



SINERGIAS Y TENSIONES EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA VISIÓN SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA.

Gabriel Jaime Vélez Cuartas¹

Resumen

Este artículo plantea una breve revisión de las condiciones institucionales, interorganizacionales y subjetivas que permiten o no la articulación de organizaciones alrededor de políticas públicas y programas de desarrollo social. Se propone que necesariamente el concepto de articulación está ligado el concepto de eficiencia, y sólo con el logro de una eficiencia articulada es posible generar un desarrollo integral e integrado. Este análisis se concentrará básicamente en la revisión del desempeño de los actores municipales y sus contingencias para la acción articulada.

Palabras claves

Redes de políticas públicas, articulación, eficiencia, política social, programas de desarrollo, integración.

Abstract

This paper presents a short analysis of the institutional, interorganizational and subjective conditions that allows or not, the articulation between organizations around policy and social development projects. I'm proposing that the concept of articulation is tied to the concept of efficiency, and only with an articulated efficiency it is possible to reach an integral and integrated development. This analysis will focuses in the fulfill of the municipal actors and their contingencies for the articulated action.

¹ Docente del Departamento de Sociología-Universidad de Antioquia. Comunicador Social-Periodista (Universidad Pontificia Bolivariana-Medellín), Especialista en Periodismo Urbano (Universidad Pontificia Bolivariana-Medellín), Magíster en Comunicación (Universidad Iberoamericana-México DF), Doctorando en Ciencias Sociales y Políticas (Universidad Iberoamericana-México DF).



Key words Policy networks, articulation, efficiency, social policy, development programs, integration.

1. La eficiencia y la efectividad ligadas a la articulación

Hay dos tipos de preocupaciones fundamentales del gobierno nacional y los gobiernos de las entidades territoriales en materia de políticas públicas. Ambas tienen que ver con problemas de (1) efectividad de las medidas tomadas y otras a la manera ideal de lograrlas sin desperdiciar recursos, (2) eficiencia:

1) la efectividad se refiere a la pertinencia y cumplimiento de las metas propuestas, en los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo. Estas preocupaciones van ligadas por lo general a la negociación necesaria con las otras agendas de la ciudad propuestas por organizaciones del mercado, ONG y organizaciones comunitarias o sociales en general². Esto constituye una tensión de intereses políticos, sociales e ideológicos en la construcción de una o múltiples agendas para el desarrollo. Esta situación determina la aparición de múltiples vías para generarlo, entre las que se destacan las políticas públicas, pero acompañadas o en contravía de otros proyectos de carácter social propuestos por los otros tipos de organizaciones de la sociedad.

Sin embargo el Plan de Desarrollo y las políticas que lo constituyen, continúan siendo el único eje de articulación de la totalidad de la entidad territorial. Esto se ve reflejado en la parcialidad de los alcances comparativos de las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil con respecto a las del gobierno.

² Este escrito se centrará en las relaciones entre entes gubernamentales, entre estos y los de la sociedad civil y las de la sociedad civil, pues las investigaciones en las que se basa, están centradas en problemas de gasto público para lo social y proyectos de desarrollo social.

2) Las otras preocupaciones se refieren al cómo lograr una mayor eficiencia.

a) En éstas entran un sin número de propuestas metodológicas y formas de construcción propuestas por cada sector y nuevo gobierno, que no sólo intentan una planeación racional y estratégica para lograr metas, sino que también deben de pensar en los mecanismos de articulación de las propuestas existentes. La planeación de los entes territoriales y la Nación, está atravesada por una repartición del presupuesto para el gasto público distribuida de manera sectorial (salud, educación y otras disposiciones generales –servicios públicos, bienestar social, cultura, etc.)³. Como consecuencia se presenta una fragmentación de los Planes de Desarrollo en una gran cantidad de frentes con una autonomía bastante alta y muchas veces sin un eje transversal que articule todas las acciones de las distintas dependencias gubernamentales. Esto lleva básicamente a la búsqueda de respuestas para la articulación interna de acciones que permitan optimizar el gasto, repartido en frentes que no son integrados. Aunque algunas veces se genera sinergia, otras, sólo logran la yuxtaposición de programas y proyectos que cumplen funciones que se cruzan generando ineficiencia. Surge pues la pregunta por la articulación operativa de las entidades gubernamentales en su accionar territorial.

b) Esta problemática de articulación de lo sectorial, se suma a la alta capacidad de transformación que deben tener las entidades gubernamentales para afrontar cambios metodológicos fundamentales en la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas. En cada período gubernamental, el gobernante a cargo cambia por lo general las reglas del juego para el funcionamiento de las entidades gubernamentales que atienden lo sectorial (de acuerdo con la autonomía municipal y las leyes). Esto lleva a generar una gran capacidad de adaptación institucional para cumplir las funciones que por ley les están impuestas, afrontando continuos y periódicos

³ República de Colombia. Congreso de la República. Ley 715 de 2001. Ley del Sistema General de Participaciones.

revoluciones internos para la armonización del Plan de Desarrollo con una nueva metodología sin perturbar el desarrollo de las funciones sectoriales asignadas por Ley.

c) Estas articulaciones internas, deben a su vez generar estrategias para negociar con organizaciones de la sociedad civil, quienes prestan servicios al gobierno, pero que también tienen sus propias agendas del desarrollo, que quieren armonizar con el Plan de Desarrollo o quieren cambiar sus planteamientos metodológicos o de contenidos. Esto lleva algunas veces a la articulación de acciones y objetivos en el propósito de desarrollar agendas comunes. Otras veces lleva a la construcción de múltiples proyectos y propósitos, que se establecen como agendas alternas a las estatales por los recursos propios o los obtenidos a través de redes que surgen de la articulación de acciones y propósitos en una vía distinta a la del Estado en un mismo ente territorial. Esto genera yuxtaposiciones en las acciones que muchas veces saturan de ofertas sociales a las comunidades o atacan los mismos problemas desde distintas perspectivas. Así tenemos redes de la sociedad civil que negocian con las del gobierno, o redes alternas compuestas sólo por organizaciones civiles o del mercado.

d) Finalmente, las articulaciones logradas al interior de la entidad territorial (el municipio como objeto de análisis en éste ensayo), deben buscar armonizar sus planes con otros municipios aledaños, que constituyen la provincia⁴ (especialmente las Áreas Metropolitanas). Esto se debe a que las fronteras de un municipio dadas por la división administrativa territorial, se hacen difusas. La difusión se debe a que los habitantes de estas comunidades desarrollan su vida ligados a redes de trabajo, culturales, recreativas, entre otras, que traspasan en su cotidianeidad el territorio municipal. Esto hace también que las regiones empiecen a vivenciar problemáticas comunes que deben ser resueltas en negociaciones intergubernamentales.

⁴ Para el caso de Colombia ver: República de Colombia. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Ley Artículo 286.

Estos dos tipos de problemas: el qué y el cómo (efectividad y eficiencia), ocurren en una unidad territorial, generando gestión y algunas veces congestión, en la atención a las comunidades que hacen parte de los mismos municipios. Si la meta es el desarrollo integral e integrado, necesariamente el logro de metas está ligado a la articulación posible de esta gran cantidad de acciones dispersas. Esto implicaría que la efectividad quedaría supeditada a la eficiencia en términos normativos; entendiendo por eficiencia, la solución a todos los problemas de articulación enfrentadas por cualquier plan de carácter público. Dice Thoenig respecto a la importancia de la articulación:

Si es cierto que las organizaciones formalmente autónomas pueden depender de otras para tratar cierto problema o implementar una política, esto implica que ese problema específico o esa política específica estructuran una forma de estructura organizada o de actividad organizadora entre un conjunto de actores, que genera este conjunto y proporciona independencia para la cooperación. En otras palabras, el contenido y el contexto de un problema o una política diseñan tipos ínterorganizacionales de configuraciones sociales. Por lo general, son bastante implícitas, pero pueden estar bien establecidas, ser duraderas, etc. Por consiguiente, una dependencia pública puede formar parte de muchos entornos ínterorganizacionales. Los requisitos de acción y orden son bastante complejos de abordar de una manera organizada, por lo menos más que la sociología de la organización clásica inspirada en el modelo formal ideado por Max Weber. La burocratización sólo cuenta una parte de la historia en el sector público y la acción pública (Thoenig, 2006, 253).⁵

La interacción entre las organizaciones pueden contribuir o ir en detrimento de la articulación en dos vías opuestas: fragmentación de una visión territorial del desarrollo integral e integrada, en algunos casos; y en otros, en los que surgen estrategias de agencia que logran adaptar el contexto institucional a la negociación de un propósito común, generando sinergia y articulación real de horizontes para proveer de un desarrollo integral e integrado a las comunidades. Esto en cualquier caso genera atención desigual y focalizada en sectores de los municipios, lo que habla de la complejidad que deben enfrentar

⁵ A esta problematización de las formas de accionar de las administraciones públicas envueltas en múltiples redes ínterorganizacionales, debe sumársele la complejidad de proyectos de desarrollo que emergen de múltiples organizaciones no gubernamentales muchas veces en armonía o algunas otras en contravía de las propuestas por el gobierno mismo en sus agendas.

las articulaciones para no generar desperdicio de recursos y mayor impacto en la solución de las problemáticas atendidas.

La sinergia es entendida como la sintonía de organizaciones, desde sus especializaciones, en la constitución de acciones articuladas para lograr un desarrollo integral e integrado, sea desde las políticas públicas, o sea desde proyectos de desarrollo integrales e integrados donde la presencia del gobierno es más débil. Las tensiones se presentarán cuando aquellos proyectos articulados en sus propias redes (políticas públicas y proyectos de desarrollo de las organizaciones civiles), entran en competencia en un territorio específico para el logro de metas con respecto al desarrollo. Ambas, sinergia y tensiones, están atravesadas por todas las dinámicas de articulación que procuran alcanzar visiones conjuntas y sintonizar las políticas públicas con las dinámicas cambiantes de planeación en los cambios de gobiernos, la articulación sectorial interna de las dependencias gubernamentales, la relación con organizaciones de la sociedad civil y la articulación entre los municipios limítrofes, lo cual afecta la construcción de agendas.

