pobreza, no poderse mover...pero mientras uno se pueda mover y salir adelante como con los talleres que me ayudaron mucho, las capacitaciones y hasta ahora gracias a Dios mi diosito nos ha beneficiado, nos ha dado un regalo muy grande que fue el apartamento con la ayuda de Red Unidos, y que diga yo que en una extrema pobreza gracias a Dios no, he tenido el apoyo del gobierno y de Red Unidos y mi esposo siempre ha trabajado entonces gracias a Dios no.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 30, expone una relación simbólica entre lo religioso y la política pública dentro de la cual la familia expresa su agradecimiento hacia una deidad que otorga el poder a funcionarios como el cogestor social y el gobierno, etiquetándolos como “soldados de Dios”; ello manifiesta la presencia de un sistema de creencias dentro del cual se reconoce un poder supremo que se materializa en las acciones del cogestor.

Asimismo, estas creencias se ven reflejadas en algunas narrativas de cogestores (ver Tabla 31) que soportan las ideas de la familia y que dan a entender no solo la compatibilidad de creencias sino también la existencia de estrategias de acompañamiento soportadas en elementos simbólicos del catolicismo.

Tabla 31: Narrativas de los cogestores en religión y creencias

Religión y Creencias para superar la pobreza Narrativas del Cogestor Social
<p>6:29 SUJETO CLAVE: Toda la gente dice que cree en Dios y hay unas que no son sino fanáticas y dicen todo como por no dejar, pero yo les decía no debemos depender de la mano de Dios, ¿usted cree en Dios? Si, entonces podemos trabajar, si usted es atea ¡quite de aquí!, no doctora, entonces vamos para el taller y en el taller primero hacíamos la oración y nos entregábamos mucho al señor porque todo es de la mano de él y ellas aprendieron, yo les decía no las voy a obligar, la que quiera ir al taller allá estaré con mucho gusto y por eso sería que se apegaron tanto a mí [...] Porque es que hay personas que no creen ellas mismas ni en lo que es y entonces hay unas que se creen superiores a las otras y yo les decía usted no es más que nadie ni nadie es más que usted, todos somos iguales y estamos al mismo nivel, yo soy profesional y usted no y ¿por eso voy a dejar de ser persona? No, entonces yo voy a entrar al barrio y que fastidio y que pereza ciento que no, todos somos iguales y todos nos tenemos que ayudar, porque todos los seres humanos somos iguales ante Dios, el hecho de que usted no crea en Dios es muy respetable, pero como se le van a solucionar las cosas si usted no tiene una creencia, no tiene un Dios, no tiene a nadie.</p>
<p>11:5 Acá hay un tema que caracteriza mucho esta población y es el tema de educación y vuelvo y digo, un tema de una pobreza mental y espiritual tenaz ¿por qué digo espiritual? Porque es que la gente no tiene fe, tanto la fe de que yo puedo como de la fe espiritual de un Dios, no es un Dios mesiánico salvador sino porque o desde la parte espiritual también lo conectaba, como desde esa fe que podamos amarrarlo a una creencia y decir yo soy capaz, pero también hay otra parte de un poder de Dios que también me puede ayudar a cambiar [...] Para mí ese ha sido clave porque cuando hablaba ahora de las creencias y empezaba a cambiar algunas creencias, no tanto cambiar en el sentido de la fe sino de pronto de hacer un ejercicio de evangelización desde ese papel que jugamos como seres humanos católicos que soy yo, cómo conectar esa parte y ese ser superior a lo que podía lograrse, porque igual yo le decía aquí hay una posibilidad que se puede trabajar desde la atención psicológica o psiquiátrica porque había mucho tema de psiquiatría, pero también lo manejaba y les hacía una parte de asesorar y a veces remitir a situaciones que realmente tenían mucho que ver desde lo espiritual, o sea yo puedo hacer un ejercicio desde los sacramentos, uno puede hacer un ejercicio desde una frecuencia a una eucaristía, como eso de alguna manera ayudando porque yo también invitaba mucho a la coherencia de lo que yo pensaba, sentía y hacía para poder lograr y pensar en un tener; porque ellos pensaban mucho en su pobreza, en yo quiero mi casa pero finalmente con una negación impresionante a buscar un Dios [...] entonces yo de alguna manera con respeto lo hacía, obviamente nunca imponiendo y a veces en algunas casas hacia oración con ellos y compartíamos, porque a la luz de la fe tengo claro que hay unas ataduras generacionales que tienen mucho que ver con la pobreza, uno siempre descubre que el abuelo fue pobre, que el otro papá fue pobre, que el que sigue es pobre, es porque hay unas ataduras intergeneracionales que de alguna manera siguen pegadas ahí a la pobreza, porque eso viene como en eslabón [...] ¿Te gusta? ¿Te interesa? Y yo en algunos momentos cargaba las camándulas y les compartía las camándulas, y les compartía la guía del santo rosario y cuando llegaba les decía bueno que hubo cómo vas con es santo rosario y me decían de todas formas se me hace largo, pero estoy empezando y pienso que tú tienes razón que lo conectemos desde ahí chévere y yo decía muchachos es lo único, hagámoslo por ese lado. Con seguridad si creemos en esa parte...tu sabes que todo es de fe, si tu manejas el feng shui y crees que te funciona te funciona, y con Dios también es de fe; yo llegaba a una familia y encontraba un niño por decir algo convulsionando y decían que los médicos no habían podido, entonces yo a veces cargaba aceiteico del señormilagroso y les decía muchachos vean si ustedes son de fe entonces les voy a compartir este aceiteico unjan al niño.</p>
<p>13:26 SUJETO CLAVE: La parte espiritual para mí es muy importante, yo llevo por ejemplo donde las familias y les digo: reunámonos, hagamos una pequeña oración para empezar esta sesión y esto le infundía un tinte de respeto y seriedad al momento, yo en algunos momentos las invitaba a que hiciéramos oración al señor de la misericordia y como ellas son muy devotas al señor de la misericordia entonces hacíamos por ejemplo el rosario, les llevaba por ejemplo estampitas de la virgen, el relicario o el escapulario para el joven que tiene...por ejemplo en algunos</p>

momentos yo estuve reunido con los jóvenes más difíciles de allá y yo los comprometí a que hiciéramos oración y que hiciéramos un altarcito y que tuviéramos momentos bien espirituales y bien especiales, también en la preparación de los niños para primera comunión o confirmación yo en eso también me comprometí con ellos entonces esa parte espiritual mía también la llevo con esas familias [...] yo los manejaba a mi manera y era a través del señor y la santísima virgen, yo los cogía a ellos y los moldeaba, muchas veces yo llegaba a la comunidad y cuando ellos estaban en medio de las trabas repartiéndose el botín cuando miraban y no reconocían de la traba en la que estaban, y decía tranquilos que es el Cogestor y llegaba yo y pasaba por en medio de ellos y me hacían calle de honor y el humo de la marihuana era como el sahumerio y yo pasaba como el señor por en medio de ellos y ellos se volteaban en medio de su traba y que pena que nos vea así y me decía la mamá que usted es el único que le habla de la manera que les habla y no le dicen nada, entonces yo llegué a cambiar mentalidades en algún momento.

Fuente: Elaboración propia.

Se infiere el uso de elementos simbólicos como la biblia, camándulas, aceites sagrados e imágenes utilizados en rituales de oración por el cogestor social para el fortalecimiento espiritual de los miembros de la familia. La religión con sus rituales y artefactos, se presenta en algunos casos, como un medio de transformación de una mente pobre a una mente empoderada con capacidad de superar la pobreza. Entonces, la pobreza es diferenciada tanto por el cogestor como por las familias en dos categorías: la pobreza material y la pobreza mental o espiritual; esta última se encuentra relacionada con acciones que llevan al cambio de mentalidad y comportamiento, no siempre desarrolladas a partir de metodologías formales. La “pobreza mental o espiritual” como categoría, demarca el uso de estrategias informales para conseguir un empoderamiento o cambio de mentalidad en la familia.

Ahora bien, la relación de la religión como elemento simbólico del asistencialismo se establece por la influencia que tiene la iglesia católica en la asistencia social de los más necesitados. Se puede observar tanto en narrativas de las familias como de cogestores la recurrencia de la palabra “dios” y la relación simbólica con el trabajo que hace el cogestor dentro de la Red Unidos.

La presencia de los diferentes elementos simbólicos provenientes del catolicismo, muestra el significado que familias y cogestores otorgan a los logros y acciones para la superación de la pobreza, y la gestión no formal realizada por el cogestor para conseguir ayudas como mercados, ropa, entre otros, que involucran la participación de organizaciones religiosas dedicadas a la caridad. Se puede inferir que algunas prácticas y representaciones simbólicas del catolicismo relevan la incidencia de la religión como fuerza institucional en el cumplimiento de objetivos, dada la manera como congregaciones y comunidades religiosas hacen uso de la caridad como medio de ayuda a los pobres.

La búsqueda de evidencias en torno a la existencia de una lógica asistencialista, involucra dentro de esta pantalla terminológica, la narrativa de una organización dependiente de la iglesia católica, líder dentro del municipio, que ha desarrollado proyectos de apoyo a la comunidad en situación de desplazamiento forzado y pobreza extrema. Para esta organización la espiritualidad juega un papel importante en la superación de la pobreza para lo cual desarrolla metodologías sustentadas en el evangelio de Cristo. (Ver Tabla 32)

Tabla 32: Narrativas de la iglesia católica en Religión y Creencias.

