

Gobernanza: análisis desde el Subsistema Habitacional de Medellín

Juan Camilo Ochoa Pabón

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Políticas Públicas
2019

Gobernanza: análisis desde el Subsistema Habitacional de Medellín

Juan Camilo Ochoa Pabón

Director:

Pablo Zapata Tamayo MSc. Gobierno y Asuntos Públicos

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Políticas Públicas

2019

Gobernanza: análisis desde el Subsistema Habitacional de Medellín

Trabajo de grado para optar por el título de Maestría en Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Julio de 2019.

Resumen

Teniendo en cuenta que el fortalecimiento de la gobernanza es uno de los objetivos del Plan Estratégico Habitacional de la ciudad de Medellín – PEHMED y que a su vez su existencia incrementa las capacidades del Estado, fomenta el bienestar de la población y potencia el crecimiento nacional y el desarrollo económico y social de los países; este trabajo hace un análisis de la gobernanza en el Subsistema Habitacional – SH de la ciudad de Medellín; comprueba si los acuerdos institucionales, los mecanismos de participación y los procesos de democracia electiva propios de los actores del SH, tienen las características y particularidades atribuidas al concepto de gobernanza. Como punto de partida y mediante una revisión bibliográfica de algunos autores relevantes, se presenta una conceptualización de la gobernanza e identificación de los atributos que la componen. Luego, se realiza un análisis histórico en el plano local y se presenta un análisis particular en el subsistema habitacional, teniendo en cuenta los atributos previamente identificados y los factores obstaculizadores de la gobernanza definidos por Aguilar (2010). Para dicho análisis, se hace uso de herramientas de pensamiento sistémico basado en la creación de diagramas causales; la construcción y validación de los diagramas se realizó mediante información secundaria, obtenida de informes y publicaciones sobre el Subsistema Habitacional de Medellín; además, se utilizó información primaria obtenida de entrevistas no estructuradas a actores estratégicos que se desenvuelven en dicho subsistema. Los diagramas resultantes dan muestra de la naturaleza compleja del subsistema, ya que permiten observar las configuraciones y relaciones causa-efecto que se dan entre los diferentes actores y escenarios de interacción propios del contexto analizado.

Palabras clave:

Gobernanza, políticas públicas, planificación urbana, Medellín, pensamiento sistémico.

Abstract

Straightening of the governance has been identified as one of the strategic objectives in the Medellin Housing Strategic Plan (PEHMED by its name in Spanish); the existence of governance increases the State capacities, promotes the population wellbeing, and straightens the growth, economic and social development of the countries. Given that, this work presents an analysis of the governance in the Medellin Housing Sub-system through system thinking tools; furthermore, this study aims to check if the institutional agreements, participation mechanisms and elective democracy processes of the SH actors have the characteristics and particularities attributed to the concept of governance. First, the study develops a conceptualization of governance and an identification of its attributes based on literature review of relevant authors. Then, the study presents an historical analysis of governance at the local level with particular interest in the Housing Sub-system, considering the concepts and attributes previously identified, and the governance obstructing factors defined by Aguilar (2010). Such analysis was developed with causal loop diagrams, constructed and validated with secondary information from reports and publications, and primary information from unstructured interviews to strategic stakeholders of the Medellin Housing Sub-system. The resulting diagrams show the complex nature of such sub-system, and allows for analyzing the different existent configurations, cause-effect relationships between the actors, and the interaction scenarios of the Medellin Housing sub-system.

Key words

Governance, public policies, urban planning, Medellín, systemic thinking.

1. Introducción

El Subsistema Habitacional – SH de la ciudad de Medellín, hace parte de los Sistemas Físico-Espaciales de Ocupación determinados en la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial – POT de la ciudad y es definido como el conjunto de actores organizados, involucrados y articulados en la política pública habitacional; responsables de la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación, control, rendición de cuentas y actualización del Plan Estratégico Habitacional – PEHMED, principal instrumento de planificación y gestión de este subsistema que debe ser abierto, dinámico y participativo (Alcaldía de Medellín, 2014). La administración local en la actualidad se encuentra en el proceso de actualización del PEHMED y en la fase de revisión de los indicadores que hacen seguimiento a esta herramienta de gestión del subsistema; y la gobernanza, que cuenta con diversas definiciones conceptuales, en ocasiones contrarias, hace parte de los objetivos estratégicos definidos en el PEHMED, por lo que debe ser claro, que de nada servirá hacer seguimiento a estos objetivos, si se desconoce o no se concuerda una definición clara de la gobernanza.

El propósito de este documento será realizar un análisis de la gobernanza en el SH de la ciudad de Medellín, con el propósito de contribuir a una comprensión más clara del concepto, al analizar las particularidades propias del subsistema, como parte de un sistema social más complejo¹. Se comprobará si los acuerdos institucionales, los mecanismos de participación y procesos de democracia electiva propios de los actores del SH, tienen las características y particularidades atribuidas al concepto de gobernanza; esto mediante un análisis descriptivo de la forma en que se articulan los actores del subsistema.

Para tal fin, en la primera parte de este documento se realizará una revisión bibliográfica de algunos autores, explorando sus diferentes atributos y teniendo en cuenta las particularidades propias del contexto en el que se pretende analizar; en la segunda parte del documento, se analizará la gobernanza desde su concepto más general hasta el plano específico, mediante un acercamiento histórico para Colombia y Medellín. Luego de tener una idea más clara de lo que es la gobernanza, en la tercera parte se analizará su importancia y la relevancia de su reconocimiento en el territorio. En la cuarta parte, con el uso de herramientas de análisis sistémico mediante diagramas causales, se realizará el análisis de la gobernanza en el contexto del SH, teniendo en cuenta los atributos definidos y el entorno específico a analizar. Posteriormente, se revisará la existencia o no de configuraciones de gobernanza en el SH, para finalizar con las conclusiones y recomendaciones.

¹ El sistema social está integrado por subsistemas de acción social, en donde en cada acción intervienen elementos culturales, sociales, psicológicos y orgánicos. Este principio de “diferenciación funcional” acuñado por Niklas Luhmann en su libro *La Sociedad de la Sociedad* (Luhmann, 2006), considera que el análisis por subsistemas, hace posible una aprehensión más abstracta y posibilita la realización de análisis estructurales complejos.

2. Gobernanza y su conceptualización

Según Launay (2008), el origen etimológico de la gobernanza viene de la palabra latín “gubernare”, cuyo significado es el de pilotar o manejar una nave, metáfora que se relaciona con el maniobrar los asuntos públicos. Launay afirma que la palabra “gouvernance” en el idioma francés, fue usada por primera vez en el siglo XV por Carlos de Orleáns al describir el arte de gobernar. Aunque con el mismo significado relacionado con lo público, existe una diferencia para Solá (2000), pues esta palabra francesa en desuso fue introducida por primera vez en el inglés, para el siglo XIV como “governance”, por lo que se supondría más antigua de lo que sugiere Launay.

Para 1937, la gobernanza resurge con los estudios norteamericanos de gobernanza corporativa, una interpretación del concepto en donde a pesar de su origen etimológico desde lo público, esta nueva apreciación, hacía más referencia a la eficiencia y rentabilidad de la empresa dentro de la esfera privada (Launay, 2008). Esta “vulgarización” del concepto, como la llamaba Launay (2008), no es un problema para Revesz (2006), quien define la gobernanza como una forma de gobernar, un proceso que favorece las interacciones entre el Estado² y la sociedad, pero considera que el espacio estatal no es su único campo de aplicación o de significación, ampliándolo a la esfera privada.

Según Launay (2008), la re-transferencia de la gobernanza a la esfera pública o al menos un acercamiento al concepto, se da en 1973 en el contexto de la guerra fría y bajo el nombre de gobernabilidad, siendo la Comisión Trilateral³ la que vincule por primera vez el concepto, como respuesta a la nueva fase del sistema capitalista que hoy conocemos como globalización. Aguilar (2010), describe este nuevo proceso directivo a partir de la ingobernabilidad⁴ que se da en la segunda mitad de los años setenta, generada en escenarios de estanflación en algunos países y agotamiento del modelo de desarrollo de la CEPAL en el caso de los gobiernos latinoamericanos, llevando a la crisis fiscal de los gobiernos y teniendo como líneas de respuesta a los problemas de eficacia directiva, a la gobernabilidad y la gobernanza.

Posterior a esto, en la década de los años ochenta, el Consenso de Washington⁵ impulsa una línea neoliberal de la economía, haciendo de la gobernabilidad un conjunto de requisitos económicos, donde el Estado debe dejar todo el camino al libre mercado (Launay, 2008). En

² Este trabajo se definirá al Estado en el sentido Weberiano de Estado moderno, como la asociación de una organización política que tiene el poder de los asuntos estatales gracias a reglas institucionales (Weber, 1979) y éste será equivalente al gobierno.

³ “La Comisión Trilateral fue fundada en octubre de 1973. Formada por altas personalidades de las tres áreas desarrolladas del mundo: Canadá y Estados Unidos por la América del Norte, Europa Occidental y Japón. Fue una organización privada, creada para resolver en forma conjunta los problemas comunes que deben enfrentar los países del mundo postindustrial” (Arias, 2014, p.371).

⁴ El libro *The Crisis of Democracy* de 1975 (Crozier, Huntington, Watanuki) fue el primer libro que habló de ingobernabilidad, procurando prácticas en el gobernar diferentes, acercándose a la definición de gobernanza aún sin mencionarla, concepto que aparecería 20 años más tarde (Aguilar, 2010).

⁵ “El Consenso de Washington (...) se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del reenfoque económico durante la crisis de la deuda, desatada en agosto de 1982” (Launay, 2008, p.2).

los países latinoamericanos, se empieza a introducir los conceptos de gobernanza y gobernabilidad equivalentes al buen gobierno o mejores prácticas, como parte de los requisitos de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Castro-Buitrago, 2011), para garantizar el pago oportuno de las ayudas requeridas por los países, para afrontar la crisis de la deuda.

En este punto, es pertinente revisar algunas definiciones de la gobernabilidad para lograr un acercamiento a la conceptualización de la gobernanza, teniendo en cuenta que esta última contiene atributos adicionales de los que la gobernabilidad carece (Aguilar, 2010) y así poder diferenciar las particularidades de cada concepto. Revesz (2006) por ejemplo, considera la gobernabilidad un concepto clásico de la ciencia política en el marco cultural e institucional del Estado, que presupone una división entre gobernantes y gobernados, donde los últimos delegan el ejercicio del poder. Para Hubert (2009), se relaciona al poder y la capacidad de la sociedad para perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas, con el fin de lograr la consolidación de la democracia, la estabilidad política, la lucha efectiva contra la corrupción, entre otras.

La gobernabilidad, para Launay (2008), consiste en la evaluación de las estructuras y el funcionamiento de las instituciones para la administración eficiente por parte del Estado. Aguilar (2010), por su parte, considera que la gobernabilidad se mueve entre dos polos opuestos, entre una mayor influencia del Estado autoritario a costa de las libertades sociales y un Estado con mayores libertades sociales en donde la asignación de los recursos es distribuida por el mercado.

Esta dicotomía entre el mercado y el Estado, no es suficiente para explicar la diversidad de acuerdos institucionales, que se logran a partir de estructuras sociales complejas, que se organizan para resolver problemas que ni el mercado ni el Estado logran resolver, a esto Ostrom (2007) lo llama gobernanza policéntrica. Por otro lado, Bowles y Gintis (2002) reconocen en la gobernanza comunitaria, la posibilidad de la sociedad en la resolución de fallas generadas por el mercado o el Estado. Desde el ámbito local y dentro del marco de una gobernanza comunitaria, autores como Eslava, Mesa, Toro y Zapata (2015) consideran que las comunidades pueden entenderse como estructuras complementarias al Estado y al mercado, y como en la definición de Ostrom, Bowles y Gintis, pueden lidiar con problemáticas sociales que la dicotomía mencionada no podría resolver.

En esta evolución conceptual de la gobernanza y siendo consecuentes con la no “vulgarización” del concepto, definiéndola solo a partir de la esfera estatal, ahora podríamos tener en consideración algunas de sus definiciones. La RAE (2018) por ejemplo, la define como el “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo, el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Prats (2006) llama gobernanza a la estructura de relaciones entre los diferentes actores, a través de la cual, se toman las decisiones sobre la cosa pública. Si bien Hubert (2009) habla de perfeccionar las instituciones democráticas y políticas al referirse a la gobernabilidad; cuando define gobernanza lo hace en referencia al

mejoramiento de la eficiencia de esas instituciones, aprovechando la aparición de nuevas formas de poder local como la descentralización y el control social.

Para Castro-Buitrago (2011), la gobernanza está relacionada con la teoría de la dirección y actuales formas de actuación de la administración, una manera distinta de gobernar al modelo de control jerárquico, mediante la toma de decisiones en consenso, redes mixtas y público privadas; un modo de gobernación opuesto a otros modelos de gobierno verticales o viejo clientelismo político, como señalan Leyva y Agudelo (2013), quienes consideran la gobernanza como una gobernación en red, articulada entre la representación y la participación política con relaciones horizontales menos autoritarias y fragmentadas, en donde el poder local logra objetivos comunes a partir de la unión de capacidades; estas redes que permiten la gobernanza se justifican a partir de tres elementos fundamentales: la confianza, la reciprocidad y la identidad común (Leyva y Agudelo 2013).

Si bien se habla de la participación política como un atributo de la gobernanza, se debe entender esta de manera ampliada; Rhodes (1997) define a la gobernanza como la participación de actores en la construcción de reglas nómadas y negociadas, que permiten interacciones basadas en la confianza; pero no se limita a un proceso solo de participación, estas redes interdependientes intercambian recursos y negocian propósitos comunes, que serán alternativas a las políticas gubernamentales, haciendo que el Estado tenga un grado significativo de autonomía, pero no una posición soberana para dirigir directamente a la sociedad. Campbell (2000) deja claro que la gobernanza es más compleja que solo la participación social, pues el solo hecho de participar no garantiza que las ideas y preocupaciones sociales sean priorizadas por parte de un Estado, que en gran medida es autónomo. Por otro lado, Aguilar (2010) enfatiza en que la participación independiente de su calidad, no debe ser considerada gobernanza y define esta última, como un concepto post gubernamental de gobernar, como un nuevo proceso directivo, en donde los objetivos sociales son el resultado de la relación entre el gobierno y la sociedad no dominada por él, dada la independencia política de los actores sociales.

Así las cosas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD presenta la definición que más se aproxima a la gobernanza conceptualizada al incluir los atributos analizados hasta ahora, definiéndola como:

“...el sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra sus asuntos económicos, sociales y políticos mediante las interacciones, dentro y entre, el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que una sociedad se organiza a sí misma para hacer e implementar decisiones: lograr comprensión mutua, lograr acuerdos y acciones. También comprende los mecanismos y procesos por los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, resuelven sus diferencias y ejercen sus derechos legales y obligaciones. Gobernanza, son las reglas, instituciones y prácticas que fijan límites y proveen incentivos a los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza opera en todos los niveles de la actividad humana, ya sea el hogar, pueblo, municipio, nación, región o en el mundo” (UNDP, 2011, p. 287).