De esta forma se propone la revisión de las condiciones institucionales para la articulación (todas aquellas normas y costumbres que la potencian), las relaciones interorganizacionales (las estructuras de intercambio de recursos que facilitan o no la articulación) y las percepciones de los sujetos participantes⁶ (que posibilitan o no la articulación). Esta revisión puede aportar comprensiones acerca de los procesos estructurales que sirven de contingencia a la articulación y las agencias implementadas por las múltiples organizaciones para adaptar la estructura o transformarla lentamente (Giddens, 1995).

⁶ Vélez Cuartas, Gabriel Jaime. Redes de Políticas Públicas: Una mirada Estructural a la Toma de Decisiones Estatal. En: Jolly, Jean-François y Jorge Iván Cuervo (coords.). Lecturas sobre Políticas Públicas. Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, (en edición). En éste artículo se plantea la evaluación de la articulación social a partir de los niveles: institucional, interorganizacional y subjetivo, en una lectura de la teoría de la estructuración de Giddens (1995) vease siguiente pie de página.

A continuación se presentará la problematización que hacen los actores de las dificultades para la articulación y lograr fortaleza institucional para generar sinergias o tensiones en cuanto a un desarrollo integral e integrado (especialmente a partir de estudios de caso en Medellín municipio y Antioquia departamento en Colombia). Se Revisarán algunas condiciones institucionales existentes en Colombia que son contingentes de la articulación. Luego se presentarán algunos ejemplos de las dinámicas interorganizacionales entre organizaciones gubernamentales, entre éstas y las de la sociedad civil, y entre las de la sociedad civil. Luego se presentarán algunas representaciones de sujetos que toman decisiones acerca de la articulación que describen las estrategias para lograrla. Al final se construirán las conclusiones acerca de dos asuntos pertinentes a la evaluación de la eficiencia: 1) las sintonías y divergencias entre los tres niveles que logran o impiden pensar en la articulación integral e integrada, las cuales redundarían en un impacto más grande en la solución a las problemáticas de los distintos municipios; 2) y el papel de las políticas públicas desempeñado en la actualidad en el municipio colombiano.⁷

2. El problema

Se plantea la tesis de que el problema de la articulación para la efectividad, es precisamente el problema central de las estrategias para cumplir metas. Más aún, las políticas públicas vistas desde un punto de vista municipal (como eje del desarrollo nacional según la Constitución), no son en realidad el único motor del desarrollo, y si bien juegan un papel central, no constituyen en la actualidad, la única visión articuladora de todo el desarrollo territorial en la

⁷ Se toman como estudios de caso algunas experiencias en el Bajo Cauca Antioqueño, el Oriente Antioqueño y el Municipio de Medellín. El material de investigación disponible está compuesto por las siguientes investigaciones: Sistema Organizacional de Atención a la Niñez de Medellín: Estructura Relacional de 128 organizaciones del Gobierno y la Sociedad Civil (Observatorio de Niñez de Medellín, 2006). Estructura de Relaciones interorganizacionales: Análisis de Redes Sociales, Comuna 6, Medellín (CEO-UdeA, 2006). Investigación exploratoria sobre políticas públicas en Medellín (Secretaría de Solidaridad-CES, 2004). Diagnóstico Exploratorio acerca del tema de Redes, Procesos de Cooperación y Articulación y el Tema de Familia en la Ciudad de Medellín (Secretaría de Solidaridad-CES, 2004). Trabajos de estudiantes de la asignatura Redes Sociales y Políticas Públicas (UdeA Ciudad Universitaria-Seccional Oriente-Seccional Bajo Cauca, 2004-2005).

práctica. Esto lleva a los municipios medianos y grandes, a los departamentos y a la Nación, a una compleja trama de relaciones e interacciones, algunas veces sin núcleo articulador.

Son múltiples las lecturas y pronunciamientos públicos que diagnostican la situación de la eficiencia desde el punto de vista de la articulación. Por ejemplo, en el informe *“La Infancia, la Adolescencia y el Ambiente Sano en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales”* de la Procuraduría General de la República y UNICEF, se plantea una alta preocupación por las debilidades institucionales y la necesidad de conformación de redes.

“Un hecho innegable es que la protección integral de la infancia desborda la capacidad institucional y que son muchas las instituciones que tienen responsabilidades con esta problemática, es aquí en donde cobra importancia la articulación intersectorial e institucional para que la administración territorial logre asumir esta responsabilidad” (UNICEF, Procuraduría General de la Nación, 2005, 105).

“(…)El proceso de descentralización que vive el país no es únicamente de responsabilidades y transferencia de recursos financieros a los entes territoriales, implica además la descentralización política lo cual exige un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil para la identificación e impulso de acciones que permitan, desde el nivel local, enfrentar los problemas sociales, políticos y económicos, y la promoción de nuevas formas de organización encaminadas a ejercer control social sobre la gestión pública y a participar en la formulación e implementación de políticas públicas incluyentes y orientadas a la búsqueda de la equidad social. Lo anterior supone que el municipio sea el espacio para la expresión social y que la toma de decisiones públicas sea un ejercicio democrático, y que en él se desarrollen las acciones tendientes a fortalecer la participación y el ejercicio del control social. Si los niños, niñas y jóvenes no son prioritarios para la sociedad, difícilmente lo serán en los planes de desarrollo locales” (UNICEF, Procuraduría General de la Nación, 2005, 106).

Este planteamiento lleva a pensar que en la actualidad hay dificultades en la coordinación interorganizacional, que permitan focalizar su atención sobre la niñez. Este tipo de articulación aboga por la dedicación a un tema poblacional como política transversal a todas las organizaciones y dependencias gubernamentales, más allá de los planteamientos sectoriales de los Planes de Desarrollo.



Sin embargo hay otros frentes de la articulación que preocupan por ejemplo al Alcalde de Medellín (2003-2007):

Yo quiero hacer primero una observación frente a planes estratégicos. Probablemente las personas que estamos aquí sentados en esta mesa de una forma u otra participamos en el plan estratégico que se formuló durante la administración del Alcalde Sergio Naranjo, que realmente terminó, la culminación de ese plan estratégico, en la administración del doctor Juan Gómez Martínez, donde había una mirada de la ciudad en su perspectiva de desarrollo. Y aquí hay que enfrentar una realidad, las cosas que se hacen se hacen por decisiones políticas, entonces usted puede hacer un plan estratégico, el que quiera, el que usted considere que es el mejor, pero un plan estratégico no tiene sentido, o nunca se va a aplicar, si no hace parte de la política, concepción política de quienes tienen el poder. (...) un plan estratégico no es una obligación, lo que es obligación es un Plan de Desarrollo y es lo que uno hace cuando se presenta a una campaña, dice yo voy a hacer esto, esto y esto, elementos de un plan estratégico, yo estoy seguro que nosotros recogimos mucho de esa visión que se tenía, pero todo esto termina es en la política. (Las visiones de alcaldía: OJO A NUESTRA CIUDAD, Programa radial de la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, 2006, 2)

Se pueden interpretar varios asuntos que presentan obstáculos para la articulación. De un lado está la dificultad de una articulación en el tiempo a través de un plan estratégico común a todas las administraciones y que realmente articule a la ciudad en un solo horizonte. De otro lado, se evidencia el conflicto existente entre un proyecto construido en consenso con todos los actores locales participantes y la inclusión de estas premisas en un Plan de Desarrollo, dependiente de la voluntad política del mandatario de turno.

De articulación sectorial interna, se plantea una crítica a los Planes de Desarrollo desde la Veeduría Ciudadana de Medellín, que dicen no ver articulación alguna entre las distintas Secretarías o dependencias municipales:

Se puede constatar que continúa la desarticulación entre la gestión administrativa y la gestión de las cinco líneas del Plan, por cuanto no se reconocen las gerencias de las líneas estratégicas ni se evidencia una articulación entre la gestión de éstas y la de los megaproyectos de ciudad. (Veeduría Ciudadana de Medellín, 2006, 2)

Sin embargo, el ex-Alcalde de Medellín responde a esto hablando de la existencia de dos estrategias de su gobierno para la articulación: el Programa

de Presupuestos Participativos y los Planes Parciales de Intervención Integral. Estos se proponen como programas de integración íterorganizacional de todos los servicios prestados por el municipio a partir de la territorialización, es decir, la focalización de estos en las comunas y corregimientos de la ciudad (división político administrativa de los municipios den Colombia); o como los procesos de planeación del desarrollo a través de la Planeación Participativa del presupuesto. Son dos programas distintos y que responden a rubros diferenciados del Plan de Desarrollo, pero tienen la intención de integrar. Estas estrategias atenúan los efectos de la división sectorial de la función pública, que se presentan como desarticulados en los servicios prestados a la sociedad, así cumplan con una política de descentralización (por lo general referida al acercamiento de servicios a la comunidad, pero no necesariamente focalización desde una perspectiva integral de la planeación, la ejecución y la evaluación).

Sin embargo, los presupuestos participativos presentan deficiencias en los mecanismos comunitarios para la participación transparente y no representan la totalidad del presupuesto. De esa misma manera los Planes Integrales de Intervención, se realizan en unas comunas seleccionadas como piloto, lo cual no significa una articulación total de las organizaciones gubernamentales, dejando un espacio para el accionar sectorial, con prestación de servicios que se presentan de manera masiva para la municipalidad, sin integración completa y transversal.