Religión y Creencias para superar la pobreza Narrativa de Líder de Organización de la Iglesia Católica
<p>17:7 SUJETO CLAVE: Generalmente hay un común denominador en el pensamiento de la gente ¿qué es la pobreza? Es carecer de cosas materiales, pero la cosa va mucho más allá; como nuestro enfoque es espiritual hay pobreza espiritual, es decir el alejamiento de Dios, cuando yo estoy lejos de Dios, entendiéndolo que es Dios para mí pues no me interesa nada, no están los mandatos, lo que nos dice ámense los unos a los otros como yo lo amo; el primer mandamiento es amar a Dios sobre todas las cosas y al prójimo, ese amor tiene que traducirse en acciones concretas ¿cómo lo hago? No es simplemente con regalitos y cosas, es compartir con el otro, es vivir lo que vivió el otro, sentir lo que siente el otro, es compartir las tristezas. Entonces cuando yo tomo el evangelio de Cristo tengo que estudiarlo, porque está enfocado y yo creo que la gran mayoría de los que trabajamos en esto y más que ser funcionario o trabajar esto es un apostolado y así le paguen a uno pero en el sentido de lo que hacemos lo hacemos con todo el amor y nos interesan son las personas, uno no piensa en otra cosa y así nos tengamos que desplazar, los viajes, los inconvenientes y las incomodidades, que si toca dormir en ocasiones en una colchoneta en un piso sucio y frío.</p>
<p>17:6 ENTREVISTADOR: Usted mencionaba algo muy importante y es esa característica que han tenido muchos programas sociales y es el asistencialismo, ustedes buscan más es que las mismas personas se empoderen.</p> <p>SUJETO CLAVE: La promoción humana.</p> <p>ENTREVISTADOR: ¿En qué consiste esa promoción humana?</p> <p>SUJETO CLAVE: Es mirar las capacidades, potencialidades, aptitudes e ir las orientando, ir las mostrando un camino, hágale hermano que por ahí es la cosa, que le vamos a dar a una persona que no tiene habilidades o algo, entonces qué le vamos a dar a una persona que no tiene habilidades, sería frustrarlo, entonces como esto es un trabajo de caridad y nos duele es la persona, entonces todo esto es integrar, no es dar cosas, primero es la formación, entonces tenemos tres elementos: formación, promoción y desarrollo. Formando primero en diferentes aspectos psicosociales y aun espirituales indudablemente, porque nuestra base es la espiritualidad, la cercanía con Dios, entonces partimos de ahí. La promoción humana es precisamente usar esas capacidades, ver que puede hacer y también hacerle sentir que son valiosos, entonces esa promoción hace que la persona trabaje, que se empodere porque siente que es importante y que vale la pena, porque uno de los aspectos que nosotros trabajamos es rescatar la dignidad humana que la mayoría de las personas ha perdido, sin esperanzas, sin ilusiones, viven del día a día, las comunidades pobres viven de día a día, del rebusque, entonces no tiene una proyección a futuro o un proyecto de vida, nosotros tratamos de que de a poquito o a corto plazo les vamos mostrando en esa orientación un camino, pero que ellos lo desarrollen, ya en la medida que ellos van descubriendo las potencialidades...</p>

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 32 muestra que el carácter religioso de la organización participante no es ajeno a la gestión de proyectos sociales orientados a población vulnerable. Su participación no se categoriza dentro del presente estudio como formal, sin embargo, narrativas de familias y cogestores dan cuenta del contacto con dicha organización; en este sentido la participación de la iglesia católica dentro de la dimensión no formal de la implementación constituye un elemento que va más allá de lo simbólico, pues como organización cuenta con recursos y capacidades

orientados a atender población vulnerable por medio de la caridad, cuyo principal mecanismo de materialización es el evangelio; la espiritualidad representa, según la narrativa, la base de su gestión.

Mientras tanto, dentro de las lógicas de acción identificadas en la regulación no formal de la implementación de la Red Unidos, la profesión del cogestor social marca un patrón de comportamiento recurrente dentro del acompañamiento familiar y comunitario que configura desde una dimensión informal la implementación de la política pública. El profesional del área social, como diferentes narrativas del cogestor lo expresan, se caracteriza por tener una visión del trabajo social y comunitario que lo lleva a tener lógicas de acción no siempre compatibles con la formalidad de la política pública; sin embargo, en el quehacer de su trabajo -en el cual incorpora estrategias informales- hace que la dinámica de la implementación se desarrolle cumpliendo los objetivos formales.

La pantalla terminológica “*Praxis Profesional*”, agrupa narrativas del cogestor social y miembros del equipo coordinador municipal de la Red Unidos, éstos comprenden que la profesión es un elemento institucional relevante que tiene incidencia en la estructura de implementación desde una dimensión informal, develando elementos materiales y simbólicos que ayudan a comprender su comportamiento.

¿Qué tipo de motivaciones tiene este actor que lo lleva a desempeñar roles y a ejecutar acciones que van más allá de su función de cogestor? La profesión se presenta como una categoría clave que hace posible el despliegue de elementos de regulación no formal que ayudan al cumplimiento de objetivos formales (Friedberg, 1992). Ser “profesional del área social” marca la diferencia en la implementación de la Red; valores como el compromiso, amor por la

comunidad y el trabajo social, hacen que el cogestor social vea su trabajo más allá de lo contractual, desarrollando estrategias que contradicen los lineamientos de la política pública, pero hacen parte de los códigos “secretos” del trabajo social y comunitario.

Tabla 33: Narrativas del cogestor social y equipo coordinador en Praxis Profesional

Praxis Profesional
Narrativas del Cogestor Social y Equipo Coordinador
<p>2:3 ENTREVISTADOR: Se habla que este municipio ha sido ejemplo para otros municipios del país en cuando a la política de Red Unidos ¿Cuál cree usted que ha sido el éxito de la implementación de esa política pública? ¿Qué la diferencia de otros lugares de Colombia?</p> <p>SUJETO CLAVE: La diferencia fue especialmente que tenía la primera oferta que era el profesional en cualquier área, pero que había un profesional, en los otros municipios habían técnicos o bachilleres, entonces nosotros con toda esa academia, ese conocimiento, fuimos implementando muchas cosas, no sólo nos quedamos con lo que decía la estrategia sino que se fue más allá, entonces investigamos.</p>
<p>3:14 ENTREVISTADOR: Este municipio fue pionero en Red Unidos ¿Cuál cree usted que fue el éxito en la implementación?</p> <p>SUJETO CLAVE: hasta donde tengo entendido es la ciudad donde todos los cogestores somos profesionales y yo pienso que no es lo mismo que un profesional le haga seguimiento a una familia, que un bachiller o hasta un técnico, el profesional va con más herramientas, con más madurez a atender la familia porque atender una familia es algo de mucha responsabilidad, no es como ir a comprar algo en la tienda, atender una familia es llegar por ejemplo en el momento que haya una discusión familiar, que haya una un conflicto que usted se pregunte en ese momento si se queda o se va, un muchacho de pronto no tiene las habilidades para saber manejar esa situación, un profesional sí.</p> <p>Yo pienso que acá las herramientas que tiene un profesional han sido de gran ayuda para la familia, nosotros los cogestores sociales dicen que no somos terapeutas, nosotros no debemos hacer terapia porque tampoco nos alcanza el tiempo, pero de una u otra forma nosotros hacemos esa sensibilización a la familia para muchos problemas que ellos manejan en el momento.</p>
<p>5:15 SUJETO CLAVE: Lo que nos impulsaba era eso, nos movía la necesidad de la familia, el amor, el amor a la profesión porque las que estamos ahí la mayoría somos del área social, entonces es el “que hacer de uno”, eso es lo que nos mueve, porque si uno no quiere lo que hace no se siente movido y entonces no está en nada, por ejemplo nosotros ir y decir a si esa familia tienen hambre de malas, no, es algo que nos mueve las fibras a cada una y lo hacemos por eso.</p>
<p>6:10 SUJETO CLAVE: Lo que pasa es que todas no somos tan dedicadas al trabajo y cuando usted ama lo que está haciendo le fluye del corazón hacer las cosas, cada que yo tengo un trabajo lo hago de corazón y lo hago como es debido, no por ganarme el sueldo, entonces eso es lo que uno le transmite a la familia.</p>
<p>10:1 muchas somos psicólogas y el ser psicólogo de cierta manera le ayuda más a ese sujeto que nos estaba dando la entrevista, no solamente la entrevista por la entrevista sino ¿qué hay detrás de eso?, y también contamos con profesionales en desarrollo familiar y trabajadoras sociales con una experiencia de años y años que ellas también iban mucho por ese rol, entonces no era solamente ir a hacer la encuesta sino que nos empezamos no sé si afectivamente, algo sucedió, se establecieron unos vínculos diferentes con estas familias [...]</p>
<p>16:8 SUJETO CLAVE 1: Digamos que, en ese tema de ingreso social, también de educación y lo que decíamos</p>

ahora de tipos de familia, porque también está la familia feliz que piensa Dios mío oportunidad de crecer y siempre lo trabajábamos más desde la educación, mire si usted crece sus hijos crecen, usted va a ser el orgullo ¿Sus hijos qué pasos siguen? Los suyos, y ahí era donde teníamos que hacer más énfasis y ahí era por lo menos donde yo sentía más fallas en Red Unidos, donde había menos acompañamiento desde esa parte social y por eso ahora lo decía, también mirábamos quien era el coordinador en ese momento y quien le daba peso a esa situación, el acompañamiento siempre fue fundamental, siempre, porque aunque nos decían que usted no puede ejercer, pues hombre usted es psicóloga, usted es trabajadora social, usted es profesional en desarrollo familiar, entonces no se va a limitar a venga ponga un color y ya, no, haga su intervención, haga su educación, haga ese proceso que su formación le ha dado y finalmente usted estudio para eso y usted se debe a la gente; digamos que también era gratificante en el momento que se podía hacer porque no siempre se podía.

18:21 ENTREVISTADOR: Y la mayoría de profesionales, trabajadoras sociales...

SUJETO CLAVE: Eso es otra ventaja que ha tenido Unidos a nivel nacional, en la única capital donde el 95% de los cogestores eran profesionales fue en este departamento, a nivel nacional no se dio ese fenómeno, sólo nosotros, ¿por qué? Pues por el beneficio de un político de la región ahí, él quería y lo sé por el mismo que en una conversación con un grupo de amigos lo dijo, “es que yo necesito que nuestra región sobresalga con Red Unidos, que sea pionera” y se logró, porque la gente de aquí trabaja con el alma, porque mueren por esas familias y todo es a favor de ellas y se las pelean, entonces eso mismo hace que la calidad del trabajo y que los resultados sean tan importantes; pelean mucho, ya no, pero nosotros íbamos a reuniones a nivel nacional y nos echaban en cara eso “cómo no va a ser el mejor si en esa ciudad todos son profesionales”, entonces les decíamos contraten ustedes también profesionales, pero eso era la piedrita en el zapato para muchas regionales.

8:8 ENTREVISTADOR: ¿Qué la motiva a usted a hacer eso?

SUJETO CLAVE: A mí me gusta servirle a la gente, me nace del corazón y por eso usted me preguntaba ahora qué es lo que más extraño y es el saber que si ellos necesitan un consejo, si necesitan un apoyo no estoy, porque eso me gustaba, me sentía cómoda, se sentía muy muy agradable saber que podía ser útil, imagínese que muchas veces yo me podía demorar en un recorrido que podía ser de quince minutos hasta dos y tres horas para poderlo terminar porque me encontraba al señor, a la señora, al pollito (chamaco), a la pollita (chamaca), a los mismos profesores muchas veces que me paraban en el recorrido y yo me sentaba en cualquier cera, en cualquier piedra a hablar con ellos. Hay una experiencia muy linda con respecto a lo que me decía de la convivencia, varias familias por solicitud del esposo yo nunca podía ir antes de las cinco de la tarde porque él tenía que estar también.

