

PRÁCTICAS POLÍTICAS EN LA CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO DE  
INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS DE  
CUATRO CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL EN EL VALLE DE  
ABURRÁ.

CLAUDIA MARÍA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

UNIVERSIDAD DE ANTIQUIA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA  
MEDELLÍN  
2007

PRÁCTICAS POLÍTICAS EN LA CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO DE  
INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS DE  
CUATRO CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL EN EL VALLE DE  
ABURRÁ.

CLAUDIA MARÍA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

Asesor  
Juan Carlos Arenas Gómez  
Instituto de Estudios Políticos

UNIVERSIDAD DE ANTIQUIA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA  
MEDELLÍN  
2007



## INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

### MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

#### ACTA DE SUSTENTACIÓN 10

Agosto 1 de 2007

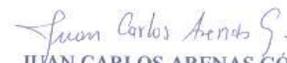
En Medellín a un día del mes de agosto de 2007, siendo las 3:00 p.m., se llevó a cabo la sustentación del trabajo de investigación titulado "*Prácticas políticas en la configuración y desarrollo de instancias de participación en la gestión pública. Análisis de cuatro Consejos municipales de política social en el Valle de Aburrá*", presentado por la estudiante Claudia María González Hernández, del programa de Maestría en Ciencia Política.

Estuvieron presentes los profesores Juan Carlos Arenas Gómez en calidad de asesor, Luisa Fernanda Cano Blandón y Luis Alfredo Atehortúa Castro en calidad de evaluadores.

La aspirante realizó su intervención presentando a los jurados y a los asistentes los puntos centrales de la investigación.

Realizada la disertación por parte de la estudiante, y las intervenciones y preguntas del jurado y de los asistentes, los miembros del jurado solicitan por unanimidad al Consejo de Dirección del Instituto de Estudios Políticos que el trabajo de investigación sea **ACEPTADO** como requisito para optar al título de **Magíster en Ciencia Política**.

Para constancia firman la presente acta,

  
JUAN CARLOS ARENAS GÓMEZ  
Asesor

  
LUISA FERNANDA CANO BLANDÓN  
Evaluadora

  
LUIS ALFREDO ATEHORTÚA CASTRO  
Evaluador

  
FABIO H. GIRALDO JIMÉNEZ  
Director Instituto de Estudios Políticos

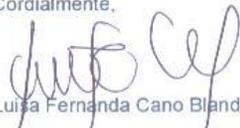
Ciudad Universitaria: Calle 67 N.º 53-108, bloque 14, oficina 209  
Teléfono: 210 56 90 • Fax: 210 59 60 • Nit: 890.980.040 8  
Apartado: 1226 • E-mail: iepdir@quimbaya.udea.edu.co  
Medellín - Colombia

Medellín, 23 de julio de 2007

Señores  
Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia

Una vez leída la versión con modificaciones del trabajo de grado "*Prácticas políticas en la configuración y desarrollo de instancias de participación en la gestión pública. Análisis de cuatro Consejos Municipales de la Política Social en el Valle de Aburrá*", elaborado por Claudia María González Hernández para aspirar al título de magister en Ciencia Política, considero que el trabajo da cuenta de las modificaciones sugeridas en el concepto emitido en mi calidad de evaluadora en marzo del año en curso y, por tanto, es posible la sustentación oral del mismo en la fecha que el Instituto considere pertinente.

Cordialmente,



Luisa Fernanda Cano Blandón  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Medellín 24 de julio de 2007

Profesor  
Juan Carlos Vélez Rendón  
Coordinador de postgrados  
Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia  
Medellín

Cordial Saludo

El pasado 29 de marzo del presente año emití concepto sobre el trabajo denominado “Prácticas en la implementación de los consejos municipales de política social” de la estudiante Claudia María González Hernández, para optar al título de Magíster en Ciencia Política.

El concepto en términos generales sugería mejoras substanciales en lo concerniente a aspectos de forma y sobre fundamentos teóricos ausentes en el trabajo que tendrían relación directa con el objeto de estudio.

Luego de revisado el trabajo y con modificación del título por: **“Prácticas políticas en la configuración y desarrollo en la participación en la gestión pública. Análisis de cuatro consejos municipales de la política social en el Valle de Aburrá”**. Me permito plantear lo siguiente:

- Se constata que la reorientación en la estructura del informe final, le permite mayor coherencia en cuanto la distribución de los apartados, dándole un sentido más acorde en relación a las características de una tesis de Maestría-
- La vinculación de los referentes teóricos sobre políticas públicas permite que el trabajo tenga un fundamento teórico acorde con la naturaleza del objeto de estudio y una relación más directa con los aportes específicos para el análisis desde la Ciencia Política.
- Por lo tanto, se **Aprueba** este trabajo como requisito para optar al título de Magíster en Ciencia Política.

Atentamente



Luis Alfredo Atehortúa Castro,  
Profesor  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Universidad de Antioquia

## AGRADECIMIENTOS

Para el desarrollo y ejecución de esta investigación fue importante la colaboración y apoyo brindada por los coordinadores y miembros de los Consejos de Política Social de los municipios seleccionados. Agradezco a: Gloria Isabel Goetz Mora, Sandra Milena Robayo Noreña, Beatriz Carmona Monsalve, coordinación CMPS municipio de Barbosa; Nayib Carrasco, coordinación CMPS municipio de Bello; Gloria Cristina Ortiz Cano, coordinadora municipio de Itagüí; Ricardo Castrillo Quintero, coordinador municipio de Envigado, el haberme permitido ingresar a los consejos y la ayuda proporcionada en relación con la información dada acerca del proceso CMPS.

Igualmente mis agradecimientos, a los funcionarios públicos y líderes comunitarios que brindaron sus opiniones y conocimientos acerca de su experiencia vivida en el CMPS.

## CONTENIDO

<b>LISTA DE TABLAS</b> .....	<b>9</b>
<b>LISTADO DE ANEXOS</b> .....	<b>10</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>12</b>
<b>1 MEMORIA METODOLÓGICA</b> .....	<b>15</b>
1.1 MUNICIPIOS SELECCIONADOS Y SUS CARACTERÍSTICAS .....	16
1.2 MOMENTOS Y/O PROCESOS DESARROLLADOS .....	17
<b>2 PRÁCTICAS POLÍTICAS COMO EXPRESIÓN DE LOS SENTIDOS Y USOS DADOS POR LOS ACTORES SOCIALES A LA DIRECTRIZ DE CREACIÓN DE LOS CMPS</b> .....	<b>20</b>
2.1 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	21
2.2 PRÁCTICAS POLÍTICAS .....	25
2.3 NUEVO INSTITUCIONALISMO .....	27
2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	29
<b>3 CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL, ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>35</b>
3.1 PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....	35
3.2 ANTECEDENTES EN LA AMPLIACIÓN DE LOS ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....	37
3.3 NORMAS ARTICULADAS A LA DIRECTRIZ DE CREACIÓN DEL CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL .....	40
3.4 TRADUCCIÓN DE LA NORMATIVIDAD, DIRECTRICES INSTITUCIONALES PARA LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL.....	45
<b>4 IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL</b> .....	<b>51</b>
4.1 TRADUCCIÓN DE LAS DIRECTRICES, DADAS POR LA AGENCIA IMPULSORA (ICBF), AL MUNICIPIO PARA LA CREACIÓN DEL CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL.....	51
4.1.1 <i>Qué es el Consejo Municipal de Política Social y para qué se crea en el municipio</i> .....	51
4.1.2 <i>Actores convocados</i> .....	54
4.1.3 <i>Funciones / atribuciones dadas a los consejos</i> .....	58
4.2 <b>MARCOS DE ACTUACIÓN, REGLAS Y PROCEDIMIENTOS, CON LOS CUALES SE INSTITUCIONALIZAN LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE LA POLÍTICA SOCIAL</b> .....	62
4.2.1 <i>Sentidos y características dados al Consejo Municipal de Política Social en la práctica por los actores.</i> .....	62
4.2.2 <i>Institucionalización de los Consejos Municipales de Política Social</i> .....	68
<i>Reglas de acceso y conformación del escenario</i> .....	77
<b>5 USOS Y PRÁCTICAS POLÍTICAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE LA POLÍTICA SOCIAL</b> .....	<b>89</b>

5.1	CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL BARBOSA.....	91
5.2	CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL BELLO.....	95
5.3	CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL ITAGÜÍ.....	98
5.4	CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL ENVIGADO.....	101
<b>A MODO DE CONCLUSIÓN .....</b>		<b>104</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>107</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>111</b>

## LISTA DE TABLAS

	PÁG
Tabla N° 1 Tipologías de políticas	24
Tabla N° 2 Unidad de análisis	36
Tabla N° 3 Sentidos dados según los documentos del ICBF al CMPS	55
Tabla N° 4 Sentidos y significados del CMPS según acuerdo/ decreto de creación municipal	56
Tabla N° 5 Actores convocados según decreto/acuerdo municipal	58
Tabla N° 6 Sentidos y variables de Observación en relación a las prácticas políticas	92

## LISTADO DE ANEXOS

- Anexo 1 Caracterización de la situación actual del consejo municipal de la política social
- Anexo 2 Criterios para la revisión de decretos y acuerdos municipales de creación del CMPS
- Anexo 3 Guía de entrevista 1 Implementación y adaptación de los CMPS
- Anexo 4 Guía de entrevista 2 Implementación y adaptación de los CMPS
- Anexo 5 Protocolo de observación implementación de los consejos municipales para la política social
- Anexo 6 Categorías para la sistematización y organización de actas y documentos generados por el CMPS
- Anexo 7 Consejos municipales para la política social descripción de casos
- Anexo 8 Características del CMPS según documento inicial de creación
- Anexo 9 Datos generales acorde con la valija ICBF 2005
- Anexo 10 Asociaciones del contexto municipal y vinculación al CMPS Barbosa
- Anexo 11 Asociaciones del Contexto Municipal y Vinculación al CMPS Bello
- Anexo 12 Asociaciones del Contexto Municipal y Vinculación al CMPS Itagüí
- Anexo 13 Asociaciones del Contexto Municipal y Vinculación al CMPS Envigado

## RESUMEN

El presente informe de investigación, *Prácticas políticas en la configuración y desarrollo de instancias de participación en la gestión pública. Análisis de cuatro Consejos Municipales de Política social en el Valle de Aburrá*. Se realizó en el marco de los estudios realizados en la maestría de ciencia política, específicamente en el área de análisis de políticas.

Esta investigación se efectuó, entre el 2004 y el 2006 y tuvo como objeto recuperar las prácticas políticas desarrolladas por los actores en los municipios de: Barbosa, Bello, Itagüí y Envigado, en la implementación de los consejos Municipales de Política Social.

En el se encuentra una descripción de las formas como se traducen las directrices de creación del CMPS desde lo nacional a lo local, y con ello las maneras como es adaptado e implementado el CMPS en cada municipio a partir de la descripción de las prácticas y usos en torno a los cuales se han configurado en la práctica los escenarios. En resumen el texto se organiza en 5 capítulos: Uno, sobre las orientaciones metodológicas seguidas en el abordaje de la investigación. Dos, presentan las orientaciones conceptuales con base en las cuales se reconstruyen los hallazgos. Tres, describen las directrices legislativas y gubernamentales en torno a las cuales se prescribe y organiza la directriz de creación del CMPS, en el contexto del Estado social de derecho y el sistema democrático participativo. Cuatro, presentan las formas por medio de las cuales es adaptado e implementado el CMPS en el contexto municipal, mediante la identificación de las reglas y rutinas sobre las que se institucionaliza en cada municipio. Cinco, se recuperan las prácticas desarrolladas por los actores atendiendo al marco institucional creado. Por último, se presentan a manera de conclusión, los logros, comprensiones y tendencias observadas en la implementación de la directriz política.

## INTRODUCCIÓN.

Esta investigación parte de la experiencia de haber trabajado como facilitadora con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en los procesos de conformación e implementación de los Consejos Municipales de Política Social (en adelante CMPS), en el departamento de Antioquia. El CMPS puede definirse como una institución político - administrativa del nivel local, cuya acción es la de posibilitar la participación de los ciudadanos en los procesos de gestión pública, relacionados con la atención a la población vulnerable, pretendiendo que la prestación del servicio público municipal, sea consecuente con los principios de democratización, descentralización y racionalización del gasto.

