



UNIVERSIDAD  
CENTRAL

DOCUMENTOS  
DE INVESTIGACIÓN

*Economía*  
ECONOMÍA

Políticas públicas y uso de bienes públicos:  
su provisión e impacto en el caso de los  
Centros de Desarrollo Comunitario  
en Bogotá

Julián F. Bautista R.  
Jairo E. Santander A.

N.º 5

Diciembre de 2009



**UNIVERSIDAD  
CENTRAL**  
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,  
ECONÓMICAS Y CONTABLES  
Departamento de Economía

## DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Economía

Políticas públicas y uso de bienes públicos:  
su provisión e impacto en el caso de los Centros  
de Desarrollo Comunitario en Bogotá

Julián F. Bautista R.

Jairo E. Santander A.

N.º **5**

Diciembre de 2009



## UNIVERSIDAD CENTRAL

### Consejo Superior

Fernando Sánchez Torres (Presidente)  
Jaime Arias Ramírez  
Jaime Posada Díaz  
Rafael Santos Calderón  
Dánghelly Giovanna Zúñiga  
(Representante del personal académico)  
Diego Alejandro Garzón Cubillos  
(Representante estudiantil)

### Rector

Guillermo Páramo Rocha

### Vicerrectora Académica

Ligia Echeverri Ángel

### Vicerrector Administrativo y Financiero

Nelson Gnecco Iglesias

### Secretario General

Fabio Raúl Trompa Ayala

## UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Diego Otero Prada

*Decano Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables*

Luis Carlos Guzmán Rodríguez

*Director Departamento de Economía*

Julián Bautista R.

Jenny Paola Lis G.

*Coordinación Editorial Departamento de Economía*

Documentos de investigación. Economía, N.º 5. *Políticas públicas y uso de bienes públicos: su provisión e impacto en el caso de los Centros de Desarrollo Comunitario en Bogotá*

ISBN para PDF: 978-958-26-0254-3

Autor: Julián F. Bautista y Jairo E. Santander

A. Primera edición: diciembre de 2009

Ediciones Universidad Central

Carrera 5ª N.º 21-38. Bogotá, D. C., Colombia

Tel.: 334 49 97. 323 98 68, exts.: 127, 5170.

[editorial@ucentral.edu.co](mailto:editorial@ucentral.edu.co)

## PRODUCCIÓN EDITORIAL

### Departamento de Comunicación y Publicaciones

Dirección: Edna Rocío Rivera Penagos

Coordinación editorial: Héctor Sanabria R.

Diseño y diagramación: Álvaro Silva Herrán

Diseño de carátula: Mauricio Ladino

Corrección de textos: Andrés O. Torres G.

Editado en Colombia - Published in Colombia



Material publicado de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons 4.0 internacional. Usted es libre de copiar, adaptar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé los créditos de manera apropiada, no lo haga con fines comerciales y difunda el resultado con la misma licencia del original.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Universidad Central.

Bautista R., Julián F.

Políticas públicas y uso de bienes públicos: su provisión e impacto en el caso de los Centros de Desarrollo Comunitario en Bogotá / Julián F. Bautista R., Jairo E. Santander A.; editora: Edna Rocío Rivera Penagos -- Bogotá: Ediciones Universidad Central, 2009.

28 pp.; 28 cm. - - (Documentos de Investigación. Economía, N.º 5)

ISBN para PDF: 978-958-26-0254-3

1. Política pública 2. Administración pública 3. Política social I. Santander A., Jairo E., II. Rivera Penagos, Edna Rocío, ed. III. Universidad Central. Departamento de Economía

352.33--dc22

PTBUC/RVP

Correspondencia y canje:  
Universidad Central  
Departamento de Economía  
Carrera 5 N.º 21-38. Torre de Economía  
PBX 323 98 68, ext.: 301  
[www.ucentral.edu.co](http://www.ucentral.edu.co)



## Contenido

1. Introducción	9
2. El caso de los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC)	11
3. Marco teórico	13
3.1. Las políticas públicas	13
3.2. Los bienes públicos y su provisión	14
3.3. Las externalidades como bienes públicos	14
4. Descripción y análisis de resultados	17
4.1. Determinación de la muestra y recolección de la información cualitativa y cuantitativa	17
4.2. Características generales de la población encuestada	17
4.3. El impacto en la provisión y uso del bien público	18
4.4. Las externalidades como realización del bien público	19
4.5. La participación y su incidencia en el ajuste de la política pública	21
5. Conclusiones	23
6. Bibliografía	25



# Políticas públicas y uso de bienes públicos: su provisión e impacto en el caso de los Centros de Desarrollo Comunitario en Bogotá\*

Julián F. Bautista R.\*\*

Jairo E. Santander A.\*\*\*

*Universidad Central*

## Resumen

Este trabajo presenta un análisis del proceso de producción y uso de bienes públicos en el marco del proyecto “Centros de Desarrollo Comunitario: gestión para el desarrollo social”, desarrollado desde la política pública de bienestar social, en Bogotá, por la Secretaría Distrital de Integración Social. Este estudio propone un esquema de evaluación que dé cuenta del impacto de las acciones de dicho proyecto sobre el bienestar y calidad de vida de la población intervenida, desde el análisis de la producción y transferencia de bienes públicos, los cuales son determinados a través del ejercicio que esta población desarrolla en cuanto a artes y oficios y a habilidades ciudadanas.