18:15 SUJETO CLAVE: Yo pensaría que una prioridad que se han ido fijando el equipo de trabajo, y de acuerdo a la dinámica que ha ido tomando el desarrollo de la estrategia, es el acompañamiento, es que esas familias que han sido tan olvidadas, tan alejadas de todo y tan ausentes de un gobierno que las ayude, es que esta ese cogestor ahí, ayudándolas y escuchándolas, más que llevándolas es escuchándolas, el simple hecho que el cogestor llegue a la casa y se siente con la señora y toda la familia y los hijos y hablen de cómo va en el colegio, ¿qué va a hacer de almuerzo?, ¿cómo le fue a su esposo?, que si ya fue donde el médico, que si ya se hizo la citología, una conversación tan absolutamente normal que hace parte del trabajo del cogestor, la familia ya cambia; cambia su sentir, su mirar, el asumir su situación y para mí eso es lo más bonito, lo más importante y yo diría que tácitamente en silencio es la fuerza que ha ido tomando entre el grupo de cogestores dentro de las mismas familias; a la familia le sucede algo y lo primero que hace es tomar el celular y llamar al cogestor social, yo llegué a tener dos celulares porque empecé a darles el número de mi celular a las familias y a mí me timbraba el teléfono a las once, a las doce, a la una de la mañana, a las seis de la mañana y eran familias o señoras llorando.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla anterior revela cómo la profesión es un elemento institucional que explica las motivaciones del Cogestor para tener comportamientos diferentes a los de su rol formal. En sus

narrativas, el agente da a entender el amor por su profesión como un elemento que lo lleva a actuar de una manera determinada, por ello, aunque no está dentro de sus funciones, el Cogestor desarrolla estrategias educativas no contempladas en sus funciones. Por ejemplo, un actor profesional en psicología, considera hacer un trabajo de intervención en la familia y la comunidad que acompaña, de igual manera el trabajador social y profesional de desarrollo familiar hacen uso de su saber disciplinar que incorporan elementos adicionales a las metodologías formales de acompañamiento.

Aunque la profesión podría constituir un elemento de regulación formal en la implementación de la política pública, el presente caso demuestra lo contrario, pues la labor del cogestor social dentro del proceso de acompañamiento contempla labores particularmente operativas de aplicación de instrumentos y protocolos de entrevista que lo llevan a tener un perfil técnico para la ejecución de sus funciones, por eso profesional lleva al cogestor a desarrollar acciones no contempladas dentro sus funciones, las cuales se salen del marco formal de implementación contribuyendo así a la regulación no formal de la implementación.. Llama la atención que Manizales es el único municipio en Colombia donde la mayoría de los Cogestores sociales cuentan con título profesional, ya sea en la Trabajo Social, Desarrollo Familiar, Psicología y otros.

Mediante la pantalla terminológica “*Praxis Profesional*” se comprende que el trabajo social y comunitario desarrollado por el Cogestor implica la creación de espacios de negociación – usualmente con los grupos ilegales- y reglas en el entorno social de la implementación de la política pública; ello constituye otro elemento de regulación no formal que el actor toma como producto de su experiencia y utiliza en la práctica dentro de la comunidad. La creación de

espacios es un elemento relevante desde donde el agente debe trabajar para garantizar el desarrollo de la implementación; sin embargo, dicha práctica no es reconocida dentro de las metodologías formales de la Red Unidos, por el contrario, existen protocolos para denunciar situaciones de ilegalidad como expendio y distribución de estupefacientes. La Tabla 34 evidencia la *praxis* del cogestor en situaciones cotidianas de la comunidad como lo es la convivencia con agrupaciones que cuentan con un liderazgo importante en la comunidad.

Tabla 34: Narrativas del cogestor social en la Praxis Profesional

Praxis Profesional Narrativas del Cogestor Social
<p>5:21 SUJETO CLAVE: En esta Comuna hay una particularidad. Hay una casa de la justicia, entonces en alguna ocasión quisimos hacer un trabajo mancomunado para que hubiese un poquito más de seguridad, no tanto por nosotros sino para todas las personas y ellos nos hicieron una propuesta que consistía en que nosotros contar o denunciar si veíamos algo anormal, pero nosotros por supuesto no aceptamos nunca esa propuesta porque era como ir usted a la casa del que sabe que es un muchacho que vive de robar y el muchacho sabe que yo tengo relaciones con la policía y entonces era un peligro; de hecho unas compañeras visitaban a una pareja que era expendedora de Drogas, supuestamente dentro del programa no se podían aceptar expendedores ni nada de eso, pero por ejemplo uno no era libre de escoger las familias, eso lo escogían ellos, a mi compañera le tocó el allanamiento, la encerraron allá en una habitación mientras sacaban a todo el mundo porque ellos se dieron cuenta porque ella tenía su uniforme, sobre todo era una pareja que era supuestamente muy buena, organizada, empoderada y resulta que era una familia expendedora de drogas, entonces... ¿yo cómo voy a decir: mire yo estoy visitando una familia que son expendedores de droga sáquenmela? No!!</p>
<p>5:23 ENTREVISTADOR: ¿En algún momento a usted le tocó negociar directamente con las pandillas? SUJETO CLAVE: Si, en la comuna hay barreras invisibles y yo tengo una familia y para pasar a la otra esquina es complejo porque tengo que dar toda la vuelta, porque ellos (pandillas) no dejan pasar y si ellos me ven a mí salir de esa casa...ellos mismos me abordaron, una pandilla, me dijeron: “si usted viene a esta casa no puede pasar para esta otra”, ellos decían que a esa familia no la podía visitar nadie, esa familia era intocable, esas son guerras entre pandillas y se limitan unas zonas, esta zona es de nosotros y esa zona es de ustedes, entonces a mí me tocó entrar a mediar con ellos, yo le dije al jefe de una pandilla que yo era imparcial en ese sentido y la única opción que me dieron fue esa, no puede pasar derecho, era por ejemplo acá la casa y como a la cuadra y media derechito quedaba la otra casa y yo no podía pasar derecho, entonces ellos me decían que tenía que ir a esta casa un día y a la otra en otro día y así me tocaba a mí porque me daba temor, no era desafiar y listo yo me paso, ¡no!!, yo les respetaba a ellos eso porque yo también tenía por mi vida y dentro de la seguridad de nosotros, nosotros no teníamos ninguna seguridad, eso no importaba, nosotros teníamos que cumplir con el trabajo y ya.</p>
<p>7:13 SUJETO CLAVE: Como dicen por ahí los abuelos, si no puedes con el enemigo únete a él, entonces la estrategia fue esa, fue coger los muchachos que estaban consumiendo drogas en las esquinas y empezarles a preguntar por las personas que tenemos dentro de esos listados porque sabemos que muchos son de las familias de ellos, ellos mismos se encargaron de llevarnos a las casas, de abrirnos las puertas de las casas y muchos hasta de cuidarnos cuando estábamos en el sector, entonces fue como la alianza con ellos. Después de hacer esa alianza con ellos y de entablar esa relación cordial hicimos un programa en la Comuna con esos muchachos que estaban en las</p>

esquinas consumiendo y cogimos a un líder, un muchacho que había estado en la cárcel y se rehabilitó e hizo un curso 3D en el SENA y empezó a montar videos y empezó a montar un montón de cosas con la realidad de ellos, este muchacho nos ayudó mucho con ese proyecto que se hizo con ellos y la policía, entonces logramos con estos chicos, con los que quisieron, logramos que el SENA abriera unos cupos para ellos y los capacitara para que ellos empezaran a reducir esa parte de consumo y si se lograron de veinte tres que hayan salido de ahí fue un logro; entonces eso hicimos, unírnos con estos muchachos para curarnos en salud con esa parte de inseguridad, de hecho yo en ocho años nunca viví ningún episodio que yo haya dicho me vi en ese hilito del peligro y no por los muchachos, ni por la gente del sector, de pronto por gente que llegó de otros sectores, pero de los del mismo sector se encargaban, conmigo pasó a nivel personal que más bien nos protegían.

12:16 SUJETO CLAVE: Inicialmente una líder comunal, ella fue el primer acercamiento que tuvimos, nosotros a través de la Secretaría de Desarrollo Social nos dieron un listado de líderes por sectores porque al principio nos fuimos y tuvimos como inconvenientes con los compañeros porque son sectores muy vulnerables entonces es donde más riesgo hay, donde más cuidado hay que tener por el consumo de drogas y todo lo que se vive en esas culturas, entonces inicialmente una líder y posteriormente me di cuenta que muchas de las personas de la comunidad en la que yo trabajaba no querían la líder entonces yo tuve que desligarme de la líder porque ya ella quería estar en todas partes conmigo, ella quería ser otra cogestora más y ya después de un tiempo yo ya conocía las familias, conocía la ruta y ya después de eso si nos tocó acercarnos al jíbaro del sector y pienso que si nos cuidaba y era como un protector porque allá era peligroso, en el sector se veían ollas y no era una, eran por ahí cinco ollas en cada esquina una olla diferente y el jíbaro de todas esas ollas era el que distribuía todas las sustancias entonces él era el que decía quién entraba, como y si podía entrar; yo pienso que si nos acercamos a él y él nos cuidaba de alguna u otra manera sentíamos protección sabíamos que no nos iba a pasar nada porque él sabía que hacíamos nosotros que era por el bienestar de las familias.

12:17 ENTREVISTADOR: ¿Qué las llevó a ustedes a negociar con él a pedir ayuda de él?

SUJETO CLAVE: Como íbamos todos los días yo lo veía muy pendiente y al principio nos miraba raro, cómo estas qué y nos preguntaba a qué horas nos íbamos, que nosotras por qué bajábamos, inicialmente bajaba a veces la policía a darnos ronda porque teníamos que informar y una vez él se acercó y me dijo: “no me gusta que venga con esos tombo”, no, y me dijo “no venga con esos tombo o no vuelve”, entonces yo me di cuenta que él era el que mandaba allá, y muchas familias cuando ya empieza a tener ese proceso de cercanía las mismas familias me decían es que Nando es el que manda acá, él dice quién entra y quién no entra, entonces yo dije no pues la policía es peor, entonces yo ya sabía que no, igual la policía iba hasta una parte y ellos ya no bajaban, ellos bajaban cuando había algo especial pero allá la policía tampoco entraba, ya después con la supervisión de él y muchas veces el jíbaro evitó que nos robaran porque hubo una vez que yo entré a una casa y venía un señor encima con un cuchillo y yo ni lo vi y era uno que era de ahí del sector y estaba recluido en la Juan de Dios y le habían dado de alta pero era como loco y era drogadicto, entonces se fue con un cuchillo y yo ni lo vi, yo me metí a la casa, cuando yo lo vi era que estaba ya encima y Nando lo regañó o no sé qué le hizo que le dijo que nunca más me volviera a hacer nada y ya después no lo volví a ver[...] o sea recién iniciamos que el jíbaro nos cuidaba.

13:28 SUJETO CLAVE: Un muchacho que era el más temible de allá, este muchacho era impresionante, era el matón y yo después de esto porque fue el que más cogí, yo inclusive le tenía desconfianza al principio y el me miraba y me seguía con la mirada y yo decía quién es este, yo no sabía quién era el, una vez yo estaba donde la mamá de él, yo no sabía que era la mamá porque directamente no la atendía a ella sino a una hija entonces la mamá me llamaba a tomar el algo o almorzar y esa vez me invito a almorzar cuando salió este muchacho de adentro que estaba por allá en su cuarto, yo me sorprendí cuando salió y vi que era de esa familia, entonces me dijo don Jorge a usted le da susto cuando me ve o qué, yo le dije no es que no lo conozco bien, entonces me dijo como no, usted no se ha dado cuenta que siempre cuando viene acá yo lo sigo con la mirada, entonces le dije pero no sé por qué, protegiéndolo porque si quiere saber yo soy el que mando en esta comunidad y yo ya he cogido a todos esos muchachos y les he dicho cuidado con Don Jorge no se metan y los cojo trabados, en sanos juicio, en todos los estados y tienen que respetar a Don Jorge, entonces a usted lo he hecho respetar yo, yo lo sigo con la mirada y

usted puede entrar a la hora que sea a donde sea aquí porque a usted lo queremos, usted es parte de nosotros, usted es parte de nuestra comunidad.