Desde la percepción de las organizaciones civiles en la Veeduría, se podría interpretar que la coordinación interna que parecieran tener las acciones sectoriales de la administración pública para el cumplimiento de cada una de las metas con respecto al Plan de Desarrollo, se desdibuja en su accionar en las comunidades al yuxtaponer acciones y generar congestión en la prestación de servicios. Pareciera que la articulación tuviese problemas tanto en la planificación sectorial, como en la articulación territorial. La planificación sectorial no logra encontrar fácilmente mecanismos de articulación

Ínterorganizacional, la articulación territorial tiene problemas con los mecanismos de participación tradicionales de las comunidades, y los programas integrales de intervención parcial no logran articular la totalidad de presupuesto como para generar atención en todo el territorio municipal de manera integrada e integral (aunque no se puede desconocer el avance que representa este tipo de propuestas).

Finalmente, se puede hablar de un ejemplo más sobre lecturas de desarticulación. Uno de los mecanismos propuestos por el Decreto Presidencial 1137 de 1999, es la constitución en todas las entidades territoriales (gubernaciones y municipios) de los Consejos de Política Social (Compos) para articular la oferta gubernamental y de organizaciones civiles en especial las prestadoras del Servicio Público de Bienestar Familiar. Este mecanismo ha tenido múltiples dificultades enunciadas por los mismos integrantes o promotores de estos consejos. Ven falta de voluntad de las diversas organizaciones municipales, no encuentran apoyo presupuestal o entran a reñir con los Planes de Desarrollo, los cuales deben ejecutarse por Ley, con o sin las opiniones del Compos.

La problemática de articulación percibida por integrantes de estos espacios, está relacionada con las tensiones entre un mecanismo de planeación que tiene fuerza de Ley como lo es el Plan de Desarrollo, e instancias que operan como consejeras, pero sin ninguna voz ni voto en el Plan de Desarrollo. De otro lado se evidencian dificultades en los mecanismos de participación por parte de las diferentes instancias gubernamentales y organizaciones sociales municipales, al igual que identificaba la Veeduría Ciudadana de Medellín en su debate sobre los resultados de la gestión municipal.

Sin embargo, algunos Compos funcionan bien en entidades territoriales que logran generar sinergia entre las organizaciones municipales. En estos espacios por lo general se encuentran organizaciones y líderes que tienen una amplia tradición en la participación para el desarrollo o de complejos procesos

que han llevado a que municipios pequeños logren pactos internos para la gestión y la sobrevivencia de la entidad territorial como ha sucedido en municipios como Tarso con su Asamblea Constituyente; y el Peñol y su Asamblea Permanente por la Armonía Peñolense con una amplia tradición participativa entre sus habitantes, entre otros ejemplos no sólo en Antioquia, sino en otros municipios del país.

En resumen, se pueden identificar los siguientes problemas centrales, ubicándolos dentro de las categorías de las preocupaciones propuestas anteriormente para lograr la eficiencia:

1) Las dificultades en la articulación de redes sectoriales, que experimentan las redes de niñez según el informe de la Procuraduría, de un lado presentan un choque con la normatividad que propone una planeación municipal principalmente sectorial, y del otro, problemas de articulación de agendas entre la sociedad civil y la administración pública.

2) Las dificultades de articulación en un plan estratégico común en las entidades territoriales se pueden ubicar dentro de los problemas de la continuidad gubernamental, así como también de las autonomías territoriales de cada municipio que muchas veces entran en contradicción con las de sus vecinos, dificultando la construcción de acuerdos.

3) Las limitaciones de los resultados del consenso para influir en los Planes de Desarrollo y el choque de las formas tradicionales de participación con los mecanismos propuestos desde la administración para ella; como ocurre en el Programa de Presupuestos Participativos o en los Compos. Estos son conflictos básicos que se presentan en la construcción de relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, e inclusive entre las mismas organizaciones de la sociedad civil.

4) Finalmente los choques entre la normatividad para la Planeación y los mecanismos que entran a luchar por un lugar dentro de estos espacios. Esto expresa un problema general de yuxtaposición de normatividades. Apela básicamente a la armonización interna de los Planes de Desarrollo con las

leyes y los mecanismos de articulación propuestos metodológicamente para cumplir con metas y articular otras agendas o desecharlas de la discusión pública propuesta por el gobierno municipal.

Estos problemas parecieran particulares a los procesos de manera individual, pero al ser vistos desde una lógica estructural o estructuración (Giddens, 1995) se pueden identificar patrones que permiten ciertas comprensiones sobre estos. A continuación se propondrán algunas comprensiones a estas dificultades, por lo general asociadas a la falta de la voluntad política, pero como se demostrará en este texto, se refieren a condiciones institucionales y dinámicas íterorganizacionales, que chocan o armonizan con las visiones de los mismos actores que intenta construir estos espacios.

3. Las instituciones y la contingencia flexible a la articulación

Para proponer el concepto de institución, es relevante definir el de relación social. Esto porque el concepto de institución puede ser comprendido de manera simple, como un entramado de interacciones sociales que se convierten en patrones de conducta. De esta forma, las relaciones sociales son constituyentes de la institución como categoría.

Podríamos decir que una relación social se constituye de patrones de intercambio, clasificados como tal por funciones del lenguaje convenidas socialmente, que son construidas en situación pragmática por los observadores y que responden a operaciones y funciones que se han construido históricamente. Ello implicaría una gran complejidad de estructuras que se imbrican y que están en constante movimiento por las mismas interacciones entre los actores. (Vélez Cuartas, Gabriel : 2006).

Los patrones de intercambio y la consolidación de sentidos en común otorgados por los actores sociales a esos patrones son los que configuran con el tiempo a las instituciones (Giddens, 1995, 215)⁸. Ello quiere decir por

⁸ Giddens asimila el concepto de institución al de propiedad estructural. Desde su concepción, las propiedades estructurales se constituirían a partir de las prácticas de los agentes, emergentes de patrones que se presentan en los sistemas sociales.

ejemplo que una Ley no es una institución, sino la existencia de la Ley misma, la cual es un consolidado de prácticas que incluye: patrones de comportamientos sociales acerca de cómo regular la vida social y procedimientos que tienen significado para los actores que construyen la Ley y a quienes se les aplica. Una Ley puede ser desconocida para algunos actores de alguna comunidad específica dentro del Estado-Nación, pero ello no significa que no entiendan el sentido de lo que es una Ley y cómo se aplica. Por tanto las instituciones rigen el comportamiento de sujetos y organizaciones dentro de un Estado-Nación, en dinámicas que son excluyentes para algunos (quiénes no deciden sobre los mecanismos) e incluyentes para quiénes deciden y saben usar los mecanismos institucionales. La tensión entre estas dinámicas de inclusión y exclusión permiten que las mismas instituciones se renueven, tal y como se renuevan las leyes.

En Colombia, precisamente a partir de estas dinámicas de inclusión y exclusión proveídas por las instituciones, se han producido cambios importantes en los procesos sociales y políticos. Por ejemplo como ocurrió con la Constitución de 1991, la cual transformó a un país centralizado y con dinámicas políticas representativas, en otro con mecanismos descentralizados y posibilidades de participación directa.

Estos cambios debidos a las tensiones entre las distintas formas de poder, no quieren decir que respondan a una cultura ya afianzada, en la que todos los actores comparten visiones de acción frente a lo social. Esto da el carácter de debilidad o fortaleza de una institución. Las instituciones son débiles cuando hay conflicto entre formas institucionales tradicionales y nuevas formas de prácticas institucionales: por ejemplo cuando las tradicionales formas de clientelismo entran en contradicción con la democracia directa, como nuevo mecanismo para el desenvolvimiento de lo político. Las instituciones son fuertes cuando coinciden las prácticas de todos los pobladores con las dinámicas propuestas por la legalidad.

Se propone que existe una institucionalidad para la articulación en Colombia que tiene tres características: 1) la actual está en conflicto con institucionalidades tradicionales, lo que habla de un proceso transicional: por ejemplo el caso del clientelismo y la democracia directa; 2) lleva a procesos de acoplamiento lentos, en los cuales se producen contradicciones. Por ejemplo la adecuación de la modernización estatal a la participación: de un lado se proponen herramientas estratégicas de planeación y fortalecimiento de la función pública; del otro lado, la participación que pone en contradicción la lógica institucional de planeación estratégica, al generar agendas alternas más allá de las planeadas. Esto lleva a procesos de adaptación y acomodamiento de las dinámicas participativas a las dinámicas administrativas, que lentamente se van incrustando dentro de los mecanismos de la administración pública; 3) en algunos casos genera sinergias y acción colectiva en la construcción de agendas participativas: por ejemplo la conformación de grandes asambleas en los municipios para la construcción conjunta de las reglas del juego sociales y políticas.

3.1. Choque institucional

El choque institucional se puede evidenciar con una afirmación de la Veeduría Ciudadana de Medellín:

Falta articulación entre el Programa de Presupuestos Participativos (PPP), los planes zonales y el Plan de Desarrollo como un todo, en su orientación estratégica. Un criterio para la selección de los proyectos de PPP debería ser que estén ligados a ejercicios de planeación zonal que no han tenido el suficiente respaldo para su formulación (Veeduría Ciudadana, 2006, 21).

En Medellín se evidencian tres dinámicas de planeación que responden a formas de institucionalidad conflictivas: presupuestos participativos, planes zonales y Plan de Desarrollo; el primero y el último impulsados por el gobierno y el de en medio por la sociedad civil. Por un lado, los Presupuestos Participativos (PPP) se insertan en comunidades que se han relacionado con el gobierno a través de prácticas clientelistas que han permitido el crecimiento

de algunos barrios de la ciudad, pero que también han perjudicado la participación directa de otros pobladores en la proposición de lo colectivo. Los PPP parten de este supuesto y generan un modelo que permita la libre participación de todos los pobladores en la construcción de propuestas para su comuna. El PPP comienza a producir resultados, pero en una combinación de mecanismos participativos, ejerciendo la democracia directa, y prácticas clientelistas, o toma de decisiones sin información suficiente sobre todo el contexto comunal (favoreciendo las decisiones ya hechas de algunos grupos que conocen de prácticas políticas). Esto genera en algunos casos ciertos procesos de exclusión, resultantes de un choque de institucionalidades.