En ésta experiencia, se pudo evidenciar que la operatividad y labor de los CMPS, no dependían en exclusiva de asuntos técnicos (desarrollo de ciertos procedimientos), si no también, de los sentidos e intereses de los actores locales. De donde surge la necesidad de buscar herramientas conceptuales y metodológicas para reconocer el conjunto de relaciones e intereses dados a su alrededor. En esta búsqueda, en principio se realizó un acercamiento a los análisis sobre las instancias de participación, con lo cual se pudo comprender los desarrollos evidenciados por éstas, como también surgió la idea de interrogar acerca de las prácticas con las cuales eran implementados los escenarios.

Varios de los autores analizados coincidieron en señalar la irrelevancia de las instancias creadas de manera formal para el desarrollo de una participación real y efectiva, evidenciada en la baja presencia de actores y en la falta de contenido de los procesos corporativos. Los estudios en relación con la participación ciudadana<sup>1</sup> presentan dos tendencias: una explicativa, desde un análisis macro - social, donde se ofrece argumentos sobre la razón por la cual, los resultados de la ampliación democrática, no han sido los esperados, atendiendo a factores sociales, económicos y políticos. Otra descriptiva, en la que se hace énfasis en el comportamiento de las estrategias y la manera como éstas se acercan o no a los ideales normativos.

En definitiva, las investigaciones plantean tres asuntos: Uno, que los objetivos pretendidos con la creación de las instancias formales de participación no fueron logrados por el desfase entre los objetivos que se les pusieron y las posibilidades reales que tenía, dos, es evidente que estas instancias presentan limitantes en su funcionamiento para incentivar la participación y agregar un interés, en pocas palabras funcionar, de acuerdo, con los principios normativos, y tres, que existen vacíos en cuanto a la información empírica y la

---

<sup>1</sup> Entre los estudios revisados se encuentran: CEBALLOS, Miguel y Gerard Martín. Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia. Ed. Ceja. Bogotá. 2001. GUTIÉRREZ, Francisco. Dilemas y paradojas de la transición participativa. Análisis político. N° 29 Sep-dic 1996. URIBE, María Teresa. Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: seminario de Evaluación diez años de la constitución Colombiana, Universidad Nacional De Colombia Junio de 2001. p. 143-156. VELÁSQUEZ, Fabio (compilador). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Ed. Fundación Corona. Junio de 2003.

necesidad de indagar por desarrollos particulares.<sup>2</sup> Puede decirse, se tienen unas hipótesis relacionadas con aspectos macro estructurales, frente al desarrollo de las estrategias de participación. Por tanto, sería pertinente explorar, de manera más profunda, las particularidades de desarrollo de los mecanismos formales en el ámbito local, especialmente aquellos en donde se involucran a los ciudadanos en la gestión pública. En éste orden, se diseña la investigación, centrándose, en la implementación y adaptación hecha por los actores locales de una estrategia particular en desarrollo de las políticas de participación en la gestión pública y de la política social en materia de atención a grupos vulnerables.<sup>3</sup>

Norbert lechener, refiriéndose a los análisis sobre la democracia, expresa: deberíamos prestar más atención a las formas de hacer política, ya que, los modos en que la hacemos tienen que ver con las maneras en que la pensamos.<sup>4</sup> De ahí que, recuperando el modo como es adaptado el escenario en el contexto municipal, reconociendo el marco institucional propio de funcionamiento de cada consejo (reglas y rutinas) y prestando atención a las acciones y relaciones establecidas por los actores en las que el CMPS es el centro, se pueden inspeccionar los sentidos y significados adquiridos sobre el escenario, que no siempre se conjugan con el ideal democrático, pero expresan el uso dado a estos dispositivos en el contexto local y la utilidad obtenida por los actores vinculados.

Finalmente, en la investigación se reconoce, desde el hacer y la puesta en práctica de cuatro experiencias de CMPS, cuál ha sido el uso y sentido dado al escenario por los actores. A través de esto, se hacen aportes a la comprensión de los problemas tenidos en la implementación, como también, se hacen visibles las características adquiridas, que aún con la falta de actores y vacuidad, les permiten tener un lugar en el contexto municipal.

Se parte de lo que dicen y hacen los actores sociales participantes, para analizar los sentidos adquiridos por el CMPS en cada contexto. No se pretendió, aunque pareciese, hacer una evaluación, no interesó

---

<sup>2</sup> En relación a lo anterior, se encuentran las siguientes afirmaciones: “la oferta creciente de herramientas participativas (que incluye el Ministerio del Interior, encargado de la participación y la descentralización) encuentra muy pocos adeptos. Aunque falta mayor evidencia empírica y más tiempo para estar razonablemente seguros.” (Gutiérrez, 1996, p.48). “En la variante que tiene que ver con la gestión pública, los resultados son paradójicos, aunque es bueno señalar que los referentes empíricos son insuficiente, dado el predominio de lo regional y lo local así como, la pluralidad de campos en los que estas formas participativas gestionarías se desenvuelven...” (Uribe, 2001, p.152). “Es evidente que existe insuficiente conocimiento sistemático sobre la relevancia y operacionalidad de estos canales formales de participación, tanto en los diferentes niveles de gobierno, y en particular a nivel local” en definitiva “entre los estudios que tratan la participación ciudadana propiamente dicha, el interés se ha centrado mayoritariamente en las formas de participación política (referéndum, plebiscito, iniciativa popular) en las iniciativas de organizaciones comunitaria informales ONG, o en formas de participación desarrolladas por un sector determinado” (Ceballos, 2000, p.12). Este es un tema “sobre el cual nos hemos acostumbrado a opinar y decir sin tener ningún respaldo empírico o teórico” (Velásquez, 2003, p.15).

<sup>3</sup> Es importante clarificar que la norma que crea el consejo (decreto 1137 de 1999) no lo reconoce como una estrategia para el desarrollo de la gestión pública, sino cómo, un mecanismo que articula diferentes actores para mejorar la gestión del gobierno en materia de atención a grupos vulnerables, por tanto, no se liga a las políticas de participación, sino, al desarrollo de la política social en atención a grupos vulnerables. Este asunto será explicado en el capítulo 3, donde se analizará porqué éste puede reconocerse como instancia de participación en la gestión pública.

<sup>4</sup> LECHENER, Norbert. “El malestar en la política y la reconstrucción de los mapas políticos” En: Culturas políticas de fin de siglo. México. Flacso 1997 p.6

medir si éstos responden a los objetivos para los que fueron creados. El propósito fue establecer una reflexión sobre como se han configurado e implementado, con lo cual se puede ofrecer una visión sobre el funcionamiento de éstos escenarios en el desarrollo de la democracia participativa.

En este recorrido los objetivos propuestos fueron:

#### Objetivo general

Analizar las prácticas políticas mediante las cuales los actores locales de los municipios de Barbosa, Bello, Itagüí y Envigado, han implementado y dado sentido a los CMPS, en el tiempo de funcionamiento de éstos en cada localidad y reconocer sus posibilidades como escenarios de participación en la gestión pública.

#### Objetivos Específicos

Reconocer como se articulan y traducen la directriz de creación de los CMPS al contexto local.

Examinar las prácticas políticas desarrolladas en la conformación y funcionamiento de los CMPS en cada uno de los municipios seleccionados.

Recuperar los sentidos y usos dados por los diferentes actores que conforman el CMPS en cada uno de los municipios.

La revisión analítica a las experiencias de implementación se constituyen en un insumo para las agencias impulsoras, en tanto, reconocer los usos, sentidos, y significados adquiridos en relación con el escenario, posibilita mejorar y reorientar las estrategias mediante las cuales se ha pretendido fortalecer y perfeccionar el funcionamiento de los CMPS en el nivel local. Esto porque, las lecturas hechas al desarrollo de los CMPS, han estado centradas, en que lo acontecido obedece a problemas técnicos, de incapacidad de los agentes gubernamentales para gestionar los procesos, de desconocimiento de herramientas de gestión y manejo de la información.

La pregunta central de esta investigación estuvo dirigida al reconocimiento de las prácticas políticas mediante las cuales los actores locales implementan y dan sentido al CMPS, en el tiempo de funcionamiento en cada uno de los municipios. Para ello, el presente informe da cuenta, en un primer capítulo de las orientaciones metodológicas seguidas en el abordaje de la investigación. En un segundo capítulo se presentan las orientaciones conceptuales con base en las cuales se reconstruyen los hallazgos. En el tercero, se describen las directrices legislativas y gubernamentales en torno a las cuales se prescribe y organiza la directriz de creación del CMPS, en el contexto del Estado social de derecho y el sistema democrático participativo. En el cuarto, se presentan las formas por medio de las cuales es adaptado e implementado en el contexto municipal, mediante la identificación de las reglas y rutinas sobre las que se institucionaliza el CMPS en cada municipio. En el quinto, se recuperan las prácticas desarrolladas por los actores atendiendo al marco institucional propio creado por el consejo. Por último, se presentan a manera de conclusión, los logros, comprensiones y tendencias observadas en la implementación de la directriz política.

## 1 MEMORIA METODOLÓGICA<sup>5</sup>

Toda búsqueda de conocimiento sobre la realidad que nos circunda, nos exige hacer unos recortes de ésta en un espacio tiempo determinado, y nos invita como sujetos en ese proceso de conocimiento a asumir unas bases epistemológicas y teóricas. Ninguna construcción y reconstrucción de conocimiento está ausente del sujeto que conoce, el conocimiento se construye a partir de las nociones e interpretaciones sobre lo que es posible conocer y para que conocer.

El presente trabajo se realiza en un campo epistémico complejo, sobre la idea de que los procesos se desarrollan dialécticamente, es decir, en escenarios de continuo movimiento, los cambios y transformaciones son el producto del encuentro entre estructuras y coyunturas. Retomando a Zemelman, captar el movimiento de lo real involucra reconocer la historicidad del proceso, es decir, las estructuras (marcos culturales, económicos y sociales) orientadoras de los proyectos y las prácticas en las coyunturas, es decir, los momentos de actuación activadores de los proyectos. Desde las estructuras se fijan las condiciones de las alternativas, mientras que desde la coyuntura se determinan alternativas visibles entre las muchas que pueden darse.<sup>6</sup>

Por ello, se hace un recorte de la realidad objeto desde el enfoque de política, en el proceso de implementación, tomando componentes del nuevo institucionalismo para realizar una reconstrucción articulada de los elementos estructurales y coyunturales que configuran la realidad objeto de análisis.

Esta investigación se centra en un análisis micro-social donde el objetivo central fue recuperar las prácticas desarrolladas y los significados dados por los actores al escenario. Por tanto, se enfocó desde una mirada cualitativa en el manejo y análisis de los datos, a partir del método de casos, donde se privilegiaron como estrategias para la generación de la información, la observación participante, las entrevistas cualitativas con los actores, el análisis de contenido a los documentos producidos por los CMPS y el análisis documental de la información de contexto.

Para los estudios de caso, se seleccionaron cuatro municipios del área metropolitana, atendiendo a un reconocimiento previo sobre el funcionamiento de los CMPS en el Magdalena medio, Oriente lejano y algunos municipios del Norte cercano en el departamento de Antioquia. Esto con el objeto de conocer las

---

<sup>5</sup> Entiendo la metodología como el conjunto de procedimientos lógicos que orientaron la formulación del problema, la elección de los casos, la construcción y delimitación de los campos observacionales, y los procedimientos para la generación, organización y análisis de la información. BARTOLINI, Stefano. Metodología de la investigación política En: PASQUINO, Gianfranco. Manual de Ciencia Política. Madrid Alianza .1998 p. 39.

<sup>6</sup> ZEMELMAN, Hugo. "El análisis de lo social como análisis del presente" en: los horizontes de la razón. Tomo I. Dialéctica y apropiación del presente. México. Atropodos.1992 p.29

características presentadas en el proceso del CMPS en municipios con mayor industrialización y complejidad en su desarrollo. Se realizó una elección de casos de manera significativa, no representativa del universo, atendiendo a criterios de heterogeneidad, en las dimensiones analíticas, y de homogeneidad en las dimensiones contextuales. Se trata de un estudio de casos múltiples, en tanto aborda varias dimensiones de análisis en relación con cada caso. Con el estudio de casos se pretende que, a partir del análisis inductivo de las tendencias y singularidades en el hacer de los CMPS, puestas en diálogo y discusión con los elementos propuestos para el análisis, se puedan establecer interpretaciones sobre la implementación de la directriz política.