Para el objetivo de este trabajo, una definición no será suficiente en la implementación de la metodología propuesta y se hace necesario identificar atributos que deben estar presentes en menor o mayor grado, para asegurar la existencia de la gobernanza en un contexto específico. Para ello, se proponen seis atributos que debe contener la gobernanza y sintetiza su conceptualización luego del camino recorrido, en un análisis por sus diferentes definiciones. Los atributos propuestos para este trabajo son; (i) Autonomía relativa del Estado, (ii) Instituciones mejoradas por la intervención de actores, (iii) Sistema complejo de actores, todos estos relacionados con los mecanismos de participación; la (iv) Consolidación de acuerdos, (v) Estructuras gubernamentales horizontales, este último reconocido como parte de los nuevos procesos de democracia electiva y su (vi) Naturaleza cambiante como el último de los atributos definidos.

La manera de sintetizar las diferentes características con las que se define la gobernanza, se realizó mediante la selección de estos seis atributos clave, que parten del trabajo de Aguilar (2010) e incluyen particularidades de otros autores que Aguilar no consideró en su análisis, por ello cada atributo coincide de manera coherente con cada uno de los contenidos esenciales definidos por Aguilar y reforzando la argumentación de la elección, con las particularidades específicas de otros autores. En la siguiente Tabla 1, se toma cada atributo sintetizador, relacionándolo con el contenido esencial que lo justifica y se refuerza con las particularidades definidas por otros autores; en el caso de los atributos (v) y (vi), no fueron incluidos en el análisis de los contenidos esenciales, pero si, fueron tenidos en cuenta por otros autores.

Tabla 1A. Atributos (i) de la Gobernanza

Atributo sintetizador	Contenidos Esenciales de Aguilar	Particularidades de otros autores
<p>(i) Autonomía relativa del Estado: es claro que la gobernanza solo pertenecerá a la esfera pública y no privada, dado su origen etimológico, donde el Estado conservará cierta autonomía que variará dependiendo de la capacidad moral o política de la sociedad, para llegar por ella misma a acuerdos.</p>	<p>La gobernanza debe ser un (i) proceso de dirección y gobernanza de la sociedad, la cual decide su dirección y construye de manera conjunta sus preferencias, normas y modos para alcanzar sus objetivos sociales. El actor gubernamental tiene poder, pero no es superior al proceso social (Aguilar, 2010; 37-38).</p>	<p>Origen etimológico de la gobernanza, viene del latín “gubernare”, cuyo significado es el de pilotar o manejar una nave, metáfora que se relaciona con el maniobrar los asuntos públicos y su uso desde la esfera privada se considera una vulgarización del término (Launay, 2008).</p>

Atributo sintetizador	Contenidos Esenciales de Aguilar	Particularidades de otros autores
<p>(i) Autonomía relativa del Estado: es claro que la gobernanza solo pertenecerá a la esfera pública y no privada, dado su origen etimológico, donde el Estado conservará cierta autonomía que variará dependiendo de la capacidad moral o política de la sociedad, para llegar por ella misma a acuerdos.</p>	<p>La gobernanza requiere de (v) una instancia de gobierno como autoridad para evitar el parasitismo y resolver conflictos asegurando así, la cooperación y la eficacia de la misma, siendo poco probable la gobernanza en sociedades grandes y pluralistas, sin la mediación del gobierno (Aguilar, 2010; 39).</p> <p>La gobernanza es un proceso de dirección cuya (vii) estructura institucional será producto de la participación de la sociedad con influencia del gobierno, en donde esta influencia será variable y mayor, cuando la sociedad evidencie incapacidad de autogobierno, carencia en la capacidad moral y política para llegar a acuerdos básicos y asegurar su supervivencia y convivencia social (Aguilar, 2010; 40-41).</p>	<p>La gobernanza es el arte de gobernar promoviendo un sano equilibrio entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado de la economía para lograr un desarrollo duradero desde lo económico, social e institucional (RAE, 2018).</p> <p>Gobernanza como gobernación en red, articulada entre la representación y la participación política. Unión de capacidades para lograr objetivos comunes (Leyva y Agudelo, 2013).</p> <p>En la gobernanza el Estado tiene un grado significativo de autonomía, pero no una posición soberana para dirigir a la sociedad (Rhodes, 1997).</p>

Tabla 1B. Atributos (ii) de la Gobernanza

Atributo sintetizador	Contenidos Esenciales de Aguilar	Particularidades de otros autores
<p>(ii) Instituciones mejoradas por la intervención de actores: la gobernabilidad hace referencia solo al perfeccionamiento y funcionamiento de las instituciones democráticas y políticas del Estado, mientras que la gobernanza, además de contar con las instituciones, incluye a los actores sociales y económicos interdependientes, que las hacen eficientes gracias a un sistema de valores y normas, adquirido con el tiempo.</p>	<p>La gobernanza es un (iii) proceso de dirección estructurado institucional y técnicamente, mediante un sistema de valores producto de la historia social y normas legales en la definición de objetivos sociales. Y, por otro lado, las decisiones técnicas hacen de la gobernanza un proceso estable en la consecución de los objetivos sociales (Aguilar, 2010; 38).</p>	<p>La gobernanza tiene que ver con el mejoramiento de la eficiencia de las instituciones, mediante el aprovechamiento de la aparición de nuevas formas de poder local como la descentralización y el poder social. (Hubert, 2009).</p>

Tabla 1C. Atributos (iii) de la Gobernanza

Atributo sintetizador	Contenidos Esenciales de Aguilar	Particularidades de otros autores
<p>(iii) Sistema complejo de actores: la gobernanza nace de un proceso incluyente de redes interdependientes, interorganizacionales y autoorganizadas de actores, como sistema policéntrico, que buscan resolver y apoyar el ejercicio de la dirección pública.</p>	<p>La gobernanza es un proceso que toma forma a partir de la (vi) interlocución incluyente, simétrica y racional entre grupos, sectores sociales, políticos y el gobierno, con fallas de dirección por lo que algunos grupos, pueden ser excluidos del proceso o tratados de manera inequitativa. Esto obliga a un cambio permanente de la forma de relacionarse de los grupos de actores, avanzando en una mayor inclusión, simetría y racionalidad entre los participantes (Aguilar, 2010; 40).</p> <p>La gobernanza es un proceso de gobernar en el que la (ix) sociedad, es estructuralmente interdependiente y los actores públicos, privados y sociales, son conscientes de la limitación de sus recursos y se requieren mutuamente para realizar los asuntos tanto de interés privado como público, interactuando con actores independientes con los que deberá existir un intercambio que deberá ser considerado de valor y utilidad mutua (Aguilar, 2010; 42).</p>	<p>Gobernanza como estructura de relaciones entre los diferentes actores, a través de la cual se toman decisiones sobre la cosa política (Prats, 2006).</p> <p>La gobernanza no se limita a un proceso de participación, son redes interdependientes que intercambian recursos y negocian propósitos comunes, que serán alternativas a las políticas gubernamentales (Rhodes, 1997).</p> <p>La gobernanza es el sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra los asuntos económicos, sociales y políticos mediante la interacción dentro y entre el Estado, la sociedad y el sector privado (UNDP, 2011).</p> <p>Gobernanza policéntrica como la diversidad de acuerdos institucionales, que se logran a partir de estructuras sociales complejas, que se organizan para resolver problemas que ni el mercado ni el Estado logran resolver (Ostrom, 2007).</p> <p>Gobernanza como gobernación en red, articulada entre la representación y la participación política. Unión de capacidades para lograr objetivos comunes. (Leyva y Agudelo, 2013)</p>

Tabla 1D. Atributos (iv) de la Gobernanza

Atributo sintetizador	Contenidos Esenciales de Aguilar	Particularidades de otros autores
<p>(iv) Consolidación de acuerdos: debe entenderse que la gobernanza no es solo participación de los actores, tiene que ver con procesos de articulación policéntrica y mecanismos que regulan las relaciones para fijar objetivos y resolver mediante acuerdos, problemáticas sociales de manera conjunta, obteniendo beneficios sociales producidos por las redes y no por actores aislados.</p>	<p>La gobernanza es una (ii) actividad de orientación y efectucción para alcanzar fines generales, orienta a la sociedad en la consecución de estos objetivos sociales, mediante la realización de acciones técnicas para alcanzar las situaciones sociales deseadas (Aguilar, 2010; 38).</p>	<p>En un contexto de gobernanza, el poder local logra objetivos comunes a partir de la unión de capacidades; redes que se justifican a partir de la confianza, la reciprocidad y la identidad común (Leyva y Agudelo, 2013).</p>
	<p>La gobernanza implicará (iv) un proceso de fijación de metas conjuntas, reglas de relación para cumplirlas y actividades para desarrollarlas. En el primer caso, se definen las preferencias, fines, objetivos y metas de valor para la sociedad en su conjunto; en el segundo lugar las instituciones estabilizarán las interacciones sociales y en el tercero, será un proceso de decisión técnica e informada, que ayudará a elegir las actividades idóneas para la consecución de los objetivos y metas (Aguilar, 2010; 39).</p>	<p>La gobernanza contiene redes interdependientes que intercambian recursos y negocian propósitos comunes, que serán alternativas a las políticas gubernamentales (Rhodes, 1997).</p> <p>La gobernanza es más compleja que solo la participación social, pues el solo hecho de participar no garantiza que las ideas y preocupaciones sociales sean priorizadas por parte de un Estado. (Campbell, 2000)</p> <p>Gobernanza policéntrica como la diversidad de acuerdos institucionales, que se logran a partir de estructuras sociales complejas, que se organizan para resolver problemas que ni el mercado ni el Estado logran resolver (Ostrom, 2007).</p>
	<p>En un contexto de gobernanza, la (viii) producción de beneficios dejan de ser obra exclusiva de los gobiernos, será el resultado de la deliberación conjunta, interacción, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad, cogobierno y asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2010; 41-42).</p>	<p>La gobernanza es la forma como la sociedad se organiza para lograr comprensión mutua, lograr acuerdos y acciones, mecanismos de articulación de intereses y resolución de diferencias (UNDP, 2011).</p>

Tabla 1E. Atributos (v) de la Gobernanza

Atributo sintetizador	Contenidos Esenciales de Aguilar	Particularidades de otros autores
<p>(v) Estructuras gubernamentales horizontales: no debe desconocerse que tanto la gobernanza como la gobernabilidad fueron dos instrumentos nuevos de dirección pública, para afrontar la crisis de la democracia surgida en los años setenta del siglo XX y dando importancia al papel que cumplen otros actores en la solución de problemas sociales complejos, por ello la gobernanza permite estructuras gubernamentales menos autoritarias y más horizontales.</p>	<p>Fuera del análisis de los contenidos esenciales</p>	<p>Gobernanza como participación política con relaciones horizontales menos autoritarias y fragmentadas (Leyva y Agudelo, 2013).</p> <p>La gobernanza está relacionada con la teoría de la dirección y actuales formas de actuación de la administración, una manera distinta de gobernar al modelo de control jerárquico (Castro-Buitrago, 2011).</p> <p>Nuevo proceso directivo como resultado de la ingobernabilidad resultante de la crisis fiscal de los gobiernos latinoamericanos, que tuvieron como líneas de respuesta a los problemas de eficacia directiva, a la gobernabilidad y la gobernanza (Aguilar, 2010).</p> <p>En el marco de la gobernanza comunitaria, las comunidades pueden entenderse como estructuras complementarias al Estado y al mercado (Bowles & Gintis, 2002; Eslava et al., 2015).</p>

Tabla 1F. Atributos (vi) de la Gobernanza

Atributo sintetizador	Contenidos Esenciales de Aguilar	Particularidades de otros autores
<p>(vi) Naturaleza cambiante: naturaleza cambiante; el concepto de la gobernanza se transforma para dar respuestas a los diferentes cambios sociales.</p>	<p>Fuera del análisis de los contenidos esenciales</p>	<p>La gobernanza es “la naturaleza contingente y constantemente cambiante de la actividad política” (Bevir, 2011; 11).</p> <p>Tanto la gobernanza como la gobernabilidad varían según la época histórica y el escenario político, por lo que sería imposible su estandarización (Launay, 2008).</p>

Atributo sintetizador	Contenidos Esenciales de Aguilar	Particularidades de otros autores
<p>(vi) Naturaleza cambiante: naturaleza cambiante; el concepto de la gobernanza se transforma para dar respuestas a los diferentes cambios sociales.</p>	<p>Fuera del análisis de los contenidos esenciales</p>	<p>En Colombia, el concepto de gobernanza varía según la apropiación y el uso que los actores hagan de este (Galeano, 2009).</p> <p>La gobernanza posee atributos que varían según la región, nivel de gobierno y función (Fukuyama, 2013).</p>

Con estos seis atributos definidos para la gobernanza, se ha logrado su conceptualización más general, pero para llevarla a su definición más específica, es necesario que se analicen las particularidades socio-ecológicas⁶ propias del SH de la ciudad de Medellín, para así tener una definición acertada que contenga las características de las redes interdependientes, interorganizacionales, autoorganizadas y variantes, si es que estas existen; logrando así una definición más precisa para conceptualizar la gobernanza en el subsistema en cuestión. Por ello, en el apartado siguiente se tratarán de identificar esas particularidades socio-ecológicas locales, que aporten a la identificación conceptual de la gobernanza.

⁶ Los sistemas socio-ecológicos son sistemas adaptativos y complejos donde los agentes sociales, institucionales y biofísicos interactúan a múltiples escalas no lineales, temporales y espaciales (Elinor Ostrom & Janssen, 2006). Esto también parece una cita directa, debe llevar la página.

3. Revisión histórica de la gobernanza local

En Colombia, no existe un uso consensuado del término gobernanza por parte de la academia y del sector público, además, se usa más frecuentemente el concepto de gobernabilidad que el de gobernanza, ocurriendo en algunos casos que al hablar del primero, se esté refiriendo al segundo, esto según el actor que lo esté utilizando (Castro-Buitrago, 2011; Launay, 2006). Su uso como gobernabilidad, está generalmente desprovisto de los atributos propios de la gobernanza, como ocurre por parte del sector político, que la describe como un proceso de participación de la sociedad con el fin de supervisar el buen gobierno mediante el acceso a la información (Launay, 2006); de cierto modo, haciendo referencia a lo que no debería ser la gobernanza en cuando a la participación, pero describiéndola mediante el uso inadecuado, del término gobernabilidad.

Esta confusión entre gobernabilidad y gobernanza en el caso colombiano radica en la mala traducción de “governance” al español y los problemas surgidos según Solá (2000), a partir de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, en donde este concepto aparece de forma repetida y para cuya versión en español, esta palabra fue traducida cómo gobierno, administración, régimen de administración, autoridad, reglamentación, entre otras; comienzo de la confusión existente en el uso no diferenciado entre gobernabilidad y gobernanza de los países hispanohablantes.