Los planes de desarrollo zonales son ejercicios de planificación colectiva, impulsados por algunas ONG y organizaciones comunitarias de la ciudad de Medellín. Esta planificación ha estado al margen de las dinámicas de los Planes de Desarrollo, lo que ha generado visiones prospectivas distintas. De un lado la posición de las comunitarias, del otro la del Plan de Desarrollo de la administración pública.

El choque institucional se presenta en tanto la planeación participativa propuesta por la Constitución es ejercida por las mismas comunidades en el desarrollo de planes zonales, en prácticas mucho más horizontales y focalizadas, que las realizadas para relacionarse con la administración pública. Sin embargo, el presupuesto para el gasto público, no queda definido por estos planes y se convierten en visiones comunitarias alternas a las del gobierno. Los mecanismos de planeación propuestos por la Ley, son exclusivamente delegados sobre el gobernante, una oficina dedicada a esto especialmente dentro de la administración pública y a los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales⁹. Sin embargo se recomienda a las alcaldías como una de sus funciones, la de promover la participación. La relevancia de los planes zonales en el Plan de Desarrollo es discrecional de los gobernantes.

⁹ República de Colombia. Congreso de la República. Ley 136 de 1994. Ley de Modernización y Funcionamiento de los Municipios.

La discrecionalidad lleva a contradicciones entre el ejercicio de la democracia directa y la modernización por las distintas interpretaciones de la norma que se consolidan en prácticas institucionales conflictivas entre sí. De un lado la democracia directa propone lentos ejercicios de planeación y concertación y la modernización requiere de mecanismos urgentes de asignación presupuestal y mecanismos altamente estandarizados y regulados algunas veces en contravía de la flexibilidad requerida por la participación. Esta situación lleva a que el alcance de la legislación y las acciones institucionalizadas de la administración pública, muchas veces sean desbordados por las prácticas institucionales comunitarias que aplican una institución como la participación, pero de manera distinta a los mecanismos legales disponibles en la administración pública.

Esto ya da pistas de la compleja estructura en donde conviven distintas prácticas institucionales, inclusive dentro del mismo sector social y que cambian según el tipo de relaciones que se establezcan: entre el gobierno y la sociedad civil o entre las mismas organizaciones civiles (las cuáles a su vez son diferenciadas en sus prácticas institucionales).

3.2. *Procesos de acoplamiento lentos*

Los procesos de acoplamiento lentos se hacen visibles especialmente en el desarrollo de mecanismos que son ensayados una y otra vez, en una búsqueda de una forma más precisa de interpretación de los enunciados participativos constitucionales¹⁰. Esto genera una multiplicidad de propuestas de los municipios en torno a los mecanismos para promover la participación.

Los primeros intentos fueron relacionados con participar de la información y acercarse al ciudadano en la prestación de servicios. Esto generó programas novedosos como los Centros de Información Juvenil; las sedes alternas del gobierno en las comunas y corregimientos, llamado también proceso de descentralización de los servicios, son parte de estos intentos. En un segundo

¹⁰ Especialmente el desarrollo de los artículos 103 a 106 de la Constitución Política de Colombia de 1991

momento, otros procesos paralelos y posteriores, comenzaron a ver la importancia de incentivar espacios para la construcción de perspectivas de ciudad y de departamento: Visión Antioquia Siglo XXI, Plan Estratégico de Antioquia (espacios de articulación promovidos por la sociedad civil, la empresa privada y el gobierno) y políticas públicas poblacionales, como la de juventud o la mujer por ejemplo (donde sus principales actores han sido el gobierno y la sociedad civil). Estos espacios han logrado incidencia en las políticas a través de dos vías: han transformado parte de la estructura administrativa generando nuevas oficinas destinadas a ser el canal de comunicación entre los pobladores que demandan esta atención específica por su condición de edad o género y el gobierno. De otro lado se han logrado instalar como estrategias en la administración municipal que finalizó en 2007 y la anterior de la Gobernación de Antioquia. En un tercer momento comenzaron a aparecer esfuerzos participativos en la designación focalizada de los recursos: los Planes Operativos de Inversión Anual concertados con las JAL, los presupuestos participativos, e inclusive la Veeduría Ciudadana como ente de control.

Estos momentos de la planeación (no en orden cronológico), que parten de la Constitución del 91 como hito, hasta la actualidad, develan una evolución en términos de las orientaciones dadas por la Constitución. Progresivamente la democracia directa va produciendo rasgos adaptativos que se dan en un proceso de acomodamiento lento.

Estas dinámicas también pueden ser observadas en los organismos consultivos y comisionados, creados por las administraciones públicas. Se producen normatividades que son evoluciones de la estructura misma hacia un modelo participativo, pero con tensiones: El Decreto Presidencial 1137 de 1999, crea unos mecanismos para articular toda la oferta de bienestar social en políticas integrales e integradas para la población más vulnerable, y con especial atención a la niñez y a la familia con la participación de la sociedad civil y el gobierno. Los Consejos de Política Social (Compos) serían los encargados de transversalizar la planeación (igualmente participativos). Sin

embargo, la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) en su artículo 33, designa como autoridades e instancias de planeación únicamente al Alcalde, las oficinas de planeación u otros organismos designados por el Alcalde, además de los Concejos municipales y Asambleas Departamentales (órganos colegiados de la administración pública). Según la legislación, no serían tenidas en cuenta otras instancias como lo son los Compos, u otro tipo de comisiones o espacios comunitarios. La atención a estos espacios de articulación queda a discreción del alcalde en ejercicio de su período, lo cual lo liga a la voluntad política del mandatario y no a una política que responda a una práctica institucional de participación.

Sin embargo, los Compos, tal como comités y consejos en los que participan organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, son una figura cada vez más cercana a una institucionalización de la participación en la Planeación. Esto es posible por la presencia de programas que la han incentivado. Previamente han existido programas que han ayudado a crear una institucionalidad participativa, como los COPACOS o la estrategia de Municipio Saludable. Los gobiernos de los últimos 20 años, han dispuesto formas participativas desde la Administración Pública que si bien no han logrado una consolidación completa, han ido introduciendo la participación como parte de la cultura política de las comunidades. Algunas iniciativas desaparecen, otras han logrado su consolidación, tal y como ha sucedido con la Asamblea Permanente por la Armonía Peñolense, quienes han sobrevivido a pesar de los cambios programáticos de los gobiernos a través del tiempo y construyen de manera participativa los planes de desarrollo¹¹.

Estas prácticas responden a todo un marco de institucionalización que se comenzó a vivir a fines de la década de los 80 y principios de los 90:

¹¹ Giraldo Castaño, Sandra Yaneth, Beatriz Liliana Arbeláez y Dileny Sánchez. *Política Social del Municipio del Peñol APAP (Asamblea Permanente por la Armonía Peñolense)*. Trabajo final para la asignatura de Redes Sociales y Políticas Públicas. Segundo semestre de 2004. Departamento de Trabajo Social seccional Oriente, Universidad de Antioquia.

Cuatro aspectos eran fundamentales. Primero, definir los roles institucionales de todos los niveles de Gobierno, lo cual, en lo que respecta a los municipios, debía de ser el comienzo, dado que a partir de ello se definiría su razón de ser, importancia, identidad y los recursos que en el modelo general de descentralización deberían movilizar. En síntesis, y por lo que respecta a este aspecto, se trataba de que se apropiaran de sus roles. Segundo, se trató de moldear la institucionalidad municipal, que como se ha dicho, tuvo dos ejes de gravitación. Por una parte, las medidas transversales y por la otra, las sectoriales. Tercero, se implementaron medidas y políticas para fijar las reglas de gestión de los servicios, obras y funciones a cargo de los municipios, todo con el objeto de que hubiera estandarización en la asunción de responsabilidades, eficiencia y eficacia en el ejercicio de las mismas. Y cuarto, Se persiguió democratizar el ejercicio de la Administración, bajo una visión participativa de la comunidad en los procesos a cargo de los municipios. (González Salas, 2001, 16)

Según la evaluación de la descentralización en Colombia, los municipios adoptaron múltiples medidas que intentaban no sólo modernizar sus prácticas institucionales, sino también democratizarlas. Los esfuerzos no fueron incipientes. De hecho, como se demuestra en los apartados anteriores, ha habido una lenta adaptación de estos mecanismos como acomodamientos a la nueva normatividad. Han logrado consolidarse en algunos pequeños municipios, pero la práctica de transversalización y la participación directa en los Planes de Desarrollo, sigue siendo igual que para la década de los 90, aunque con algunas excepciones en Medellín o en Cali: con los presupuestos participativos, y los planes integrales de intervención.

Según el estudio de la década de los 90, la participación comunitaria en la construcción de los Planes de Desarrollo en los municipios ha sido insuficiente. Aunque se ha logrado mayor institucionalización de los procesos de planeación y mayores soportes técnicos existen

Deficiencias en el proceso de planeación, expresas todavía en aspectos como: existencia y consistencia de indicadores para medir los resultados de los planes de desarrollo; armonización entre los proyectos y el ejercicio de programación de la inversión; innovaciones en la planeación y el seguimiento y evaluación; importancia de la concertación y la participación ciudadana; obras inconclusas; entre otros” (González Salas, 2001, 39).

Hoy la situación de ha modificado en algo y hay muchos más municipios con programas de participación directa en la planificación, asignación de presupuestos y transversalización de los programas, pero con las dificultades enunciadas anteriormente.