## 1.1 Municipios seleccionados y sus características

**Barbosa:** Municipio ubicado al norte del área metropolitana, clasificado como municipio de cuarta categoría, con una población de 42.537 personas. Su administración se caracteriza por la independencia y falta de articulación de los planes, programas y proyectos, y en el caso de algunas instancias, no existe articulación en su interior.

El Plan de Desarrollo Municipal- 2004-2007- presenta una problemática social compleja, en donde como ejes transversales de la misma, se encuentran: bajo desarrollo físico municipal, desempleo, bajas coberturas y baja calidad en los programas de salud, educación, juventud, tercera edad y falta de organización y participación comunitaria. Se alude al CMPS, como una estrategia dentro de las acciones que se desarrollan para la disminución de la violencia intrafamiliar en el municipio.

En este municipio el CMPS ha funcionado regularmente desde el 2002 y es reconocido dentro de los 6 mejores del departamento, a éste se articulan los diferentes consejos / comités en materia social creadas por ley en el ámbito municipal.

**Bello:** Municipio ubicado al norte del área metropolitana clasificado como municipio de primera categoría, con una población de 371.973 personas. El Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007, presenta como principales problemas, la baja credibilidad de los ciudadanos en la administración municipal, desorganización de la administración en la prestación de los servicios y crisis fiscal. En cuanto a la población vulnerable, expone que: no se cuenta con políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de éstos grupos poblacionales, ni con información actualizada sobre ellos y hay una desarticulación de las instituciones públicas y privadas encargadas de trabajar por el bienestar social.

Ante ésta situación, se proponen dos metas en el plan relacionadas con el CMPS como estrategia. La primera, orientada al fortalecimiento de espacios de participación y concertación ciudadana, donde se tiene como producto un CMPS fortalecido generador de una alianza entre las diferentes instituciones, la segunda está en relación con la construcción de políticas públicas para la atención a cada grupo poblacional.

El CMPS en éste municipio ha presentado dificultades para establecerse de forma permanente, reflejando ello en tres intentos de instauración.

**Itagüí:** Municipio ubicado al sur del área metropolitana clasificado como municipio de primera categoría, con una población de 230.272 personas. El Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 presenta como principales problemas, en materia de bienestar social, un deterioro del bienestar en los diferentes grupos poblacionales (niñez, juventud, mujer) y una desarticulación y desintegración familiar que genera una débil participación ciudadana y comunitaria. Las estrategias de acción van dirigidas a fortalecer los grupos organizados e institucionales en cada sector poblacional, a hacer operativas las mesas de trabajo, diseñar e implementación de políticas públicas en cada materia. No hay en éste referencia al CMPS.

El CMPS ha funcionado irregularmente debido a los cambios de los secretarios de despacho de la Secretaria de Participación y Bienestar Social, en tanto, su funcionamiento depende de la direccionamiento dado por el secretario de despacho encargado.

**Envigado:** Municipio ubicado al sur del área metropolitana clasificado como municipio de primera categoría, con una población de 175.240 personas. El Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007. Señala como principales problemas, priorizados por la comunidad en la atención a población vulnerable; situaciones de drogadicción y alcoholismo en dos de las zonas diagnosticadas, dificultades con el acceso a la educación por recursos insuficientes y largos desplazamientos, violencia intrafamiliar, desnutrición infantil en algunos sectores. Ante estas situaciones la Secretaría de Bienestar adelanta programas para la familia en el fortalecimiento de la convivencia familiar, la mujer, atención al menor en riesgo, desplazados, adulto mayor.

El CMPS no se incluye en el plan de desarrollo, ni tiene un reconocimiento relevante en el contexto municipal. Funciona como un comité al que llega la información sobre lo realizado en cada uno de los demás consejos / comités y los planes de acción de las secretarías, involucradas (salud, Bienestar Social, Educación, Gobierno, Planeación). Ha permanecido estable desde su creación en el 2004.

## 1.2 Momentos y/o procesos desarrollados

*Delimitación del problema objeto de conocimiento:* Con el objetivo de precisar, contextualizar y conceptualizar el asunto inicial de interés se siguieron 2 procesos simultáneos:

- Exploración y organización de la información referida al desarrollo de los CMPS en el departamento de Antioquia. Este proceso incluyó: 1) Revisión al 50% de los 125 decretos /acuerdos de conformación de los CMPS en el departamento de Antioquia. 2) Aplicación de una guía evaluativo sobre la situación actual de los consejos a municipios del oriente y del Magdalena Medio, en encuentros regionales

organizados por el ICBF en el 2005.<sup>7</sup> (ver anexo 1) 3) Revisión del instrumento cuantitativo de seguimiento a los consejos de política social elaborado por el ICBF, se retomaron los informes para Antioquia, de los primeros dos trimestres del 2005. 4) Revisión de la documentación producida por el ICBF en torno a los CMPS. La información proporcionada por los acuerdos / decretos las guías y documentos institucionales se organizó temáticamente atendiendo a categorías descriptivas previamente elaboradas sobre el qué, el para qué y el cómo de los CMPS. A la información cuantitativa producida por el ICBF se le hizo un análisis y organización mediante tablas dinámicas. Con estos insumos se logró una primera comprensión de los diferentes significados acerca del consejo asumidos por la instancia impulsora, las obligaciones normativas que lo creaba, y las recurrencias de un municipio a otro en relación con el dispositivo de creación.

- Reconociendo el consejo como un escenario de participación, se procedió a indagar por el conjunto de significaciones e interpretaciones con relación a éstos escenarios. En la que, se seleccionaron, textos referidos a los desarrollos de la democracia participativa en el caso colombiano. La información fue recuperada mediante fichas textuales de contenido, codificadas y analizadas temáticamente.
- Búsqueda de elementos conceptuales (nociones, descripciones y explicaciones) que posibilitaran un diálogo con los hechos objeto de reflexión. información igualmente recuperada mediante fichas textuales de contenido, codificadas y analizadas temáticamente.

Atendiendo a la información obtenida, se hizo necesario centrar el problema en el proceso de implementación del consejo, por considerarlo pertinente ante las lecturas hechas, seleccionando 4 municipios del área metropolitana, que brindarán posibilidad de tener un acercamiento permanente a las acciones del CMPS.

*Definición de los campos de Observación e identificación del contexto normativo al que se articula el Consejo de Política Social:*

Estos dos procesos se hicieron simultáneamente. Los campos de observación aluden a la construcción de núcleos temáticos y categorías de análisis orientadoras en el primer reconocimiento de los consejos, éstos fueron contruidos tomando como referencia inicial elementos normativos en relación con los principios democráticos y las directrices normativas dadas. Las categorías abordadas fueron: iniciativa, conformación-proceso convocatoria, temas y/o propósitos, organización, funcionamiento, participación, opinión frente al CMPS y posicionamiento, actores externos, resultados –productos (ver anexo 7)

---

<sup>7</sup>Para la aplicación y construcción del instrumento se tuvo el apoyo de División de Asistencia Técnica Regional Antioquia ICBF, en los municipios del Oriente cercano, y Magdalena Medio, para los municipios del oriente lejano se hizo un acercamiento directamente con el coordinador del Centro Zonal. Ver anexo 1. Situación actual del CMPS

La revisión al contexto normativo se realizó en tres direcciones: 1) los mecanismos de participación ciudadana en general, 2) las normas relacionadas con el servicio público de Bienestar y la exigencia del CMPS 3) competencias municipales en la prestación de los servicios públicos. Para ello se trabajó mediante la elaboración de fichas de contenido textuales, que luego fueron categorizadas y analizadas.

*Exploración y reconocimiento de los consejos seleccionados:* El ingreso a los consejos se realizó por medio de los coordinadores, con éstos se realizaron, entrevistas con formato abierto, esta información fue recuperada y tematizada acorde con las categorías previas para el primer momento de caracterización del CMPS. Seguidamente se efectuó un proceso de observación a las sesiones desarrolladas por cada uno de los consejos, entre mayo - octubre de 2006 (ver anexo 5), y un muestreo intencionado de actores claves representantes de cada uno de los grupos de actores vinculados al consejo, con éstos se ejecutaron entrevistas centradas en las relaciones y prácticas. En total fueron 24 entrevistas, 5 como mínimo por cada consejo. (Ver Anexo 10 y mapa de actores por municipio)

La información generada se organizó, codificó y categorizó atendiendo a asuntos emergentes; pero también a las categorías previas. Es importante clarificar que muchos de los criterios previos fueron abandonados por no aplicar a las experiencias observadas y que también surgieron otros nuevos.

*Interpretación de la información:* Durante el proceso de generación de la información se realizó un primer nivel de análisis en el proceso de categorización y organización de la información, la tematización y codificación fue replanteándose a partir de lo encontrado y de nuevas búsquedas en el abordaje teórico. Un segundo momento, fue la elaboración de matrices descriptivas comparativas sobre el comportamiento de las categorías y el desarrollo de taxonomías y flujos para reconocer la lógica operativa de cada consejo. En un tercer momento se pasó a la construcción de descripciones e interpretaciones sobre los hallazgos.

## 2 Prácticas políticas como expresión de los sentidos y usos dados por los actores sociales a la directriz de creación de los CMPS

*“La realidad que enfrentamos, la realidad socio histórica, tiene múltiples significados. No es una realidad clara, inequívoca, con una significación cristalina y a la cual se le pueda abordar sencillamente construyendo teorías o conceptos. No es así por diversas razones, las cuales forman parte del debate que hoy día se da en el ámbito académico sobre el problema que afecta a las ciencias sociales, y que yo resumiría en un concepto: el desajuste, el desfase que existe entre muchos corporas teóricos y la realidad.” Hugo Zemelman*

Esta investigación se sitúa en el campo de análisis de políticas.<sup>8</sup> Se orienta a reconocer las prácticas políticas mediante las cuales los actores sociales locales implementan y dan sentido a la directriz de creación del CMPS, para con esto, generar un conocimiento sobre las formas como los actores en cada municipio ha constituido el escenario y han hecho uso de éste para la gestión de sus propios intereses. El objeto se centra entonces, en las acciones e interacciones presentadas entre los actores sociales, las cuales dan cuenta del repertorio de oportunidades y limitantes en cuanto a la democratización de la gestión pública que se presentan a partir de la implementación de la pauta política en cada municipio.

Analizar los escenarios para la participación, desde el proceso de implementación de política, implica reconocer las estrategias convencionales para el desarrollo de la participación de los ciudadanos en la gestión pública, como políticas de carácter constitutivo o de infraestructura, esto es, *“políticas que buscan transformar el funcionamiento del sistema político, administrativo o la distribución del poder político”*<sup>9</sup>

La pregunta planteada desde éste enfoque no esta dada por la participación o no participación, u por la vinculación o no vinculación de los ciudadanos, si no, por el sentido y el uso dado a la directriz política, el cual se refleja en la acción de los actores sociales. Esto implica “pasar de la preocupación por la decisión a la preocupación por la acción, plantearse esencialmente la acción implica preguntarse por el papel que juegan los diversos protagonistas de la misma, sus intereses e interacciones, relativizando el papel del decisor público, su estatuto y su proceso de selección”<sup>10</sup>. Interesa entonces el análisis sobre los actores, instituciones creadas y las reglas que se instauran para configurar un tipo de actuación.