16:30 SUJETO CLAVE 1: Como dirían ellos, somos sus parceras, entonces en un inicio a esos fueron los que tocó ganarse, para nuestro caso que nosotros éramos doce y trabajábamos dos barrios vecinos y seguidos y no se podían ver pero nosotras éramos muy amigas de los jíbaros que hacían parte de familias Unidos y donde entrábamos a hacer la visita, entonces nos ocurrió últimamente que una campaña de Secretaría de Salud y ellos si entraron con policía y con toda la protección y ellos me decían: “mamitas pero si ustedes saben que acá no se entra sí ¿qué paso?”, ¿ustedes por qué vienen hoy así? ¡así no es!; no es que no es por nosotras, nooo ¿qué pasó a que vienen por qué están así?; entonces eso le generaba a ellos desconfianza. ¿Nosotros cómo lo implementamos? Nos tocó ganarnos la confianza de ellos y ellos eran los que nos protegían, ellos eran los que nos cuidaban y también contarles que yo entro a este barrio pero también entro al otro y ellos sabían que entrábamos a los dos barrios pero ellos sabían que no íbamos a decir nada de lo que veíamos en el otro barrio porque era clavarnos el cuchillo; el año pasado se murió uno y mataron a otro de los jíbaros de un barrio y uno siente como esa tristeza aunque uno sabe su oficio y sabe a lo que se dedican, sabía también cómo eran esas personas cuando usted llegaba a esas familias, a otro lo mataron la semana pasada; mi compañera y yo nos sentábamos a hablar que la última vez que hicimos la visita él estaba ahí y ya estaba amenazado, entonces esa exposición que también teníamos en ese momento. Al otro del otro barrio me tocó ir a visitar a la mamá que se pasó para otro barrio por amenazas y ver ocho días antes que había salido en la prensa que él había salido con casa por cárcel [...]. Entonces es tratar de entender su contexto y respetárselo, no aprobarlo, pero si respetar esa parte para poder que nos dejen trabajar y así hacemos y ellos nos cuidan, porque esos dos barrios a los que nosotras entramos por donde entramos salimos y si ellos quieren hacer algo saben que por ahí salíamos, tenemos que hacer amigos de esa forma y esos son los que mandan allá. Alguna vez nos intentaron atracar y le dieron la pela al muchacho, que porque con ellas no se podía meter y una vez quedamos en medio de una balacera y mi compañera estaba embarazada y no sabíamos para donde echar y ellos fueron también los que nos arrinconaron, entonces es eso y había que trabajar con lo que teníamos, respetando su espacio y que no eran la ley para ejecutarla allá, pero eran la protección y a los que todo el mundo respetaba o le temía.

16:31 SUJETO CLAVE 2: yo visitaba el líder como ellos decían de la manada y su esposa desde el primer día que fue a visitarla ella me decía yo la quiero mucho y usted me cae muy bien y siempre logre hacer muy buena empatía y fue muy fácil con ella y con él me trabaje todo el barrio y con él fue inclusive que mis compañeras se fueron adentrando allá más fácilmente, definitivamente ellos son un pilar importante, son personas valiosas y hay que respetar lo que hacen estoy totalmente de acuerdo, son estilos de vida, eso viene de generación en generación porque ellos venían y la máxima era una señora de ochenta años, la líder era la abuelita de la esposa de él y el entró a esa familia y entonces con sus características el tomo el liderazgo y entonces ellos son importantes, pero también hacían parte los líderes comunitarios y por ahí fue donde empezamos a trabajar con el acompañamiento de los líderes que son personas muy reconocidas en el barrio y muy respetadas y ellos nos fueron acompañando también, entonces el tema de ubicación para casos de direcciones porque además son direcciones muy difíciles, las nomenclaturas no son como en cualquier barrio, no allá saltan de la B a la Z fácilmente, entonces es entender que la dirección es caso de callejones, caso de canaletas, primera canaleta por la entrada azul y ruegue porque no la hayan pintado, los líderes con esas direcciones y los tipsitos que nos daban nos ayudaban a ubicar y así empezamos nosotros con los líderes comunitarios y después con esa otra persona hicimos ese buen manejo y ahí pudimos, pero el caso de los líderes me parece que para nosotros ayudo muchísimo.

Fuente: Elaboración propia.

La pantalla terminológica anterior –Tabla 34- visibiliza las diferentes prácticas que el Cogestor desarrolla con el fin de negociar con líderes de grupos ilegales dentro de la comuna. ¿Qué lleva a este actor a no cumplir con la regla de denunciar a las personas que distribuyen drogas y conforman pandillas para cometer actos ilícitos?

Este grupo de narrativas muestra diferentes estructuras y prácticas de regulación no formal dentro de la implementación, que el cogestor desarrolla y reconoce como “propias” o “comunes” dentro de la profesión del área social. Como estrategia base para el trabajo comunitario el profesional reconoce que, dentro de las zonas de alta vulnerabilidad, la presencia de pandillas y grupos ilegales constituyen una fuente de poder en el territorio, por ello la creación de espacios de negociación con dichos líderes informales es fundamental para el desarrollo del trabajo social y comunitario.

En estos espacios emergen reglas y acuerdos informales entre líderes y cogestor que hacen posible el desarrollo del trabajo de ambos, es decir, para el agente desarrollar sus actividades libremente no debe incorporar a la policía como organización participante de la Red Unidos dentro del trabajo comunitario; una muestra de amistad y confianza que el cogestor le otorga al líder, comúnmente conocido como “El Jíbaro”, a cambio de la seguridad y protección en la comuna. Desde las narrativas, el agente no solo reconoce en este actor una fuente de poder dentro del territorio, sino también, a una persona de confianza que le brinda protección y seguridad por el cual sienten gratitud y respeto.

Estos espacios de negociación garantizan en gran medida el cumplimiento de los objetivos formales de la política pública (Friedberg, 1992); gracias a los acuerdos informales y al reconocimiento del liderazgo informal que estos actores ejercen en la comunidad, el cogestor

social puede desarrollar el acompañamiento familiar y comunitario bajo condiciones seguras que garantizan el buen desempeño de éste.

En consecuencia, dentro de la dimensión no formal de implementación de la política pública hacen presencia prácticas y estructuras producto de la lógica de acción profesional del trabajo social y comunitario no compatibles con la estructura formal, pero cuya presencia constituye un complemento fundamental para el cumplimiento de objetivos (Friedberg, 1992). Así, la coexistencia entre ambas realidades, formal y no formal dentro del marco de la implementación, da cuenta de elementos institucionales provenientes de la profesión del cogestor social que llevan a crear espacios y comportamientos donde la legalidad e ilegalidad conviven y dependen una de la otra para cumplir sus objetivos. Uno de estos comportamientos clave es la no denuncia de los líderes suscritos a la Red Unidos pues ello representa una violación a un código informal definido en la relación de ambos actores.

El papel del líder informal representa una fuente de poder dentro de la comunidad, su relación con el cogestor provee protección a partir de la imposición de reglas a los diferentes miembros de la comunidad. En medio de la ilegalidad, “El Jíbaro” toma decisiones relacionadas con seguridad y estructuras de apoyo al trabajo del agente; adicionalmente su posición le da la capacidad de otorgar o no legitimidad al profesional para la realización de su trabajo. Ello explica la preferencia del cogestor por establecer relaciones con dichos líderes y no con miembros de organizaciones clave como la Policía Nacional, pues aparte de no ser estratégico, viola los códigos de conducta establecidos para el buen desarrollo de trabajo.

En suma, la lógica asistencialista es constituida a partir de las prácticas informales desarrolladas en la implementación de la política pública. El cogestor social es el principal actor

en el desarrollo de acciones caracterizadas por la protección del beneficiario enfocadas en la asistencia alimentaria y económica. Dichas acciones, provenientes de una gestión autónoma y deliberada, configuran una estructura informal dentro de la cual participan actores no contemplados en la estructura formal: amigos, familiares, organizaciones religiosas y empresas, que son involucradas a partir de una gestión autónoma, deliberada y no formal aumentan el número de actores.

Dicha gestión presenta características asistencialistas, cuando el cogestor busca, a través de la caridad, recursos para subsanar las necesidades de la familia beneficiaria. Algunos elementos simbólicos ayudan a entender que dicho comportamiento obedece al status que ocupa el cogestor en la familia debido a los vínculos emocionales construidos a lo largo del proceso de acompañamiento; gracias a su rol de “hermano mayor”, “miembro honorífico” el cogestor social participa en la toma de decisiones domésticas y, en muchas ocasiones íntimas y personales, de la familia. La posición del agente dentro del hogar y el vínculo emocional creado representa para éste una legitimidad que debe sostener a partir de la muestra de resultados que van más allá del cumplimiento de logros de la política pública; la asistencia alimentaria, económica y recomendaciones personales son medios de mayor eficacia que los conductos regulares utilizados en la política pública.

Otro elemento simbólico que soporta dicha lógica es la religión católica; a partir del uso de algunos rituales y significados develan la incidencia de ésta en el comportamiento de los actores para la superación de la pobreza; igual, la religión evidencia la participación de organizaciones en la estructura informal cuya gestión está basada en la caridad, incorporando así prácticas como entrega de alimentos, ropa, juguetes y regalos a la familia beneficiaria. Si bien estas ayudas

proviene de organizaciones y personas no pertenecientes a la política pública, la gestión es realizada por el cogestor, lo que establece una línea delgada entre la gestión formal que debe realizar y las actividades de caridad gestionadas por medio de organizaciones religiosas.

Se puede concluir que la dimensión no formal de Friedberg (1992) está determinada institucionalmente por una lógica asistencialista que, de acuerdo con los planteamientos señalados en el nivel institucional de análisis, está configurada igual que la lógica de asistencia social, por bases simbólicas y materiales derivadas de la relación entre la iglesia y el Estado. Esto proporciona patrones históricos de comportamiento replicados en la práctica profesional del cogestor social (Thornton, *et al*, 2012), que dentro de la dimensión no formal de implementación construye una red de contactos cuya principal lógica de acción es la caridad y la beneficencia para ayudar materialmente a la familia beneficiaria. El nivel organizacional muestra en la dimensión no formal la presencia de una red de actores promovida y gestionada por el cogestor para el desarrollo de la caridad: iglesia católica, congregaciones, empresa privada, amigos y familiares configuran una red informal de atención cuya principal motivación es la caridad y la beneficencia para las familias necesitadas.

Las características de este nivel macro, Zucker (2001) promueven la lógica asistencialista a partir de la creación de sentido y significado de las interacciones sociales de los actores dentro de la dimensión no formal, Friedberg (1992). En el nivel micro, el lenguaje de cogestores, directivos y familias a través de pantallas terminológicas (Burke, 1969) expresa las actitudes y motivaciones frente a una acción determinada.