Los que persisten deben su unión a una institucionalización lograda de la participación como práctica. Los que no lo logran están en un proceso de transición en el que están en conflicto instituciones tradicionales con las nuevas instituciones. Esto es parte del lento acoplamiento de lo institucional.

3.3. *Sinergia y acción colectiva*

La sinergia y la acción colectiva vistas desde las políticas públicas, son expresiones de eficiencia para lograr desarrollo integral e integrado. Pero estas prácticas implican dos cosas: una, que toda acción colectiva y sinergia entre organizaciones sociales (mercado, gobierno y sociedad civil) no genera necesariamente eficiencia, pues pueden surgir este tipo relaciones en contradicción o en yuxtaposición con las políticas públicas. Dos, que pueden desarrollarse sinergias y acción colectiva con respecto a una política pública sectorial o poblacional, pero no necesariamente, sinergia con respecto a otras políticas o entre todas las acciones desarrolladas para la entidad territorial.

De esta forma se pueden presentar como exitosos los casos de los municipios ya citados anteriormente (Tarso y el Peñol) o las acciones desempeñadas por la Alianza Colombiana por la Niñez al articular entidades estatales y no gubernamentales para la aprobación del nuevo código de la infancia y la adolescencia (2006). Hay también múltiples prácticas poblacionales y sectoriales en los municipios que han logrado la consolidación de propuestas en sus materias de interés, por ejemplo la amplia movilización de las organizaciones de mujeres y la consolidación de una oficina de atención pública en Medellín para este sector poblacional, inclusive la construcción de una agenda común, llamada política municipal de la mujer; el movimiento

juvenil, las ONG y algunas organizaciones públicas en la consolidación de una política de juventud para la ciudad¹² y el departamento de Antioquia (Asesoría Departamental para la Juventud, 2004). Finalmente puede servir como un ejemplo muy importante, el desempeño a nivel nacional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que logra congrega organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el desarrollo del Servicio Público de Bienestar Familiar a través de la contratación¹³ o la convocatoria a espacios de participación como los Compos.

Sin embargo, las sinergias y la acción colectiva también se presentan entre organizaciones que no necesariamente están articuladas al Plan de Desarrollo, y dependiendo de la Administración vigente, entran en contradicción o en cooperación con ésta. Así ha ocurrido por ejemplo con la Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín. Este se constituye en uno de los espacios más fuertes de articulación de organizaciones comunitarias. Muchas de ellas han participado y promovido los planes sectoriales y zonales de la ciudad, con la participación de fuerzas vivas de la comunidad. Sin embargo, estos proyectos no han sido tenidos en cuenta hasta el momento por los Planes de Desarrollo gubernamentales. Esto ha llevado a una tensión constante entre las comunitarias y el gobierno.

Las comunitarias también se relacionan en sinergia y acción colectiva pero definitivamente se evidencian prácticas institucionales en tensión, como se ha tratado en los dos puntos anteriores, inclusive a partir de interpretaciones distintas del mandato constitucional de la participación.

Esas interpretaciones pueden ser clasificadas en tres formas según el sector o el tipo de interrelación que se establezca: de un lado, la participación entendida por la organizaciones comunitarias como proceso de autogestión; de otro lado

¹² Ver: Vélez Cuartas, Gabriel Jaime y Marta Lucía Betancur Ramírez. *Investigación exploratoria sobre políticas públicas en Medellín*. Medellín: S/E. Investigación exploratoria para el Consejo de Política Social y Económica de Medellín en el marco del proyecto Red de Redes por y para la Familia CES-Secretaría de Solidaridad del Municipio de Medellín, 2003

¹³ República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1137 de 1999.

como proceso de consulta por parte del gobierno para construir de forma autónoma el Plan de Desarrollo, desde las organizaciones designadas por Ley para hacerlo; o como interacción entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en relaciones contractuales de prestación de servicios¹⁴. Estos tres tipos de prácticas institucionalizadas, develan de un lado el consenso en los principios, pero conflictos en su operación, y como se ha presentado desde este breve análisis del nivel institucional, estos conflictos tienen parte de su origen en un proceso de transición o acomodamiento de los actores a nuevas instituciones emergentes de la Constitución de 1991.

Este análisis puede llevar a plantear que desde un punto de vista estas situaciones pueden ser leídas como una baja institucionalidad, pero desde otro, se pueden considerar como la consolidación creciente de una institucionalidad emergente. Las adecuaciones tienen que ir desde la consolidación de leyes hasta el afianzamiento de las prácticas institucionales proveídas por la participación directa en la definición de las reglas del juego social y políticas. En este contexto, las articulaciones pueden ser leídas como expresiones de esos procesos de acomodamiento. Por ello existe una gran explosión de propuestas de construcción de redes (intergubernamentales, de la sociedad civil con organizaciones gubernamentales y entre las mismas de la sociedad civil)¹⁵; y múltiples espacios consultivos creados por la administración pública que algunas veces entran en contradicción o superan la capacidad de acción de los entes gubernamentales¹⁶.

¹⁴ República de Colombia. Congreso de la República. Ley 136 de 1994. Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Artículo 141.

¹⁵ Según el mapeo relacional de organizaciones que trabajan por la niñez en Medellín, sólo para la temática de infancia en la ciudad, 128 organizaciones encuestadas dijeron pertenecer a multiplicidad de redes que en total sumaron más de 160 espacios de articulación. (Observatorio de Niñez de Medellín, 2006)

¹⁶ Entran en contradicción por ejemplo cuando el Consejo de Política Social toma decisiones independientes de lo ya estipulado en el Plan de Desarrollo, definido por otra instancia como el Consejo de Planeación. Superan la capacidad de acción en especial en los municipios pequeños, cuando las decisiones en cuanto a la política social están determinadas por una gran cantidad de comités y consejos que son sugeridos por los entes territoriales de mayor nivel, como requisito para ejecutar los programas: Comos, redes para erradicar la violencia intrafamiliar, pactos por la infancia, consejos de infancia, comités de desplazamiento, municipios saludables, entre otros, en los cuales deben participar todos los pocos funcionarios con los que cuentan estas entidades territoriales.

4. LAS RELACIONES ÍTERORGANIZACIONALES: LAS CONTINGENCIAS ESTRUCTURALES Y LA AGENCIA

En el apartado anterior se analizaron las acciones de los actores desde un punto de vista de prácticas institucionalizadas (Giddens, 1995). En éste, el punto central será la descripción de las acciones desde un punto de vista pragmático en el desarrollo de relaciones para la sobrevivencia de estas organizaciones. Esto quiere decir la comprensión de la problemática de la eficiencia como articulación, a través del intercambio de recursos, y las estrategias que construyen las organizaciones para lograr su aprovisionamiento y aprovechamientos.

Desde esta perspectiva se evidencian tres tipos dinámicas específicas en la articulación dependiendo del tipo de sector de las organizaciones participantes: (1) un alto capital social desarrollado en sectores de la ciudad¹⁷ por parte de algunas organizaciones que tienen suficiente liderazgo para promover la participación; (2) la modernización de las organizaciones sociales y gubernamentales, relacionada con las dinámicas de relación de mercado; (3) autonomías de las organizaciones con una institucionalidad ambigua sobre la articulación, que deriva en fragmentación y desintegración o sinergias y acción colectiva, dada la ambigüedad¹⁸.

1) Capital social sectorial

Aquí el término sectorial es utilizado en dos sentidos: uno territorial y el otro temático. Ello quiere decir que si se relaciona el concepto de capital social con estos dos sentidos de lo sectorial, surgen dos formas a su vez, de acoplamiento entre organizaciones y sujetos en la creación de condiciones de

¹⁷ Entendiendo por sector, el conjunto de varios barrios que han logrado cierta identidad histórica. El sector es opuesto a la división territorial administrativa compuesta por barrios, comunas, zonas y corregimientos. Esta división administrativa se hace por división territorial según las características socio-económicas y demográficas de la población. Esto en contravía de las identidades territoriales que se han conformado alrededor de las organizaciones comunitarias por sectores.

¹⁸ Estas dinámicas serán vistas básicamente a través de las siguientes investigaciones: Observatorio de Niñez de Medellín (2006), Brand, Edinson et al. (2006), Vélez Cuartas, Gabriel y Marta Lucía Betancur (2003) y González Salas, Edgar (2001).

desarrollo. El capital social sectorial en el territorio, se referirá a las relaciones de confianza y a las fortalezas de los canales de comunicación emergentes de las relaciones en territorios locales específicos: barrios, sectores, comunas, zonas, corregimientos, veredas. El capital social sectorial temático, se referirá a las relaciones de confianza y canales de comunicación consolidados entre organizaciones, emergentes de la confluencia de intereses temáticos: educación, salud, medio ambiente (inclusive los poblacionales pueden ser incluidos dentro de esta categoría aunque entren en contradicción en la planeación: juventud, mujer, niñez, familia, discapacidad).

El capital social sectorial en el territorio se construye en una lógica diferente a la del capital social sectorial temático. Esto quiere decir que existe una proliferación de espacios de articulación que de un lado intentan articular sus esfuerzos en territorios tangibles específicos y otros que pretenden proponer condiciones de desarrollo a través de la especialización temática. Las lógicas territoriales por lo regular se asocian a las relaciones desarrolladas entre organizaciones comunitarias, ONG y gobierno; y las temáticas a relaciones entre ONG, gobierno y algunas comunitarias. El orden en que han sido propuestas las organizaciones, es importante para comprender las diferencias. Pues en el caso territorial, las organizaciones comunitarias se convierten en el primer referente para la planeación y el caso temático, las ONG y los Planes de Desarrollo gubernamentales son los ejes de articulación.

Las formas de desarrollo del capital social sectorial territorial pueden ser vistas a partir de las dinámicas de articulación que ocurren por ejemplo en la Comuna 6 de Medellín. No es un caso representativo, pero sí puede ser tomado como típico de grandes ciudades con conformación amplia de Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales y otro tipo de espacios de articulación comunitarios. En tanto en los municipios pequeños se pueden encontrar algunos casos en los que la comunidad ha logrado la articulación de sus instancias gubernamentales y comunitarias para trabajar por el territorio de manera integral.