---

<sup>8</sup> Es común en los estudios sobre políticas públicas, hacer referencia a la dificultad semántica que tiene el término política en español, el cual refiere a “la *politica* concebida como el ámbito de gobierno de las sociedades humanas, *polito* en ingles. Segundo, la *politica* como actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en ingles. Y finalmente, la *politica* como designación de propósitos y programas de las autoridades públicas *Policy* en ingles” (Roth: 2004; p.25-26). A lo largo del texto el lector encontrara que se va hacer usar el término en 2 sentidos: como directriz (policy) y como actividad para generar consensos o gestionar intereses, (Politics)

<sup>9</sup> Atendiendo a la propuesta de clasificación de Lowi(1964), Roth 2004: p.43

<sup>10</sup>VALDIVIESO DEL REAL, Rocío. políticas públicas. Universidad Nacional de educación a distancia.2007.p.2

Frente a lo que se ha denominado enfoque, estudio, método de análisis de las políticas públicas, es importante precisar que; no hay una definición unificada, como tampoco, existe un unívoco concepto de política pública. Para el caso, se asume el análisis de política, retomando a **André Noel Roth**, como una perspectiva de estudio que presta atención a la acción del gobierno y a los procesos de formulación y ejecución de las decisiones públicas. Desde ésta, lo que hace es establecer una nueva orientación metodológica sobre el análisis de los asuntos de Estado, centrada no sólo en la exploración de las estructuras o el proceso de la acción política, ambos aspectos se consideran ejes articuladores de los resultados políticos. Concierno a ésta el análisis de las instituciones, las acciones y los resultados, «la realidad de las prácticas políticas y administrativas cotidianas»<sup>11</sup> mediante un proceso que articula prescripciones y acciones.

La delimitación analítica se realiza a partir de la identificación de los actores sociales, sus acciones, posiciones e intereses en el proceso de definición, diseño, implementación y ejecución de políticas. Con lo cual se busca aportar ideas a los debates del Estado, la política, la democracia, la participación, organización y la gestión pública.<sup>12</sup> Desde esta orientación las prácticas políticas con las cuales se implementa el CMPS. Son la expresión de la interpretación y traslación de la política en su proceso de implementación, y el análisis a éstas se constituye en un aporte a las reflexiones entorno a las estrategias de participación en la gestión pública, en el ámbito en el que se sitúa la política objeto de análisis.

## 2.1 Análisis de políticas públicas

Diversos autores coinciden, en la no existencia de una noción unificada de política pública, con algunas diferencias, se concuerda en delimitarla como una decisión, acción, u omisión con implicación del gobierno, tendiente a incidir en situaciones socialmente problemáticas, modificar comportamientos o reglas de juego.

Los estudios de análisis de política pública han puesto dos énfasis en su abordaje, el primero se centra en el contenido de la política en relación con su naturaleza. Y un segundo aborda el proceso de la política. En el primer aspecto se encuentran los trabajos referidos a la tipologización de políticas y en el segundo, al ciclo o fases de la política.

En relación con el primer aspecto, la política no es sólo el resultado del proceso político, sino que es en sí misma generadora y orientadora de procesos políticos acorde con las características que posea. En éste sentido, las políticas públicas pueden reconocerse en su contenido como ejes de acción del gobierno. “...las políticas públicas desde la perspectiva del ejercicio de gobierno, (...) no son dispositivos para resolver problemas, sino para desatar y encauzar procesos de gobierno. O más precisamente para desatar y encauzar procesos de conducción política del Estado y la sociedad que se gobierna. Aún cuando las políticas se pueden formular para resolver problemas, como de hecho también lo hacen y son utilizadas para ello, su razón de ser esencial está en su capacidad para expresar concretamente el trazado de las

---

<sup>11</sup> ROTH DEUBEL, André-Noél. Políticas Públicas. Bogotá, Ediciones Aurora. 2004 p.15

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 9

trayectorias que los gobiernos se proponen seguir y alcanzar en un periodo de tiempo determinado. (...) las políticas públicas no sólo revelan todas las tensiones y conflictos en juego sino el grado de control que tienen los gobernantes sobre los aparatos que gobiernan.”<sup>13</sup>

En esta dirección se hace uso de la clasificación propuesta por **Lowi**<sup>14</sup> el cual distingue cuatro tipos de políticas a partir de dos variables, coerción directa sobre el individuo o indirecta sobre el entorno, y coerción inmediata o coerción lejana.

Tabla N° 1 Tipologías de políticas

		La coerción se ejerce	
		Directa sobre el comportamiento	Indirecta sobre el entorno
La coerción es	Indirecta o lejana	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	Directa o inmediata	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

Partiendo de éstas interpretaciones, la pauta de creación del CMPS, se articula alrededor de a dos asuntos: en primer lugar es una respuesta a las demandas de mayor inclusión de los ciudadanos en la participación de los asuntos públicos que los afectan y en segundo lugar, es una estrategia técnica, con la cual se pretende coordinar la prestación del servicio público para la población vulnerable de lo nacional a lo local. Se constituye en esencia, en una estrategia del gobierno nacional dentro del régimen político, para organizar unas formas de operación y ordenación de las políticas para la población vulnerable, que se guíe en el ámbito local, hacia el desarrollo y cumplimiento los principios inclusión social, participación social y descentralización establecidos constitucionalmente. Bajo los cuales los gobiernos locales deberán definir los cursos de acción en la prestación del servicio sobre unos marcos previamente establecidos. Por tanto, ésta política, es una política constitutiva, una reglamentación que busca tener efectos en el sistema político administrativo a nivel local, no actúa directamente sobre el comportamiento individual, sino sobre el entorno, y la coerción no es inmediata. En desarrollo de esta política la acción del CMPS deberá conducir a la generación y adecuación de políticas redistributivas desde el gobierno local.

En relación con el segundo aspecto, se propone el estudio de la política, atendiendo a los ciclos de desarrollo de una la política, esto es, agrupar por fases o etapas los diferentes hechos y procesos, acciones e interacciones en la vida de una política. (Identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación) lo cual se ha constituido en un modelo normativo para el análisis.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> MEDELLÍN, Torres P. Gobernabilidad, gobierno y políticas públicas. 2004. p 20

<sup>14</sup> Al respecto se retoman las los resúmenes de: Roth Deubel André-Noël (2004;p.43)

<sup>15</sup> Ibid., p.49

Se ha entendido que si bien el modelo permite desagregar el proceso de la política y con esto posibilitar una mejor comprensión, no obstante, sesga el análisis al presentar un modelo lineal de la acción política, por tanto, éste se ha validado como un modelo normativo, reconociendo una política no necesariamente se desenvuelve en todas sus fases, no siempre los límites entre una fase y otra son visibles.<sup>16</sup>

Reconocer las fases del proceso de la política, permite situar la reflexión en el momento de la implementación, haciendo la salvedad de que la implementación de la política no será reconocida sólo como la ejecución de lo prescripto. Se toma la implementación como un proceso en el que interactúan diferentes actores (instituciones –organizaciones) con características e intereses distintos en busca de generar unas acciones y efectos en relación con una norma establecida. Se tienen en cuenta las posturas que reconocen la implementación como un trabajo de [“reinterpretación y traducción del sentido y significado de un texto” en la que los diferentes actores participan atendiendo al contexto histórico, social y cultural en el que se inscriben. “Esto significa en la práctica que cada ejecutor va interpretar la norma a partir de sus valores: siempre va existir una multitud de interpretaciones de una misma norma; lo cual se va ha reflejar en la existencia, no de una sola implementación, sino de una multitud de implementaciones relacionadas con las distintas interpretaciones que se harán de la misma norma”]<sup>17</sup> Por tanto, en la implementación del CMPS hay un proceso de traducción en el cual confluyen diferentes actores y contextos, y esto es posible reconocerlo a partir de las prácticas con las cuales se pone en funcionamiento.

Alrededor de lo que se ha considerado fase de implementación, se han construido diversos modelos analíticos, éstos se agrupan en los enfoques *top-down* de la implementación y *bottom-up*. En el primero, la implementación se mira de arriba abajo o del centro a la periferia, desde enfoques administrativos divorciados del escenario político, centrados en mecanismos de control y búsqueda de eficiencia en la implementación.<sup>18</sup> En el segundo, los análisis se hacen desde los impactos de la política en la realidad de abajo hacia arriba, se ocupan del papel de los actores, y los comportamientos con los cuales se va construyendo la política.

Siguiendo a Pedro Medellín, en el ámbito gubernativo las políticas adquieren una función de estrategia en tanto definen lo público y lo privado, determinan como se traduce los principios sobre los cuales evaluar la eficacia del gobierno, institucionalmente expresan las estructuras de funcionamiento del Estado, la estructura política es lo que permite movilizar las tensiones, y en relación con la sociedad son una estrategia de comunicación<sup>19</sup>

Los modelos analíticos *top-down*, *bottom-up*, y el reconocimiento del sentido de la política en el ámbito de gobierno, permiten reconocer que: hay un primer momento de implementación formal de la política, ejecutada del gobierno nacional a la agencia impulsora, no exento de tensiones y negociaciones que

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 49

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 53

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 109

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 46

transforma las formas de llegada de la directriz al municipio. Y un segundo momento, de puesta en marcha en el ámbito local.

En conjunto todo el proceso, para el caso, se direcciona desde el punto de vista normativo mediante un modelo del “buen gobierno” en la implementación de la política, ello porque con la política misma lo que se busca es “crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de la gestión”<sup>20</sup>, en el caso del CMPS la gestión de las políticas de atención para la población vulnerable.

En relación con el primer momento, tomando como referente los contextos de estructuración de la política propuestos por Pedro Medellín.<sup>21</sup> La creación del CMPS se desarrolla de la siguiente manera. El gobierno nacional traza con la agencia responsable (Ministerio de la protección social) unos direccionamientos en torno a las acciones a seguir en la materia, en los cuales se conjugan los intereses de la agencia, las urgencias del contexto, los compromisos existentes. Una intención directa, con respecto al requerimiento de creación del CMPS, es que paulatinamente el municipio se responsabilice en lo administrativo y en el aporte de recursos con los programas de atención a población vulnerable, y que las comunidades se hagan cada día más responsables de solucionar sus necesidades, en tanto las características adquiridas por política social se focaliza en la atención a los más pobres de los más pobres.

Los enunciados propuestos son trasladados a la institución encargada de traducir y poner en movimiento dichos principios en el ámbito del sector. Es aquí donde aparece el ICBF como impulsor de los procesos de creación de la política, estableciendo las directrices de conformación y los objetivos a seguir.

Seguidamente las exigencias legales, las políticas institucionales del ICBF, y los intereses del gobierno local, se constituyen en los tres elementos que inducen y dan origen a la implementación de la política en el municipio. Las exigencias legales y normativas, incitan a que se decreta jurídicamente la creación de una instancia de orden municipal, a partir de la cual se organice la prestación del servicio público de Bienestar Familiar.

Luego de la creación de la instancia, en tanto, existe un reglamento que direcciona, y aparecen unos actores sociales reconocidos como CMPS. Se inicia una serie de acciones de información, formación, en el que se promueven en los miembros unos elementos ideológicos, conceptuales temáticos y metodológicos orientadores de las acciones tendientes a que el consejo cumpla su función última de

---

<sup>20</sup> Medellín, Op.cit., p. 112

<sup>21</sup> Contexto 1: Es el momento en el que la acción gubernativa pone en escena un conjunto de tensiones y conflictos en los que concurren unas agencias y agentes, en este momento se realiza un proceso de traducción, confrontación y apropiación de los discursos produciéndose un nuevo discurso que será el que direcciona las acciones hacia unos fines determinados. Contexto 2: Es el momento a partir del cual los discursos permiten la estructuración de la agenda de trabajo en la que se involucran en la institucionalidad, dándole valor a las instituciones como vialidad a sus intereses. Contexto 3 al incorporarse en la institucionalidad es necesario definir unos instrumentos que permitan que el discurso pueda ser operacionalizado a partir de unos objetivos y metas propuestos. Es aquí donde la política adquiere la forma de trazado.(Medellín: 2004; 47)

direccionar y formular las políticas públicas para la atención a la población vulnerable en el nivel local, momento de configuración del marco institucional propio sobre el cual se orientará la práctica de cada CMPS.

El segundo momento de implementación de la pauta política en cada municipio, se reconoce como un proceso en el que confluye diferentes actores a partir de los marcos normativos, articulados a intereses y obligaciones, creando un escenario con el que institucionaliza una forma de respuesta ante la exigencia de la directriz política, que expresa los comportamientos y actitudes de los ciudadanos, como también, se integran o desintegran, promueven o restringen, prácticas que atiende a los principios de democratización de la gestión pública.