En efecto, la pantalla terminológica “religión y creencias” es el resultado de patrones históricos incorporados por la iglesia católica y su relación con el Estado, a partir del proyecto de

caridad cristiana que, paulatinamente, dan paso a la asistencia social pública. “caridad y beneficencia” constituyen narrativas cercanas a la pantalla anterior, pues en éstas se expresan actitudes y acciones orientadas hacia el asistencialismo. Si bien la caridad y la beneficencia son la base de la lógica institucional de la asistencia social (Castro, 2007), la dimensión no formal de implementación hace que ambas categorías encuentren en las creencias cristianas de la iglesia católica un común denominador.

Como se ha mencionado en los diferentes niveles de análisis, la separación entre “lo espiritual” y lo “material” obedece a un patrón que se repite desde el proyecto caritativo de comunidades religiosas. En el campo individual, la diferenciación entre estas dos categorías se hace evidente y para ello, tanto familia y cogestor plasman en sus relatos las características de ambas. Esto demarca las acciones de los individuos, en este caso el cogestor que construye una red de caridad y beneficencia paralela a la Red Unidos, con el fin de proporcionar ayudas materiales a las familias que él acompaña. Sin embargo, la categoría “espiritual” desde lo formal es intervenida a partir de actividades que fomenten la generación de capacidades a través de la educación y el trabajo, desde lo informal, el acompañamiento espiritual conserva características similares al del nivel institucional.

La pantalla terminológica “religión y creencias” proporciona evidencias de un acompañamiento familiar que hace uso de rituales y artefactos similares a los de las congregaciones religiosas identificadas en el nivel institucional. Así que, desarrollo del empoderamiento y demás componentes no materiales -que contribuyen a la superación de la pobreza- soportan en la religión y creencias el medio para “hacer despertar” a la familia de su estado de pobreza a un estado de espiritualidad que lo lleva a superar su condición.

En este orden de ideas, el socorro material y espiritual, base fundamental de la visita domiciliaria de las organizaciones que llevaban a cabo la caridad y beneficencia, es equiparable dentro de una dimensión no formal, con las estrategias informales del cogestor social durante las sesiones de acompañamiento familiar de la Red Unidos según Thornton, *et al* (2012). Como un patrón histórico de comportamiento que lleva al cogestor a desarrollar estrategias alternativas para lograr sus objetivos.

Por otro lado, la pantalla terminológica “*Praxis Profesional*” devela algunas narrativas que complementan la incidencia de la lógica asistencialista sobre la configuración de la dimensión no formal en un nivel micro. La relación de esta categoría con las anteriores pantallas sostiene que las prácticas de la asistencia social del cogestor convergen con prácticas provenientes de patrones históricos constituidos en actividades de caridad y beneficencia. Recolectar limosnas, ropa, alimentos representaba una práctica habitual de la asistencia social basada en la conformación de redes de solidaridad para apoyar a los pobres. La discreción como principio de la visita domiciliaria hace que el cogestor desarrolle prácticas no aceptadas dentro de la formalidad de la política pública; pactos de solidaridad y discreción con grupos ilegales hacen parte de sus estrategias para el buen desarrollo del mismo. Las narrativas agrupadas dentro de la esta pantalla terminológica proporcionan elementos clave dentro del comportamiento no formal de la Red; la “*Praxis Profesional*” constituye una base que materializa la lógica asistencialista en las estrategias y acciones tradicionalmente utilizadas por el cogestor como profesional del área social en la comunidad. Estas formas hacen parte de un “saber tácito” al que el cogestor acude para solucionar de manera práctica situaciones como la negociación con grupos ilegales.

Conclusiones del Nivel Individual de Análisis. El nivel individual de análisis agrupa las pantallas terminológicas cuyo propósito metodológico es reconocer dentro de las narrativas de los actores entrevistados las actitudes y motivaciones hacia la acción, producto de la incidencia de la lógica de asistencia social y la lógica asistencialista previamente reconocidas en el nivel macro –institucional, organizacional-

Bajo la perspectiva de Friedberg (1992), la implementación de la política pública de superación de la pobreza resulta ser una convergencia de campos de regulación con una dimensión formal y una no formal, sin embargo, ambas, están determinadas institucionalmente; de un lado, por una lógica de asistencia social donde se agrupan la mayoría de acciones formales impulsadas por la política pública y que corresponden a patrones históricos de comportamiento producto del proceso de construcción de la asistencia social en Colombia. Por otro, la dimensión de regulación no formal determinada por la lógica asistencialista que igual que la de asistencia social, proviene de las relaciones entre la iglesia y el Estado en el marco de la asistencia pública.

En este marco, las relaciones de dependencia entre ambas dimensiones se evidencian con la emergencia de pantallas terminológicas que manifiestan a partir de las narrativas de los actores, actitudes y motivaciones hacia la acción, la convergencia entre lo formal y lo no formal donde se observa:

- La preocupación de la Red Unidos por mantener el equilibrio entre los medios materiales y no materiales para superar la pobreza, se visibiliza en la emergencia de pantallas terminológicas como “Ahorro y Economía” donde los actores expresan en sus narrativas intereses y motivaciones hacia los subsidios condicionados; la pantalla “Educación” tiene en cuenta aspectos como la formación de capacidades de los seres

humanos para superar la pobreza. Sin embargo, dadas las características de la población, las necesidades relacionadas con alimentación, ropa, vivienda entre otras necesidades fisiológicas, hacen parte de la cotidianidad de la visita domiciliar que realiza el cogestor, lo cual pone en riesgo la legitimidad y eficacia del proceso para cumplir el objetivo de superar la pobreza. Así, acciones del cogestor y su red informal de actores representan un soporte para asumir la responsabilidad de suplir las necesidades básicas de la familia a partir de actos de “Caridad y Beneficencia” que llevan a afrontar crisis o situaciones relacionadas la carencia material.

Las razones por la cuales el cogestor hace uso de la “Caridad y Beneficencia” a pesar de ser un recurso no legítimo dentro de la Red Unidos, obedecen a patrones de comportamiento identificados dentro del nivel macro. Primero, como ya se ha mencionado, la asistencia social es el resultado de un proceso iniciado y perfeccionado por la iglesia católica bajo principios de la caridad cristiana, actividad realizada de manera voluntaria por hombres y mujeres pertenecientes a cofradías y organizaciones de la sociedad civil que había replicado las metodologías para llevar a cabo la caridad. Segundo, los “Vínculos Emocionales” establecidos entre familia y cogestor llevan a este último a tener un rol y estatus dentro del grupo familiar por lo que debe responder con acciones rápidas y eficaces que, aunque no hacen parte de su función como empleado, representa una responsabilidad ante un grupo de personas que ha estado acompañando hasta por ocho años; esto lleva al cogestor a activar una red de apoyo que él mismo construye producto de su “*Praxis Profesional*”.

Entonces, el cumplimiento de los objetivos de la política pública depende de las acciones de “Caridad y Beneficencia” desarrolladas en la dimensión no formal de implementación;

éstas representan una fuente de sostenibilidad de la estrategia, ya que las acciones formales de la Red Unidos tiene efectos a mediano y largo plazo, lo cual en el ambiente social de la superación de la pobreza, implica la no solución de necesidades neurálgicas y posterior pérdida de motivación por parte de la familia.

- Uno de los principios básicos de la política pública es la cultura de la legalidad, para ello dentro de su estructura formal cuenta con la participación de la Policía Nacional para apoyar el trabajo con la comunidad. Sin embargo, la presencia de este actor en el desarrollo del acompañamiento comunitario no siempre es estratégico dentro de la “*Praxis Profesional*” del cogestor. Las narrativas que hacen parte de esta pantalla terminológica develan las actitudes y motivaciones hacia la acción del cogestor social en cuanto al desarrollo de estrategias que lleva a cabo con el fin de dar cumplimiento a su trabajo.

El reconocimiento de grupos ilegales y el liderazgo que se ejerce en la comunidad, constituye una base importante para el desarrollo del trabajo del cogestor; aunque ello representa un factor de ilegalidad que el cogestor debería denunciar, éste realiza negociaciones que le brindan protección y legitimidad dentro de la comunidad, permitiéndole trabajar con jóvenes que replican el trabajo con la comunidad. En este sentido, lo legal y lo ilegal coexisten dando prioridad al cumplimiento de objetivos de la política pública.

- Los “Vínculos Emocionales” que emergen, producto del acompañamiento familiar y comunitario, hace que se tejan lazos de amistad entre la familia y el cogestor. Si bien esto puede ser un inconveniente dentro de la dimensión formal de implementación, el rol y legitimidad que tiene el cogestor dentro del grupo familiar lo hace partícipe de

decisiones de tipo doméstico que son aprovechadas por el cogestor para persuadir a la familia en el cumplimiento de algunos objetivos formales. El vínculo emocional hace que el cogestor movilice dentro de su red informal acciones en pro del bienestar de la familia que él considera como “suya” y conseguir así cumplir logros que a partir de la vía formal son difíciles de cumplir.

Desde Thornton, *et al* (2012), el nivel individual de análisis da cuenta de los efectos institucionales de la lógica de asistencia social y la lógica asistencialista; ambas son el resultado de relaciones tejidas entre iglesia y Estado lo que las hace muy similares en cuanto a las bases simbólicas y materiales, sin embargo, dentro del espacio de implementación de la política pública existe una separación que las lleva a ubicarse en una dimensión formal y una no formal. La convergencia de ambas se hace evidente en el nivel individual a partir de las pantallas terminológicas donde se pueden ver narrativas que fundamentan la coexistencia de dos dimensiones dentro de una política particular y compleja como lo es la de superación de la pobreza extrema.

La reflexión que se deriva a partir de la convergencia entre ambas dimensiones, sostiene que las políticas públicas de superación de la pobreza, dada su raíz institucional, en el caso colombiano, guardan dentro de su implementación lógicas institucionales que las llevan a tener estructuras laxas, no lineales, con tendencia a la participación de otros actores que hace de éste un fenómeno de acción organizada en un campo de regulación mixta.

Conclusiones

La implementación de la política pública desde el campo de los Estudios Organizacionales puede ser vista como un fenómeno organizacional dentro del cual se encuentra inmersa una realidad social organizacional donde la convergencia de elementos formales y no formales la muestran como un objeto de estudio no convencional dentro de la ciencia de las políticas públicas. La Red Unidos como espacio empírico permitió reconocer dichos elementos, exponiendo la particularidad de ésta como caso de estudio y evidenciando, a partir de un caso específico, la presencia de elementos señalados en el marco teórico.

El desarrollo del estudio implicó la convergencia de dos perspectivas teóricas diferentes presentadas por Fierdberg(1992) y Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012). La primera soportó el reconocimiento de elementos que identifican a la implementación de la política pública como una acción organizada con características no convencionales a los fenómenos abordados en la teoría de la organización; asimismo da cuenta de la existencia de una regulación mixta en la Red.