**Palabras clave:** política pública, bienes públicos, externalidades, participación social.

**JEL:** D62, D73, H41, I38

---

\* El presente documento es el segundo artículo de resultados, producto de la investigación “Descentralización y producción de bienes públicos meritorios en Bogotá”, desarrollada durante el año 2007 por el Observatorio de Política Social del Departamento de Economía, en coordinación con la Secretaría Distrital de Integración Social. Esta investigación fue financiada por el Comité de Investigaciones de la Universidad Central.

\*\* Profesor e investigador. Director del Observatorio de Política Social del Departamento de Economía, Universidad Central.

\*\*\* Profesor e investigador del Observatorio de Política Social del Departamento de Economía, Universidad Central.

# Public Policies and use of public goods: Its provision and impact on the case of Community Development Centres in Bogotá

Julián F. Bautista R.  
Jairo E. Santander A.  
*Universidad Central*

## Abstract

This work shows an analysis in the process of production and use of public goods within the framework of the project "Community Development Centres: Management for Social Development," developed in the city of Bogotá by the Secretaría Distrital for Social Integration based on the public policy of social welfare. This analysis aims to propose an evaluation scheme which accounts for the impact of the actions of such a project on the welfare and quality of life of the population intervened, in terms of the analysis of the production and transference of public goods, determined by the exercise of the intervened population in arts and crafts and citizenship skills.

**Key words:** Public policy, public goods, externalities, social participation.

**JEL:** D62, D73, H41, I38

## Introducción

---

**E**n la concepción general que se tiene de las políticas públicas se considera que ellas implican un proceso de cambio social. Desde esta perspectiva, hacer análisis de política no sólo consiste en determinar su impacto en cuanto a su capacidad de generar cambios en la sociedad sino, además, en medir el grado de intensidad y extensión de los mismos. Este tipo de indagación permitiría observar el tipo de transformaciones que se buscan lograr con la intervención de la política pública en el conjunto de la sociedad.

Regularmente las políticas de bienestar tienden a ser de dos tipos (pasivas y activas), dependiendo de la forma como impactan a la población objetivo. Las políticas de bienestar pasivas son aquellas de profundo carácter asistencialista que pretenden mitigar el impacto de la situación problemática sobre la población objetivo, sin tratar de modificar las condiciones causales. En contraste, las políticas de bienestar activas pretenden enfrentar la situación problemática para que la población objetivo logre superarla.

En nuestro país, las políticas de bienestar son focalizadas hacia las poblaciones más vulnerables. En cuanto a las políticas de bienestar activas, esto implica la realización de acciones de igualdad de oportunidades para que la población objetivo pueda acceder y mantenerse en el sistema de mercado y, desde luego, apostarle a la formación de capital social, desde la perspectiva de la cooperación (léase agremiación) y formación de redes para la producción y el autosostenimiento. Lo anterior es compatible, de manera general, con el funcionamiento del proyecto de los Centros

de Desarrollo Comunitario (CDC), el cual recoge estas metas como parte de sus acciones dentro del contexto de la política social implementada en la ciudad de Bogotá.

Una de las hipótesis iniciales que acompañó la investigación es que, en la transferencia del bien público —dada en el proceso de formación en artes y oficios y en habilidades ciudadanas en los CDC—, éste se hacía manifiesto cuando los beneficiarios ejercían sus actividades como fruto del proceso de formación; es decir, cuando se realizaban proyectos socio-productivos, ya fuera de manera individual, colectiva o en conjunto, con una mayor actividad comunitaria en los entornos de los beneficiarios. Esto quiere decir que el bien público no se hacía manifiesto en la transferencia, sino en la realización efectiva de dicho bien. Este hecho exige observar el grado de externalidades ocasionadas, sobre todo en el entorno cercano de los egresados de los CDC, confirmando el grado de expansión de los bienes públicos, en tanto los efectos secundarios, sobre otros individuos o condiciones.

En tal sentido, es importante revisar constantemente la visión de la valoración del impacto de las políticas, pues es necesario no sólo observar la transacción directa, como la encargada de pro-

ducir cambios en la situación social de los individuos, sino también mirar los impactos externos que se generan como si éstos fueran un bien más.

La propuesta de este ensayo es presentar una evaluación de impacto del bien público por parte de quienes lo reciben directamente, a partir de la perspectiva teórica, en donde el bien público se realiza en las externalidades generadas por su uso y gestión real. Así, en resumen, se pretende presentar una definición de bien público más amplia que la que tradicionalmente maneja la economía pública, entendiendo que, dadas unas características, las externalidades generadas en el beneficio del consumo de los individuos pueden comportarse como bienes públicos (Bautista y Santander, 2009). Adicionalmente, se busca discutir los mar-

cos teóricos y las metodologías que se implementan en el tema de las políticas públicas de bienestar social en Bogotá y revisar su impacto desde una mirada más amplia de aquella que sólo se limita a medir las metas y el cumplimiento de acciones.