## 2.2 Prácticas políticas

Joseph Valles expresa: “la política es una práctica colectiva, constituida por un tejido de actividades desarrolladas por individuos y grupos”<sup>22</sup>. En este sentido, no hay una práctica política, la política es una práctica, es un proceso en el cual los individuos realizan una serie de acciones para intervenir en los asuntos de gobierno. Las acciones no se desarrollan independientemente, se inscriben en un conjunto de pautas o reglas establecidas previamente que posibilitan o limitan la acción del actor. De ahí que, la práctica política no sea ajena a un marco de acción que la regula. Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, la práctica política es la acción del Estado, es lo que se hace en el proceso de definición, implementación y evaluación de la política pública.

Atendiendo a lo anterior, reconozco la práctica política, como el conjunto de acciones que desarrollan los diferentes actores en el proceso de implementación del CMPS, para configurar el escenario, gestionar internamente sus demandas y posicionar externamente sus intereses haciendo uso de éste. Son pues, el conjunto de acciones y relaciones establecidas con el propósito de incidir en los asuntos del gobierno, ganar subvenciones o favores.

No se pretende medir los intereses y motivaciones previos con los que se desarrolla la práctica, es decir, atender a un análisis bajo un modelo de racionalidad política, como tampoco se busca evaluar si la práctica responde al comportamiento esperado en relación con principios democráticos. El lector no encontrará respuestas a éstos problemas, interesa reconocer lo que se hacen, y como lo que hace se enmarca dentro de unas pautas y normas formales e informales establecidas que se construyen y reconstruyen atendiendo al contexto.

La práctica no es sólo la acción de los individuos, o el reflejo de las instituciones en las cuales se inscribe, sino también, la expresión del contexto en el que están inmersos. Cada agente construye su práctica a

---

<sup>22</sup> VALLES, Joseph M., las actitudes y las culturas políticas. En: Ciencia política, una introducción. Barcelona Ed. Ariel. 2000. p. 243

partir de los saberes propios, y el conjunto de relaciones en la cual se inscribe su accionar político. Por tanto, la práctica expresa el sentido y significado dado por los actores a las estrategias.

Con la directriz de creación del CMPS se pretende, que el municipio establezca una institución político - administrativa del nivel local, cuya función es la de posibilitar la participación de los ciudadanos en los procesos de gestión pública, relacionados con la atención a la población vulnerable. Estimular el derecho y el deber que tienen los ciudadanos de mediar en la gestión local, y la responsabilidad de que la función político- administrativa se ajuste a determinadas reglas donde los ciudadanos no terminen subordinados a la arbitrariedad de quien gobierne en su momento.

Eso se hará posible, en tanto exista un escenario en el cual las necesidades y preferencias locales, sean expresadas, escuchadas y resueltas desde el nivel de gobierno más cercano a las personas, y administrativamente, con ello se logra una racionalización del gasto, al responder de manera más eficiente y eficaz a las necesidades y demandas de la localidad. Lo que implica generar unas nuevas reglas de juego en la forma como se han trazado las políticas para la población vulnerable, que involucren la concertación y la coordinación de diferentes actores (comunidad, empresa, estado). Atendiendo a los principios de democratización, descentralización y racionalización del gasto público con mayores oportunidades de inclusión de las organizaciones civiles a los procesos de política.

De allí entonces la pretensión con los CMPS de estimular unas prácticas políticas convencionales en desarrollo de la democracia participativa. Estas consisten en la participación de la ciudadanía en la elaboración y ejecución de propuestas para beneficio público, informarse sobre la ejecución del gasto público en la materia, expresar su opinión sobre la prestación de ciertos servicios públicos y hacer control en la ejecución de los mismos, que en su desarrollo reviertan en la imagen de un buen gobierno.

Para esto el consejo habrá de conformarse y funcionar atendiendo a una serie de procedimientos garantes de la representación los diferentes sectores implicados, la participación real y efectiva y la igualdad en los procesos de decisión. Procedimientos construidos y reconstruidos por cada uno de los consejos, en tanto, ante las directrices dadas cada consejo construye un marco propio de actuación (reglas de acceso, reglas de procedimiento, reglas de evaluación) con los cuales van a dar cumplimiento a la directriz política.

De otro lado al CMPS, como escenario de participación confluyen diferentes actores representativos en la esfera local (militantes políticos, voluntarios sociales, funcionarios públicos, miembros de organizaciones civiles) que atendiendo al lugar que ocupan al interior del consejo y a su posición en el contexto van a usar estratégicamente éste para la gestión de sus intereses. Como lo puede ser: Crear opinión pública, mejorar las relaciones interinstitucionales, establecer compromisos, negociar favores, obtener información exclusiva.

Acorde con lo mostrado, las prácticas, en el funcionamiento del consejo interna y externamente se consideran como una acción política, en tanto, de forma directa o indirecta inciden en el proceso de gestión política.

### 2.3 Nuevo institucionalismo

La tendencia expuesta se encamina a reconocer la acción política desde la perspectiva del realismo crítico, es decir, me alejo de las posturas teóricas que no permitan reconocer la relación e interacción entre estructura y actuación y lleven a abordar el problema desde explicaciones causales o deterministas en una sola línea. Por eso, éste estudio, atendiendo al enfoque de análisis de políticas, retoma para su interpretación algunos elementos del nuevo institucionalismo propuesto por **March y Olsen**, los cuales permiten integrar la acción individual con las premisas normativas, los contextos y las colectividades en las que se inscriben los actores.

En general los estudios institucionales se centran en las estructuras formales y como éstas influyen en el comportamiento de los ciudadanos<sup>23</sup>. El nuevo institucionalismo se reconoce como una corriente contemporánea en ciencia política, cuyos principales exponentes son March y Olsen. Esta perspectiva retoma las teorías de la competencia racional y la política como distribución temporal, por considerarlas reduccionistas (centradas en el comportamiento individual) y contextuales (inclinadas a ver la política como integrada a la sociedad) al mismo tiempo. “Ambos tipos se construyen con base en perspectivas distintas de toma de decisiones; pero ambos ven el proceso en términos de una compleja serie de interacciones entre acontecimientos elementales o actores”.<sup>24</sup> Retoman, de la política como competencia racional, los planteamientos en torno a que las decisiones se toman en un sistema competitivo, donde “las disputas se zanján formando equipos mediante acuerdos de cambios y pagos indirectos regulados por reglas y alianzas,(...) las alianzas se forma se rompe no se trata de contratos precisos sino de entendimientos y expectativas indefinidos e informales”<sup>25</sup> En correlación con la política como distribución temporal, retoman el modelo explicativo del bote de basura, el cual describe el proceso de toma de decisiones, como una coincidencia entre “problemas, responsables de las decisiones y oportunidades de opción conjunta como resultados de estar disponibles de manera simultánea”<sup>26</sup>.

Con ello, estos autores se encaminan a hacer una lectura diferente a las teorías de la elección racional, la política no se analiza desde el individuo, sino, desde los espacios en dónde se institucionaliza la actividad política, donde lo que es objeto de análisis es el marco institucional en el que se inscribe la actuación de los individuos. El punto de partida, son las críticas al modelo racional y el desarrollo de conceptos desde la

---

<sup>23</sup> RHODES, El Institucionalismo. En: Teoría y método de la ciencia política. Madrid. Alianza editorial.1997. p.65

<sup>24</sup> MARCH James, OLSEN Johan. “El Redescubrimiento de las instituciones” México. Fondo de cultura de económica. 1997. p 59

<sup>25</sup> Ibid. p.54

<sup>26</sup> Ibid. p.56

teoría organizacional como: racionalidad limitada, atención organizacional, ambigüedad en las preferencias y modelo de bote de basura

La racionalidad limitada: Hace referencia a que los individuos cuando toman las decisiones no busca optimizar, sino de encontrar un curso de acción aceptable, por tanto, no es la optimización sino la satisfacción la que prima. Atención organizacional: Se refiere a la habilidad adquirida para actuar en situaciones imprevistas debido a que internamente se han desarrollado una serie de rutinas para responder automáticamente a los diferentes procesos ejecutados por las organizaciones. Ambigüedad en las preferencias: Los sujetos no están bien informados en los procesos de toma de decisiones por lo cual sus preferencias no siempre son claras y precisas. Modelo de bote de basura: Los individuos toman la decisión acorde la lógica de la experiencia vivida y de la pertinencia de la acción en el momento.

De esta manera, la acción política del sujeto no es sólo el producto del cálculo racional de sus preferencias, su acción se configura atendiendo al marco de actuación en la que se realiza y al conjunto de relaciones y lealtades de este individuo en el contexto. "los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas (Granovetter, 1985). Esta complejidad de las interacciones, para la mayoría de los individuos que se desenvuelven en entornos con múltiples instituciones, significa que, a veces, para actuar deben de elegir entre lealtades institucionales contrapuestas. No obstante, se suponen que siempre están influenciados por la gama completa de sus vínculos organizacionales y, por ende, no pueden ser los individuos autónomos, utilitarios y totalmente racionales que las teorías de la elección racional suponen. Pero es importante señalar que tampoco son autómatas que respondan sólo a la socialización, como son vistos desde la perspectiva conductista. Por el contrario, desde el punto de vista del institucionalismo normativo los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales."<sup>27</sup> .

La acción política está mediada por interacción del individuo con las reglas formales e informales previamente establecidas, esto es, por el marco de actuación en el que se inscribe su acción. Esto significa que la acción es institucionalizada, es decir, está sujeta a un conjunto de reglas y rutinas que de forma interconectada definen cual es la acción correcta en relación con el rol y la situación. El punto de partida en el análisis son entonces las instituciones. Son éstas las expresión de la forma como se estructura los sistemas democráticos, los proceso de participación e interacción política. Las instituciones se derivan de las normas y son estas las determinantes de su estructura y naturaleza a un nivel macro, una vez se inicia la interacción a partir de las normas la acción se va desarrollando bajo una lógica de lo adecuado, es decir, se van organizado unas pautas de interacción (rutinas) que responden a parámetros de lo estable y a valores dominantes. Las rutinas se constituyen en la cultura propia de la organización y le da estabilidad.

Las instituciones desarrollan unas características particulares, que son la expresión de las acciones de sus miembros y a la vez éstas configuran los marcos de actuación que influyen en el comportamiento de los

---

<sup>27</sup> GUY Peters B, las raíces del Nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo. En: nuevo institucionalismo. España. Gedisa. 2003 p.46

mismos, es decir, proporcionan las reglas y orientaciones por las cuales se verá influenciada la acción, pero también, son creadas recreadas y transformadas por la acción. La institucionalización se da mediante la estructuración de reglas y rutinas. La aplicación de las reglas no se realiza de manera automática, sino bajo una lógica de lo pertinente y adecuado, es decir se actúa ante una demanda en función de una posición.<sup>28</sup>

Asumir la perspectiva institucional como una guía, implica realizar un análisis reconociendo el CMPS como un escenario, donde se institucionaliza la participación política, es decir, se establecen una serie de procedimientos legales para que los sujetos debatan los asuntos públicos y desde allí impulsen reformas a las agendas públicas locales, donde los actores ingresan con diferentes percepciones, interés y posiciones de poder en el contexto municipal. Interesa rescatar de la mirada institucional los marcos normativos que configuran a nivel nacional el escenario y como éstos son traducidos en el plano local, configurándose ante las reglas formales, una serie de reglas informales que le dan una identidad propia al escenario en cada contexto municipal y configuran de esta forma unas prácticas de uso.

## **2.4 Democracia participativa**

La creación de escenarios para la participación en la gestión pública, en desarrollo de la constitución política de 1991, es una iniciativa fundamentada en los principios de democratización de la vida social, con los cuales se ha pretendido asentar las bases para la construcción de una democracia más inclusiva e incluyente<sup>29</sup>, en la que la participación ciudadana no se reduzca a la esfera electoral.<sup>30</sup> En este sentido, los ciudadanos no sólo tienen derecho de elegir los titulares del poder público, sino también, cuentan con mecanismos para controlar la labor que éstos realizan e intervenir en las decisiones de interés colectivo. Con lo cual se amplía el papel del ciudadano en la esfera pública en tanto se le otorga el derecho de participar en procesos decisorios públicos que habrán de afectarlo, (Art.2.CP.1991) y se le asigna el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria (Art. 95 N° 5.CP:1991).