Por otro lado, Vásquez (2006) presenta a la Constitución Política de 1991, en el caso colombiano, como un esfuerzo para redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad, un intento por modernizar las instituciones políticas del país e implementar las nuevas formas de procesos directivos, como la gobernabilidad y la gobernanza que mencionaba Aguilar (2010). Sin duda en el siglo XX se dio un mayor cambio estatal e institucional en Colombia, pero el objetivo articulador de la Constitución fue desplazado debido a las medidas mundiales, tomadas en desarrollo del modelo económico neoliberal para América Latina; el desmonte del Estado, el fortalecimiento de la economía de mercado y la apertura económica promovidos por organismos internacionales, impulsaron ajustes estructurales hacia la privatización y desregularización de actividades económicas, generando un efecto contrario, al acercamiento entre el Estado y la sociedad, que promovía el Estado Social de Derecho (Vásquez, 2006).

En el contexto local de la gobernanza, se puede realizar un análisis desde la elección popular de alcaldes en 1988 para la ciudad de Medellín y representar de cierto modo, mediante las tendencias de las campañas e ideales políticos de los candidatos ganadores de las elecciones, las preferencias políticas de la población y las inclinaciones desde lo administrativo, que iba tomando el gobierno local. Según Arenas y Escobar (2000), el concepto de lo cívico en la política local generaba la idea en la población, del alcalde con habilidades gerenciales, el desarrollo de nuevas prácticas de gestión pública, siendo consecuentes con los cambios que se daban a nivel mundial.

Era tendencia de los candidatos ganadores a la Alcaldía en Medellín en el periodo 1988 – 2003, mostrar un perfil político poco relacionado con la política tradicional y un uso de frases como: gerencia social, manejo eficiente de los recursos de la ciudad, Medellín nuestra gran empresa y una gerencia para Medellín (Arenas y Escobar 2000), daban esa imagen de administrador público con habilidades gerenciales. De este modo, se aseguró durante toda la década de los noventa y principios del siglo XXI, la demanda por parte de la ciudadanía, de políticas y gobernantes comprometidos con la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia de la información, recuperando de esta manera, la confianza perdida en los partidos tradicionales en años anteriores (Cano-Blandón, 2011).

Para 1996 con el Acuerdo 43, se logra la implementación del principio constitucional de la participación ciudadana, esto mediante la creación del Sistema Municipal de Planeación, cuyos logros se evidenciaron en el cuatrienio 1997-2000 con el Plan Operativo Anual de Inversiones Participativo, el comienzo de la distribución participativa en la ciudad de Medellín del gasto público (Ramírez y Franco 2016). En 2004, se recurre según Cano-Blandón (2011) a formas no convencionales de gobierno en el aspecto discursivo, el Plan de Desarrollo de la ciudad de Medellín 2004-2007, hace explícita la referencia a la gobernabilidad local y propone reglas claras sobre la transparencia en la toma de decisiones públicas. No solo el cambio es discursivo sino también desde lo práctico, mediante el Acuerdo 75 de 2006, se crea el programa "el ciudadano tiene la razón en el Concejo de Medellín", para dar herramientas de control político a los diferentes actores y por medio del Acuerdo 43 de 2007, se institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, brindando herramientas para la planeación local a las comunas y corregimientos de la ciudad. Si bien este periodo marcó el inicio de la formulación de políticas para hacer de lo público un proceso incluyente; las conclusiones de Cano-Blandón (2011) sugieren que los esfuerzos emprendidos en pro de la gobernabilidad y la gobernanza, fueron pocos e insuficientes.

En este punto, la Planeación Local y el Presupuesto Participativo aparecen como una variable importante para evidenciar la gobernanza en el territorio. Por una parte, Ramírez y Franco (2016), consideran al presupuesto participativo como un conjunto de coordinación de actividades, conformación de redes entre el Estado y la sociedad, un instrumento que, en el plano de las finanzas y la administración pública, podría: descentralizar las finanzas públicas locales, garantizar la eficiencia del gasto público, realizar ajustes en la asignación de bienes públicos puros y meritorios, redistribuir territorialmente los recursos públicos y desarrollar mecanismos de cogestión y corresponsabilidad.

Sanabria (2017) por su parte, considera al Presupuesto Participativo como un mecanismo de gestión conjunta, en donde la administración de Medellín, ha logrado implementar un modelo de planeación y presupuestación participativa, capaz de descentralizar la estructuración de los planes de desarrollo a partir de un trabajo ampliado con actores, espacios de discusión y concertación con comunas y corregimientos, llevando a la inclusión de diferentes zonas de la ciudad y logrando reducciones significativas de la violencia y el crimen, a partir de obras de infraestructura como mecanismos de presencia estatal. En gran medida, el Presupuesto Participativo ha logrado coincidir con algunos de los atributos definidos para la gobernanza,

pues el Estado ha cedido parte de su autonomía soberana en cuanto a la destinación del gasto público, al permitir la intervención de actores en los procesos de planeación local y logrando una estructura gubernamental más incluyente.

De cierto modo, las políticas llevadas a cabo en la ciudad de Medellín desde finales del siglo XX lograron una administración local más descentralizada, en donde los actores y la configuración de redes mixtas de participación lograron influir, aunque de manera mínima, en los programas y políticas públicas priorizadas en la ciudad, pues para 2018, solo el 5% del presupuesto de la administración municipal de Medellín (\$4.484.408.208.336), fue asignado a la Secretaría de Participación Ciudadana (\$226.115.897.064) (Alcaldía de Medellín, 2017). Demostrando que al menos, una parte del presupuesto anual de la administración local, le apuesta a nuevas formas de gobierno, permitiendo la priorización de recursos de manera descentralizada.

Este es solo un análisis general de cómo se ha dado el proceso de modernización de la administración local, pero cumplir el objetivo trazado, implica realizar un análisis descriptivo de las particularidades socio-ecológicas del SH de la ciudad de Medellín, información que será útil para construir las configuraciones causales y mediante los atributos definidos para la gobernanza, explorar su existencia en el contexto de análisis. Pero antes de esto, es importante evaluar la importancia de reconocer la gobernanza en el SH en el siguiente apartado.

4. ¿Para qué conceptualizar la gobernanza en el Subsistema Habitacional – SH de la ciudad de Medellín?

Existe evidencia sólida que demuestra que los problemas de gobernanza pueden ser elementos determinantes en el desarrollo de un país, factores como la gobernanza contribuyen al crecimiento y son elementos centrales del bienestar social (Foresti, Wild, Rodriguez Takeuchi, y Norton, 2014). Por otro lado, como señala el Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI⁷ (2017), la gobernanza es un factor clave para la elección de los países receptores de inversión y además, es condición de la ayuda internacional a los países denominados del “tercer mundo”; en el primer caso buscando estabilidad macroeconómica e institucional para minimizar el riesgo y en el segundo, disminuyendo la probabilidad de uso de los recursos entregados en prácticas corruptivas. En este mismo sentido, Castro-Buitrago (2011) señala que la gobernabilidad y la gobernanza son requisitos esenciales como garantía de los préstamos por parte de organismos internacionales y multilaterales. En resumidas cuentas, INEGI (2017) resume la importancia y contribución de la gobernanza en tres aspectos concretos: “i) incrementar las capacidades del Estado, ii)

⁷ El INEGI, es responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de México. Como organismo público autónomo, es el encargado de captar y difundir información con relación al territorio, los recursos, la población y economía, ayudando a la toma de decisiones (INEGI, 2019).

fomentar el bienestar de la población y iii) potenciar el crecimiento nacional y el desarrollo económico y social de los países” (p. 39).

Llevándolo al plano local, la gobernanza se convierte en una herramienta para apoyar a los concejales de la ciudad en la supervisión a la gestión de los gobernantes, pues el crecimiento de proyectos de inversión e indicadores para medir los resultados, hacen que sea una tarea complicada (Leyva y Agudelo, 2013). Así, las redes interdependientes de los actores, articuladas al papel representativo que cumplen los concejales, realizan actividades de control político de manera más eficiente, logrando hacer exigencias sobre los resultados pocos satisfactorios.

Adicionalmente, con el objetivo de ser congruentes a las dinámicas cambiantes en la construcción de acuerdos institucionales, intereses de los actores y demás componentes del SH de la ciudad de Medellín, la administración local inició en el 2017, la actualización del Plan Estratégico Habitacional – PEHMED 2020 con miras al 2030, un instrumento de política pública que orienta el quehacer de los actores del SH de la ciudad, apostando por territorios integrados, incluyentes, habitables y equitativos (Alcaldía de Medellín, 2016).

Si se revisa la Tabla 2. Estructura del PEHMED y específicamente el primer objetivo estratégico, “Construir gobernabilidad y gobernanza democrática de los asentamientos humanos y el sistema habitacional”; es claro que uno de los objetivos principales del PEHMED para el año 2030 en la ciudad de Medellín, será el de construir gobernanza democrática en el SH, la cual según Grau (2014), posee un enfoque de la gobernanza desde redes de políticas públicas, teniendo la intención de atender las nuevas demandas y políticas, que las transformaciones sociales actuales requieren. Continuando con el objetivo estratégico uno y conscientes de que el seguimiento y evaluación de las dificultades propias de la gobernanza en el territorio son una herramienta clave para la asignación de recursos y la creación de políticas más eficientes (Foresti et al., 2014), y será necesario que en la ciudad de Medellín se revisen los procesos que se dan en la construcción de gobernanza, discutiendo el entendimiento del concepto o, específicamente, cuestionando el reconocimiento de la gobernanza en el SH de la ciudad, sus características y las peculiaridades propias.

Tabla 2. Estructura del PEHMED

Componentes	Objetivos Estratégicos	Líneas Estratégicas
C1: Desarrollo institucional y modelo de gestión habitacional.	OE1: Construir gobernabilidad y gobernanza democrática de los asentamientos humanos y el sistema habitacional.	LE1: Desarrollo institucional LE2: Gestión del conocimiento, aprendizaje e innovación social.
C2: Cobertura y calidad habitacional.	OE2: Garantizar la realización progresiva de los derechos a la vivienda digna y al hábitat sostenible de los hogares y los asentamientos humanos del municipio en su contexto urbano-regional y las obligaciones que de ellos se derivan, potenciando las capacidades humanas y sociales de la población en situación de desigualdad y exclusión social, en el marco de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.	LE3: Gestión del suelo, productividad y calidad en la producción de la vivienda y el hábitat. LE4: Asequibilidad a los bienes y servicios de la vivienda y el hábitat. LE5: Gestión de cobertura y calidad de los bienes y servicios de la vivienda y el hábitat.

Fuente: información tomada del PEHMED 2020 (CEHAP, Alcaldía de Medellín, ISVIMED, y Corporación Viva la Ciudadanía, 2011) y documentos de trabajo del PEHMED 2030 (CEHAP, Alcaldía de Medellín, y ISVIMED, 2019).

Es claro que para la administración local será muy difícil visibilizar los resultados del objetivo estratégico uno de la estructura del PEHMED, y aún más complicado hacer una correcta priorización de los recursos que le apunten a la construcción de la gobernanza, a través de la ejecución de proyectos en las líneas estratégicas uno y dos, si no se tiene una clara idea del concepto de gobernanza. Se podrá confundir fácilmente la gobernabilidad con la gobernanza, se podrá no tener en cuenta las especificidades propias del SH y medir o priorizar los recursos que no le apunten al objetivo estratégico. Por esto y las demás razones expuestas, es importante hacer una conceptualización de la gobernanza, para diagnosticar su estado y promover su construcción de manera acertada en el SH de la ciudad de Medellín. Así las cosas, para continuar el camino de la conceptualización de la gobernanza en el SH, el paso a seguir será el del reconocimiento de las configuraciones complejas que se dan en el contexto de análisis, a través del uso de herramientas de pensamiento sistémico como los diagramas causales.

5. Configuraciones complejas en el Subsistema Habitacional – SH local

La composición de las configuraciones relacionales que se dan entre actores, el conocimiento parcial de sus intereses, la dinámica permanente entre situaciones variables y la existencia de retardos entre la toma de decisiones y su efecto, son rasgos inherentes a los sistemas sociales y características propias de la complejidad dinámica, afectando la toma de decisiones de los actores al visualizar solo parcialmente el sistema (Pidd, 1999; Sterman, 2000). El SH, como sistema social, no escapa a estas particularidades y el uso de herramientas de análisis sistémico como los diagramas causales, ayudan en la comprensión de sistemas dinámicos complejos para entender las resistencias políticas, mecanismos de cooperación, reglas y flujos de decisión (Sterman, 2000) que se dan en el subsistema; es de aclarar que la creación de un modelo perfecto del sistema es casi imposible, pero sí se podrá acercar a la realidad mediante un mecanismo de validación de la información (Morecroft, 2007; Senge, 1990).

La aplicación de esta metodología tiene como objetivo la identificación de las relaciones complejas que se dan en el contexto de la gobernanza; por ello, inicialmente, se realizará un análisis simple mediante la construcción de diagramas causales, que explicarán las configuraciones que se dan en cada uno de los cinco primeros atributos definidos para la gobernanza de manera independiente. Posteriormente, se complejizará el análisis al construir un diagrama causal que muestre la interacción de los análisis simples unificados de los cinco primeros atributos. Con este diagrama, que se denominará análisis complejo, se explicarán todas las configuraciones causales de la gobernanza en el SH y así mismo será la demostración de la naturaleza cambiante, atributo seis, de la gobernanza.

El análisis descrito solo será una representación de las configuraciones causantes de la gobernanza de manera general o estándar, que únicamente tendrá las particularidades propias, a partir de la aplicación del contexto en el que se quiera analizar. En este caso y bajo el escenario particular del SH, el contexto se obtendrá a partir de las entrevistas a expertos (ver Anexo 2), pertenecientes a diferentes grupos de actores involucrados en el SH; proporcionando las particularidades socio-ecológicas propias, enriqueciendo el análisis y dando validez a los resultados. Todo esto se desarrollará pensando en la interacción de actores involucrados e identificados en el PEHMED 2030 para el SH (CEHAP et al., 2019), su interacción dentro de cada atributo definido para la gobernanza y teniendo en cuenta los factores obstaculizadores de la gobernanza (ver Tabla 3) definidos por Aguilar (2010); obteniendo así, a partir de un diagrama estándar, las particularidades socio-ecológicas del subsistema.

Tabla 3. Factores obstaculizadores de la gobernanza

Factores obstaculizadores de la gobernanza	Relación con la Gobernanza
Articulación social	Positiva
Asistencia estatal (Asistencialista)	Negativa
Capital humano formado	Positiva
Convivencia y supervivencia social	Positiva
Desarrollo de centros de información y conocimiento	Positiva
Desarrollo financiero, productivo y tecnológico	Positiva
Pobreza y desigualdad	Negativa

Fuente: información tomada de (Aguilar, 2010), tabla propia.