En el desarrollo de la investigación, aplicada a la evaluación de impacto de este proyecto, se realizó un trabajo de campo en 11 CDC de 6 localidades de Bogotá, a partir de la aplicación de una encuesta a 500 participantes (egresados y activos) del proyecto, y de una serie de entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes (*stakeholders*) del proceso de implementación y desarrollo del mismo.

Con esta información, se estructuró el documento en cuatro partes: en la primera se aborda una descripción general del proyecto CDC; en la segunda, el marco teórico; la tercera presenta un análisis general de los resultados de la investigación y, finalmente, la cuarta ofrece las conclusiones correspondientes.

## El caso de los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC)<sup>1</sup>

Para el año 2004, ante la demanda por parte de la población en condiciones de pobreza de capacitación para el trabajo y la generación de ingresos como de otros servicios sociales, deportivos culturales y recreativos, los CDC se presentaron como una alternativa para el desarrollo humano y local en sectores en los cuales se concentran los más altos índices de población con necesidades básicas insatisfechas. Actualmente se cuenta con 16 CDC ubicados en 10 localidades de Bogotá.

En términos generales, el proyecto busca “desarrollar acciones en los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) que potencien las capacidades y habilidades de los ciudadanos y ciudadanas en condiciones de pobreza, encaminadas a la construcción de capital humano y social” (DABS, 2006: 82).

En este sentido, los objetivos específicos del proyecto actual son:

- Desarrollar procesos formativos y de capacitación dirigidos a los ciudadanos y ciudadanas en condiciones de pobreza, con el fin de cualificar habilidades, capacidades y destrezas que les permita integrarse a procesos sociales, culturales, deportivos, recreativos y productivos.

- Coordinar, gestionar y concertar acciones intra e interinstitucionales dirigidas a servicios sociales que desarrollan los CDC en las localidades del Distrito Capital.
- Fortalecer física y logísticamente los CDC para garantizar la continuidad y calidad en la prestación de los servicios, así como la gestión a nivel local.

Las estrategias de intervención, tal como se establece en el proyecto, parten de integrar acciones de coordinación intra e interinstitucional con entidades públicas, privadas y del tercer sector, dirigidas hacia la búsqueda de recursos complementarios. En la práctica, se trata de poner en marcha procesos de formación dirigidos a desarrollar potencialidades propiamente humanas, como inteligencia, conciencia, valores, participación y sentido social, entre otras. Los procesos de capacitación dirigidos a los ciudadanos, como se mencionó, se centran básicamente en actividades productivas, artísticas, deportivas, culturales y recreativas.

1 DABS (2006). Desarrollo Social Integral. Centros de Desarrollo Comunitario. Departamento de Bienestar Social, Alcaldía Mayor de Bogotá.



## Marco teórico

---

### 3.1 Las políticas públicas

La necesidad de mejorar los procesos de ejecución de los recursos que administra el Estado y el aumento de demandas sociales han aumentado la importancia de generar procesos de análisis de política que permitan una mejor y más efectiva intervención estatal; entre ellos, la evaluación de políticas públicas juega un papel fundamental al permitir reorientar recursos basados en información acerca del desempeño de dichas políticas (Dunn, 1994).

Considerando la política pública como un conjunto de acciones, normas y concepciones que surgen de varios agentes públicos con autoridad, poder y legitimidad, uno de sus principales objetivos es alcanzar ciertas condiciones de bienestar y de respeto, pero también de desarrollo, donde la libertad sea un valor colectivo del cual disfruten todos los individuos, tal y como lo afirma Amartya Sen cuando se refiere a la responsabilidad de la propia sociedad en generar las oportunidades de realización de todos sus asociados (Sen, 2000).

Bajo este marco valorativo hay que desarrollar el proceso de análisis del impacto de una política pública, observando no sólo el beneficio a la población objetivo, sino también el que sucede en el entorno cercano<sup>2</sup>, particular-

mente en la ampliación de capacidades que permiten que el individuo puede realmente funcionar y generar logros “sobre las cosas que tiene libertad fundamental para hacer” (Sen, 2000: 100).

De este modo, la política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico definido, que se desarrolla mediante prácticas como “intervenciones directas, en reglamentaciones, la prestación de ayudas o servicios extras o subsidios, utilizando la coacción normativa o física” (Meny, 1992), acciones que se adecuan a las implementadas por el proyecto de los CDC, debido al carácter subsidiado de las acciones de formación en artes y oficios y en la formación en habilidades ciudadanas.

De estas acciones se espera una respuesta positiva en cuanto al acotamiento de las dificultades sociales que pretenden enfrentar; de esta forma, la valoración de avance se da a partir de un marco de referencia, establecido para este caso por la Administración Distrital y plas-

---

2 Una visión más amplia de impacto extendido de las políticas públicas debe comprender también los costos.

mado en su plan de desarrollo en el que se observa una influencia del enfoque de derechos y capacidades en su construcción.