Con tales intenciones se ha pretendido darle un carácter democrático participativo al Estado Colombiano a partir del nuevo orden constitucional establecido. A continuación presento entonces, algunos elementos

---

<sup>28</sup> MARCH James, OLSEN Johan, Óp. cit., p. 67

<sup>29</sup> Constitución Nacional de Colombia. Artículos 1, 103, 207

<sup>30</sup> Al respecto puede revisarse la Sentencia N° C-180/94 Acta N° 23, Santa fe de Bogotá, D.C., abril catorce de mil novecientos noventa y cuatro. Corte constitucional. Ponente: Hernando Herrera Vergara. la cual estudia la constitucionalidad de la ley 134 de participación ciudadana, estableciendo el sentido de la democracia participativa dentro del nuevo orden constitucional "El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva insita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida...."

sobre democracia participativa orientadora de los discursos sobre los cuales se crean los escenarios. La pretensión no es llegar a componentes conceptuales terminados ni enmarcados rígidamente desde una corriente teórica, sino exponer algunas ideas que ayudan a leer el problema de la institucionalización de la participación ciudadana, en desarrollo de expresiones de poder ascendente del ciudadano, en el contexto de mejoramiento de la gobernabilidad local.

En términos generales entiendo la democracia como un sistema de gobierno en el que se ofrecen unas condiciones para que los ciudadanos puedan incidir en el ejercicio del poder político. El concepto como lo han mencionado varios autores tiene su origen en Grecia. Para los griegos, la democracia consistía en un sistema de gobierno en el cual el pueblo –*demos*- ejerce el poder –*kratos*- sin limitaciones. Éste concepto a lo largo de la historia ha adquirido diferentes sentidos. Al respecto Bobbio cuando se acerca al concepto de democracia lo reconstruye desde las nociones clásicas y modernas en relación con las tradiciones políticas, señalando tres tradiciones históricas en las que confluye el concepto de democracia. La tradición clásica, la tradición medieval y la tradición republicana moderna<sup>31</sup>, retomando estas tradiciones se pueden establecer tres nociones básicas con respecto a la democracia: Una, como forma de ejercer el gobierno, dos como soberanía popular, tres como forma de Estado.

La democracia como **forma de gobierno**, se refiere a aquel ejercicio de gobierno en el que gobierna es el pueblo, siendo el término “pueblo” un concepto de difícil definición con respecto a la democracia, el gobierno del pueblo, puede ser entendido, como una forma de gobierno en la que los poderes no se concentran en uno solo sino que se distribuye, el poder político se distribuye de esta manera en una serie de micro poderes. La democracia como **soberanía popular**, la autoridad del gobernante esta fundada en el derecho que le da el pueblo, el poder detentado por el soberano tiene como fuente el pueblo, ha sido el pueblo el que ha establecido la ley y le ha entregado al soberano el poder de gobernar en el ámbito de esta ley, de ésta manera es la norma fundamental establecida por el pueblo es la fuerza de poder. El **Estado democrático** es aquel basado en el consenso y el la participación de los ciudadanos en la producción de la ley.<sup>32</sup>

Los principios democráticos, han atravesado indistintamente las doctrinas liberales y socialistas, de esta manera, en el marco del liberalismo, la democracia pasa ha constituirse en el derecho a ser elegido y a elegir siendo esta una cuestión de representación política, ello significa que: “...la tarea de hacer las leyes concierne no a todo el pueblo reunido en asamblea sino, a un cuerpo restringido de representantes elegidos por aquellos ciudadanos a quienes se les reconozcan los derechos políticos”<sup>33</sup> Desde una perspectiva socialista la democracia se constituye en un elemento integrante, en tanto la democracia como soberanía popular, poder del pueblo, debe desplazarse a los diferentes ámbitos de decisión.

---

<sup>31</sup> Cf. BOBBIO Norberto; MATEUCCI Nicola Y PASQUINO Gianfranco. Democracia *en*: Diccionario de Política. México siglo XXI; 1997 p 441-452.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.* p 446

¿Cómo reconocer que un sistema es democrático, y cuáles son las condiciones mínimas que hacen posible el desarrollo de un sistema democrático? Para Bobbio, el sistema democrático se define como el conjunto de reglas y procedimientos que propician una amplia participación en la toma de decisiones colectivas. La amplia participación remite al problema de la representación, la democracia en el Estado-nación no puede ser reconocida sino como representación. Por lo cual, "La única forma posible de democracia para Bobbio es la democracia liberal, es decir, aquella cuya función principal es asegurar la libertad negativa de los ciudadanos frente a la prepotencia del Estado. Es aquella democracia que defiende la capacidad del individuo de hacer lo que quiera sin impedimento jurídico o fáctico exterior, a través del establecimiento de derechos cívicos y un cuerpo representativo elegido mediante el voto."<sup>34</sup>

En esta misma dirección para Sartori la democracia hoy, significa democracia liberal y en ella se distinguen tres aspectos: la democracia es un principio de legitimidad, la democracia es un sistema político llamada a resolver los problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder y la democracia es un ideal.<sup>35</sup> Se entiende como una forma o sistema de gobierno, caracterizada por un ejercicio de gobierno plural, en cuanto reconoce a una mayoría posible (representativa) y funciona mediante una serie de procedimientos y reglas en la toma de decisiones colectivas.

Retomando a estos dos autores la democracia es un asunto procedimental, define a un gobierno como democrático el conjunto de procedimiento que garanticen una real y efectiva participación de los ciudadanos. Por ello es importante precisar estas observaciones con los planteamientos de Robert Dahl, éste, reconoce, como orden político democrático, una asociación en la que sus miembros se obligan a normas y acuerdos establecidos mediante un proceso de toma de decisiones que se desarrolla en dos momentos: uno de fijación del programa de acción, y un segundo de decisión de la solución. Que el proceso sea democrático se justifica en: la ecuanimidad, (la ley no debe ser impuesta por personas que a su vez no están obligadas acatarlas) la igualdad (cada uno tiene derecho a que su bien sea considerado; y cada uno será el mejor juez de sus propios intereses).<sup>36</sup> Acorde a lo planteado por Dahl, los escenarios de participación en la gestión pública obedecen, a un acuerdo ciudadano, previsto en la constitución, de crear espacios deliberativos en todas las materias de la vida social. El desarrollo de éstos, está articulado a los avances del orden político democrático y para considerarse así mismo, democrático, debe atender a los rasgos del proceso democrático, La participación efectiva, Igualdad de votos en la etapa decisoria, comprensión esclarecida, control del programa.<sup>37</sup>

Apaleando a estos planteamientos, la democracia es un sistema político caracterizado por un ejercicio de gobierno plural, es decir, una mayoría posible representativa del pueblo y que funciona mediante una serie de procedimientos y reglas que garantizan un debate libre en la toma de decisiones colectivas. La idea original de democracia nombra un sistema en el que el poder se distribuye y el ciudadano puede acceder al

---

<sup>34</sup> BOBBIO, Norberto. "Una definición mínima de democracia." En: el futuro de la democracia. Barcelona .Plaza y Janes.1985.p.21

<sup>35</sup> SARTORI, Giovanni. Democracia. En: Elementos de Teoría Política. Madrid. Alianza Editorial. 1992. p.29

<sup>36</sup> ROBERTH Dahl. "Una teoría acerca del proceso democrático". En: la democracia y sus críticos. Barcelona. Paidós Cuarta ed. en castellano. 2001. p.133

<sup>37</sup> *Ibid.*

ejercicio del poder de forma directa. En la medida en que se transforman las sociedades, y se amplía la unidad democrática al Estado - Nación, la democracia adquiere un carácter representativo, considerando su fin último; distribuir el poder, garantizar la igualdad en el ejercicio y acceso al poder, y en la construcción de normas para evitar el despotismo. Corresponde a los ciudadanos, mediante la elección de sus representantes, darse las leyes por las cuales van estar regidos, La representatividad posibilita la inclusión de la pluralidad y hace viable el ejercicio democrático, sin embargo, presenta problemas de divorcio entre el representante y su representados. En la búsqueda de una mayor identidad entre gobernantes y gobernados, de diseñar mecanismos para controlar el abuso de poder, se da origen a dispositivos constitucionales, que cualifican, amplían y complementan los mecanismos democráticos. Con lo cual se induce a procesos de democratización de la sociedad y con ello a lo que se ha denominado la democracia participativa.

El ejercicio democrático para nuestro caso se configura en tres vías, una primera vía liberal en la que se le amplía a los ciudadanos el derecho a elegir y ser elegido, y donde se le es consultado y reconocidos sus derechos en la transformación de la ley, de otro lado es un Estado de derecho donde al ciudadano, por encima de la ley se le dotan de mecanismos para exigir el cumplimiento de sus derechos fundamentales, y finalmente se está dentro de una democracia social en la cual su participación no se da solo en la esfera política si no social, es así como, puede participar en la gestión pública, en la distribución de recursos ,diseño de programas y ubicación de destinatarios.

Respondiendo a este último punto la constitución política de Colombia enuncia en el artículo 103 y 207, la responsabilidad de propiciar y legislar sobre escenarios participativos no solo de elección pública, sino también que involucre y responsabilice al ciudadano en la gestión pública.

La democracia participativa se orienta bajo el principio de que los ciudadanos no quedan limitados en su relación con el poder político a la concurrencia de elecciones para seleccionar a sus representantes, sino que también puedan controlar directamente la labor realizada por éstos e intervenir indirectamente en la toma de decisiones,<sup>38</sup> Esto es, posibilitar escenarios para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones y necesidades, contactarse con los representantes de gobierno de una manera más directa, controlar y supervisar la gestión pública, con lo cual se sugiere un ejercicio de gobierno más cercano a la gente.

Otro aporte importante en torno al desarrollo de los escenarios creados en el marco de las democracias participativas lo ofrecen las hipótesis desarrolladas por **Clemente Yañes** sobre el sesgo participativo. Este apoyándose en las presunciones normativas de la democracia, describe la democracia participativa / asociativa/ corporativa, (la cual tiene especial desarrollo en los ámbitos municipales), como la ampliación de oportunidades de participación mediante la inclusión de grupos sociales y asociaciones civiles en la

---

<sup>38</sup> BOHÓRQUEZ, Jorge Iván. Democracia participativa. En: Diccionario Jurídico Colombiano: con enfoque en la legislación Nacional. V1. Bogotá. Editora Jurídica Nacional. 2005. p636

toma de decisiones. Mecanismos para complementar y articular los ciudadanos de manera más activa a la democracia.<sup>39</sup>

La participación, es decir la posibilidad de vincularse en diferentes escenarios para informarse, expresar y decidir sobre asuntos que le compete es el eje central de la democracia participativa. Por esto, la participación se reconoce como un derecho fundamental de los ciudadanos, donde el Estado debe garantizar condiciones para poder ejercerla, siendo sustancial el pluralismo como necesidad de que el poder no se concentre en un solo centro; sino que existan diversos centros de poder, con lo cual se da vía a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales y étnicas, requiriéndose para ello desarrollar paulatinamente una expansión de mecanismos e instituciones de participación.

Es por ello que en la práctica la democracia participativa, funciona mediante la incorporación de las organizaciones en la gestión pública (el acceso a bienes y servicios públicos), la labor del gobierno de propiciar oportunidades de participación en la toma de decisiones y la formación de los ciudadanos para la participación.<sup>40</sup> El objetivo último, es el de aumentar la calidad de las democracias mediante la vinculación de todos los intereses en los procesos de decisión, y en su desarrollo enriquecer la cultura política de los ciudadanos. Lo anterior explica el sentido y los propósitos orientadores de los mecanismos para la participación en diferentes ámbitos de gestión de políticas.

En síntesis, la lógica interpretativa, que orienta esta investigación, es la siguiente: parto del reconocimiento de la práctica como la acción ejecutada por los actores para implementar una directriz política, directriz que tienen como objeto generar unas prácticas convencionales de participación de los ciudadanos en la gestión pública, en el marco general de desarrollo del sistema democrático participativo. Estas prescripciones llegan al municipio, contexto físico- espacial permeado por unas características socio-históricas particulares y en una coyuntura, es decir, en un espacio tiempo determinado, aspectos sobre los cuales se traduce e interpreta la directriz propuesta, la traducción se expresa a través de unas prácticas institucionalizadas, resumidas en las reglas, rutinas y formas con las cuales se conforma y pone en funcionamiento el consejo (implementación) y en la acción estratégica que cada actor, de manera individual desarrolla teniendo en cuenta su posición ( uso del consejo).