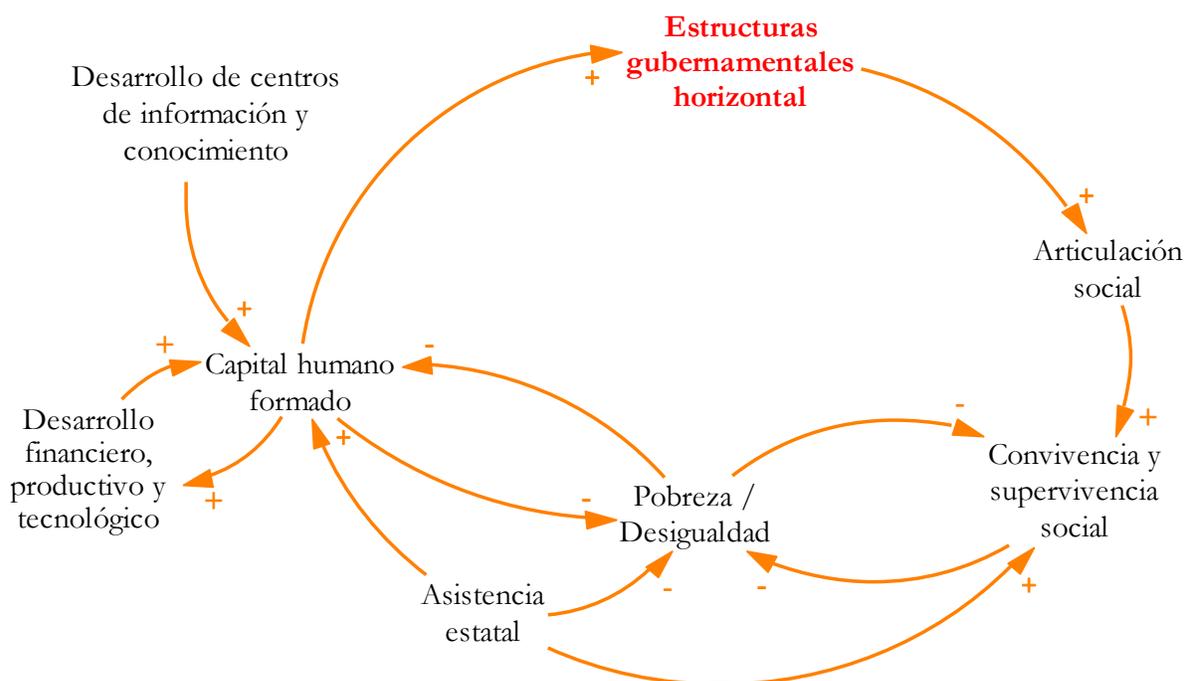
En este sentido, se realizaron entrevistas a doce actores seleccionados, como representante de alguno de los componentes esenciales (ver Anexo 1) de la gobernanza definidos por Aguilar (2010), diferentes a los contenidos esenciales y que en los que pueden ser agrupados los treinta actores definidos por el PEHMED 2030. La agrupación de actores utilizada, basados en los componentes esenciales de Aguilar, será: poderes públicos, sector privado, sociedad civil, sistemas de ciencia y tecnología, administración pública, sistema de justicia, finanzas públicas, sistema institucional y políticas públicas, como se muestra en el Anexo 1. A lo largo de este documento, se hará referencia directa a cada uno de estos grupos cuando se hable de una institución o actor vinculado a algún componente esencial; teniendo en cuenta que el sistema institucional y las políticas públicas son escenarios de interacción de los actores y no un grupo que los aglomere, estos representarán un contexto normativo para el primer caso y el punto integrador de todos los componentes esenciales para el segundo caso Aguilar (2010), escenarios descritos en el Anexo 1.

Así, se lograría resumir en siete grupos de actores y dos escenarios, los treinta definidos por el PEHMED 2030, a los cuales se proponen dos más considerados importantes para lograr el objetivo de este trabajo. El primer actor propuesto, tiene que ver con la necesidad de un sistema de justicia que garantice el cumplimiento de la normas formales del sistema social y por ello se incluye a la *Rama judicial* (actor 32, Anexo 1), para que articulado con la *Secretaría de Seguridad Ciudadana y Convivencia de Medellín* (actor 9, Anexo 1), garanticen la aplicación de la fuerza en los casos en los que las normas sean violadas. El siguiente actor propuesto es el *Concejo de Medellín* (actor 20, Anexo 1), pues no se puede desconocer su influencia en las políticas públicas de vivienda de la ciudad, con intereses particulares o como mecanismo de control político.

Para comenzar y siendo consecuentes con la revisión histórica, el atributo que primero se distingue en la ciudad de Medellín tiene que ver con la apertura del Estado y el cambio institucional y estatal que incorpora en el país la Constitución Política de 1991, creando la

posibilidad de hablar de gobernanza en Colombia (Vásquez, 2006). Por ello, se comenzará con el análisis del atributo v. Estructuras gubernamentales horizontales; en donde para cada atributo, se realizará un análisis de las relaciones entre las variables causales, basados en la información validada por los expertos, en las entrevistas.

Diagrama 1. Estructuras gubernamentales horizontales



Al analizar el *Diagrama 1*, se debe tener en cuenta que si bien el aparato estatal siempre mantendrá ciertos niveles de jerarquía en cuanto a las decisiones que se toman, cuando éstas bajan al nivel de las secretarías y dependencias de la administración, mediante la ejecución de programas y la implementación de estrategias, las relaciones entre actores tenderán a volverse más horizontales, al permitir una cercanía con la población y reconocer los problemas que estos deben enfrentar. La existencia de espacios de discusión sobre los temas públicos de la ciudad hace que se generen dinámicas entre los actores públicos, privados y la sociedad civil para reconocer situaciones, definir soluciones e implementar las estrategias más eficientes; dinámicas en las que estos actores, con similares o diferentes intereses, interactúan y se articulan para argumentar o rechazar acciones con metas claras, centradas en intereses particulares y colectivos; este tipo de escenarios es denominado *Articulación social*, escenarios con características de reciprocidad, confianza e identidad común que promueven la existencia de *Estructuras gubernamentales horizontales*, representada en secretarías y dependencias que permiten una interacción de la comunidad con el Estado.

Para el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED, como principal representante de la institucionalidad en el caso del SH de la ciudad, este tipo de *Articulación*

social se da en escenarios generalmente no planeados o influenciados por variables externas no manipulables y en las que generalmente la población sentirá que las decisiones ya fueron tomadas. Uno de estos escenarios tiene que ver con el suceso de eventos de la naturaleza o reasentamiento de vivienda para evitar pérdidas humanas; el segundo caso, tiene que ver con obras de interés público para la ciudad, en donde las familias deben ser reasentadas para dar paso al desarrollo de grandes obras de infraestructura. En el tercer caso, este tipo de *Articulación Social* cuenta con un actor gubernamental adicional, el Concejo de Medellín, el cuál dependiendo del ciclo político y de los incumplimientos del ISVIMED, hará un control político en el que los actores no institucionales sienten vulnerados sus derechos, sentimiento reforzado en algunos casos por líderes sociales y políticos con intereses particulares, para quienes la institucionalidad será la responsable indiscutible. En estos tres casos se da un tipo de diálogo que no es constructivo y por el contrario, genera desconfianza de la sociedad civil y privada en las dependencias y secretarías del Estado.

Existe otro tipo de escenario en el que el diálogo puede ser constructivo, el Presupuesto Participativo de la Secretaría de Participación Ciudadana, escenarios en los que la misma población basada en las prioridades plasmadas en los Planes de Desarrollo Local por comunas, deciden y votan en qué se deberían invertir los recursos asignados por Presupuesto Participativo y donde las secretarías y dependencias, explican en que consiste cada una de las alternativas que los actores sociales identifican como funcionales. Estos son espacios en los que la comunidad pasa a ser la protagonista y tiene incluso la posibilidad de castigar, no priorizando recursos a las secretarías y dependencias que han incumplido compromisos anteriores con la comuna. Aún no es muy claro, si las dependencias institucionales tienen algún interés en la ejecución de proyectos por Presupuesto Participativo, ni si el castigo es considerado en realidad un castigo por estas.

El último escenario, tal vez en el que se genera la *Articulación social* más constructiva, tiene que ver con los procesos para la *Consolidación de acuerdos*; ejercicios de participación como la construcción de los Planes de Desarrollo Local o la actualización del PEHMED, son procesos en los que los actores tienen la posibilidad de plasmar sus sueños y las estrategias que debe diseñar su comuna o la ciudad, para alcanzar no solo los intereses particulares, sino también los intereses sociales, revisando las apuestas del hábitat y la vivienda en el largo plazo, para Medellín. Estos escenarios de *Articulación social* crean lazos y empatía entre los actores para la realización de fines comunes, creando relaciones de *Convivencia/Supervivencia social*, en donde las necesidades comunes e incluso la identificación de enemigos políticos comunes, hacen que se cree un tejido social que impulsa la superación de obstáculos como la *Pobreza/Desigualdad* de manera conjunta. Si bien en la sociedad estas dinámicas se dan de manera sistemática, en la ciudad de Medellín y reconociendo su historial violento y de desconfianza al interior de las estructuras sociales, se requiere un refuerzo adicional por parte de la institucionalidad para el fortalecimiento de las relaciones de confianza y tejido social; por ello, el gobierno se despliega sobre este contexto de manera transversal.

Programas como los de Escuela Entorno Protector de la Secretaría de Educación, Escuelas de la Convivencia y Parceros de la Secretaría de Seguridad son apuestas para reforzar los

lazos sociales entre los diferentes actores. La política pública de Cultura Ciudadana en la ciudad de Medellín, por ejemplo, promueve escenarios de confianza teniendo como referente estrategias como Cazapichurrias, Por la Cebra, Muestra tu Medellín, Con la Pelota en la Cabeza y otras tácticas similares, como las implementadas en la alcaldía de Antanas Mockus en Bogotá. También se implementan pruebas piloto como; la Tienda de la Confianza, El Bus de la Confianza y videos en los que se evidencia la solidaridad de la población, al ayudar a otras personas que nunca han visto antes o evidenciando la honestidad de la población al no aceptar devueltas incorrectas en la tienda del barrio, esto como parte del componente de experimentos sociales y actividades de reconocimiento como serenatas y felicitaciones directas por parte del alcalde.

Por otro lado, dentro del componente académico, se cuenta con la participación en talleres de cocreación que ayudan a replicar las prácticas que crean confianza en la comunidad, en diferentes espacios de la ciudad y finalmente estrategias enfocadas en la difusión de las campañas con vallas publicitarias, cuñas radiales y las Foto cultas, en las que se premia en buen comportamiento en las vías. Toda una estrategia en pro de fortalecer espacios de confianza y tejido social entre los actores, situaciones que en muchos escenarios de *Articulación social*, no se dan naturalmente en la ciudad de Medellín.

Debe ser claro que en espacios donde existan niveles críticos de *Pobreza/Desigualdad*, la *Convivencia/Supervivencia social* será un recurso escaso; por ello la inversión y la presencia institucional para mitigar la violencia, los problemas de seguridad y procurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, será prioritaria para evitar un ciclo de refuerzo negativo entre estas dos variables y así mismo salir de una posible trampa de pobreza. Estrategias como Bancuadra de la Secretaría de Desarrollo Económico, trata precisamente de suplir las necesidades de financiamiento de la población con microcréditos, cuya garantía es la red de confianza que se generan en la misma comunidad.

Continuando con el análisis de la siguiente relación causal, existe otra relación de refuerzo entre *Pobreza/Desigualdad* y *Capital humano formado*. La educación y el conocimiento como herramientas para la inserción en el mercado laboral y la superación de niveles de pobreza, evidencia una relación inversa entre estas dos variables. En el sentido contrario, altos niveles de *Pobreza/Desigualdad* limitan la posibilidad de contar con los recursos suficientes para garantizar niveles competitivos de educación y *Capital humano formado*, encontrando de nuevo la posibilidad de refuerzo de la trampa de pobreza que se mencionó antes. Así las cosas, la *Asistencia estatal* para la mitigación de la *Pobreza/Desigualdad*, lograr niveles óptimos de *Convivencia/Supervivencia social* y garantizar el acceso a la educación para asegurar un *Capital humano formado*, será fundamental para evitar ciclos de refuerzo con signo negativo y tendencia a profundizar los problemas sociales de la ciudad.

El *Capital humano formado* desempeña un papel fundamental en el *Desarrollo Financiero/Productivo/Tecnológico*, beneficia la innovación, la productividad, la identificación de opciones de negocio, formación de nueva empresa y el enfoque regional en actividades productivas de gran generación de valor agregado, como el sector terciario, logrando un *Desarrollo Financiero/Productivo/Tecnológico* gracias a sectores que tienen la

posibilidad de absorber el capital humano especializado y mejor remunerado, a diferencia de sectores productivos primarios y secundarios que requieren mano de obra menos capacitada⁸. Se debe ser consciente que para que esta dinámica se dé, es necesario que las condiciones macroeconómicas, que muchas veces escapan de las políticas locales y dependen más de las políticas nacionales, sean las adecuadas y creen un ambiente propicio para su realización.

Por otro lado, el *Capital humano formado* tiene una relación directa con la generación de *Estructuras gubernamentales horizontales* y una posibilidad de minimizar las brechas relacionales existentes entre la sociedad civil, los actores privados y los gubernamentales. El *Capital humano formado* en conocimientos técnicos y específicos, es menos promotor de este tipo de dinámicas en las estructuras gubernamentales, en cambio sí lo es, el actor que, con conocimientos populares, históricos, vivenciales y empíricos, es capaz de reconocer los problemas locales propios de su territorio y tiene toda la intensidad de llevarlos a la discusión pública, ya sea por intereses particulares en la política, necesidades propias, comunitarias o un poco de todo. Así las cosas, el *Capital humano formado* que logra disminuir la brecha entre el Estado y los demás actores, que denominaremos líder territorial, tiene tres características esenciales, la primera es que está interesado en la participación de lo público por cualquiera de las razones mencionadas, segundo, tiene un conocimiento particular del territorio permitiendo una comprensión de los problemas existentes y tercero, reconoce los mecanismos y canales de participación que hacen más efectiva su gestión. Sobre estos líderes territoriales, ampliaremos su dinámica y motivaciones en atributos posteriores.