### 3.2 Los bienes públicos y su provisión

Comúnmente se ha llegado a una definición bastante aceptada y generalizada sobre la definición de un bien público sobre la base de dos características esenciales: la no rivalidad y la no exclusión (Stiglitz, 1986). Un bien es no rival<sup>3</sup> cuando el disfrute de una persona adicional no disminuye el bienestar que otra persona, o conjunto de personas adquiere de este bien; y no excluyente implica que no se puede privar a ninguna persona del disfrute de ese bien.

Aunque este concepto es ampliamente conocido dentro de la literatura económica, el número de características que comúnmente se le reconoce a los bienes públicos es más amplio. Hart & Cowhey (1977) y James (1971) han intentado agrupar estas características más comunes para definir qué es un bien público. Para ello han usado cuatro criterios para la definición del bien conjunto; es decir, además de las características tradicionales, los bienes públicos también han sido definidos teóricamente por su indivisibilidad de los beneficios y su imposibilidad de apropiación.

El primer caso se puede presentar por la existencia de externalidades en el consumo, lo que implica que la utilidad de una persona depende o es afectada por el consumo o utilidad de otra. Por ejemplo, en el caso de los CDC esto

ocurre cuando un egresado ejerce lo aprendido, y permite que las personas directamente relacionadas con él se beneficien o de sus ingresos o de sus gestiones comunitarias, y el segundo caso se refiere a la dificultad de establecer derechos de propiedad sobre el bien, debido a que los costos superan ampliamente los beneficios de la interiorización (Demsetz, 1967)

Debido a las anteriores características, la provisión de los bienes públicos a través de la institución del mercado se dificulta por lo que el Estado tiende a jugar un papel fundamental en su provisión pues, en el contexto actual de los modelos económicos, mantiene la capacidad en recursos para su producción y la legitimidad de su suministro (Bresser, 1998)

La provisión del bien público tiene que ver con aquella capacidad del Estado en transferir dicho bien y hacerlo llegar efectivamente a quien corresponde, haciendo que su uso y gestión permita su disfrute y usufructo, en términos del mejoramiento de la calidad de vida de quienes así lo consuman.

### 3.3 Las externalidades como bienes públicos

Como se había mencionado, una de las características de los bienes públicos es la imposibilidad de la división de los beneficios que, en muchos casos, se da por externalidades en el consumo y que genera una interdependencia de las funciones de utilidad. Hart (1977) hace referencia a este concepto cuando una persona depende estrechamente de la utilidad o consumo de otra u otras personas. La generación de externalidades del consumo lleva implícita esta cualidad; es decir, en el momento en que existen externalidades en el consumo de un bien no se puede decir que el impacto de ese consumo va únicamente al individuo que lo

3 Concepto original de Peston, M. (1975), Bienes públicos y sector privado, como lo referencia Benegas (1998) y que define lo mismo que Samuelson (1956) cuando se refería a suministro

realiza, sino que hay otros sujetos que verán afectada su utilidad por dicho suceso. Así, las externalidades se producen cuando “el producto de un agente económico aparece como un insumo en el vector de consumo o producción de otro agente económico, sin alguna compensación pagada por cualquiera de las partes, excepto como un resultado de la intervención del gobierno” (Holtermann, 1972: 79).

Teniendo en cuenta este concepto, se puede decir que un bien externo, producto del consumo o la producción de otro individuo, puede considerarse como un bien público cuando cumple con las cuatro características que se han referenciado antes. Aunque se debe aclarar que, de acuerdo con la externalidad, las cumplirá en mayor o menor medida; es decir, existirán cambios en la intensidad y efecto de dicho bien público, tanto sobre el individuo que usa y gestiona el bien, como en su entorno inmediato.

Si se observa con cuidado, los procesos de capacitación y educación son bienes públicos, no sólo en el momento del suministro directo del bien —donde evidentemente existe una apropiación excluyente—, sino también cuando al hacer efectivo el uso de dicha capacitación, repercute en un aumento generalizado del bienestar de la sociedad. El proyecto de los CDC, a pesar de sus limitaciones, genera un bien público a través de las externalidades que se producen a causa de las nuevas capacidades, habilidades y destrezas reflejadas en la formación en artes y oficios y en capital social y humano que, luego de participar en el proyecto, comienzan a manifestar los beneficiarios en sus diferentes contextos sociales, políticos y económicos, tal como se evidenció en el trabajo de campo realizado.



## Descripción y análisis de resultados

---

### 4.1 Determinación de la muestra y recolección de la información cualitativa y cuantitativa

El tamaño de la muestra representativa que se utilizó en la investigación fue de 500 personas, de las cuales 223 fueron activas, y 273 fueron egresadas del proyecto CDC. Las encuestas a las personas activas del proyecto se realizaron de forma presencial en los mencionados 11 CDC dentro de 6 localidades previamente seleccionadas<sup>3</sup>. Para apoyar la parte de recolección de la información cualitativa, se realizaron entrevistas semiestructuradas a involucrados (*stakeholders*), diferentes a los beneficiarios del programa (funcionarios directivos), pero que son relevantes en términos de política pública.