Los planteamientos de Friedberg (1992) invitan a los estudiosos de las políticas públicas al reconocimiento de una realidad social organizacional tradicionalmente ignorada dentro de este campo de estudio, teniendo en cuenta las diferentes dimensiones que pueden emerger dentro de la implementación como fase del proceso. Si bien es cierto que las políticas públicas -de acuerdo con sus objetivos- pueden ser tan diversas que sus estructuras de implementación varían una de otra, existen particularidades como las aquí presentadas, que llevan a reconocer en las políticas sociales orientadas a superar la pobreza, elementos complejos que denotan una dinámica diferente, compleja, laxa e informal que invita a tener una apertura metodológica de los estudios organizacionales.

La perspectiva teórica de las lógicas institucionales, fueron un complemento fundamental para profundizar en el entendimiento de la dimensión organizacional de implementación. Si bien la perspectiva de Friedberg (1992) fue la base para el reconocimiento del fenómeno organizacional, Thornton, *et al* (2012) proporcionaron elementos para explicar el porqué de la configuración de dicha dimensión. En este sentido, las lógicas institucionales a partir del reconocimiento de patrones históricos de comportamiento, llevan a la implementación a tener una estructura y prácticas determinadas.

Por otro lado, las conclusiones derivadas del nivel institucional exponen el papel preponderante de la iglesia en lo que hoy se conoce como política social. Si bien en los niveles subsiguientes –organizacional, individual- la participación de la iglesia es ubicada en dimensión de regulación no formal, la participación de ésta en la asistencia social representó las bases para la constitución de una política pública formal no solo en materia de superación de la pobreza sino también en salud y educación.

Así que, el papel de la iglesia en la promoción de la asistencia social, y desarrollo de prácticas y metodologías para asistir la lucha contra la pobreza fue un referente que paulatinamente se fue institucionalizando en la estructura del Estado. Gracias a esto, la relación entre ambos sectores sirvió como base para la constitución de lógicas institucionales que han permeado las prácticas de asistencia social; en el presente estudio cuando se hace referencia de la lógica de asistencia social y la lógica asistencialista, si bien son categorías abstraídas por el investigador, representan la materialización de una herencia histórica producto de una relación entre la iglesia y el Estado.

Los efectos derivados de esta relación se ven reflejados en recursos materiales y simbólicos que poco a poco se fueron incorporando en la práctica de la asistencia social, reflejados en la regulación no formal de políticas públicas como la superación de la pobreza. Uno de ellos es la caridad cristiana y la beneficencia que representaban la principal motivación para el desarrollo de la asistencia a la población vulnerable.

Caridad y la beneficencia como prácticas promovidas por la iglesia católica forman un patrón de comportamiento que tiene sus efectos en las prácticas de asistencia social contemporáneas. El estudio devela dentro de la dimensión de regulación no formal, prácticas y estructuras desarrolladas por el cogestor caracterizadas por una asistencia basada las dimensiones mencionadas. Llama la atención que la red paralela que este actor construye, además de incorporar amigos y familiares, está compuesta por congregaciones religiosas dedicadas a la caridad cristiana; de igual manera el cogestor hace uso de “socorros materiales” para legitimar su trabajo dentro de la familia. Esta lógica de acción lleva a entender el efecto de la caridad y la beneficencia en acciones cotidianas pero informales que ayudan al agente en el desarrollo de su trabajo, pese a no estar en un marco formal.

Esta situación lleva a reflexionar sobre la particularidad de la lucha contra la pobreza en la cual se percibe una tensión entre dos discursos involucrados en la política pública. Por un lado, desde la Red Unidos se promueven acciones de empoderamiento, es decir, “enseñar a pescar y no regalar pescado” como uno de los principales lemas de los cogestores; sin embargo, las acciones no formales basadas en la caridad y la beneficencia hacen parte de una práctica habitual, cotidiana e institucionalizada dentro del gremio de los profesionales de la asistencia social que si bien es oculta, se hace uso de ella para resolver problemas y ganar legitimidad en el

trabajo. Una de las explicaciones que ofrece la perspectiva de las lógicas institucionales se basa en que la caridad y la beneficencia ejercida desde mediados del siglo XIX para luchar contra la pobreza y su réplica en diferentes organizaciones de la sociedad civil, programas del Estado de mediados del siglo XX, e institucionalización dentro del plan de estudios de la primera escuela de servicio social, fueron la base para la configuración de este patrón histórico de comportamiento.

La visita domiciliaria, hoy utilizada en la Red Unidos como base del acompañamiento familiar, al ser desarrollada por congregaciones religiosas de mediados del siglo XIX, también representa una base institucional propuesta y promovida por la iglesia católica para asistir a la pobreza. Como práctica fue replicada por organizaciones y programas del Estado para asistir diferentes frentes como salud, educación y pobreza; posteriormente esta actividad pasa de ser voluntaria a un oficio profesional consolidado dentro del currículo de dicha escuela la cual otorga el título de “Visitador Domiciliario”.

La práctica de la visita domiciliaria inicialmente contenía, dentro de su metodología, manuales y principios que orientaban la conducta de quien la desarrollaba basados en la confidencialidad y discreción, sistemas de categorización y diagnóstico de la pobreza entre otros. Actualmente, se observa que la presencia de la mujer dentro del grupo familiar sigue siendo considerada una condición de vulnerabilidad y por ende un criterio de selección de los beneficiarios; esto se devela en la proporción de población femenina dentro del universo de beneficiarios siendo, en su mayoría, mujeres madres de familia. Por otro lado, se observa que la familia representaba a mediados del siglo XIX una prioridad de atención para las organizaciones dedicadas a la caridad y la beneficencia, su interés partía de la intervención material y espiritual

de la familia a partir del cumplimiento de los sacramentos como el bautismo, la comunión y el matrimonio; para la Red Unidos, la familia hoy es considerada su unidad básica de intervención.

Por último, se resalta la característica particular de la asistencia social como política pública; en el caso colombiano se observa que ésta nunca ha sido una responsabilidad exclusiva del Estado, de hecho, la asistencia social se da por iniciativa de la iglesia católica con el apoyo de la sociedad civil y de sus fieles que, basados en el proyecto de caridad cristiana, realizaban eventos sociales: recolección de ropa, alimentos y dinero para socorrer material y espiritualmente a la población. Las acciones que caracterizan a la asistencia social se fundamentan en la participación de diferentes actores, motivados principalmente por intereses espirituales y de reconocimiento social. Hoy, el Estado hace uso de este mismo patrón de acción para enfrentar una problemática estructural involucrando a la sociedad civil, organizaciones públicas y empresa privada, además de lo ofrecido en la dimensión no formal de implementación, la participación indiscriminada de actores.

Recomendaciones

Las recomendaciones que surgen del proceso de investigación y de los principales hallazgos en el estudio del caso de la Red Unidos, están centradas en el reconocimiento de la dimensión no formal de implementación como una fuente que brinda estrategias alternativas que pueden proporcionar información importante para la evaluación de la política pública, así como para el reconocimiento de la totalidad de actores que participan en la fase de implementación de la misma. Entonces, los patrones históricos de comportamiento -aquí representados por la lógica asistencialista- dan cuenta de estructuras, motivaciones, estrategias y significados que convergen con la dimensión formal de implementación y constituyen una fuente potencial para la creación de mecanismos alternativos de evaluación y formulación de la misma; monitoreo de los actores que emergen y participan de manera no formal en la estructura de implementación y que impactan en el cumplimiento de objetivos.

La Red Unidos como política pública debe reconocer ambas dimensiones que conforman la micro implementación dentro de Manizales. Elementos idiosincráticos que caracterizan los actores formales e informales hacen parte de la realidad social organizacional que demarcan intereses, motivaciones y estructura que constituyen una base para comprender el éxito o fracaso de la estructura formal de implementación. En esa medida, el reconocimiento de líderes informales dentro de la comunidad debería ser un componente fundamental del acompañamiento comunitario pues éstos cuentan con legitimidad y respeto dentro del territorio lo cual facilitaría la movilización de los actores y el cumplimiento de objetivos formales.

Por otro lado, el rol del cogestor social dentro de la comunidad según los hallazgos, va más allá de un papel formal como funcionario público; gracias al reconocimiento que tiene dentro de la familia y la comunidad, este actor puede persuadir para movilizar el cambio en torno a la lucha contra la pobreza, sin embargo, las condiciones administrativas del programa son un obstáculo para la permanencia dentro de la Red. Los testimonios de los actores dan cuenta de una generalizada insatisfacción en cuanto a su remuneración y forma de contratación que se lleva a cabo dentro del programa, provocando una alta rotación de cogestores y fuga de conocimiento hacia otras organizaciones.

La experiencia profesional del cogestor social se presenta como una de los puntos fuertes de la implementación de la Red Unidos en Manizales: la mayoría cuenta con título de trabajador social, psicológico, profesional en desarrollo familiar con un promedio de experiencia de diez años dentro del sector y profundo conocimiento de la realidad social del municipio. Gracias a esto el cogestor ha construido su propio capital social conformado por una amplia red de actores, que si bien los moviliza motivaciones e intereses vinculados a la caridad y beneficencia, configuran tejido social que soporta su *praxis* profesional. Este componente desconocido por la regulación formal de la Red Unidos, hace parte de la dimensión no formal de implementación, y debería ser documentado e incorporado dentro del diseño de la estrategia de superación de la pobreza, pues como se ha señalado, el cogestor o profesional de área social se presenta como un actor que moviliza recursos, construye relaciones y legitima las acciones de Estado en la comunidad; como tal, no es *per se* la política pública quien promueve esto, en este sentido es recomendable llevar a cabo prácticas de gestión de conocimiento que desemboquen en la capitalización de esta experiencia.

En este orden de ideas, la implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema demanda hacer un ejercicio diagnóstico y seguimiento de la dimensión social organizacional que promueve esta acción. En la medida que se haga un “mapeo” de los diferentes actores que de manera formal e informal son involucrados en la implementación, se podrá abordar en cierta medida la complejidad de la acción conjunta inmersa en este tipo de políticas públicas. En este sentido, esta estructura de implementación es muestra de los cambios actuales de la gestión de políticas públicas en las que la sociedad civil, con su red informal, se involucra en los resultados de la acción pública, por esto es fundamental estudios y análisis de políticas que reconozcan las interacciones entre actores que emergen dentro de dicha dinámica social.

Por consiguiente, la evaluación de la Red Unidos como política pública demanda métodos y perspectivas alternativas que logren dimensionar el impacto real de su implementación. Más allá del cumplimiento de indicadores por logros alcanzados, la estrategia de superación de pobreza extrema durante sus más de diez años de historia ha construido una experiencia que escapa de los mecanismos tradicionales de medición tales como: la activación de tejido social, que involucra a organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sin ánimo de lucro, congregaciones religiosas, grupos de voluntarios, entre otros. La Red, por medio de la experiencia del cogestor social, ha logrado activar redes de solidaridad y colaboración que aparecen en momentos de crisis y que se ejecutan a partir de lógicas de acción basadas en la caridad y beneficencia, estructuras no formales que deberían ser potenciadas como recurso del municipio.