---

<sup>39</sup> NAVARRO YANEZ, Clemente, Óp. cit., p.13.

<sup>40</sup> *Ibid.*

Tabla N° 2 Unidad de análisis, Categorías y descriptores

<b>Unidad de análisis</b> Prácticas políticas que se siguen en la implementación de los Consejos Municipales de Política Social		
Sub. unidades	Categorías	Descriptores
1. Directrices legislativas, gubernamentales-institucionales que prescribe la creación y el funcionamiento de los CMPS	Principios constitucionales: Fundamentos básicos en relación con los deberes y derechos de los ciudadanos y organización política administrativa del Estado colombiano en los que se respalda el funcionamiento de los consejos	Estado social de derecho Participación Descentralización Inclusión social
	Leyes y decretos estatutarias ordinarias: Refiere al conjunto de disposiciones encontradas que indican los procedimientos a seguir con los cuales se desarrollan los principios constitucionales sobre los que se respalda el CMPS	Participación Descentralización Inclusión social
	Directrices – institucionales- gobiernos locales Decisiones mediante las cuales los gobernantes organizan su función administrativa en relación con el cumplimiento a los principios constitucionales. Actos administrativos ICBF Actos Administrativos Gobiernos locales	Participación Descentralización Inclusión social
2. Adaptación de las directrices al contexto municipal e implementación del CMPS	Adaptación Manera como la creación formal mediante acuerdo o decreto municipal, retoma las directrices legislativas e institucionales. concepto que tienen los actores del consejo en la práctica	Qué es y para qué el CMPS Actores convocados Atribuciones y funciones Procedimientos para la toma de decisiones
	Implementación forma como cada municipio pone en funcionamiento el consejo mediante un marco de actuación propio	Marco institucional propio -Reglas de acceso y conformación -Reglas de distribución y asignación de responsabilidades -Reglas de procedimiento
3. Usos y prácticas políticas en el Funcionamiento	Prácticas: actividad intencionada en cumplimiento de las funciones del consejos con las cuales busca influir en los demás actores	Participación pasiva Participación activa Indiferencia apatía Usos de la información
	Usos: Acción estratégica	Posicionar temas de debate Manifestar opinión Establecer contactos

### 3 CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL, ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Este capítulo tiene como propósito, describir el contexto social y normativo en el que tienen origen las instancias de participación en la gestión pública en desarrollo de los principios constitucionales de modernización y democratización del Estado colombiano, y con ello dar cuenta de cómo la directriz para la creación del CMPS se inscribe en una iniciativa para el desarrollo de la participación en la gestión pública. Para esto, se describen: 1) algunos elementos en relación con la participación en la gestión pública, cómo marco general que orienta los discursos sobre la formalización de los escenarios de participación. 2) los antecedentes que conducen a la ampliación de los escenarios de participación en el contexto colombiano. 3) las normas que inducen a la creación y desarrollo del CMPS en distintos niveles (gobierno nacional, agencia impulsora<sup>41</sup>, municipio). 4) la forma como la agencia impulsora traduce y da sentido a los referentes normativos.

#### 3.1 Participación en la gestión pública

La participación en la gestión pública puede reconocerse como una responsabilidad y un derecho del ciudadano de involucrarse en los procesos de gestión pública, es decir, en el conjunto de acciones en torno a la planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los servicios públicos. Se diferencia de otros ámbitos y esferas de participación ciudadana,<sup>42</sup> en que, mediante éste ejercicio, la finalidad democrática es que el ciudadano se haga corresponsable en la prestación de los servicios, y se genere desde los gobiernos locales, un mayor reconocimiento a los ciudadanos, en la definición de las decisiones públicas.

Para propiciar la acción activa de los ciudadanos en los procesos de gestión pública, se ha propuesto la creación de escenarios de diversa índole que atienden a los principios democráticos y exigen unas prácticas de conformación, basadas en las reglas del juego democrático, como lo son la pluralidad y la representatividad. Con la creación de estos escenarios se ha pretendido que los ciudadanos puedan tener injerencias en las decisiones, ejecución y control de la gestión pública en todos sus ámbitos, como también propiciar un mayor compromiso y credibilidad de los ciudadanos en los asuntos del gobierno, mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la inversión pública.

Por tal motivo la constitución política del 1991 dejó abierta la posibilidad a la creación de mecanismos, instituciones y escenarios de participación sin limitarlos o circunscribirlos a determinadas circunstancias.<sup>43</sup> “ Se incluyen iniciativas muy amplias y complejas que van desde la participación en juntas directivas de las empresas prestadoras de servicios públicos sociales, hasta la conformación de juntas administradoras locales, pasando por una diversidad de espacios y actividades de muy distinto carácter y relacionados con la puesta en marcha de políticas sectoriales orientadas hacia los jóvenes, mujeres, grupos étnicos

---

<sup>41</sup> Se entiende por agencias, instituciones de especialización funcional que define los ámbitos y competencias de acción estatal.

<sup>42</sup> Como lo son; los mecanismos de control directo( voto y revocatoria del mandato) y los mecanismos para intervenir en asuntos de gran interés público (el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto), reglamentados y desarrollados por la ley 134 de 1994

<sup>43</sup> Al respecto puede verse el artículo 207 de la constitución política de Colombia

subordinados, los trabajadores y campesinos; participación muchas veces promovida y organizada desde las instituciones públicas, más con el ánimo de respetar el mandato constitucional que con la intención de propiciar un acercamiento orgánico con el mundo de lo social.”<sup>44</sup>

Ante la variedad de mecanismos, se pueden establecer tres tipos de instancias de participación en la gestión pública: uno, las que tienen que ver con la participación directamente en la vida administrativa y en el mejoramiento de la gestión pública, esto es, lo que tiene relación con la conformación de juntas directivas, comités de usuarios de todas las entidades públicas. Dos, los mecanismos que se tienen al nivel local para el fortalecimiento de la democracia, como lo son las juntas administradoras locales, los comités vecinales y tres, las que tienen relación con la participación en espacios orgánicos de la administración pública, en este sentido son todos los comités y consejos en cada uno de los ámbitos de los que se ocupa el ejecutivo en relación con las áreas de acción de cada uno de los ministerios, áreas de política.

En relación con el tercer grupo, se han desarrollado una serie de iniciativas mediante leyes ordinarias y decretos reglamentarios que establecen para cada una de las materias de las que se ocupa el ejecutivo la creación de unos comités o consejos consultivos,<sup>45</sup> los cuales tienen como objeto ser instancias de participación y concertación entre los actores sociales y el Estado, dichos procesos deben confluír en la definición de planes programas y proyectos, proponer acciones concertadas y adecuadas al contexto, y generar políticas públicas en cada uno de las materias.

Estos escenarios tienen como característico en el ámbito municipal que: Son sujetos a la voluntad de quien los coordina, dejándose a alcaldes y funcionarios públicos su conformación sin ninguna exigencia normativa. Exigen representación de diversos actores, sin claridad sobre el papel que desempeña cada actor. Son comités consultivos y deliberativos y con algunas exigencias de hacer control social. Pretenden generar una mayor participación de cada uno de los actores en los asuntos que les competen dado su condición como: Joven, adulto mayor, mujer etc., y según intereses y demandas: el medio ambiente, los servicios públicos, la salud, la nutrición etc. Le apuesta a que los ciudadanos se informe y deliberen sobre los asuntos públicos, pero el estar sometidos a la voluntad, no por que no se exija su creación, sino porque no hay control, sumado esto a que el ciudadano real, no es el ciudadano plenamente interesado en los asuntos de gobierno e informado, hacen de este escenario un escenario artificial, que se valida sin representación del conjunto de actores que debe hacer parte y adquiere funcionalidad, en el momento que desde allí se asumen decisiones que legitiman a los gobiernos de turno.

Los principios democráticos en sus intencionalidades de desarrollo en lo relacionado con estos comités, se acercan a los elementos expuestos por Sartori, en tanto, las democracias están conformadas por sistemas de comités, es decir, un conjunto de grupos pequeños cuyos miembros se influyen mutuamente, grupos institucionalizados, reconocidos legalmente para el abordaje de ciertas cosas asignadas, ámbitos de formulación de políticas. Son un sistema en tanto los comités están relacionados a través de pagos

---

<sup>44</sup> URIBE, María Teresa, Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: seminario de Evaluación diez años de la constitución Colombiana, universidad Nacional De Colombia Junio de 2001. p.151

<sup>45</sup> Al respecto puede observarse: ley 397 de 1997, Art. 60, crea los consejos municipales y departamentales de Cultura, ley 375 de 1997, Art. 19, crea los consejos municipales de juventud, ley 152 de 1994, Art. 34 crea los consejos municipales de planeación. Etc.

colaterales, concesiones que cada comité debe hacer a otros comités. Los comités contribuyen a la maximización de la democracia en tanto posibilita la apertura de la participación, a mayor número de escenarios más significativa puede ser la participación de los ciudadanos, aunque no necesariamente.<sup>46</sup>

Los comités son una unidad de adopción de decisiones, o como mínimo órganos en los que se forman las decisiones, pero no son los únicos, también están las asambleas institucionalizadas y cualquier colectividad de voto disperso. Los comités están moldeados por el sistema político al que pertenecen y las reglas en la adopción de decisiones van hacer definidas por la naturaleza de la unidad de decisión y la factibilidad.<sup>47</sup>

Conforme a lo anterior, la democracia participativa, puede reconocerse como la ampliación de escenarios constituidos mediante técnicas representativas donde se toma parte de manera auténtica y efectiva. En esta dirección el CMPS se reconoce como una instancia que involucra un área decisional en materia de servicios para el bienestar de la población vulnerable, un área en la formulación de política, pretende examinar y decidir sobre asuntos que inciden en una colectividad (Municipio). Igualmente éste es producto de una decisión colectivizada que determina su creación y funcionamiento. Éste puede verse como un comité dentro del sistema democrático participativo encargado de formular los cursos de acción a seguir por las políticas en un área determinada, conformado por representantes convocados en relación con su vinculación técnica o comunitaria, y con los asuntos materia del consejo.

### **3.2 Antecedentes en la ampliación de los escenarios de participación en la gestión pública**

En la ampliación de los escenarios de participación, y específicamente, en la apertura a la creación de instancias técnicas para que diversos sectores de la población puedan intervenir en el escenario público, especialmente local, a través de modalidades diferentes como: consulta de opiniones, iniciativas para la formulación de políticas públicas, control ciudadano del desempeño de las autoridades municipales, concertación de acciones orientadas al bienestar, toma de decisiones y gestión de proyectos; se pueden ubicar, como antecedentes, dos reformas constitucionales anteriores a la Constitución de 1991, las cuales abren camino al diseño de escenarios de participación en la gestión pública.

La reforma constitucional de 1968, la cual obedece a unas dinámicas que ocurren en el ámbito mundial y que establecen retos a los países latinoamericanos para insertarse en las dinámicas de desarrollo imperantes; como también, a la amenaza de que los procesos de organización social nacientes irruyeran en comunismo, conduce a una reforma que tienden a minimizar al Estado y a generar procesos de participación en la prestación de los servicios de los entes territoriales. En esta dirección se modifican los esquemas de planificación, estableciéndose un régimen transferencias del nivel nacional al local, y la

---

<sup>46</sup> SARTORI, Giovanni. "Una teoría decisional de la democracia." En: Teoría de la democracia. Madrid. Alianza. 1987. p.287.

<sup>47</sup> Ibid. p.280

creación de institutos descentralizados encargados de promover acciones tendientes a fortalecer la participación de las comunidades en la prestación de los servicios públicos.