Para el levantamiento de la información primaria, se propusieron cinco etapas: primera, definición de la unidad de muestra del estudio y estimación de los tamaños de muestra; segunda etapa: diseño de instrumentos y selección de las variables clave. Tercera etapa: selección de unidades de muestra a partir de listados censales de participantes activos y egresados del proyecto CDC, utilizando la técnica de muestreo aleatorio simple (MAS). La

ubicación espacial de la muestra se realizó en las localidades de Puente Aranda, Kennedy, Rafael Uribe, Usaquén, Engativá y San Cristóbal cubriendo buena parte de la ciudad. Cuarta etapa: diseño del operativo en campo y aplicación del formulario. Quinta etapa: recolección, crítica y sistematización de la información.

### 4.2 Características generales de la población encuestada

Entre los resultados de la encuesta se aprecia que las personas participantes del proyecto de los CDC tienen características socioeconómicas que se pueden asociar a la población de estrato tres en general (tal como lo ratifican los datos); sólo en un bajo porcentaje se observa la presencia de población de estratos inferiores, pobre y vulnerable, a la que originalmente estaría focalizado y priorizado este proyecto.

Una de las características de esta población es la capacidad de pago y acceso al sistema

---

3 Para el cálculo del tamaño de la muestra, se utilizó una distribución normal de los datos, con un nivel de confianza del 95% y un error máximo permitido del 6.2%.

de salud en donde un 55,3% está afiliado a una EPS por parte de un familiar cotizante. Sólo un 25,6% se encuentra afiliada a una ARS (régimen subsidiado), siendo focalizado por el Sisbén. Este comportamiento permite ver las fallas en el proceso de identificación, ya que buena parte de la población no presenta condiciones altas de vulnerabilidad ni pertenece a los estratos que requerirían mayor atención de estas acciones de la política, debido a su dificultad de acceder a mecanismos de capacitación para el desarrollo de capacidades por propia cuenta.

Ratificando lo anterior, podemos encontrar información que muestra que sólo el 12,3% de los beneficiarios no tiene más que estudios de primaria; el restante tiene niveles más altos de educación. De la misma manera, es un grupo que presenta un adecuado nivel de estabilidad económica, ya que casi el 50% tiene casa propia o la están pagando y solamente el 5,6% siente su condición económica como mala y el 49% como regular, mientras que el 43% la considera como muy buena. En términos generales, podemos decir que ésta es una población relativamente estable y que mantiene recursos y dotaciones básicas que le permiten moverse con algo de solvencia, al menos en cuanto a lo económico se refiere. Lo anterior puede reflejar las opiniones con respecto a la comparación de la situación actual en relación con los últimos cinco años, en donde el 67% de los encuestados opinó que las condiciones económicas son mejores o iguales y, finalmente, el 75% de toda la muestra de los encuestados no se considera pobre.

Lo anterior contrasta con las opiniones de la Secretaría de Integración Social que conside-

ra que se ha alcanzado —en un porcentaje significativo— a la población objetivo de los cursos de capacitación, es decir, a los estratos 1 y 2. Mientras que los funcionarios que están encargados de la ejecución en las localidades afirman que el pago que exigen las ONG subcontractadas para el ingreso al proyecto, entre otros factores, limita el acceso de la población más necesitada, pero reconocieron la importancia del proyecto para disminuir la vulnerabilidad de un porcentaje amplio de la población que estaría en alto riesgo<sup>4</sup>.

### 4.3 El impacto en la provisión y uso del bien público

Reiteramos que el objetivo, dentro de la evaluación de impacto del proyecto de los CDC, es observar los beneficios directos y externos generados por el proyecto cuando se provee el bien a la población objetivo. A esto se debe que la información de las pistas sobre qué tanto la generación de capacidades en los individuos beneficia a otras personas, principalmente para su entorno cercano, es relevante para la evaluación. Para este análisis, se ha delimitado ese espacio al entorno cercano a los CDC, debido a que uno de los objetivos del proyecto es generar ejercicios de asociatividad que permitan potenciar la capacidad productiva de los individuos; y el éxito de las asociaciones depende en gran parte de la aplicación efectiva de la capacidades de sus miembros en pro de este objetivo común.

Lo anterior refleja la importancia de la externalidad como bien público a proveer en el momento en que, para generar procesos efectivos de asociatividad, es relevante el nivel de capacitación individual de cada uno de los miembros del grupo para la eficiencia y eficacia de su trabajo en conjunto, por lo que cada uno de los miembros va a depender de la mejora en capacidades de los otros para poder potenciar y hacer efectiva su propia capacitación.

4 Información extraída de entrevistas realizadas a los funcionarios por parte del equipo de investigación del Observatorio de Política Social.