Referencias

- Acción Social Católica 1913 (1956) *Conferencias Episcopales de Colombia. 1908 – 1953*. Bogotá: Editorial El Catolicismo, 1 p. 50. Recuperado de:
https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1913%20Acción%20Social%20Catolica.pdf
- Aguilar, L. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas, Colección Antología de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Alayón, N. (1984). Del Asistencialismo a la Post-reconceptualización. *Las corrientes del trabajo social*. Revista de Trabajo Social, 42 p. 15-18
- Alayón, N. (1980). El asistencialismo en la política social y en el Trabajo Social. *Revista Acción Crítica* (7) sp.
- Alayón, N. (1991). Conferencia Conmemorativa DorothyDullesBourne. *Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres Controlados o Erradicación de la Pobreza?* Universidad de Puerto Rico, Facultad de Ciencias Sociales. Puerto Rico: Río Piedras.
- Ángel, A; Bates, B.(2014). *Terministic screens of corruption: A cluster analysis of Colombian radio conversations*. The journal of Kenneth Burke, 10.
- ANSPE (2015). *La Agencia Nacional para La Superación de La Pobreza Extrema*.
- Arango, G. (1993) *La Mentalidad religiosa en Antioquia, Prácticas y Discursos 1828-1885*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas.
- Arzaluz, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Religión y Sociedad*, 41(32) pp.107-144.

- Banerjee, A; Duflo, E. (2016). *Repensar la Pobreza, un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Bogotá: Tauros Pensamiento.
- Berguer, P; Luckman, T. (1986). *La Construcción Social de la Realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Berman, P. (1978) en Aguilar, L (1993) *El estudio de la macro y micro-implementación*. México DF: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Boletín de la Sociedad de San Vicente de Paul n° 213 (1928). En castro, B (ed) Los inicios de la asistencia social en Colombia. *Revista Ciencias Sociales*, Universidad ICESI (1) pp. 157-188.
- Botero, F. (1995). La Sociedad de San Vicente de Paúl de Medellín y el mal perfume de la política, 1882-1914. *Historia y Sociedad*, 2 pp. 39- 74.
- Burke, K. (1969). *A rhetoric of motives*. Berkeley: University of California Press.
- Castro, B. (2002). Las Sociedades de Ayuda Mutua en Colombia. *Anuario Colombiano de Historia Cultural y Social*, n° 29.
- Castro, B. (2007a) Los inicios de la asistencia social en Colombia. *Revista Ciencias Sociales*, Universidad ICESI, 1 pp. 157-188.
- Castro, B. (2007b). *Caridad y Beneficencia*. El tratamiento de la pobreza en Colombia. 1870- 1930. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Castro, B. (2008). Las Visitas Domiciliarias Femeninas en Colombia. Del trabajo voluntario a su profesionalización. *Sociedad y Economía* (14)
- Castro, B. (2009). Prácticas Filantrópicas en Colombia, 1870–1960. *Historia y sociedad* (17) pp. 37-68

- Castro, B. (2011). La Relación entre el Estado y la Iglesia Católica en la asistencia social colombiana: 1870 – 1960. *Sociedad y Economía* (20) pp. 223-242.
- CEPAL. (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chalmers, D. (2001). Vínculos de la Sociedad Civil con la Política. Las instituciones de segundo orden. *Revista Nueva Sociedad*, (171) pp. 60-87.
- Codoceo, F; Muñoz, J. (2017). Fragmentación, asistencialismo e individualización de la responsabilidad: perspectivas territoriales concernientes a las percepciones ciudadanas de las políticas públicas en el contexto chileno de producción neoliberal. *Revista Sociedad de Estado*, 32 (2) pp.371-387.
- Cohen, M; March, J. (1974). *Leadership and Ambiguity*, New York: McGraw-Hill.
- Condit, C; Bates, B. (2009). Rhetorical methods of applied communication scholarship. (Eds.) Cisna, K; Frey, L; Mahwah, NJ: *Handbook of applied communication research*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Congreso de la República (2011) *Decreto 4160*. Recuperado de:
<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4160-de-2011>
- Congreso de la República (2016) *Ley Unidos 1785* Recuperado de:
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201785%20DEL%2021%20DE%20JUNIO%20DE%202016.pdf>

CONPES Social -102 (septiembre de 2006) Red de Protección Social contra la Pobreza. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación

CONPES Social- 140 (2011) Modificación del CONPES 91 “*Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio*”. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

CONPES Social-91 (2005). “*Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio*”. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación

Cuaderno #1. (sf) *Conceptos Generales de Acompañamiento. Serie juntos en familia y en comunidad*. Recuperado de: <http://www.ucn.edu.co/unidos/Documents/cuaderno-1-conceptos-generales-del-acompanamiento>

Cuaderno # 3.(sf) *Conceptos Generales de Acompañamiento. Serie juntos en familia y en comunidad. El plan familiar*. Recuperado de: <http://www.ucn.edu.co/unidos/Documents/cuaderno-3-metodologia-de-plan-familiar>

Culebro, J. (2009). Contribuciones del nuevo institucionalismo normativo al campo de los estudios institucionales: Reforma administrativa, regulación y desarrollo internacional. En: Ibarra, Eduardo (ed) *Estudios Institucionales, Caracterización, perspectivas y problemas*. México: Gedisa Editorial- UAM Cuajimalpa.

Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Cruz, J. (2012). Asistencialismo social y modernidad: un proyecto de colonialidad. *Revista Electrónica de Psicología Social «Poiésis»*(24) pp.1-7.

- Deleon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, 4 (1) pp.5-17.
- Dimaggio, P. (2001). Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En Dimaggio P.J. y Powell W.W (Ed.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp.104-125. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dimaggio, P & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.
- Dozza, L. (2011). Manifiesto anti-asistencialista. *Area 3 Cuadernos de temas grupales e institucionales*. Asociación para el estudio de temas grupales, psicosociales e institucionales. (15).
- Durston, J. (2000). ¿Qué es el capital social comunitario?, Santiago de Chile: Serie Políticas Sociales (38) División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Elder, C; Cobb, R. (1984). Formación de la Agenda, el caso de la política de los ancianos. *Policy Sciences Journal*, 13 (1). Traducción Alva Senzek.
- Elmore, R. (1993). Modelos Organizacionales para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales. En Aguilar, L (Ed) *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Evans, M. (1998). Análisis de Redes de Políticas Públicas: una perspectiva británica, *Gestión y Política Pública*, 17 (2) pp. 231-266.

- Forester, J. (1984). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En: Aguilar, L (Ed) *La Hechurade las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Forselledo, A. (2006). *Definición y Categorización de Pandillas*. Estados Americanos: Departamento de Seguridad Pública. Recuperado en:
<https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/informe.definicion.pandillas.pdf>
- Friedberg, E. (1992). Les quatredimensions de l'actionorganisée. *Revuefrançaise de sociologie*, 33(4) pp.531-557.
- Friedland, R; Alford, R.R.(2001). Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. En Powell, W. y DiMaggio J. (Ed.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp. 294-329. México: Fondo de Cultura Económica.
- Garson, D. (1986). De la ciencia de políticas al análisis de políticas. En: En Aguilar, L (Ed) *El Estudio de las Politicas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Goggin, M; Bowman, A; Lester, J; O'Toole, L.(1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*.New York: Harper Collins.
- González, F. (1997). *Poderes enfrentados. Iglesia y Estado en Colombia*. Bogotá: Cinep.
- Granovetter, M. (1985)citadoen Thornton, P; Ocasio, W (2008) Institucional Logics, En: Royston, G; Christine, O; Roy, S; y Kerstin, S (eds) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*.
- Guerrero, O. (1997). Las Políticas Públicas antes de las Ciencias de Políticas. *Gestión y Política Pública*, 6(2) pp.257-282.
- Gutiérrez, J. (2007). *Los indios de Pasto contra la República, (1809-1824)*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

- Hall, P; Taylor, R. (1996). Political Science and three New Institutionalism. *PoliticalStudies*, 44 pp. 936-957.
- Hodgson, G. (2009). Instituciones e Individuos: Interacción y Evolución, en: Ibarra, Eduardo (Ed) *Estudios Institucionales, Caracterización, perspectivas y problemas*. México: Gedisa Editorial-UAM Cuajimalpa.
- Ingram, H; Scheneider, A; Deleon, P. (2010). La Construcción Social y el Diseño de Políticas. En: Sabatier, Paul (ed) *Teorías del Proceso de Políticas Públicas*. Buenos Aires: Wetesview Press.
- Jones, C. (1970). *An Introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Lasso (2004). en MERPD(ed) *Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza*. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/node/12857>
- Lerner, D; Lasswel, H. (1951). *The Policy Orientation. Policy Sciences*. Estado Unidos: Stanford University Pp.3-15. Traducción de Maria del Carmen Roqueñi.
- Lindblom, C. (1959). La Ciencia de “Salir del Paso”. En Aguilar, L (ed) *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Loaiza, G. (2011). *Sociabilidad, Religión y Política en la Definición de la Nación, Colombia 1820-1886*. Bogotá: Colección Bicentenario. Universidad Externado de Colombia.
- Londoño, R & Restrepo, G. citado en: Castro, B (2007) Los inicios de la asistencia social en Colombia. *Revista Ciencias Sociales*, Universidad ICESI, (1) pp. 157-188.

- Lovseth, T.(2000). Informal Networks-What matters? On policy networks and the new institutionalism in organization theory. Ponencia presentada en TheEuropeanConsortiumforPoliticalResearch (ECPR). Recuperado en <https://ecpr.eu/AboutUs/ECPR.aspx>
- Majone, G. (1997).*Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G; Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. EnFreeman, H (ed). *Policy Studies Review Annual*. Beverly Hills: Sage.
- March, J. G. &Olsen, J.P. (1997). El Ejercicio del Poder desde una perspectiva Institucional, *Gestión y Política Pública*, 6 (1) pp.41-73.
- March, J.G.&Olsen, J. P. (1997).*El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Margaras, V. (2006).Explaining the emergence of ESDP: From Amorphous Networks to Politico-Epistemic Communities. Ponencia presentada en el séptimo foro de estudiantes de Doctorado de la conferencia anual de UACES.
- Meny, Y &Thoening, J. (1992).*Las Políticas Públicas*, Barcelona:Ariel
- Miller, H &Demir, T. (2007). Policy Communities, En: Miller, G & Sidney. (Ed) *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. CRC Press Taylor & Francis Group.
- Morales, P. (2011). Sociedad de Beneficencia San Vicente de Paúl en Medellín (Antioquia, Colombia), 1890-1930. *Historiela, Revista de Historia Regional y Local*. 3, (6) pp. 173-192.