Como se vio en el estudio *Estructura de Relaciones Interorganizacionales: Análisis de Redes Sociales, Comuna 6*, en el cual se presentaron las relaciones interorganizacionales de la totalidad de las comunitarias existentes en la comuna, aparecen por lo menos unas 19 organizaciones comunitarias (de 133 encuestadas y de 366 relacionadas con estas) que reciben la mayoría de recursos ofrecidos por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la realización de proyectos. La mayoría recibe recursos directamente del gobierno, algunas pocas de organismos internacionales o de otras organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de estas 19 organizaciones no están conectadas por intercambio de recursos en la comuna 6, sin embargo sus redes sectoriales son densas (Brand, Edinson et al., 2006, 98-99). Muchas de estas organizaciones han logrado construir una gran cantidad de relaciones con otras organizaciones del barrio o de barrios aledaños, que han generado no sólo dinámicas de intercambio de recursos, sino también sinergias para la realización de planeación participativas para la mejora y el desarrollo de sus contextos (esto es, dinamizando las dinámicas de las otras 114 existentes). Es notable que sólo el 23.3% de las organizaciones encuestadas no realiza proyectos y recibe algún tipo de recurso (ello quiere decir que son organizaciones subvencionadas o que reciben apoyo asistencial del gobierno). Esto implica pocas organizaciones subvencionadas y baja relacionalidad en cuanto a intercambios económicos. Parecieran ser la mayoría organizaciones voluntarias cuya base es la solidaridad y la cooperación.

De otro lado, si miramos los intercambios de recursos de cooperación (apoyo en actividades en las cuales no circula capital económico), se puede observar que las organizaciones con mayor captación de recursos se constituyen en lazos muy importantes entre las mismas organizaciones comunales. En la red de intercambios de cooperación, se pueden evidenciar lazos fuertes que se van estableciendo entre algunas organizaciones de ciertos sectores, por ejemplo la parte alta y media de la comuna 6 presenta relaciones entre las comunitarias más fuertes y de éstas con algunas de la parte media y baja a través de otras organizaciones (Brand, Edinson et al., 2006, 115). A veces estos lazos pueden

ser contruidos por la intermediación de organizaciones externas, especialmente universidades, cajas de compensación, comunitarias externas e iglesias. Esto refleja cierta fragmentación territorial comunal, en contraposición de la alta articulación interbarrial o sectorial.

Finalmente se presentan las estrategias de articulación que permiten la construcción de redes entre las organizaciones comunitarias: el más importante en cuanto a convocatoria es el Consejo Consultivo Comunal (CCC), le siguen Asocomunal y la Mesa Económica de la Comuna 6, los otros son espacios de carácter sectorial territorial que no cubren toda la comuna e inclusive algunos de ellos coinciden con los territorios fortalecidos por las organizaciones con más fuerzas en la Comuna (Brand, Edinson et al., 2006, 155-157). Los CCC y la Mesa Económica son propuestos por el gobierno, la Asocomunal es un organismo tradicional de articulación administrativa de las Juntas de Acción Comunal. Otras son mesas barriales, redes de organizaciones juveniles y comunitarias (La Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín de las que participan algunas de las más fuertes en la comuna y en la cual encuentran un espacio de diálogo y confluencia ideológica).

Los puntos anteriores con respecto a la articulación en la Comuna 6, quieren decir a grandes rasgos, que el capital social sectorial de cada organización en su territorio más próximo, se constituye en el más fuerte; luego, en orden, se consolidan los lazos de cooperación con otras organizaciones comunales a través de lazos débiles externos (lo que implica lazos más débiles que los propios desarrollados en sus barrios y sectores); y finalmente, los espacios de articulación se constituyen en esfuerzos sectoriales en el territorio, que algunas veces se integran en propuestas de planeación comunal como el Consejo Consultivo que apoya la construcción de Presupuestos Participativos, propuesto por el gobierno municipal al igual que la Mesa Económica: las instancias comunales como las sectoriales entran en confluencia en la construcción de Presupuestos Participativos y construcción de encadenamientos productivos comunitarios; pero de otro lado, presentan

tensiones en la definición de una visión completa de Comuna al chocar con las planeaciones y avances logrados en lo sectorial. Estas instancias no están constituidas en un orden jerárquico consultivo, sino en contraposición: por un lado los espacios comunales y por el otro los sectoriales (confluencia de varios barrios).

En cuanto a la participación de la comunidad, se puede identificar una dinámica distinta, recientemente propuesta por los organismos gubernamentales: los planes integrales parciales propuestos por la administración municipal. Estos toman algunos ejercicios de intervención integrada en concertación con la comunidad. Esto ha ocurrido en las comunas 1 y 2 alrededor de la construcción del MetroCable y en el sector de Moravia en la ciudad. Estos son los sectores en Medellín con la mayor cantidad de población vulnerable.

Estos casos logran generar una sinergia suficiente entre la comunidad y la administración pública, como para lograr un desarrollo integral e integrado, no sólo cumpliendo con las metas del Plan de Desarrollo en la elevación de los índices de Calidad de Vida y de Desarrollo Humano¹⁹, sino también la armonía en la aplicación de medidas y la financiación de proyectos. Esto también permite la articulación de las dinámicas de los Consejos Consultivos (CCC) a las dinámicas ya adelantadas por pobladores del sector o comunas. Sin embargo, este tipo de proyectos sólo ha sido pensado para las comunidades más vulnerables, lo que no le quita al avance en la eficiencia del gasto público y de las organizaciones sociales a esta propuesta.

En cuanto al capital social sectorial temático, es visible la gran proliferación de redes sectoriales y poblacionales en la ciudad. La administración municipal en 2003 participaba por Secretaría en múltiples comités y consejos sectoriales y poblacionales: 8 de salud, 10 de solidaridad o bienestar social, 16 de

¹⁹ Del 2001 al 2004 el Índice de Calidad de Vida de Medellín pasó de 0,743 a 0,793. Esto no necesariamente quiere decir que la acción del gobierno haya sido la única dinámica que haya permitido esto, pero debido a la cobertura y capacidad de visión integral, debe tener un efecto importante en estos logros. (Restrepo, Federico, 2006, 16).

Planeación, 4 de cultura, 2 de medio ambiente, 6 de Gobierno, 5 de Desarrollo Social, 5 de Educación²⁰. Sin contar sus participaciones en algunos espacios convocados por la sociedad civil, como sucede en la actualidad con la Red Antioqueña de Niñez.

Con respecto al capital social sectorial temático, al tomar únicamente uno de los sectores poblacionales atendidos: la niñez, en Medellín se pueden contar por lo menos 162 espacios de articulación entre 102 organizaciones del gobierno y la sociedad civil encuestados (Observatorio de Niñez de Medellín, 2006, 153). Entre los espacios de mayor convocatoria y articulación se pueden encontrar algunos convocados por la Federación Antioqueña de ONGs, el ICBF y la Alcaldía de Medellín. Estos espacios han coincidido en los últimos años en la importancia de transversalizar la atención de la niñez y hacer de esta temática poblacional, el eje de articulación de los Planes de Desarrollo, no sólo por intereses interorganizacionales, sino también por mandato constitucional que habla sobre la atención prioritaria a la niñez y a las familias.

Sin embargo hay dos dinámicas que se pueden destacar de esta articulación sectorial. De un lado, el tema de la niñez comienza a competir con la promulgación y articulación de otra gran cantidad de políticas sectoriales y poblacionales: juventud, familia, discapacidad, desplazamiento, mujer, educación, salud, medio ambiente (Vélez Cuartas, Gabriel y Betancur, Marta Lucía, 2003). La otra dinámica tiene que ver con la distribución de recursos y la fragmentación misma en las visiones y las formas de atención que se presentan por la gran proliferación de articulaciones sin mecanismos de canalización de las inquietudes sectoriales y poblacionales en propuestas que surtan el efecto de articulación de las acciones.

Según la investigación sobre el Sistema de Atención Interorganizacional a la Niñez en Medellín las organizaciones de la sociedad civil reciben la mayoría de

²⁰ Municipio de Medellín, Secretaría de Evaluación y Control, Coordinación de Control Social (2003). *Actualización instrumentos o mecanismos de participación por Secretarías*. Actas internas de la dependencia, s/e.

sus recursos de otras organizaciones civiles (45,4%), le siguen los recursos entregados por el gobierno en contratación (27,3%) y luego están las organizaciones internacionales y otros tipo de organizaciones no identificadas por la investigación con un 10% y 17% respectivamente (Observatorio de Niñez de Medellín, 2006, 115)²¹. Esto implica una alta autonomía en la construcción de proyectos de desarrollo con respecto a los Planes de Desarrollo del gobierno. Esto de ningún modo significa despreocupación por los temas públicos, sino fragmentación de agendas, a las que si se les suma la gran cantidad de espacios de articulación, sólo pueden implicar intervención fragmentada en los territorios, algunas veces en coincidencia, otras veces en oposición y otras veces más, llenando los vacíos que el gobierno no alcanza a cubrir con sus presupuestos asignados.

El capital social sectorial temático es alto, el gobierno y las ONG, inclusive algunas comunitarias, entran a participar del presupuesto público y ponen también de su presupuesto ejecutando agendas sectoriales y poblacionales; sin embargo hay una alta fragmentación de intervenciones en tanto las articulaciones se producen al interior de cada campo temático, pero no entre ellos: juventud por un lado, salud, por otro, educación por otro, niñez por otro, etc. Inclusive esas articulaciones internas de los campos temáticos a veces no logran congregar a todos los actores que intervienen, generando posibles yuxtaposiciones en los programas al intervenir las problemáticas.