Existe una amplia percepción, entre los distintos participantes del proyecto, de que los cursos de capacitación ayudan a la generación de capacidades para conseguir un ingreso. A pesar de ello, sólo un 13,3% de las personas encuestadas argumenta que el trabajo actual es producto de los CDC, en donde el impacto sobre la capacidad de trabajo de los individuos se puede justificar por la aplicación de lo aprendido en el curso. Este primer resultado muestra una muy baja incidencia en la vinculación laboral de los egresados del proyecto. Sin embargo, sobre ellos se realizó la medición de impacto, en la concepción de bien público que se presenta en este estudio.

Frente a lo anterior, es claro que no todas las personas que van a capacitarse, persiguiendo el objetivo de mejoramiento de los ingresos, lo consiguen, ya que sólo un 13,3% informa que el trabajo que consiguió fue producto de los cursos del CDC, frente a un 18,5% que informa que el principal beneficio es mejorar los ingresos. Pero eso no implica, de acuerdo con lo planteado por los entrevistados, que esas capacidades no se generen, e identifican que no sólo se entiende por generación de capacidades la capacitación en alguna habilidad, sino también un mejor acceso y habilidad de manejar la información, lo que les permite explotar mejor lo aprendido al momento de enfrentarse al mercado laboral. Diríamos que, en este caso, el bien público se mantiene en potencia de ser usufructuado, como un capital activo y dispuesto a ser usado.

Muchas razones se argumentan como obstáculos para el cumplimiento del anterior objetivo; una de ellas es la dificultad propia de los entornos locales que no permite la realización de los proyectos, en razón a los altos costos de la formalidad, la dificultad de asociación, los bajos niveles de capital social y las dificultades de acceso a financiación.

#### **4.4 Las externalidades como realización del bien público**

Siguiendo el marco teórico, se pretende observar el comportamiento de los beneficiarios del proyecto CDC

cuando gestionan y usan el bien público transferido por el proceso de formación en artes y oficios y en habilidades ciudadanas en sus contextos inmediatos.

De acuerdo con esto se observa que, a pesar de la baja incidencia en el ingreso al mercado laboral producto de su participación en los CDC, la participación directa sí afecta levemente las expectativas de organización y, para el mediano plazo, la posible formación de pequeñas empresas o negocios como fruto de la interacción dentro de los CDC. De igual forma, también afecta parcialmente la información institucional complementaria que permite que los beneficiarios puedan comenzar a entablar relaciones más directas con los escenarios sociales en el radio de acción de los CDC. Lo anterior se evidencia cuando gracias a la relativa homogeneidad en los grupos beneficiarios, este escenario permite conocer nuevos compañeros con quienes se comienza a entablar relaciones directas de amistad, caso que menciona el 50% de los encuestados.

En este mismo sentido, ilustramos la información de la encuesta a este respecto como material complementario que ratifica el análisis antes presentado:

- Se observa que dentro de la población objetivo de los CDC, el nivel de relaciones sociales es muy básico; el 74% recurría a la familia para enfrentar un momento difícil y alrededor del 10% no tenía a nadie con quien contar. Se trata de una población que necesita de espacios de socialización y fortalecimiento de redes tales como la formación, dado que es muy conocida la alta potencialidad que tienen dichos espacios para aumentar el escenario de interacción social.

- Lo anterior se demuestra cuando se observa que el 49% de los encuestados considera que ha logrado establecer vínculos de amistad o compañerismo estables a partir de los cursos de CDC, lo que se considera un porcentaje representativo, aunque a la vez muestra que existen aún dificultades para que los CDC sean epicentros de generación de capital social —base para el trabajo productivo asociado—. Esta idea se refuerza al observar que solamente el 17,5% de los encuestados conoce la conformación de algún grupo a partir de los cursos que tomaron en los CDC y de éstos sólo el 7,2% se conformó con el propósito de desarrollar actividades económicas.
- Del anterior porcentaje de personas que establecieron vínculos en los CDC, un 24,1% quisiera crear un grupo organizado para desarrollar actividades económicas y de formación de empresa. A pesar de los bajos porcentajes de estímulo para la formación de redes sociales, este pequeño grupo si considera que los CDC son espacios para el fortalecimiento de actividades que permiten el mejoramiento de los ingresos y de la calidad de vida.

Se observa, a través de los datos de la investigación, el bajo porcentaje de beneficiarios que optan o participan de forma activa en actividades comunitarias de diferente índole<sup>5</sup>, lo que dificultaría la utilización efectiva de esas nuevas destrezas. Esta situación, en un primer momento cuestionaría el alcance de los objetivos fundamentales del proyecto CDC; sin em-

bargo, se muestra que ese mejor acceso a la información institucional y una mayor interacción social permiten generar las bases para formar un capital social; el reto es hacer efectiva esa construcción de redes en pro de la constitución de mejores agentes ciudadanos y, en eso, el proyecto sí presenta falencias en cuanto acciones de política pública, dado que es aún muy bajo el número de participantes que logran configurar asociaciones productivas, limitando el alcance mismo del proyecto.