- Ortiz, L.J. (2005). Ganarse el cielo defendiendo la religión. *Guerras civiles en Colombia, 1840-1902*. Bogotá: Unibiblos.
- Ortiz, L. (2010). La Regeneración en Colombia, 1878-1902. En: *Colombia. Preguntas y respuestas sobre su pasado y su presente*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales y el Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO).
- Ortiz, L. (2013). La Iglesia católica y la formación del Estado-nación en América Latina en el siglo XIX. El caso colombiano. *Almanack. Guarulhos*(6)pp.5-25.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la Diversidad Institucional*. Estudio Introductorio de Arturo Lara. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia, 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma.
- Palacios, M; Safford, F. (2002). *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas*, México: FLACSO.
- Peters, G. (1995). Modelos Alternativos del proceso política Pública. *Gestión y Política Pública*, 4 (2) pp.257-276. Traducción Julio Arteaga Hernández
- Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo. *Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Plata, W. (2004). Del catolicismo ilustrado al catolicismo tradicionalista. En: Bidegain, A.M (ed). *Historia del cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad*. Bogotá: Taurus.
- Pressman, J ; Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are Deashed in Oakland*. California: University of California Press

Pulzl, H; Treib, O. (2007). Implementing Public Policy, En: Fischer, F; Miller, G & Sidney, M.(Ed). *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. CRC Press Taylor & Francis Group. pp 89

Red Unidos y Departamento de Prosperidad social (2017) Kit de asistencia técnica territorial. *Módulo 00 Bases Conceptuales IPM y Ley Unidos*. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Documents/Modulo%2000%20Bases%20Conceptuales%20IPM%20y%20Ley%20Unidos.pdf>

Red Unidos y Departamento de Prosperidad social (2017) Kit de asistencia técnica territorial. *Módulo 01 Pasos para la Construcción de los marcos de lucha contra la pobreza extrema*. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Documents/Modulo%2001%20Pasos%20para%20la%20Construccion%20de%20los%20Marcos%20de%20Lucha%20contra%20la%20Pobreza%20Extrema.pdf>

Rein, M; Rabinovitz, F. (1978). La Implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción. En Aguilar, L (Ed) *La Implementación de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México df.

Rhodes, R. (2010). Putting People Back into Networks. *Australian Journal of Political Science*, 37 (3) pp. 399–416.

Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33) pp. 9-67.

Sabatier, P. (2010). *Teorías del Proceso de Políticas Públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

- Saffort, F. (1991). Política, ideología y sociedad. En: Bethell, L (Ed.). *Historia de América Latina*. Tomo VI: América Latina Independiente, 1820-1870. Barcelona: Editorial Crítica.
- Skocpol, T; Pierson, P. (2002). “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”. En: Katznelson I, Milner H. *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton. pp. 693-721.
- Salvador, M. (2001). Procesos de modernización y prestación de servicios públicos: el papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (20)
- Scott, W.R. (2008). *Institutions and Organizations*. California: Sage.
- Sen, G. (1997). Empowerment as an Approach to Poverty. *Working Paper Series*,97 (7). Indian Institute of Management
- Thoening, J. (2006).El rescate de la publicness en los estudios de la organización. *Gestión y Política Pública*, 15 (2) pp. 229-258.
- Thornton, P. (2004). *Markets from Culture Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing*, Stanford University Press.
- Thornton, P; Ocasio, W; Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective A New Approach to Culture, Structure, and Process*.OxfordUniversity Press. Sage Publications.
- Thornton, P; Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. En Greenwood R., Oliver, C. Sahlin K., y Sudday, R (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, pp. 99-129.
- Uribe, J. (1908) *Sociedad central de San Vicente de Paúl de Bogotá: celebración del quincuagésimo aniversario (1857-1907)*.Bogotá: Imprenta nacional.

- Van Meter, D; Van Meter C (1975) El proceso de Implementación de las Políticas. Un marco conceptual. En Aguilar, L (Ed) *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Weick, K. (1976). Educational Organization as Loosely Coupled system. *Administrative Science Quarterly*, 21 pp. 1-19.
- Weir, M; Skocpol, T. (1985). Las Estructuras del Estado: una Respuesta “Keynesiana” a la gran depresión. En: March, J; Olsen, J; Aldmond, G; Flanagan, S; Mund, R; Weir, M... *El Nuevo Institucionalismo*
- Yin, R. (1981). “The Case Study Crisis: Some Answers”, *Administrative Science Quarterly*, 26 pp. 58-65.
- Yin, R. (1994). Case Study Research. Design and Methods, *Applied Social Research Methods Series*, 5. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Zucker, L. (2001). “Postdata: los microfundamentos del pensamiento institucional”, En DiMaggio J y Powell W (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp.150-153. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zucker, L. (2001). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En: DiMaggio, J y Powell W. (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp. 126-150. México: Fondo de Cultura Económica.

Anexos

Anexo 1: Instrumento de entrevistas Cogestores Sociales y Personal Directivo

Instrumento: Entrevista Cogestores Sociales, Personal Directivo		
Categoría	Dimensión	Pregunta
Política Pública	Narrativas de Coerción de la Política Pública Local.	¿Cómo se garantiza el cumplimiento de los objetivos de la política pública en la población beneficiaria?
	Población beneficiaria de la política pública de superación de la pobreza extrema a nivel local.	¿Qué se entiende por pobreza extrema?
	Lógicas Formales de Acción (Estructura y Procesos)	Desde la metodología de acompañamiento de la Política Pública ¿Cómo se logra el empoderamiento ciudadano para la superación de la pobreza?
Dimensión Organizacional de implementación	Lógicas Formales de Acción (Dispositivos de cumplimiento)	¿Qué aspectos mantiene firme al beneficiario de la política pública en mejorar su condición de pobreza?
	Lógicas Formales de Acción (Metodologías y procesos)	Desde los lineamientos de la Política Pública ¿quiénes participan en la implementación? ¿Cómo se promueve el trabajo en Red?
	Participación no formal dentro de la red.	¿Quiénes se han involucrado de manera voluntaria en la implementación de la política pública? ¿Qué los lleva a permanecer allí?
	Lo no escrito	¿Qué tipo de comportamientos no impulsados por la política pública observan en su comunidad que contribuyen a la superación de la pobreza?
	Agrupación espontánea en la implementación	Desde el inicio de la implementación de la Política Pública ¿qué tipo de agrupaciones u organizaciones reclamaron participación en el proceso?
	Redes de Colaboración	Desde su experiencia ¿De quién ha recibido mayor apoyo para conseguir los objetivos de la política pública? Explique la dinámica de esta relación.
Elementos Institucionales	Narrativas de comportamientos requeridos.	¿Cómo la política pública logra empoderar a las familias para superar la pobreza?
Empoderamiento	Estructuras participativas de toma de decisiones	A partir de la implementación de la Política Pública ¿Qué tipo de organizaciones formales o informales han surgido para el apoyo del beneficiario de la política pública? ¿cuál y cómo ha sido el impacto en el mejoramiento de la calidad de vida del beneficiario de la Política Pública? ¿Cómo se vincula el beneficiario a la organización? ¿Cuál ha sido la organización con la que mayor vínculo ha tenido?

Empoderamiento	Incidencia de la comunidad en las decisiones de política pública.	A partir de la implementación de la política pública ¿Qué casos se tienen registrados donde el beneficiario influye en las decisiones de política pública?
	Participación del beneficiario en la organización.	¿Cómo se involucra el beneficiario de la Política Pública en la organización?
	Esfuerzos colectivos para mejorar la calidad de vida.	Dentro de la comunidad ¿qué situaciones revelan un trabajo colectivo en pro del bienestar de todos los vecinos? (Natillera, fondo común, relaciones de vecindad)
	Capacidad de Participación	A partir de la Implementación de la Política Pública, ¿qué estructuras de participación se han consolidado en la comunidad? ¿Cómo ha contribuido éste contexto para el empoderamiento del beneficiario de la política pública?

Anexo 2: Instrumento de entrevistas Familias Beneficiarias

Instrumento: Entrevista Familias Beneficiarias		
Categoría	Dimensión	Pregunta
Política Pública	Narrativas de Coerción de la Política Pública a nivel Local	¿Cómo siente el acompañamiento de Unidos? ¿En algún momento ha querido renunciar a unidos?, ¿por qué?
	Imaginarios sobre la pobreza	¿Porque cree ud que existe la pobreza? ¿Qué lo ha llevado a vivir tantos años en esta situación? ¿Quiénes son los responsables de la superación de esta situación? ¿Qué debe hacer la familia – unidos – el gobierno, para superar esta situación?
	Impacto del acompañamiento en el empoderamiento de la familia	¿Qué es lo primero que se le ocurre cuando le hablan de Unidos? Si tuvo varios cogestores, ¿cómo fue ese cambio, que opina al respecto? ¿Qué es lo más difícil de las visitas que hacen los cogestores.
	Motivaciones e intereses	¿Qué lo motivaba a usted y a su familia estar durante ocho años con UNIDOS?
Empoderamiento	Participación	¿Cómo ha sido su participación para que otras personas cercanas a usted mejoren su calidad de vida?
Dimensión Organizacional	Intervención de actores	¿Quién diferente al gestor le ha ayudado a mejorar su situación de vida?: Junta de acción comunal Líder del barrio Alcaldes Concejales Diputados Gobernador Presidentes Ministros

Anexo 3: Instrumento de entrevistas a Organizaciones

Instrumento: Entrevista Organizaciones		
Categoría	Dimensión	Pregunta
Política Pública	Participación en la Política Pública	¿cuál ha sido el papel de la organización en la implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema?
		¿Cómo beneficia a la organización la participación dentro de la implementación?
Elementos Institucionales	Lógicas de los apropiado	¿Cuáles han sido los principales logros de la organización dentro de la superación de la pobreza?
		¿Por qué es importante que la organización participe en la superación de la pobreza?
	Lógicas formales de acción	¿Qué situación hace que la organización se haya vinculado al proceso de implementación de la política pública?
		¿Cómo se consiguen los objetivos de la política pública de superación de la pobreza desde el sector de política pública al que pertenece la organización?
		¿Cuál es la mejor manera para cumplir con los objetivos de superación de la pobreza? (¿cuál es el deber ser de esta política pública?)
Lo no escrito	Desde los lineamientos de la Política Pública ¿Quiénes participan en la implementación? ¿Cómo se promueve el trabajo en Red?	
Motivación extra formal	¿Cuales considera usted son sus principales aliados para cumplir el objetivo de superar la pobreza? ¿por qué? ¿Cuáles son los intereses o motivaciones para que una organización o actor entre a la red?; aparte de los esfuerzos del gobierno para que las organizaciones se involucren ¿Qué otros intereses o motivaciones están presentes para que el actor permanezca en la red?	



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00191
Matrícula: 2143801112

La lógica de asistencia social y la lógica asistencialista en la implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema: el caso de la Red Unidos en una comuna del eje cafetero de Colombia

En la Ciudad de México, se presentaron a las 11:00 horas del día 27 del mes de julio del año 2018 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. ARTURO HERNANDEZ MAGALLON
DR. JORGE ANTONIO SANCHEZ GALVAN
DR. GERMAN VARGAS LARIOS



Julio Cesar Valencia
JULIO CESAR VALENCIA MARTINEZ
ALUMNO

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES
DE: JULIO CESAR VALENCIA MARTINEZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTE

DR. ARTURO HERNANDEZ MAGALLON

VOCAL

DR. JORGE ANTONIO SANCHEZ GALVAN

SECRETARIO

DR. GERMAN VARGAS LARIOS