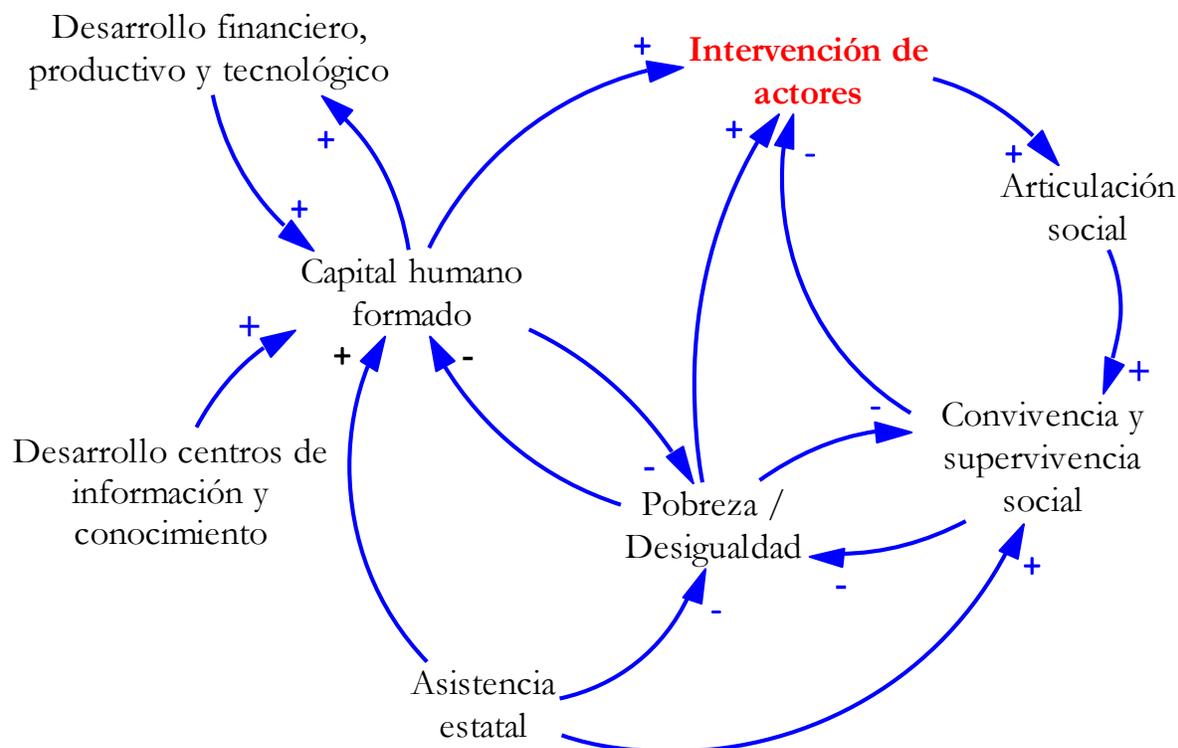
Existe otra característica que logra disminuir la brecha entre el Estado y los demás actores a través del *Capital humano formado* y es el *Desarrollo de fuentes de información/Conocimiento*; mayor acceso a la información permite un capital humano más capacitado, la apertura y transparencia del Estado hace que sea más fácil la interacción y el control político. Se podría pensar que el Estado pueda decidir qué tanta información está dispuesto a suministrar, dependiendo de qué tan dispuesto este, a horizontalizar su relación con otros actores, pero para el caso de la ciudad de Medellín y para la mayoría de los municipios del país, existen reglas claras en cuanto a políticas de gobierno en línea, datos abiertos, Open Data o modelo de gobierno abierto que vienen desde el gobierno nacional y en algunos casos por directivas internacionales; por ejemplo, requisitos explícitos de transparencia en el gobierno de Colombia, para poder acceder en el 2018 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE o las tendencias a nivel internacional de un gobierno abierto y transparente desde el ámbito de la administración pública (González-Moreno, 2019).

Así, la administración de la ciudad tiene una responsabilidad nacional e internacional en el *Desarrollo de fuentes de información/Conocimiento* como una variable externa, que no controla y se hace explícita a través de MEData, plataforma de datos abiertos al público; así como los diferentes informes institucionales, que de manera periódica pone a disposición de

⁸ Información basada en la teoría del capital humano (Schultz, 1963) e información de expertos.

la comunidad, evidenciando resultados de seguimiento a los indicadores del SH por ejemplo, que es el tema particular que interesa en este análisis.

Diagrama 2. Instituciones mejoradas por la intervención de actores



En el *Diagrama 2*, el *Capital humano formado* que mejora las instituciones gracias a su intervención, es el mismo líder territorial que contienen las tres características que fueron mencionados en el apartado anterior; está interesado en hacer parte de la discusión de lo público como la característica principal, tiene conocimientos particulares del territorio que quiere representar y reconoce los mecanismos y canales de participación, logrando así una *Intervención de actores* que mejora las instituciones, gracias a la veeduría y control político permanente. Los intereses que motivan la participación de estos líderes tienen que ver casi siempre, con una intensión de visibilidad política o reconocimiento social y para cuyo fin utiliza las problemáticas sociales territoriales, en donde gracias a los conocimientos adicionales, generan ese puente entre el Estado y actores sociales.

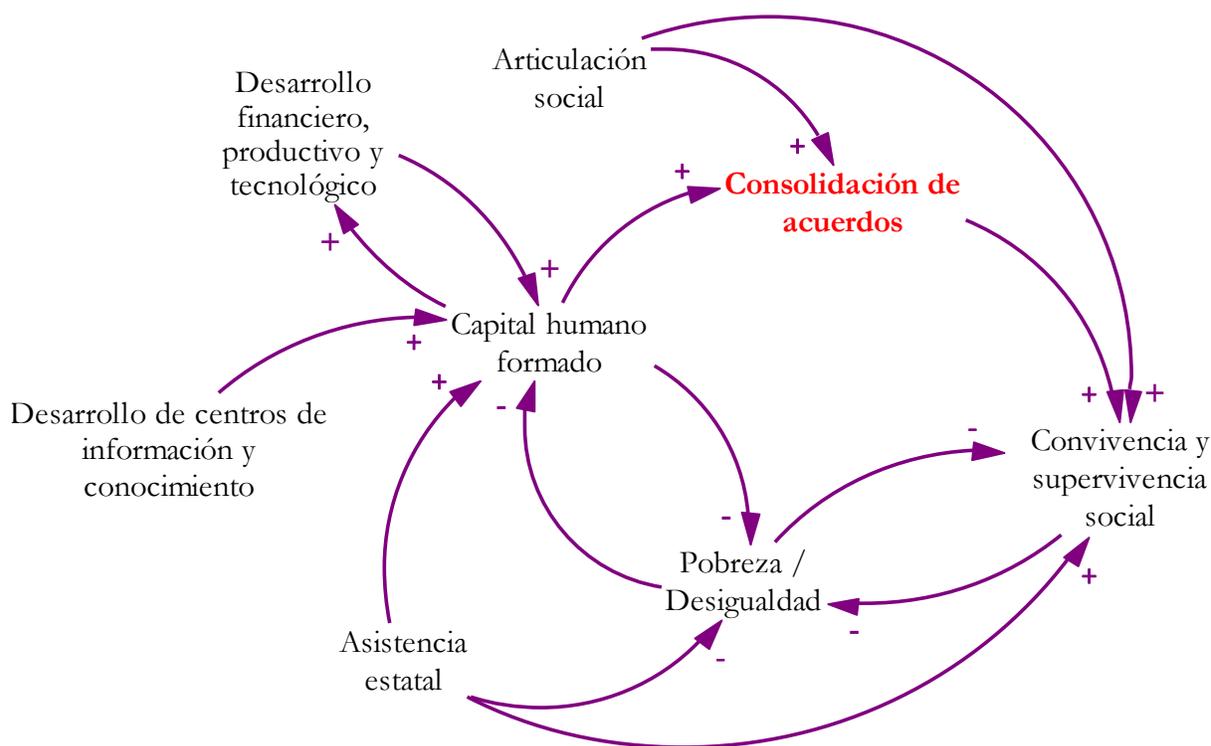
Otro caso que motiva la *Intervención de actores*, tiene que ver con las necesidades insatisfechas de la sociedad. En la ciudad de Medellín, según información entregada por expertos, las comunas que más participan en las cuestiones públicas, son aquellas que evidencian unos menores niveles de calidad de vida; por ejemplo, las cinco comunas urbanas que mayor número de proyectos de Presupuesto Participativo priorizaron para la vigencia 2018, fueron las comunas Popular, Villa Hermosa, San Javier, Santa Cruz y Aranjuez, con 16, 15, 14, 14 y 12 ideas de proyecto respectivamente, según (Alcaldía de Medellín, 2019b);

además de esto, si se revisan las comunas con los menores Índices Multidimensionales de Condiciones de Vida – IMVC para el año 2018, se encuentra que las comunas con menor indicador son en su orden: Popular con 34.8, Santa Cruz con 37.1, Manrique con 37.5, Villa Hermosa con 39.7 y San Javier con 40.4 (Medellín cómo vamos, 2018); siendo esto consecuente con la información suministrada por los expertos y no aplicando solo para el caso de Aranjuez.

Así las cosas, la necesidad de soluciones a problemáticas sociales como niveles bajos de *Convivencia/Supervivencia social* y problemas importantes de *Pobreza/Desigualdad*, hacen que se incremente la *Intervención de actores*, que con intereses individuales o que, agrupados por un interés colectivo, están dispuestos a entrar en las discusiones de lo público para gestionar esas carencias sociales con el apoyo del Estado. Este último, es el interés que más se identifica dentro del liderazgo social en el SH, al ser la vivienda una de esas problemáticas que ayuda a superar niveles de carencia y vulnerabilidad de la población.

En cuanto a que la *Intervención de actores* genera una tendencia a incrementar la *Articulación social*, se evidencia que independientemente de las motivaciones para entrar en la discusión de lo público, sea esta sobre la visibilidad política o debido a las carencias sociales, siempre se contará con grupos de interés con necesidades comunes, dispuestos a articular las fuerzas para alcanzar mayores niveles de negociación o tener una mayor posición ante el Estado, procurando su inclusión en la agenda de prioridades y ejecución de proyectos que ayuden a mitigar las necesidades y carencias sociales que los vincula a actuar conjuntamente. Las demás configuraciones causales, presentes en este diagrama y en los posteriores, son configuraciones ya descritas en el *Diagrama 1* y se considera innecesario repetir el análisis de estas relaciones causales, ya que independientemente del atributo analizado, el contexto será el mismo.

Diagrama 3. Consolidación de acuerdos



En el análisis del atributo representado en el *Diagrama 3*, se debe tener claro que la *Consolidación de acuerdos* está basada en relaciones de confianza mutua entre los diferentes actores, que acuerdan respetar las obligaciones y derechos asumidos desde el principio; estos acuerdos pueden ser formales, con todos los trámites que esto implica, o informales, en donde todos reconocen cuales son las reglas pactadas, pero no están formalizadas en ningún documento. Esta *Consolidación de acuerdos* se da en la medida que se logre la *Articulación social* entre los actores y exige una corresponsabilidad permanente en cada uno de ellos, basándose en la confianza como el único mecanismo por el cual se garantiza el cumplimiento de lo pactado.

Cuando la institucionalidad no cumple con las obligaciones pactadas formal o informalmente, ocurren quiebres irreconciliables en las relaciones con los actores sociales y se asume un costo alto para lograr recuperar de nuevo esa confianza perdida. En el SH, se ha cometido este tipo de errores en el reasentamiento de población, en el mejoramiento de vivienda en zona rural, en el apoyo efectivo a las organizaciones populares de vivienda, entre otros; en donde por cuestiones técnicas, restricciones normativas o legales, se han iniciado procesos inconclusos que hacen que se pierda la confianza en la institucionalidad y particularmente en el ISVIMED, como promotor de este tipo de intervenciones por parte de la administración local. Este quiebre de las relaciones de confianza con los actores, genera castigos como los mencionados en el *Diagrama 1*, en el que se niega la priorización y

participación del instituto, en procesos de priorización de recursos de Presupuesto Participativo.

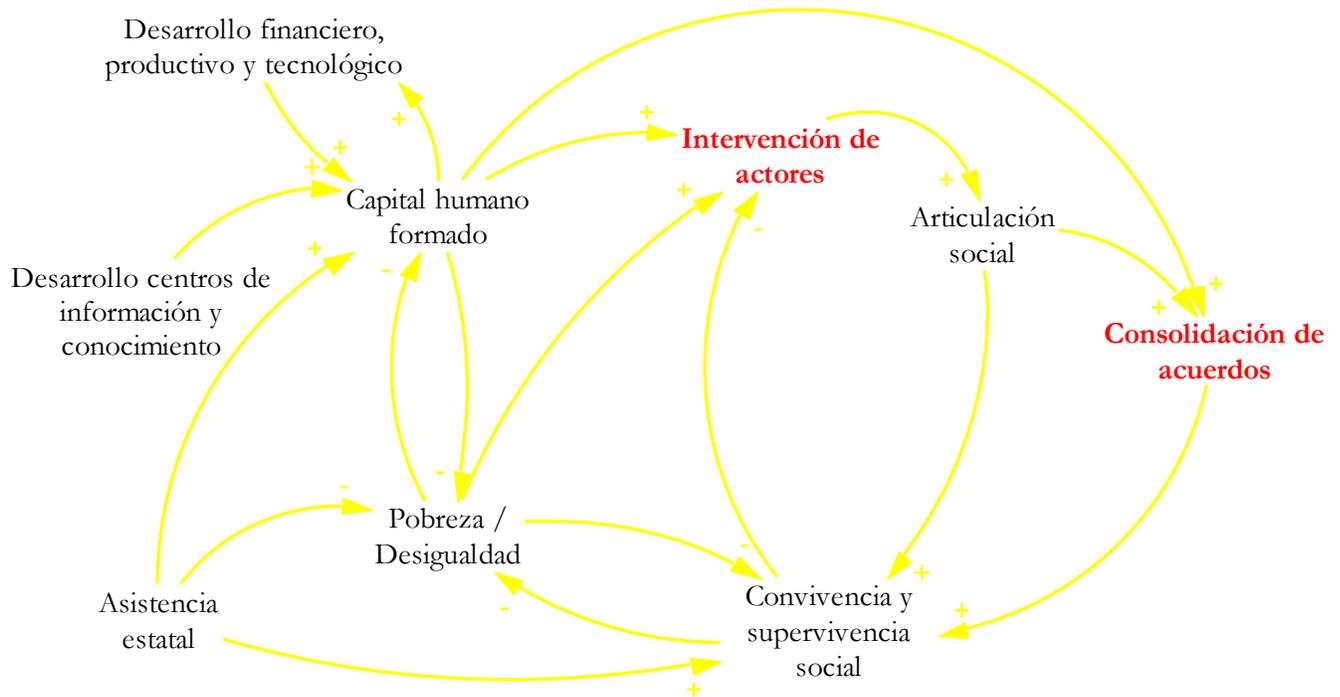
Si bien es claro que la *Articulación social* genera de manera directa niveles de *Convivencia/Supervivencia Social*, mediante la formación de tejido social por relaciones de empatía como se explicó en el *Diagrama 1*, esa *Articulación social* en algunos casos requiere pasar por la *Consolidación de acuerdos* entre actores, en donde los intereses no son del todo comunes, pero se encuentran en algunos fines para los cuales pueden asumir ciertos niveles de pérdida, pero cuyo beneficio común, será superior al beneficio de trabajar independientemente. Este tipo de relaciones tiene que ver con la gobernanza policéntrica de Ostrom (2007) o la gobernanza comunitaria de Eslava et al. (2015), pero que es difícil imaginar sin la intervención del Estado en ciudades como Medellín, con un arraigo histórico de contextos de violencia que ha generado desconfianza entre los diferentes actores.

Hasta aproximadamente 2008 se vivieron situaciones complejas de conflicto armado en la ciudad de Medellín, las relaciones de confianza de las zonas más vulnerables, estaban generalmente constituidas en conjunto con organizaciones paraestatales, quienes tenían una mayor presencia en el territorio y estas, ilegales o no, brindaban esa *Asistencia estatal* en cuanto a niveles de *Convivencia/Supervivencia social*, que el Estado no alcanzaba a cubrir en todo el territorio. Este tipo de problemáticas aún subsisten mediante estructuras criminales más complejas que no quieren transformar la institucionalidad ni tomarse el poder, pero si quieren lucrarse económicamente a través de actividades ilegales y servirse del Estado, por lo que requieren que este último, sea débil en ciertos sectores de la ciudad para tener esa mayor presencia y brindar esa *Asistencia estatal* que se mencionaba arriba.