Por un lado, el capital social sectorial territorial avanza en propuestas de eficiencia, aunque con dificultades en procesos de articulación más amplios; por el otro, el capital social sectorial temático avanza en la articulación relativa interna de temáticas, más no de éstas con otras temáticas para lograr sinergia no sólo entre proyectos de desarrollo, sino también entre las políticas públicas del Plan de Desarrollo. Además se constituyen como dos formas de relación y

²¹ Además, un estudio realizado por la Federación Antioqueña de ONG, presentado en julio de 2006 como mecanismo de rendición de cuentas, coincide con esta cifra de repartición de los recursos entre 30 organizaciones de la sociedad civil que voluntariamente se ofrecieron a la rendición. El estudio no ha sido publicado pero se puede consultar en el centro de documentación de la Federación Antioqueña de ONG.

gestión distintas desde lo organizacional, representando cada uno de estos tipos de capital social, yuxtaposición del uno para el otro.

2) Modernización y mercado, autonomía y fragmentación.

Hay tres aspectos importantes en cuanto a la modernización y la inclusión de las organizaciones en dinámicas de mercado: La creciente inclusión en dinámicas de planeación y estrategia de las organizaciones sociales en la generación de planeaciones estratégicas y gestión de recursos; la existencia de múltiples agendas propuestas por múltiples financiadores que pertenecen a distintos sectores (gobierno, sociedad civil, organizaciones internacionales); la importancia de la contratación como mecanismo de relación para la participación entre sociedad civil y gobierno.

Con respecto a las dinámicas de planeación y gestión, en las organizaciones comunitarias, el 42% de los funcionarios de estas organizaciones tiene educación secundaria o superior a esta (Brand, Edinson et al., 2006, 83), el 87% planea y evalúa (Brand, Edinson et al., 2006, 86) y el 46% tienen misión y/o visión (Brand, Edinson et al., 2006, 87). Esto no sólo le da un mayor ordenamiento administrativo a las organizaciones, sino también que les permite la construcción de herramientas para la captación de recursos y adquirir gran poder como intermediadoras de otras en la gestión de esos mismos recursos.

Las ONG no sólo han adquirido dinámicas de planeación estratégica y constitución formal y legal de sus organizaciones para la captación de recursos, sino que poco a poco se han ido especializando en unidades internas dedicadas a la gestión internacional y nacional, así como en la participación de espacios internacionales para presionar el cambio de las agendas internacionales (como el Foro Social Mundial o en comisiones alternas del Foro Económico Mundial, la UNICEF y la UNESCO, entre otros).

El gobierno por su parte, según el estudio referido a la década de los 90 (citado anteriormente), ha logrado la construcción interna en sus administraciones múltiples mecanismos institucionales para la planeación estratégica. No sólo se han abierto oficinas de planeación, sino que se han aceptado ayudas de consultores y agentes departamentales y nacionales para su ejecución. Se han modernizado los mecanismos de veeduría y en algunos pocos casos se ha permitido la participación comunitaria. Inclusive se han afianzado los procesos de autogestión de recursos en el mejoramiento de las finanzas municipales (González Salas, 2001).

Estas tres formas de modernización han introducido gradualmente a las organizaciones de estos tres sectores, en algunas sinergias y otras tensiones que responden a distintas lógicas de acción. Del lado comunitario si bien se gana en legitimidad, para ser contratadas por el gobierno y las organizaciones internacionales, estas organizaciones entran en algunas dinámicas tensas: la primera es la tensión entre los requisitos de contratación y la misión comunitaria de la organización que no siempre coinciden, lo segundo es la competencia con otras organizaciones de su comuna al presentar propuestas distintas y someterse a concurso (en contravía del consenso como construcción); la tercera son las contradicciones que se presentan entre el carácter sectorial temático de algunas propuestas y sectorial territorial de las comunitarias pues los contratos no siempre coinciden con el territorio de influencia de la organización avocándola a prestar servicios para sobrevivir, por encima de los intereses territoriales de estas organizaciones y poniéndolas en competencia con otras para acceder a estos recursos, debilitando su capital social.

En cuanto a la relación entre ONG y gobierno, pueden presentarse sinergias que permiten el intercambio de recursos: por un lado la Inversión en Gasto Social y por el otro la participación de las ONG en la ejecución de políticas públicas. Otro tipo de sinergias ocurren en los comités y consejos sectoriales en los que participan ONG y organizaciones gubernamentales. Logran planear

inversiones sectoriales del gasto conjuntamente. Sin embargo, debido a la alta autonomía de las ONG en sus procesos de modernización a través de sus posibilidades de autogestión y el desmembramiento interno del gobierno en sectores temáticos, aunque modernizados, no logran generar la fuerza suficiente para lograr un desarrollo territorial integral e integrado (Veeduría Ciudadana de Medellín, 2006, 11).

5. Representaciones de la articulación

Las representaciones sobre las acciones de los espacios de articulación y la articulación general en los distintos municipios, es importante para observar las actitudes frente a la construcción de redes de los actores que participan en ellas. Hasta el momento han sido bastante visibles los diagnósticos dados por los distintos actores, presentando la existencia de una baja institucionalidad y dificultades con respecto a la voluntad política.

Si se observa un estudio al respecto de estas visiones realizado en el 2003 por la Secretaría de Solidaridad de la Alcaldía de Medellín (hoy Bienestar Social) y el CES, se pueden encontrar otro tipo de lecturas:

Todavía se dejan ver celos, manejos amañados y políticos, estructuras jerárquicas, redes convertidas en ONG, dificultades para llegar a consensos, pocos resultados inmediatos e impacto y un trabajo desgastante. Y también veo que hay avances y algunos procesos de red en la ciudad donde se va construyendo y aprendiendo al respecto. Sostenibilidad de los procesos. (Vélez Cuartas y Betancur, 2003, 33)

Percibo, y es una percepción un poco valorando esas posibilidades viéndole su lado poco crítico en términos de que no siempre en las redes se renuevan los mecanismos en términos de funcionamiento sino que se reproducen muchos de los mecanismos de operación de las organizaciones, de corporaciones un poco anteriores o cosas de esas. (Vélez Cuartas y Betancur, 2003, 33)

Creo que otro elemento importante es que hay cantidad de organizaciones que eso puede ser visto como un asunto de debilidad, tenemos limitaciones para construir cosas de mayor representatividad de mayor alcance en los objetivos o propósitos de mayores niveles de coordinación, aquí en Medellín hay dificultades por los propios feudos que cada quien construye. (Vélez Cuartas y Betancur, 2003, 35)

Hay tres asuntos que se pueden subrayar de estas evaluaciones representativas según el estudio citado: 1) problemas de sostenibilidad de los procesos de cooperación desde una valoración positiva de la sostenibilidad; 2) problemas en los mecanismos de relación para la cooperación como técnicas de articulación; 3) problemas en los mecanismos de coordinación para mejorar el impacto.

Al observar las dificultades metodológicas propuestas por algunos de los sujetos entrevistados (representativos en sus respuestas), se pueden encontrar los siguientes asuntos: La articulación se convierte en imperativo metodológico, desdeñando otro tipo de estrategias temporales o no colectivas (a veces también útiles), inclusive yendo por encima de las condiciones institucionales, territoriales y sectoriales que facilitan la articulación de instancias.

De otro lado se construyen propuestas de planeación colectiva y articulada. A partir de estas planeaciones pueden surgir problemas de generación de sobrecostos en las propuestas planeadas colectivamente al no responder a los recursos disponibles, sino a la capacidad de gestión de nuevos recursos que por lo regular no reposan en los objetivos de alguna de las organizaciones que participan. Esto ocurre en la construcción de planeaciones colectivas que responden a ideales de intervención, sin partir de planeaciones propias o colectivas propuestas anteriormente, por lo regular para hacer consonancia con alguna agenda de las organizaciones participantes, o simplemente el reconstruir nuevamente visiones prospectivas sectoriales, que constituyen antecedentes.

La articulación como fortalecimiento de las relaciones ínterpersonales. Estas redes ínterpersonales de sujetos que pertenecen a organizaciones logran una alta sinergia, pero al momento de traducirla en sinergia ínterorganizacional, se pueden presentar dificultades entre las decisiones tomadas en los espacios de articulación y las decisiones de sus superiores al interior de las organizaciones mismas. Sin embargo, dependiendo de la posición de los sujetos y su

autonomía para tomar decisiones, estos espacios muchas veces pueden generar interesantes dinámicas interorganizacionales potenciando no sólo su trabajo, sino también el de sus organizaciones (Vélez Cuartas y Betancur, 2003, 39).

Sin profundizar en las razones de estos comentarios, la problematización de estos actores, coincide con las problematizaciones propuestas en este escrito, pero las soluciones que se encuentran para poder subsanarlas, por lo regular están en el orden de la operatividad misma de los espacios, utilizando sólo algunas técnicas de comunicación que permitan mejorar los esquemas de negociación. Por lo general las propuestas tienen que ver con mejoramiento de las condiciones de planeación y comunicación: mejoramiento en la planeación, mejoramiento de la convocatoria, incrementar medios de información y comunicación, personal cualificados, tener objetivos claros y mecanismos de delegación de responsabilidades, entre otros similares.

Se puede observar que las soluciones propuestas son rebasadas por las condiciones estructurales que proponen los mismos problemas. Si bien la comunicación se constituye en una herramienta importante y la planeación estratégica temática es importante, hay factores relacionales externos y múltiples dinámicas en la ciudad que deben ser tenidas en cuenta no sólo desde la comunicación, sino también desde el mejoramiento de mecanismos legales, coordinación de la asignación presupuestal quitando fuerza a las dinámicas competitivas entre las organizaciones, mejoramiento de los mecanismos de participación institucional en el gobierno y en la sociedad civil, entre otros.