Encontramos que existe el potencial para que estos espacios generen el uso efectivo de la capacitación; en especial si entendemos que una efectiva asociación requiere de la eficiencia de la participación de cada uno de sus miembros, algo que se puede conseguir mejorando las capacidades de los agentes dentro del proyecto. Sin embargo, encontramos que la difusión de dicha externalidad es muy deficiente, y que algunas acciones de mejoramiento podrían ir encaminadas a potenciar los beneficios de la capacitación a través de un uso efectivo de ésta para la configuración de redes.

La importancia del potencial que tienen los CDC para generar redes también se puede analizar teniendo en cuenta la capacidad de los cursos para generar habilidades y destrezas ciudadanas, algo que había sido detectado como una externalidad positiva por parte de los *stakeholders* identificados. Ésta es la segunda área de evaluación de la utilización efectiva del bien provisto.

Algo en lo que se avanza en los CDC es en la opinión que los participantes en sus cursos tienen de la relación con las instituciones gubernamentales, la cual mejora considerablemente debido a que la mayoría de los CDC se encuentran en instalaciones que albergan a buena parte de las secretarías u órganos locales desconcentrados, permitiendo un mayor acercamiento a este conjunto de organizaciones públicas. Así, el 60% de los encuestados considera que

5 Tales como la asistencia a reuniones de consejo del barrio, a sesiones públicas de discusión en las JAC, JAL o las juntas de vecinos, con políticos en los tiempos de elecciones o en la denuncia de problemas con la policía u otras autoridades locales, entre otras.

los CDC permiten acceder a más apoyo de otras instituciones para mejorar su situación social y laboral, y el 58% considera que se tiene mayor contacto con las autoridades locales y mejor información sobre los beneficios y los servicios que éstas proveen, lo que podría implicar un aporte para la acumulación de capital social vertical que, siguiendo a Serageldin & Grootaert (2000), significa una relación activa, recíproca y más equitativa de los actores con las redes existentes en los entornos sociales e institucionales más inmediatos y presentes de dichos actores.

A pesar de tener una incidencia positiva en la opinión, otro asunto es la realización objetiva de este tipo de relaciones, es decir, en la verdadera capacidad de vincular a los beneficiarios del proyecto CDC de forma interinstitucional e intersectorial con todos los recursos que se ofertan en las localidades que, como objetivo central tanto de la política pública de bienestar social en el Distrito como del proyecto mismo, deben fortalecerse y gestionarse de una manera mucho más coordinada, por ejemplo, con los sectores comerciales, industriales y financieros, para la ampliación, desarrollo y apoyo de proyectos socioproductivos presentados por los egresados de los CDC.

#### 4.5 La participación y su incidencia en el ajuste de la política pública

Una de las fases más determinantes en la formación de la política pública es la concerniente al trabajo con el referencial de la política, es decir, en donde se investiga sobre la imagen que se hacen los actores implicados no sólo de su condición, sino del objeto de intervención del Estado. Este referencial es, entonces, “lo que designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada” (Muller, 2002: 50).

Con respecto a lo anterior, y a través de las entrevistas realizadas a distintos involucrados (*stakeholders*), la investigación muestra que a pesar de que considera la planeación participativa como algo conveniente y adecuado de imple-

mentar dentro del proyecto, es muy poco lo que se ha venido avanzando en ese sentido, como lo señala Elizabeth Cortés, asesora de la Dirección Territorial: “no es tendencia de la Secretaría en ninguno de sus proyectos ese modelo, pero sí es tendencia de esta dirección territorial, que se acerca cada vez más al modelo de planeación participativa que está inscrito en su misión” (Bautista & Santander, 2009: 333).

A partir de los análisis del referencial y considerando el nivel de impacto de la provisión y uso del bien público, podemos observar que el proyecto privilegia más el mercado como mecanismo de recolección de información acerca de las necesidades de los cursos; es decir, la oferta y la demanda son la manera como se han determinado tradicionalmente los cursos que son impartidos a través de los CDC, más que a partir de un proceso de planeación participativa surgido de las necesidades locales y poblacionales.

Esta concepción afecta la provisión, pues no se adecua completamente a las expectativas de quienes posiblemente serían candidatos receptores de estas acciones, al limitar el grupo de beneficiarios a sólo aquellos interesados en la oferta existente. De esta manera, afectaría también el grado de externalidad que pudiese producir el uso de este bien público como tal, ya que al depender tradicionalmente de la oferta y la demanda de cursos, se privilegia más el interés individual y no el comunitario como factor de decisión de la relevancia de los cursos. Además, cuando el mecanismo de mercado refleja el interés, la selección descarta la utilidad que podrían tener los cursos para la generación de capacidades, por ejemplo: formación en sectores y actividades más competitivas y con la posibilidad de generar altos valores agregados.

Por ello, una participación activa y constante, por ejemplo de un comité de egresados de los CDC, en los diseños y programación de los cursos, pero mucho más allá, en las posibles articulaciones interinstitucionales, haría mucho más eficiente el impacto en las externalidades en la provisión de este bien.