Para reemplazar este tipo de dinámicas, es que la institucionalidad se ha venido moviendo y desplegando toda su oferta en la implementación de programas como los mencionados en el *Diagrama 1*, con el objetivo de crear redes, capital y tejido social que garantice niveles de confianza, como componente natural, del mecanismo causal entre la *Articulación social*, la *Consolidación de acuerdos* y la *Convivencia/Supervivencia Social*, sin que sea necesaria una presencia fuerte del Estado.

En cuanto al *Capital humano formado* representado en los líderes territoriales, para el que sus intereses tienen que ver con visibilidad política o reconocimiento social, generando un puente entre el Estado y las necesidades de los actores sociales; tienen un mecanismo causal adicional que complejiza el alcance de la *Consolidación de acuerdos*. Esta complejidad tiene que ver con que, al buscar un fin político individual, su facilidad en la *Consolidación de acuerdos* dependerá del ciclo político del cuatrienio, logrando mayores acuerdos de manera más eficiente al principio del cuatrienio, pero al finalizar este, tratará de renovar su poder político buscando alianzas y haciendo más lenta la consecución de estos acuerdos, con el fin, de hacer más notable su presencia en las discusiones públicas. Como contrapeso, tendrá crisis de liderazgo en su territorio, consecuencia de competencia electoral o líos de transparencia en manejo de recursos evidenciado por la comunidad y generalmente liderado por su contendiente político en el territorio. Estas crisis también ocurrirán según el ciclo de elección de los líderes territoriales, afectando la *Consolidación de acuerdos*.

Diagrama 4. Complejidad del sistema de actores



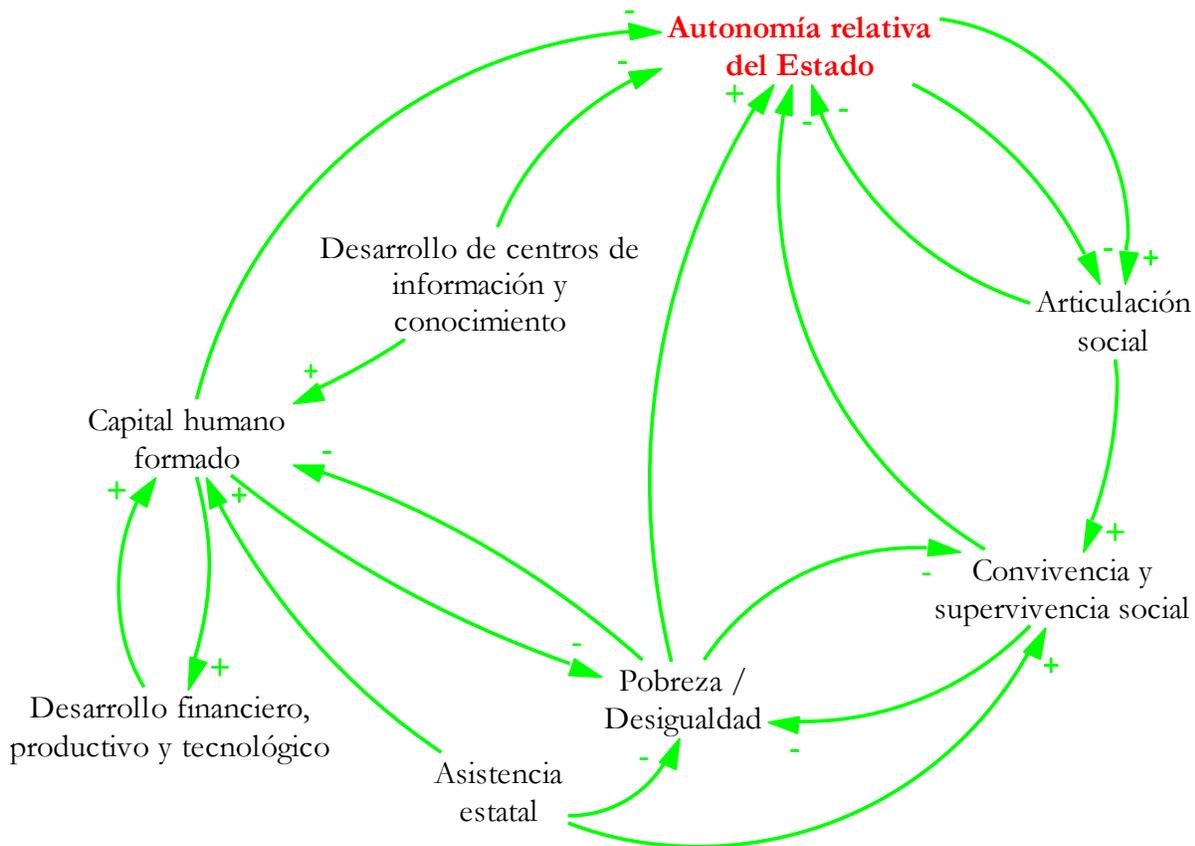
Este *Diagrama 4* sobre la *Complejidad del sistema de actores*, tiene una particularidad no observada en los demás atributos analizados hasta ahora. Este atributo es la suma de dos atributos ya analizados, la *Intervención de actores* (*Diagrama 2*) y la *Consolidación de acuerdos* (*Diagrama 3*), en donde cada una de las configuraciones causales están presentes en cada uno de los atributos individuales. Este diagrama, intenta hacer una representación visual de un solo sistema de actores con un interés particular en el SH de la ciudad, pero debe ser claro que existirán tantos sistemas de actores como intereses o necesidades estén presentes en la población, haciendo más compleja la toma de decisiones de manera aislada por parte del Estado.

La forma de hacer viable tal complejidad, tiene que ver con la *Consolidación de acuerdos* y el uso de herramientas de planeación territorial en el SH, que ayuden a crear las estrategias apropiadas de manera conjunta para planificar el territorio. Estas herramientas de planificación se convierten en acuerdos que trascienden los intereses particulares, para llevarlos a un marco de interés social y en cuya construcción son necesarios todos los actores de la ciudad; entre estos instrumentos se distinguen, según su nivel de jerarquía, el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, el Plan Estratégico Habitacional de Medellín – PEHMED, el Plan de Desarrollo Municipal – PDM y los Planes de Desarrollo Local – PDL; los cuales se diferencian en tiempo de proyección y territorio de aplicación. Su creación contempla todas las dinámicas causales analizadas en el *Diagrama 3*, en un contexto de supervisión y promoción estatal.

Por ejemplo, el PEHMED 2030, tiene identificados ocho intereses que representan las tendencias del SH local, variables que podrían servir como contexto del análisis y componentes aglutinadores de grupos de interés, estas variables son; derechos constitucionales, modelo de gestión pública, ciencia, tecnología e innovación social, dinámicas poblacionales, gestión del suelo, asentamientos precarios, patrimonio y cambio climático (CEHAP et al., 2019) sobre las cuales se construye de manera colectiva lo que debería ser la ciudad de Medellín en el contexto de la vivienda y el hábitat para el 2030.

Sumado a esto, la vivienda y el hábitat no se crea de manera independiente a otras secretarías y dependencias de la institucionalidad, la vivienda es solo una de las variables del Índice Multidimensional de Calidad de Vida – IMCV de las personas y para lograr una intervención integral de la población más vulnerable con diferentes carencias sociales, se requiere del acompañamiento de otras dependencias para evitar generación de asentamientos ilegales o en zonas de riesgo, garantizar la convivencia, supervivencia y sostenibilidad económica de los hogares, entre otras. Pensando en esto, el ISVIMED está trabajando en una plataforma de articulación interinstitucional, el Consejo Consultivo Municipal de la Política Habitacional, el cual se pretende quede instalado en noviembre del 2019. Contará con la participación de 15 actores entre institucionales, privados y civiles, que articulados impulsarán la gestión integral de un hábitat digno y sostenible, cumpliendo con los acuerdos instrumentalizados y consolidando nuevos, para avanzar en la visión compartida de los actores del SH (Alcaldía de Medellín, 2019a).

Diagrama 5. Autonomía relativa del Estado



En cuanto al *Diagrama 5*, y cómo se mencionó en el *Diagrama 4*, una mayor *Complejidad del sistema de actores* o lo que es lo mismo, la existencia de sistemas de actores, intereses o necesidades presentes en la población de la ciudad, unidos por la *Articulación Social* para la *Consolidación de acuerdos* formales o informales, generará una menor *Autonomía relativa del Estado*, esto siempre y cuando los actores articulados, estén interesados en la participación política y el Estado genere los espacios de participación suficientes, que permitan la incidencia real de los actores en las decisiones políticas de la ciudad. Ocurrendo lo contrario, mientras más desarticulada se presente la comunidad en la participación pública, mayor será la *Autonomía relativa del Estado*.

Para analizar la *Complejidad del sistema de actores* o *Diagrama 4*, se partió de que efectivamente los actores están interesados en participar en las discusiones públicas, con todas las dinámicas ya mencionadas en el *Diagrama 2*, por lo que queda hacer un diagnóstico sobre la generación de espacios de participación por parte de la administración local. Un factor común en la administración de la ciudad, tiene que ver con la percepción del funcionario público en diferentes niveles de jerarquía, sobre los reprocesos y costos que genera la inclusión participativa de otros actores en las etapas del proyecto; si bien las gestiones normales y autónomas están dadas para que las cosas no sean ejecutadas de manera eficiente en el sector, gracias a trámites burocráticos, el añadir un componente adicional en

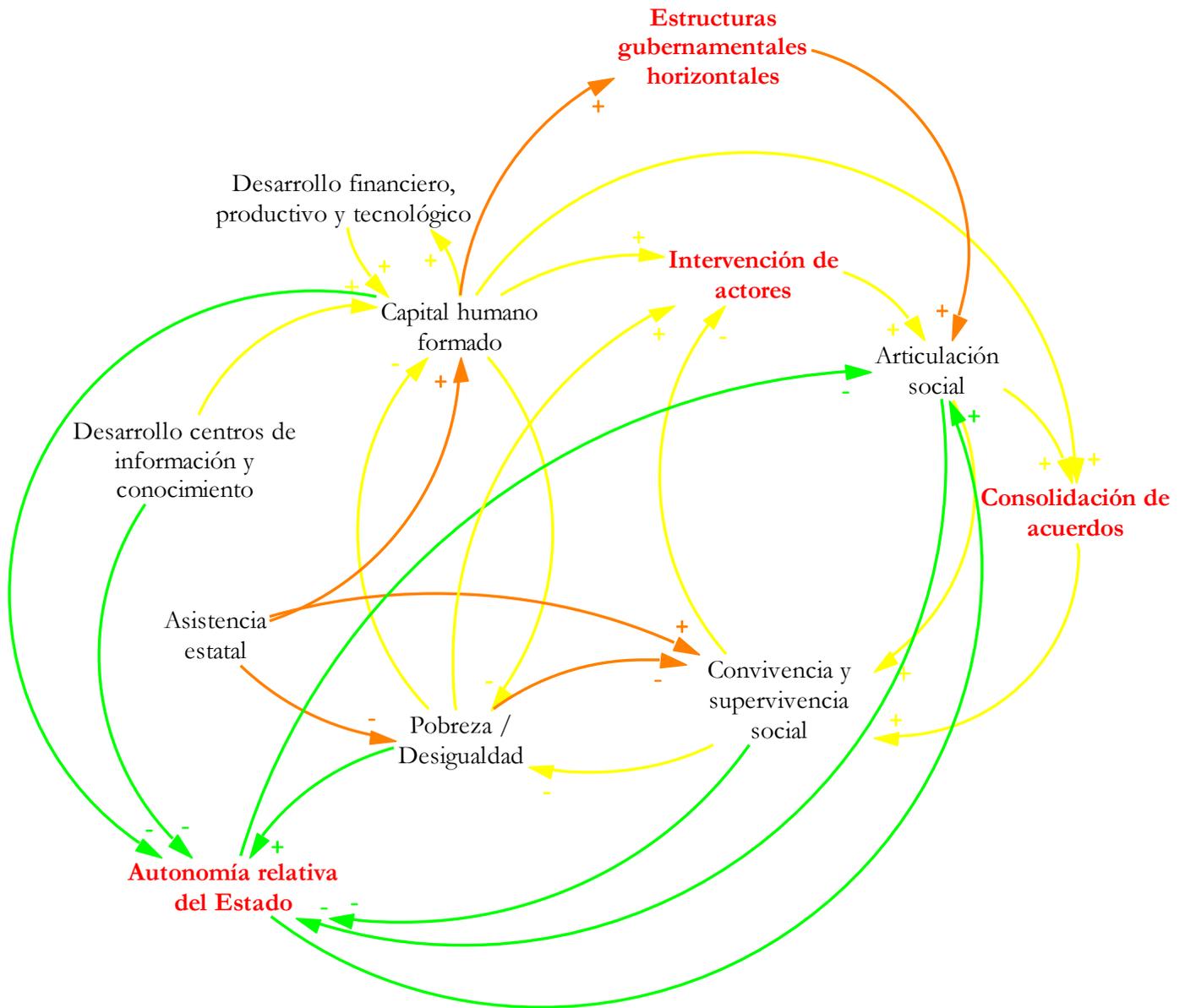
la toma de decisiones públicas, hace aún más compleja su implementación. Existe una preferencia clara por parte de los funcionarios públicos, a la disminución de espacios de participación política a actores sociales, no con fines políticos, sino con el objetivo de hacer más eficiente la implementación de programas y proyectos para evidenciar resultados e indicadores positivos, demostrando ejecución, que es el mecanismo por el cual es medido.

Si bien son reconocidas las virtudes de abrir espacios de participación a actores para la identificación de problemas, aprovechando su visión particular, entendimiento territorial y beneficios de la apropiación y corresponsabilidad por parte de la población en las intervenciones sociales y físicas; el excluirlas hará más eficiente la implementación. Existen prácticas de socialización que buscan la apropiación, corresponsabilidad y mayor *Articulación social* por parte de la comunidad, donde el funcionario público muestra una apariencia de menor *Autonomía relativa del Estado* en la toma de decisiones, simulando que las propuestas serán tenidas en cuenta; pero en realidad oculta, el que cualquier modificación estructural del proyecto, generará un reproceso en su implementación, pero hará creer igual a la población, que su opinión tuvo un efecto importante.

Existe otro tipo de configuración causal entre *Autonomía relativa del Estado* y *Articulación social*, en el que la comunidad es consciente que su opinión no está siendo tenida en cuenta en la intervención social o física en el territorio, este tipo de contextos genera una reacción más fuerte de *Articulación social* que la expuesta en el análisis anterior, en donde los actores consolidarán acuerdos y se vinculan en una cruzada en la que exigen a la institucionalidad que sus propuestas sean escuchadas y en algunos casos no permiten la ejecución de los proyectos, generando sobrecostos y reprocesos superiores a los que estimaba el funcionario público si se hubieran abierto espacios de participación, haciendo que la *Autonomía relativa del Estado* caiga abruptamente.