6. Conclusiones

A través del recorrido por las condiciones institucionales, interorganizacionales y de representaciones sociales existentes, se puede decir que en los municipios colombianos, especialmente en Antioquia y Medellín, al parecer se

están empezando a consolidar mecanismos para la participación y la construcción de redes. Esto quiere decir que existen mecanismos para lograr la eficiencia articulada. Sin embargo, esta consolidación progresiva, se ve afectada por una gran cantidad de tensiones que no necesariamente pueden llevar a la constitución final de una sociedad con democracia directa plena. Ello depende de varias cosas:

Desde el punto de vista institucional se deben solucionar los problemas de choque entre las formas tradicionales de participación y las nuevas a través de mecanismos cada vez más consolidados propuestos por la administración pública en consonancia con las interpretaciones que hacen las comunidades, sus organizaciones y las ONG de la participación como mecanismo. Esto debe ir acompañado de la proposición de normatividades que alimenten de una forma más decidida la sinergia existente o no existente entre los planes sectoriales (territoriales y temáticos) a través de consejos con representación real.

Desde el punto de vista interorganizacional, deben existir mecanismos que permitan ampliar e inclusive radicalizar la modernización de todas las organizaciones sociales (no únicamente el gobierno), pero deben estar acompañados de medidas que permitan reconocer los alcances de las organizaciones mismas y sus múltiples vías para la proposición del Desarrollo. Los Planes Parciales Integrales parecen representar una buena vía en este sentido. De otro lado se deben fortalecer los mismos espacios de articulación de la sociedad civil. Esto es importante porque también tienen intervenciones de carácter público y deben dar cuenta de ellas, pues no significa sólo acción de organizaciones desde sus planes de desarrollo, sino que también influyen las condiciones de la población en general. En Medellín se ha logrado avanzar en esto a través de la Rendición de Cuentas propuesta por la Federación Antioqueña de ONG, sin embargo, es un ejercicio naciente y debe de fortalecerse, inclusive fortaleciendo los espacios de articulación interna de este espacio.

Sin embargo, la modernización no puede tampoco atropellar los procesos desarrollados gracias al capital social sectorial territorial. Son procesos que con el tiempo deciden su propio propósito de un lado pueden evolucionar como organizaciones prestadoras de servicios, o del otro como espacios de encuentro comunitario voluntario y solidario, de los cuales muchas veces se convierten en grandes patrocinadoras estas organizaciones que han evolucionado hacia un tipo de organización más modernizado. Hay que tener en cuenta que una organización modernizada se guía por sus propios objetivos, mientras un espacio de participación comunitaria voluntaria, se guía por los objetivos propuestos en sus propios consensos participativos. Y esta diferencia hay que tenerla bien clara.

En las visiones sobre la articulación, se pueden identificar algunos problemas de perspectiva, no en la problematización, sino en la solución a estos problemas. La articulación se presenta como un fenómeno reciente y de manera explosiva. Esto no ha dado el tiempo suficiente a pensar en este tipo de propuestas desde un punto de vista integral y evaluativo. Las evaluaciones son del orden de la efectividad de estos espacios, mas no de la eficiencia en conjunto con otros espacios e instancias de la ciudad. Ello permitiría la cualificación de este tipo de herramientas.

Finalmente, las políticas públicas, si bien han logrado generar avances en los aportes a un desarrollo integral e integrado, aún las herramientas no están consolidadas y entran en contradicción entre ellas mismas y sus mecanismos. Esto, si se ve a la luz de un ejercicio más amplio de la planeación del desarrollo, las políticas entran en contradicciones con los proyectos de desarrollo de otras redes y organizaciones de la sociedad civil. Estas contradicciones si bien no le quitan el papel fundamental de articulación que deben cumplir las medidas gubernamentales, si hacen pensar en que el desarrollo, ya no puede ser observado desde una visión estadocéntrica, y tiene que comenzar a mirar otro tipo de propuestas. Esto no pretende proponer la gobernanza desde un marco normativo o del deber ser, simplemente es la

descripción de dinámicas interorganizacionales, interinstitucionales e interpersonales en Colombia, que ocurren, en el modelo social real.

Es posible el desarrollo integral e integrado, pero sólo en la revisión de las dinámicas de articulación existentes en los municipios, poniendo como punto central de debate la eficiencia articulada entre todos los sectores sociales y no sólo a su interior.

Bibliografía

- Asesoría Departamental para la Juventud (Gobernación de Antioquia) (2004). *Bases para la Implementación y el Desarrollo de la Política Departamental de Juventud de Antioquia*. Medellín: Editorial Marín Vieco.
- Brand, Edinson et al. (2006) *Estructura de Relaciones Interorganizacionales: Análisis de Redes Sociales, Comuna 6*. Medellín: CEO-UdeA. En línea: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/novedades/FINAL.pdf>, Tomado el 3 de enero de 2008.
- Giddens, Anthony (1995). *La Constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Giraldo Castaño, Sandra Yaneth, Beatriz Liliana Arbeláez y Dileny Sánchez (2004). Política Social del Municipio del Peñol APAP (Asamblea Permanente por la Armonía Peñolense). Trabajo final para la asignatura de Redes Sociales y Políticas Públicas. Segundo semestre de 2004. Departamento de Trabajo Social seccional Oriente, Universidad de Antioquia.

- González Salas, Edgar (2001). *Evaluación de la Descentralización en Colombia: Componente de Capacidad Institucional*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación. Tomado de http://www.dnp.gov.co/AplicacionesWeb/DEPP_Argos/docvrt/arteval/ae0674.PDF 30 de septiembre de 2005, p. 16
- Municipio de Medellín, Secretaría de Evaluación y Control, Coordinación de Control Social (2003). *Actualización instrumentos o mecanismos de participación por Secretarías*. Actas internas de la dependencia, S/E.
- Observatorio de Niñez de Medellín (2006). *Sistema Organizacional de Atención a la Niñez de Medellín: Estructura Relacional de 128 organizaciones del Gobierno y la Sociedad Civil*. En línea: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/sistema.pdf>, tomado el 4 de diciembre de 2007.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 136 de 1994. Ley de Modernización y Funcionamiento de los Municipios.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 715 de 2001. Ley del Sistema General de Participaciones.
- República de Colombia. Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Ley Artículo 286.
- República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1137 de 1999.
- Restrepo, Federico (2006). *Presupuesto por Resultados y Calidad del Gasto Público: La experiencia de Medellín*. Bogotá: Seminario internacional "Transparencia fiscal: presupuesto por resultados y calidad del gasto público" DNP 13 y 14 de febrero de 2006. Tomado de:

http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=840, tomado el 5 de diciembre 2006

- Thoenig, Jean-Claude, artículo. “El Rescate de la Publicness en los Estudios de la Organización”. En: Revista Gestión y Política Pública. Vol. 15, No. 2, CIDE, México DF, Segundo Semestre de 2006, p 253.
- Trabajos de estudiantes de la asignatura Redes Sociales y Políticas Públicas (UdeA Ciudad Universitaria-Seccional Oriente-Seccional Bajo Cauca, 2004-2005).
- UNICEF, Procuraduría General de la Nación (2005). *La Infancia, la Adolescencia y el Ambiente Sano en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales: Una mirada a la planeación local en favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes*. Bogotá, La Imprenta Editores, Ltda.
- Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín (2006). *Las visiones de alcaldía: Ojo a Nuestra Ciudad. Programa radial de la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. Transcripción del Debate con el Alcalde de Medellín y el Presidente de la Veeduría Ciudadana ¿Cómo va la gestión del desarrollo en Medellín durante la actual administración municipal?*, 19 de septiembre de 2006. Tomado de http://www.veeduriamedellin.org.co/nuestra_ciudad.shtml?x=556, el 5 de diciembre de 2006, pp. 3-4
- Veeduría Ciudadana de Medellín (2006). *Pronunciamiento Público: Seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007, con corte a diciembre de 2005*. Tomado de: [http://www.veeduriamedellin.org.co/publicaciones2.shtml?&x=558&cmd\[20\]=c-1-003](http://www.veeduriamedellin.org.co/publicaciones2.shtml?&x=558&cmd[20]=c-1-003), diciembre 5 de 2006, p. 2

- Vélez Cuartas, Gabriel Jaime y Marta Lucía Betancur Ramírez. Diagnóstico exploratorio acerca del tema de redes, procesos de cooperación y articulación y el tema de familia en la ciudad de Medellín. Medellín: CES, Secretaría de Solidaridad (s/e).
- Vélez Cuartas, Gabriel Jaime y Marta Lucía Betancur Ramírez. Investigación exploratoria sobre políticas públicas en Medellín. Medellín: CES, Secretaría de Solidaridad (s/e).
- Vélez Cuartas, Gabriel Jaime. “Redes de Políticas Públicas: Una mirada Estructural a la Toma de Decisiones Estatal”. En: Jolly, Jean-François y Jorge Iván Cuervo (coords.). *Lecturas sobre Políticas Públicas*. Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, (en edición).
- Vélez Cuartas, Gabriel y Marta Lucía Betancur (2003). *Investigación exploratoria para el Consejo de Política Social y Económica de Medellín en el marco del proyecto Red de Redes por y para la Familia*. Medellín: CES-Secretaría de Solidaridad del Municipio de Medellín.
- Vélez Cuartas, Gabriel y Marta Lucía Betancur (2004). *Diagnóstico Exploratorio acerca del tema de Redes, Procesos de Cooperación y Articulación y el Tema de Familia en la Ciudad de Medellín*. Medellín: Secretaría de Solidaridad-CES (s/e).
- Vélez Cuartas, Gabriel (2006). *El Cambio en las Redes: una aproximación a las relaciones sociales desde el lenguaje, la representación y la institucionalización*. En: *Redes- Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*. Vol.10, #6, Junio. Tomado de: http://revista-redes.rediris.es/pdf-vol10/vol10_6.pdf, el 1 de agosto de 2006