Un asunto que se evalúa como importante para la validación del bien público es la entrega del certificado de aprobación del curso en los

CDC. Esta titulación se considera importante para el participante del curso, sobre todo por el sentimiento de legitimidad que le otorga el respaldo y firma de la Alcaldía, en la posibilidad de conseguir un trabajo o montar un negocio, “lo que sí queda claro es que la titulación es exigida por parte de los participantes en el curso no sólo porque acceden más fácilmente a un puesto de trabajo sino, además, porque es un reconocimiento de superación social importante para ellos” (Bautista & Santander, 2009: 335), demostrando un efecto posible de la importancia de este proyecto en la movilidad social subjetiva de los beneficiarios.

## Conclusiones

A partir de los anteriores resultados que, de manera específica, recogen los análisis acerca de las implicaciones en la provisión, uso y generación de externalidades de los bienes públicos producidos por la formación en artes y oficios y en el entrenamiento en habilidades y destrezas ciudadanas y, por parte del proyecto de los CDC, se presentan las siguientes conclusiones.

1. Uno de los puntos más importantes es la revisión de los procesos de focalización realizados por los CDC, pues según los resultados el tipo de población beneficiaria no corresponde, de manera precisa, a la vulnerable o en estado de pobreza, o perteneciente a los estratos 1 y 2, a la cual debería llegar en su mayoría.
2. La estrategia de inserción laboral, o de formación de grupos asociativos para la creación de empresas, debe ampliarse y fortalecerse no sólo en los apoyos para la formación de grupos y en la formulación de proyectos, sino para la financiación y articulación comercial de los mismos, con una acción de mayor *lobby* intersectorial e interinstitucional, lo que permitirá potencializar el efecto positivo de la participación y de la capacitación de los egresados de los CDC.
3. Tal vez, por esa razón se observó un interés común por parte de los involucrados (*stakeholders*) de la ampliación y adecuación de la infraestructura como mecanismo para hacer llegar a más personas interesadas los beneficios del proyecto, así como una actualización y modernización de los cursos, coherentes a las demandas y necesidades actuales, mediante una amplia participación de los involucrados en las etapas de diseño e implementación de esta acción de política pública.
4. En general, y a partir de las evidencias, se puede afirmar que el proyecto desarrollado por los CDC genera un uso limitado del bien público, por parte de los beneficiarios que han participado en el programa. Uno de los indicios que demuestra lo anterior es que sólo el 50% de los participantes piensa que a partir de esta experiencia podría constituir grupos de compañeros o socios para la formación de empresas o para otro tipo de actividades de tipo comunitario. Esto también muestra la escasa capacidad de la externalidad como bien público, en la medida en que es en las destrezas adquiridas y en las redes sociales para el trabajo en donde se produce el impacto del proyecto, tal como se plantea en el marco teórico. Además, de acuerdo con los datos obtenidos, este impacto sigue siendo muy tangencial en relación con los objetivos del proyecto.
5. El estudio demuestra, también, el alto potencial que el proyecto CDC tiene, en la formación de iniciativas socioeconómicas y

ciudadanas, y los logros que ha generado en la población beneficiaria en el acceso y disfrute de bienes que han permitido mejores condiciones de calidad de vida y de bienestar.

Finalmente, se debe fortalecer mucho más las redes intersectoriales e interinstitucionales,

en procura de crear sinergias entre las entidades y organizaciones presentes en las diferentes localidades, con el fin de posicionar los CDC como escenarios reconocidos, en términos de generar un alto reconocimiento y prestigio a la titulación (certificación de calidad) que se obtiene por parte de los beneficiarios.

## Bibliografía

---

- Bautista, J. & Santander, J. (2009). La medición de impacto en las políticas públicas: análisis de caso sobre el proyecto Centros de Desarrollo Comunitario en Bogotá. Roth, Andre-Noel (comp). *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, pp. 320-340.
- Benegas-Lynch, A. (1998). Bienes públicos, externalidades y los free riders: El argumento reconsiderado. *Estudios públicos* No. 71, pp. 203-218.
- Bresser, L. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 150.
- Dunn, W. (1994). *Public Policy Analysis. An Introduction*. NJ: Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs.
- DABS (2006). *Desarrollo Social Integral. Centros de Desarrollo Comunitario*. Departamento de Bienestar Social, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, Vol. 57, No. 2, pp. 347-359.
- Hart & Cowhey. (1977). Theories of collective goods reexamined. *The Western Political Quarterly*, Vol. 30. No. 3, sep. pp. 351-352.
- Holtermann, S. E. (1972). Externalities and public goods. *Economica*, New Series, Vol. 39, No. 153, feb. (pp. 78-87)
- James, E. (1971). Joint products, collective goods, and external effects. Comment. *The journal of political economy*, vol 79, No. 5, sep-oct. pp.1136-1137.
- Meny, I. & Thoening, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas. Estudios de caso en políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of economics and statistics*, No. 36, nov.1954. pp. 387-389.
- Serageldin, I. & Grootaert, C. (2000). *Defining social capital : an integrating view. Social capital: a multifaceted perspective*. Washington, D.C: World Bank.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- Stiglitz, J. (1986). *Economía*. Barcelona: Ariel.
- Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector*. Nueva York, EEUU: W.W. Norton.