Por otro lado, hay temas prioritarios para la ciudad y de nuevo la *Asistencia estatal* en la mitigación de la *Pobreza/Desigualdad*, consecución de niveles óptimos de *Convivencia/Supervivencia social* y acceso a la educación asegurando un *Capital humano formado*, serán fundamentales para evitar ciclos de refuerzo negativo y llevar a trampas de pobreza; en dónde, este tipo de decisiones será tan autónoma, como grave sea la problemática social en la ciudad y donde el nivel de crítica a dichas priorizaciones presupuestales autónomas, dependen del reconocimiento social de las problemáticas; siendo así más impopulares, aquellas intervenciones que solucionan problemáticas poco conocidas en la comunidad, convirtiendo a la publicidad o información estatal, en una herramienta de interés para manejar los niveles de autonomía del Estado.

Diagrama 6. Gobernanza – Naturaleza cambiante



El último atributo representado en el *Diagrama 6*, expresa la mutabilidad de la gobernanza y la posibilidad de ser contextualizada en cualquier situación de análisis como en el SH de la ciudad de Medellín. En este diagrama complejo sobre la *Naturaleza cambiante* de la gobernanza *Diagrama 6*, se muestra cada uno de los atributos de la gobernanza con todas las configuraciones causales halladas y analizadas de manera individual mediante los diagramas simples, para hacer más fácil su comprensión y posteriormente se hace más complejo mediante la unión de todos los análisis separados intencionalmente.

6. Análisis de resultados

Ahora, para identificar si algún factor obstaculiza la generación de contextos de gobernanza en el SH, en la Tabla 4, se analizan cada uno de los factores obstaculizadores de Aguilar relacionados con los mecanismos de transmisión identificados en el análisis simple de los diagramas causales y su impacto en los atributos de la gobernanza, de esta manera, se podrá evidenciar los atributos (en negrita) que no están contribuyendo en la construcción de la gobernanza en el SH de la ciudad.

Tabla 4. Análisis de los factores obstaculizadores de la gobernanza

Factor obstaculizador	Mecanismos de transmisión en la ciudad	Implicación local en la gobernanza (atributos impactados)	Actores o contextos implicados
Asistencia estatal	Presencia de asistencia y no asistencialismo estatal, generando mitigación de niveles de pobreza, llevando a niveles óptimos de convivencia y buscando la educación de la comunidad.	Autonomía relativa del estado (-) Intervención de actores (-) (+) Estructuras gubernamentales horizontales (+)	Poderes públicos, sector privado, sociedad civil, sistemas de ciencia y tecnología, sistema de justicia, finanzas públicas, sistema institucional y políticas públicas.
Convivencia y supervivencia social	Problemas en la convivencia que genera una mayor intervención de actores, pero a su vez un reforzamiento de la pobreza, llevando a una mayor autonomía del Estado en la toma de decisiones públicas.	Intervención de actores (+) Autonomía relativa del estado (+)	Poderes públicos, sociedad civil, sistema de justicia, finanzas públicas, sistema institucional y políticas públicas.
Pobreza y desigualdad	Existencia de contextos de pobreza y pobreza extrema. Menor posibilidad de invertir en formación y con alta probabilidad de reforzar los problemas de convivencia social. En algunos casos, población con interés de mantener la característica de dependiente estatal.	Autonomía relativa del estado (+) Intervención de actores (+) Estructuras gubernamentales horizontales (-)	Poderes públicos, sociedad civil, sistema de justicia, finanzas públicas, sistema institucional y políticas públicas.
Capital humano formado	La formación es una herramienta fundamental para la superación de la pobreza y la construcción de liderazgos en la comunidad; teniendo esta última, una estrategia clara para procurar la transferencia del conocimiento en la ciudad.	Autonomía relativa del estado (-) Intervención de actores (+) Estructuras gubernamentales horizontales (+) Consolidación de acuerdos (+) Complejidad del sistema de actores (+)	Poderes públicos, sector privado, sociedad civil, finanzas públicas y políticas públicas.

Factor obstaculizador	Mecanismos de transmisión en la ciudad	Implicación local en la gobernanza (atributos impactados)	Actores o contextos implicados
Desarrollo de fuentes de información/Conocimiento	Existencia de una política de datos abiertos a nivel nacional e internacional garantiza un conocimiento permanente del Estado y facilitando los procesos de aprendizaje.	Autonomía relativa del estado (-) Intervención de actores (+) Estructuras gubernamentales horizontales (+) Consolidación de acuerdos (+)	Poderes públicos, sociedad civil, sistemas de ciencia y tecnología, administración pública, finanzas públicas, sistema institucional y políticas públicas.
Desarrollo financiero/Productivo/Tecnológico	Se reconocen los beneficios de la capacitación en conocimientos específicos, generando capacidades cognitivas en la población que a su vez beneficia el desarrollo financiero, productivo y tecnológico.	Intervención de actores (+) Estructuras gubernamentales horizontales (+) Consolidación de acuerdos (+)	Sector privado, sociedad civil, sistemas de ciencia y tecnología, sistema institucional.
Articulación social	Los actores institucionales, son renuentes a abrir espacios de participación efectiva con la comunidad, con articulaciones por fuera del Estado en dónde la información se vuelve asimétrica.	Intervención de actores (+) Consolidación de acuerdos (-) Autonomía relativa del estado (+)	Poderes públicos, sector privado, sociedad civil, administración pública, finanzas públicas, sistema institucional y políticas públicas.

En primer lugar, la *Asistencia estatal* se puede encontrar en una línea muy delgada en la mitigación de las carencias de gran parte de la población de la ciudad; por un lado, procurando políticas neoliberales de apoyo y promoción a la empresa como el mecanismo por el cual la población vulnerable, mediante las leyes del mercado logre estar en la senda del crecimiento económico, pero dónde el Estado asumirá los riesgos de una población carente de toda herramienta de superación de la pobreza y encontrándose en un círculo vicioso que profundiza sus problemáticas sociales; por otro lado, puede existir un Estado benefactor, donde la política asistencialista es protagonista, generando una total dependencia del Estado para superar estados de vulnerabilidad y en algunos casos, procurando permanecer vulnerables para tener un sustento estatal permanente, polizones que pretenden vivir del Estado y por su condición de dependientes estatales, permiten la *Autonomía relativa del Estado* en todas sus actuaciones y así mismo, afectando la gobernanza en el territorio.

En la ciudad de Medellín, se mantiene una situación de *Asistencia estatal* y no de asistencialismo, esto evidenciado en la focalización de la inversión en la población vulnerable, en dónde el Estado apoyado en sistemas de información, hace seguimiento a

beneficiarios de la oferta institucional, evitando el comportamiento polizón de algunos actores; esto, teniendo en cuenta la existencia de recursos escasos sin posibilidad de la inversión populista, pero logrando un equilibrio y evitando que se acentúe alguno de los dos extremos.

Cuando se habla de las mayores carencias sociales de la ciudad de Medellín, se puede hablar de bajos niveles de *Convivencia/Supervivencia social*, sostenida por contextos de *Pobreza/Desigualdad* como problemáticas reconocidas para un gran número de la población, por ejemplo en Medellín 14,2% y 3,6% según datos de 2017, es considerada en condiciones de pobreza y pobreza extrema respectivamente (Medellín cómo vamos, 2017). Si bien este tipo de problemáticas incentiva la *Intervención de actores* para exigir al Estado estrategias de mitigación efectivas, por otro lado, la dependencia del asistencialismo estatal para sobrevivir, puede incrementar los niveles de *Autonomía relativa del Estado* y así mismo afectar a la gobernanza, siendo en algunos escenarios una buena opción, el no procurar soluciones definitivas para garantizar la participación activa y permanente de los actores.

En la ciudad existen casos particulares en los que se evidencia el aprovechamiento de la comunidad de los beneficios del Estado; situaciones como la invasión de predios privados en zonas de ladera y el lucro de ilegales, en la venta irregular de estos, situación que prevalece en las Comunas 6, 8 y 13 según información suministrada por expertos, hace que aunque exista una problemática de vulnerabilidad de cierta población, sea complicado distinguir la población que en verdad demanda atención estatal, de aquella que solo quiere lucrarse de la ayuda del Estado, en la adquisición de más de una vivienda de interés social en el caso del SH.

El *Capital humano formado* es transversal a varios atributos, cuando los actores tienen conocimientos territoriales, serán importantes para procurar *Estructuras gubernamentales horizontales*, siempre y cuando, esté interesado en participar de las discusiones e *Interviniendo como actor* político con diferentes iniciativas e intereses, dando *Complejidad al sistema de actores*, garantizando una menor *Autonomía relativa del Estado*, gracias al conocimiento de su funcionamiento y generando ecosistemas de gobernanza. No se debe desconocer, que la *Consolidación efectiva de los acuerdos* dependerá del ciclo de la política, por lo que se puede concluir que los niveles de gobernanza vía la *Consolidación de acuerdos*, será menor, cerca de periodos electorales.

En la ciudad se puede ver un trabajo permanente por la formación de líderes territoriales, con programas como Jóvenes 2020, en donde líderes históricos que hacen esa transición generacional de conocimientos a futuros líderes más jóvenes y estos nuevos líderes con mayores conocimientos técnicos y especializado. Entre las comunas que se puede evidenciar esta dinámica de comunidades más dispuestas a participar, se destacan Villa Hermosa, San Javier y Popular según el número de ideas de proyectos presentadas a Presupuesto Participativo para la vigencia 2018, con 23, 19 y 18 (Alcaldía de Medellín, 2019b) respectivamente, hayan sido estas ideas priorizadas o no. Son territorios con la capacidad de

discutir temas puntuales con los expertos institucionales, logrando las dinámicas sociales adecuadas para escenarios de gobernanza en el territorio.

Por cuanto al *Desarrollo de fuentes de información/Conocimiento*, en la ciudad de Medellín esta es una variable externa no manipulable a nivel local. Políticas de datos abiertos a nivel nacional e internacional garantiza un conocimiento permanente del Estado, permitiendo con esto menores niveles de *Autonomía relativa del Estado* y mayores niveles de gobernanza. Otro factor que tiene un comportamiento similar es el del *Desarrollo financiero/Productivo/Tecnológico*, el cual depende de las condiciones macroeconómicas, que muchas veces escapan de las políticas locales y dependen más de las políticas nacionales; lo que es claro, son los beneficios del *Capital humano formado* para el sector privado, incentivando la capacitación en conocimientos específicos a la población trabajadora, conocimientos que benefician la argumentación discursiva en diferentes escenarios al laboral e impactando de manera indirecta los atributos de la gobernanza como la *Intervención de actores*, generando *Estructuras gubernamentales horizontales* y *Consolidación de acuerdos*, de manera positiva.

La problemática más importante que se hayo en este análisis del SH, tiene que ver con la renuencia de los actores institucionales en la apertura de espacios de *Articulación social* y participación efectiva, esto debido a los costos en la gestión de los proyectos que esto implicaría. Si bien en la ciudad de Medellín existen espacios para la discusión política y la *Consolidación de acuerdos* como la actualización y ajuste del PEHMED, construcción de planes de desarrollo locales, dinamizaciones por cuenta del presupuesto participativo, comisiones accidentales o audiencias de control político; la creación de este tipo de espacios se convierte más en una obligación, que es una actividad con beneficios para la institucionalidad, vía la información valiosa de las ejecuciones de proyectos que podría extraer de las población que al final será impactada por las obras del Estado.

7. Conclusiones y recomendaciones

- Luego de hacer un recuento por cada uno de los factores obstaculizadores definidos por Aguilar (2010), se evidencia que los factores que limitan la construcción de la gobernanza son *Asistencia estatal*, *Convivencia/Supervivencia social*, *Pobreza/Desigualdad* y *Articulación social*.
- Si bien la *Asistencia estatal*, logra generar efectos positivos en la disminución de los niveles de pobreza y reduce los problemas de convivencia; en una población desconfiada y desinteresada en la participación política, generará un efecto negativo en la construcción de gobernanza al disminuir la *Intervención de actores*.
- Para no llegar a estos casos, se recomiendan políticas de asistencia estatal, acompañadas de programas de corresponsabilidad, formación de liderazgos territoriales y herramientas para la sostenibilidad económica, haciendo que la población se convierta en veedores permanentes de los recursos públicos. Así se podría garantizar la *Intervención de actores* y la mitigación de las problemáticas sociales sin afectar la gobernanza o mejorándola en el territorio.

- En cuanto a los factores *Convivencia/Supervivencia social* y *Pobreza/Desigualdad*, es claro que en la ciudad no existe una política asistencialista, debido en parte a los límites presupuestales existentes, lo que obliga a la priorización de los recursos. La existencia de problemas de inseguridad, pobreza y desigualdad en algunas comunas, hacen que el Estado sea tan autónomo, como grave sea la situación que en el territorio se dé.
- Se debe avanzar en políticas como Parceros de la Secretaría de Seguridad y la implementación de la Política Pública de Cultura Ciudadana de la Secretaría de Cultura Ciudadana, como apuestas de largo plazo que deben continuar, para asegurar la mitigación de la inseguridad en la ciudad; así, como políticas de educación formal como generadora de oportunidades para la comunidad, mitigación de la pobreza y eliminación de barreras entre los diferentes actores, logrando estructuras gubernamentales más horizontales.
- En cuanto a la *Articulación social*, es sumamente nocivo para un contexto de gobernanza el que los actores gubernamentales prefieran no abrir espacios de participación a otros actores, para esto se deben analizar mecanismos para hacer que los beneficios de la participación en todas las etapas sean tenidos en cuenta dentro de las estrategias estatales y esto no genere mayores costos en su implementación final.
- Se deben analizar factores comunes en escenarios de participación constructivos. Por ejemplo, características como la planificación de mediano plazo de las estrategias incluyendo los tiempos de la participación y revisión de los procesos por parte de la comunidad, justificación con argumentos claros por parte de todos los actores participantes, relaciones de confianza con la institucionalidad y alineación de intereses, pueden ser algunas de las condiciones en las que se puede lograr escenarios de gobernanza y de *Consolidación de acuerdos*.
- Otro aspecto que reduce los costos de la participación de actores, debe ser la oferta de líderes territoriales dispuestos a representar los intereses de la comunidad, cuando se evidencie la búsqueda de intereses políticos particulares por parte de un líder, sirviendo de mecanismos de pesos y contrapesos, a las dinámicas electorales clientelares entre ediles y concejales, que en muchos casos hacen lentos los procesos con el objetivo de figuración política.
- Los costos que representa incluir en las discusiones políticas a otros actores, hace que se genere la *Articulación social* en dónde se excluye al Estado, un tipo de gobernanza policéntrica con la que se busca la unión de actores con intereses comunes para solicitar la inclusión o el reconocimiento de deudas históricas con la comunidad. Este tipo de dinámicas hace que se asuman riesgos en la desinformación por parte de actores con intereses particulares y no colectivos.
- La creación de escenarios de participación en el SH como el Consejo Consultivo Municipal de la Política Habitacional de Medellín – CCMPH, será la herramienta que permita la *Articulación social* y la *Consolidación de acuerdos*, que escape a las dinámicas electorales siempre y cuando la elección de sus representantes sea contra cíclica a las elecciones de políticos y mantenga una autonomía interinstitucional sin protagonismos evidentes.

- Se podrá afirmar que, aunque en el SH hay apuestas por parte del Estado en la construcción de gobernanza, existen problemas de los mecanismos de participación en la *Articulación social* de actores, que llevan a una baja *Consolidación de acuerdos* institucionales; sumado a esto, problemas de seguridad, convivencia y desigualdad hacen que la ciudad se aleje de los nuevos procesos de democracia electiva y la administración tenga una mayor papel en la *Autonomía relativa del estado*, en cuanto a las decisiones de lo público.
- Este tipo de herramientas de análisis, sirven como una forma de poder organizar de manera más o menos coherente un análisis tan complejo, con dinámicas sociales tan cambiantes e interrelacionadas. No asegura una comprensión total, pero al menos da pistas de las configuraciones causales más importantes y en las que se debería centrar el análisis. Este trabajo no pretende ser el marco irrefutable de las dinámicas de gobernanza en el SH de la ciudad de Medellín, pero sí puede ser el inicio de discusiones sobre la política local en torno a la gobernanza, análisis que, sobre la misma estructura de atributos y factores obstaculizadores, puede servir para cualquier tipo de contexto o sistema social.
- Con los factores que obstaculizan la gobernanza evidenciados en este trabajo, se señalan algunas características con las que se podría construir gobernanza en el SH de la ciudad de Medellín, mejoras que podrán ser parte de la agenda del CCMPH, cuando esta entre en funcionamiento y podrán ser parte de un trabajo futuro.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. (Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, Ed.). Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alcaldía de Medellín. Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín, Gaceta Oficial Número 4267 § (2014). Colombia. Retrieved from <http://ow.ly/EhmL50qmne0>
- Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo Medellín “cuenta con vos,” Pub. L. No. Acuerdo 3, Gaceta oficial Número 4361 534 (2016). Medellín, Colombia. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- Alcaldía de Medellín. Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2018, Gaceta Oficial Número 4490 § (2017). Retrieved from <http://ow.ly/e9qx50u7ZLO>
- Alcaldía de Medellín. Conformación del Consejo Consultivo Municipal de Política Habitacional, Gaceta Oficial Número 4602 § (2019). Retrieved from <http://ow.ly/KrXk50uT9rn>
- Alcaldía de Medellín. (2019b). MEData. Retrieved July 17, 2019, from <http://medata.gov.co/>
- Arenas, J. C., & Escobar, J. C. (2000). Discursos políticos y resultados electorales en Medellín durante los años noventas. *Estudios Políticos*, (16), 73–99. Retrieved from <http://ow.ly/G2VC50qWLhQ>
- Arias, M. F. (2014). Trilateralismo y política norteamericana en la década del 80 : el caso de la administración Reagan. *Estudios Internacionales*, 19(75), 371–391. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1986.15697>
- Bevir, M. (2011). Governance as theory, practice and dilemma. In *The SAGE Handbook of Governance* (1st ed., pp. 1–576). Berkeley: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- Bowles, S., & Gintis, H. (2002). Social Capital And Community Governance. *The Economic Journal*, 112(483), 419–436. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-0297.00077>
- Campbell, B. (2000). *Gouvernance: un concept apolitique?* Dourdan.
- Cano-Blandón, L. F. (2011). Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿Modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local? *Estudios de Derecho*, 68(151), 125–153. Retrieved from <http://ow.ly/sHu250r7eKw>
- Castro-Buitrago, E. (2011). Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental. *Opinión Jurídica*,

- 10(20), 33–56. Retrieved from <http://ow.ly/on0h50qoqjA>
- CEHAP, Alcaldía de Medellín, & ISVIMED. (2019). *Informe de análisis de actores para el Plan Estratégico Habitacional de Medellín (PEHMED) 2030*. Medellín.
- CEHAP, Alcaldía de Medellín, ISVIMED, & Corporación Viva la Ciudadanía. (2011). *Plan Estratégico Habitacional de Medellín*. Medellín.
- Eslava, A., Mesa, J. P., Toro, J., & Zapata, P. (2015). Las comunidades conjugan los verbos contener y resistir. In *Territorio, Crimen, Comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín* (pp. 309–362). Medellín: Universidad EAFIT, Open Society Foundations. Retrieved from <http://ow.ly/JBqk50qHJpK>
- Foresti, M., Wild, L., Rodriguez Takeuchi, L., & Norton, A. (2014). Governance targets and indicators for post 2015: an initial assessment. *Research Reports and Studies*, (January 2014), 1–28. Retrieved from <http://ow.ly/ga6K50qOYxr>
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Galeano, J. P. (2009). La gobernanza y la gobernabilidad ambiental un estudio desde el modelo de geografía y desarrollo. El caso de los alimentos transgénicos. *Diálogos de Saberes: Investigaciones Y Ciencias Sociales*, (31), 73–92. Retrieved from <http://ow.ly/AcGB50qMVJk>
- González-Moreno, Á. P. G.-M. (2019). Las esferas del gobierno abierto. Una aproximación desde la teoría de la democracia. *Forum*, 15, 147–170. Retrieved from <http://ow.ly/kPPw50wlBkj>
- Grau, O. (2014). Gobernanza y redes de políticas públicas: el caso de la política habitacional chilena. *Gestión Y Análisis de Políticas Públicas*, (12). <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i12.10209>
- Hubert, M. (2009). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en America Latina* (1st ed.). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos UMIFRE CNRS/MAEE. Retrieved from <http://ow.ly/Kd4a50qtJfk>
- INEGI. (2017). Governance: a conceptual and methodological review. *In Numbers, Statistical Analysis Reports*, 1(8), 1–69. Retrieved from <http://ow.ly/EVi550qP7mq>
- INEGI. (2019). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. Retrieved April 18, 2019, from <http://ow.ly/v3tK50qPaMu>
- Launay, C. (2006). El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. In *Usos y desafíos del concepto de gobernanza en Colombia* (pp. 1–5). Bogotá: Centre d'investigation et Education Populaire CINEP. Retrieved from <http://ow.ly/sQ8P50qTU1D>

- Launay, C. (2008). Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia. In *Primer Congreso de Ciencias Políticas* (pp. 1–11). Bogotá. Retrieved from <http://ow.ly/Rb9u50qmxJw>
- Leyva, S., & Agudelo, L. F. (2013). ¿Un concejo que se transforma?: el análisis de las relaciones de gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2011. *Semestre Económico*, 16(33), 181–206. Retrieved from <http://ow.ly/ITuk50qpcFp>
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad* (1st ed.). México: Herder. Retrieved from <http://ow.ly/gtLU50qmBuV>
- Medellín cómo vamos. (2017). Informe de indicadores objetivos sobre cómo vamos en pobreza, desigualdad y demografía. In *Informe de calidad de vida de Medellín* (p. 31). Medellín. Retrieved from <http://ow.ly/gPqN50v0xHv>
- Medellín cómo vamos. (2018). Informe de Calidad de Vida de Medellín de 2018. In *Informe de calidad de vida de Medellín* (p. 71). Medellín. Retrieved from <http://ow.ly/rlA150v5rwQ>
- Morecroft, J. (2007). *Strategic Modelling and Business Dynamics: A Feedback Systems View*. Chichester, UK: John Wiley & Sons.
- Ostrom, E. (2007). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(5), 15–70.
- Ostrom, E., & Janssen, M. A. (2006). Governing Social-Ecological Systems. In L. Tesfatsion & K. L. Judd (Eds.), *Handbook of computational economics* (1st ed., Vol. 2, pp. 1465–1509). Amsterdam: Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0021\(05\)02030-7](https://doi.org/10.1016/S1574-0021(05)02030-7)
- Pidd, M. (1999). Just modeling through : A rough guide to modeling. *Interfaces*, 29, 118–132.
- Prats, J. (2006). *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. (Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Ed.) (1st ed.). Barcelona. Retrieved from <http://ow.ly/UP2w50qtEqy>
- RAE. (2018). Real Academia Española. Retrieved April 15, 2019, from <http://ow.ly/M2QW50qojVg>
- Ramírez, M. F., & Franco, M. H. (2016). Presupuesto participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín. *Reflexión Política*, 18(35), 130–142.
- Revesz, B. (2006). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. In *Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina”* (pp. 19–21). Cochabamba. Retrieved from <http://ow.ly/azzC50qmwLm>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance,*

- reflexivity and accountability*. (Open University Press, Ed.). Philadelphia. Retrieved from <http://ow.ly/CcVA50qs4q7>
- Sanabria, P. (2017). Construcción de Gobernabilidad y Capacidad Institucional para la Renovación Urbana: Análisis del Modelo de Gobernanza y Descentralización de Medellín. In E. J. Grin, J. Hernández Bonivento, & F. Abrucio (Eds.), *Análisis del Modelo de Gobernanza y Descentralización de Medellín* (pp. 97–116). Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile. Retrieved from <http://ow.ly/94QS50sUloj>
- Schultz, T. (1963). *The economic value of education*. (Columbia University Press, Ed.). New York.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday Currency.
- Solá, A. (2000). La traducción de Governance, en Punto y Coma. *Boletín de Los Traductores Españoles de Las Instituciones de La Unión Europea*, 65, 1–13. Retrieved from <http://ow.ly/rFPr50qntiI>
- Sterman, J. D. (2000). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. (S. Isenberg, Ed.) (2nd ed.). Boston, U.S.: McGraw-Hill.
- UNDP. (2011). Governance Principles, Institutional Capacity and Quality. In *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty* (pp. 270–292). New York: UNDP. Retrieved from <http://ow.ly/ikAO50qI9ff>
- Vásquez, T. (2006). La Constitución del 91, entre los derechos y el modelo de desarrollo. In *Usos y desafíos del concepto de gobernanza en Colombia*. Bogotá. Retrieved from <http://ow.ly/12JQ50qTYrW>
- Weber, M. (1979). *El político y el científico. El político y el científico*. Madrid, España.

Anexo 1. Clasificación de actores

#	Actores Subsistema Habitacional	Fuente	Componentes Esenciales	Observaciones (Aguilar, 2010)
1	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	PEHMED 2030 (CEHAP et al., 2019)	Poderes públicos	A este grupo pertenecen los actores intergubernamentales que se relacionan con la ciudadanía, los acuerdos, convenios bi o multilaterales, condicionamientos y obligaciones que provienen de asociaciones internacionales. Las normas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, así como el sistema de partidos.
2	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural			
3	Ministerio de Medio Ambiente			
4	Área Metropolitana del Valle De Aburrá			
5	Empresa VIVA de Antioquia			
6	Personería de Medellín			
7	Departamento Administrativo de Planeación Municipal			
8	Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres – DAGRD			
9	Secretaría de Seguridad y Convivencia			
10	Secretaría de Medio Ambiente			
11	Secretaría de Gestión y Control Territorial			
12	Secretaría de Desarrollo Económico			
13	Secretaría de Salud			
14	Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED			
15	Empresas Públicas de Medellín – EPM			
16	Curadurías			
17	Secretaría de Infraestructura Física			
18	Secretaría de Suministros y Servicios Subsecretaría de Gestión Bienes			
19	Secretaría General de Medellín			
20	Concejo de Medellín			
21	Camacol		Sector privado	

#	Actores Subsistema Habitacional	Fuente	Componentes Esenciales	Observaciones (Aguilar, 2010)
22	La Lonja de Propiedad Raíz	PEHMED 2030 (CEHAP et al., 2019)		Actores clave que estimulan la productividad, la innovación y la prosperidad sostenida a partir de la producción de la riqueza.
23	Sector Financiero			
24	Aseguradoras			
25	Consejo Territorial de Planeación	PEHMED 2030 (CEHAP et al., 2019)	Sociedad civil	Actores fundamentales para la creación de lazos morales y afectivos que integran a personas y familias, contribuyendo un interés por el bienestar del social.
26	Población pobre y/o vulnerable			
27	Organizaciones populares de vivienda – OPV			
28	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	PEHMED 2030 (CEHAP et al., 2019)	Sistemas de ciencia y tecnología	Realizan actividades sistemáticas de análisis de información e investigación sobre realidades naturales y sociales para la toma de decisiones eficientes y eficaces para alcanzar los objetivos sociales.
29	Corantioquia			
30	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM			
31	Departamento Administrativo de la Función Pública	PEHMED 2030 (CEHAP et al., 2019)	Administración pública	Considera integralmente la normatividad, estructura organizativa, procesos, procedimientos, reglas de operación y esquemas de control de gestión de Estado. Su organización definirá en gran medida la calidad de la gobernanza.
7	Departamento Administrativo de Planeación Municipal			
20	Concejo de Medellín			
32	Rama judicial	Propuesta	Sistema de justicia	Fiscales y jueces del Estado, la labor preventiva y coactiva de las policías, además de las sanciones disuasivas y con imparcialidad.
9	Secretaría de Seguridad y Convivencia	PEHMED 2030 (CEHAP et al., 2019)		
7	Departamento Administrativo de Planeación Municipal	PEHMED 2030 (CEHAP et al., 2019)	Finanzas públicas	Tiene que ver con la cantidad de recursos que el Estado requiere para poder operar, desarrollar en modo eficiente las políticas, programas y servicios públicos garantizando el equilibrio entre los ingresos y egresos, evitando déficits y asignando los recursos con racionalidad.
No agrupan actores			Sistema institucional	Aseguran el ejercicio de las libertades económicas de propiedad y los derechos civiles; son normas institucionales que más que agrupar un grupo de actores es un contexto normativo en el que se mueven los demás componentes.
			Políticas públicas	Se considera un contexto integrador de todos los componentes esenciales de la gobernanza, representa el punto donde se plasma y es visible la gobernanza. Por ello, no agrupa un número de actores, puesto que los integra a todos en diferentes niveles del análisis.

Anexo 2. Expertos entrevistados

Nombre	Experiencia	Institución	Tipo de actor
Adriana González Osorio	Departamento Administrativo de Planeación	Alcaldía de Medellín	Poderes públicos Administración pública Finanzas públicas
Alejandro Londoño	Asesor de política criminal de la ciudad de Medellín.	Alcaldía de Medellín	Poderes públicos Sistema de justicia
Andrea Arroyave Mejía	Equipo de política pública de Cultura Ciudadana	Alcaldía de Medellín	Poderes públicos
Arlex Arbey López Lopera	Líder de corporación civil	Corporación Convivamos	Sociedad civil
Claudia Velásquez Higueta	Subdirección de Planeación	ISVIMED	Poderes públicos
Daniel Marín Restrepo	Mesas de trabajo, comunidad y Concejo de Medellín	ISVIMED	Poderes públicos Administración pública
Edwar Alexis Calderón Calderón	Investigador de Urbam	Universidad EAFIT	Sistema de ciencia y tecnología
Lina Marcela Calle	Subsecretaría de gobierno local y convivencia	Alcaldía de Medellín	Poderes públicos Sistema de justicia
María Cristina Ramírez Toro	Investigadora, actualización del PEHMED 2030	Universidad Nacional	Sistema de ciencia y tecnología
Santiago Silva	Subsecretario de Ciudadanía Cultural	Alcaldía de Medellín	Poderes públicos
Catalina Carmona Sánchez	Gerencia de Vivienda e Infraestructura	Comfenalco Antioquia	Privado