La reforma se comporta como catalizador e impulsor de los movimientos populares en el ámbito local, en tanto, son las crisis fiscales a las que se ven sometidas los municipios, la creación de institutos descentralizados del orden nacional, los cuales cubren una red impresionante de servicios colectivos de vital importancia para el funcionamiento cotidiano de la sociedad, pero cuyos medios de decisión están enormemente centralizados, la liberalización de los mercados y el inicio de la privatización; lo que hace papable la ausencia del Estado, en las localidades más marginadas con la prestación de servicios públicos básicos, conduciendo al surgimiento de organizaciones en la búsqueda de lograr mayor igualdad social.<sup>48</sup>

Ante el paulatino crecimiento de las movilizaciones populares el Estado desarrolla acciones que de un lado legitiman e institucionalizan la participación y de otro reprimen la protesta social.<sup>49</sup> Las movilizaciones realizadas, en conjunto con el carácter de sus demandas, van confluyendo en la apertura de escenarios participativos en diversos ámbitos con el objeto de que las demandas circulen por canales institucionalizados, proponiendo orientaciones a la sociedad civil, como también manipulan y limitan su accionar.

En segundo lugar, las reformas conducentes a la elección popular de alcaldes (acto legislativo 1 de 1986, ley 11 de 1986), dotan de autonomía, administrativa política y financiera a los municipios mediante regulaciones que conducen a la democratización, pretendiéndose con ello mejorar la responsabilidad de las autoridades para con los ciudadanos, establecer nuevos sistemas de representación popular y aumentar la participación de comunidades en la toma de decisiones.

De otro lado, es importante recordar los elementos coyunturales que justifican la ampliación democrática en la constitución política de 1991, el primero, está en relación con el incremento de la protesta social y el surgimiento de los nuevos movimientos sociales, los cuales pugnan por mayor reconocimiento e inclusión en la vida social y política buscando representarse así mismos.<sup>50</sup> Y el segundo, está en relación con la interpretación hecha de que los problemas del orden social se debían a “restricciones del sistema político, el cierre de espacios democráticos, la vigencia del bipartidismo”<sup>51</sup>.

Por tanto, “la nueva constitución política debía enfrentar estos defectos de la política y de la sociedad colombiana, había que instituir un orden constitucional que controlara la arbitrariedad estatal, favoreciera la

---

<sup>48</sup> SANTANA, Pedro. Movimientos sociales y poder local. En: democracia y sociedad civil. Nore Segura de Camacho (Comp.) Fescol, Bogotá 1998. p. 56

<sup>49</sup> Al respecto dice Pedro Santana “los programas estatales suelen responder a las demandas de estos sectores pero él no se asocia las organizaciones, sino que a veces tales acciones buscan precisamente el debilitamiento de ellas”. *Ibíd.* p. 62

<sup>50</sup> URIBE, María Teresa, Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: seminario de Evaluación diez años de la constitución Colombiana, universidad Nacional De Colombia Junio de 2001. P. 147

<sup>51</sup> *Ibíd.* p. 146

participación de las nuevas fuerzas políticas estimulara el pluralismo y lograra mayor justicia social. Los constituyentes creyeron encontrar en la idea de Estado social y democrático de derecho, de amplia aceptación en el derecho constitucional contemporáneo, una fórmula política que enriquecida con los aportes del multiculturalismo, permitirían poner en marcha ese proyecto histórico de desarrollo de una sociedad menos arbitraria y más pluralista, participativa y justa."<sup>52</sup> Esto conduciría a darle más fuerza a la idea democratizar la sociedad, vía la participación directa en los asuntos públicos, otorgándole al ciudadano el derecho de participar en procesos decisorios públicos que habrían de afectarlo.

La carta constitucional de 1991, reconocida como un acuerdo democrático, funda como principios el reconocimiento del Estado de derecho, democrático participativo y pluralista, como también el impulso a la participación de todos en las decisiones que afectan la vida política, económica, administrativa y cultural de la nación. Configura el ejercicio democrático en tres vías: Una primera vía liberal donde se le amplía a los ciudadanos los derechos de elegir y ser elegido y donde se le es consultado y reconocidos sus derechos en la transformación de la ley, de otro lado es un Estado de derecho donde el ciudadano por encima de la ley se le dotan de mecanismos para exigir el cumplimiento de sus derechos fundamentales, y finalmente se está en una democracia social en la cual su participación no se da sólo en la esfera electoral, y en el ejercicio de la ciudadanía, sino también en la construcción de la esfera pública.

La participación como derecho y deber ciudadano, aparece entonces regulada por la ley, ésta, establece los campos de acción y procedimientos. La constitución como norma de normas, orientan la construcción de reglas y métodos para hacer viable la democracia mediante la creación de directrices en torno a la representación y la participación ciudadana en la vida política, administrativa, legislativa, social. Partiendo de ello, se configura una estructura institucional tendiente a la democratización de todas las esferas de la vida pública, vía la participación directa de los ciudadanos, y estas estrategias o mecanismos se constituyen en estrategias complementarias, a los mecanismos electorales, tendientes a la formación y participación ciudadana.

La ampliación de escenarios de participación en la gestión pública puede interpretarse como una búsqueda por lograr una mayor democratización de la democracia existente, mediante la apertura de otros ámbitos de deliberación en el contexto local, buscando legitimación de las acciones de gobierno. Fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual, ampliar de manera cuantitativa las oportunidades de participación ciudadana, en los cuales la ciudadanía pueda expresar sus opiniones, exponer sus necesidades, concertar acciones con representantes de los gobiernos, controlar y exigir efectividad y responsabilidad del poder público.<sup>53</sup> La ampliación y redimensionamiento de los escenarios participativos, pretende propiciar, de igual forma, la construcción de un nuevo ciudadano, con ello, se da una idealización del ciudadano y de su participación en la esfera pública.

---

<sup>52</sup> UPRIMNY Rodrigo, Constitución de 1991, Estado Social y Derechos Humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas. En: seminario de Evaluación diez años de la constitución Colombiana, universidad Nacional De Colombia Junio de 2001.p. 97

<sup>53</sup> Velásquez, Óp. cit., p.13

En efecto, puede entenderse que posterior a la expedición de la constitución de 1991<sup>54</sup>, se han prescrito, mediante leyes ordinarias y decretos reglamentarios, una serie de mecanismos formales para la participación de los ciudadanos en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, que tienen, como eje de acción, el municipio, correspondiendo a las agencias estatales en cada una de las materias en las que se prestan servicios públicos promoverlas y con eso cualificar las democracias locales.

Para ello, se han creado en el ámbito local, consejos y/o comités consultivos y asesores como: Los consejos municipales de planeación, de seguridad ciudadana, de cultura, de desarrollo rural, de juventud, cabildo mayor, de política social etc. Instancias que pretenden instaurar otras directrices de relación con los ciudadanos, posibilitando a éstos tener injerencia en la gestión institucional, prestación de los servicios, manejo de recursos, administración y ejecución de los programas.

El CMPS y de manera extensiva los diferentes consejos y/o comités, hacen parte de los procesos de especialización funcional por sectores y grupos poblacionales que devienen del orden nacional, y se insertan en procesos de gestión específicos en cada materia, con el objetivo de ampliar las opciones para que los ciudadanos participen en las fases de identificación y priorización, ejecución de las estrategias, y seguimiento y control.

De este modo, el CMPS es el resultado de un proceso de especialización funcional en el cual tienen incidencia dos aspectos: descentralización y democratización. El primero se refiere a la transferencia de decisión y ejecución de las políticas a los entes territoriales, en el sentido de que el gobierno central determina las prioridades del sector público, pero corresponde a los gobiernos locales la puesta marcha de iniciativas para la prestación del servicio. Es decir, este último sigue siendo responsable ante el gobierno central y debe regirse por los lineamientos que éste le brinde. Se establecen entonces, incentivos y restricciones para permitir que la iniciativa local se dirija en la dirección correcta. Para lo cual existen, instituciones que ejercen el control legal, e instituciones a partir de las cuales se legitima que el proceso contó con la vinculación de la sociedad civil, la dirigencia política y la administración.

### **3.3 Normas articuladas a la directriz de creación del Consejo Municipal de Política Social**

Seguidamente presento las normas que rigen la creación del CMPS y a las que se articula su funcionamiento, atendiendo a tres niveles: el primero hace referencia a las disposiciones del gobierno nacional en relación con los CMPS, el segundo, a la manera como la agencia impulsora reorganiza las

---

<sup>54</sup> Es importante clarificar que a la constitución de 1991 antecedieron una serie de reformas que ya habían dado inicio a instancias de participación en la gestión pública local, y con ésta se consolidaron.

exigencias de gobierno y las articula a otras normas, el tercero a la reorganización realizada por el municipio acorde con las normas y controles que tiene para su funcionamiento.<sup>55</sup>

En el primer nivel, se encuentra la directriz con la cual se pretende transformar el Instituto Colombiano de Bienestar familiar (decreto ley 1137 de 1999) iniciativa del orden gubernamental, cuyo propósito básico era descentralizar el servicio público de bienestar, responsabilizar al municipio de la prestación del servicio y convertir al ICBF en el ente asesor y coordinador de la política para la niñez y la familia.

En el artículo 13 de esta ley, decreto ley 1137 del 29 de junio de 1999, se prescribe que en todos los municipios deberán conformarse unos consejos o comités como condición para la articulación funcional del los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) en el nivel municipal, siendo de competencia de los alcaldes su creación y funcionamiento, y en el caso de que él el municipio no conforme el consejo o dicho consejo<sup>56</sup> no se ocupe de la política de infancia y familia, corresponde al Director regional ICBF convocar a los agentes del sistema local de Bienestar Familiar de los cuales conozca; para conformar un consejo municipal de política de infancia y familia en cada uno de ellos.

En el mismo artículo, se precisa que el CMPS debe encargarse, entre otras materias, del análisis y políticas de infancia y familia. En este orden, podrá ocuparse de cualquier asunto en relación con la política social en el ámbito municipal, sin embargo, su función principal es ocuparse de las políticas de infancia y familia. En relación a la política de infancia, deberá recomendar a la dirección regional los planes y programas que deban adoptarse en materia de infancia y familia; propugnar por fortalecer el sistema de Bienestar Familiar en su respectiva jurisdicción; realizar evaluaciones periódicas sobre la marcha del mismo; formular recomendaciones para garantizar el adecuado desenvolvimiento del SNBF; y contribuir a las políticas de control de los agentes prestadores del servicio de bienestar familiar.

Según el artículo 13, el CMPS deberá estar integrado por los actores del SNBF y contribuir a sus fines. Se entiende éste como: “el conjunto de organizaciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y organizaciones comunitarias que se proponen de una manera abierta y democrática el cumplimiento de objetivos comunes en torno al mejoramiento de la calidad de vida de la niñez y la familia, garantizando a través de la participación, la corresponsabilidad y la descentralización, la atención de las demandas de las comunidades bajo los principios de equidad ,eficiencia y racionalidad.”<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> En este aparte la descripción se mueve en torno a la articulación de normas con las cuales se configuran los discursos que legitiman u presionan de una esfera a otra el cumplimiento de disposiciones, más adelante se presentara en detalle como se traduce la norma en lo institucional y en lo municipal.

<sup>56</sup> El acuerdo hace referencia a un consejo, este puede ser el consejo de protección familiar creado por la ley 294 de 1996 y que se encarga de adelantar estudios y actividades de prevención, educación, asistencia y tratamiento de los problemas de violencia intrafamiliar dentro de su jurisdicción.

<sup>57</sup> ICBF, dirección de gestión Territorial. Elementos básicos para la articulación del sistema nacional de bienestar familiar. Bogotá .D c. Octubre de 2001 p.11

Son actores del sistema en el nivel municipal; los centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los municipios, las instituciones, entidades y agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que en la jurisdicción de un municipio realicen actividades inherentes a éste sistema<sup>58</sup>, básicamente lo relacionado con la prestación del servicio público de bienestar.<sup>59</sup>

Por consiguiente, el municipio debe procurar en convenio con el ICBF desarrollar procesos concertados con éstos actores para optimizar y racionalizar las acciones, y de esta manera realizar una efectiva prestación del servicio. Por tanto, el CMPS integrado por los diferentes actores se convierte en un escenario que posibilita la concertación y concurrencia para la funcionalidad del sistema, es allí donde se procesa la información, se determinan los principios de cooperación, las formas de articulación y los objetivos hacia los cuales se guiará el municipio en la prestación del servicio público de bienestar.

Fueron estas las reglas a seguir acorde a lo establecido en el decreto 1137 de 1999. Posteriormente los gobiernos nacionales han pretendido darle mayor obligatoriedad a la creación del CMPS, por parte del municipio, y precisarle la función de diseñar y adaptar las políticas en la materia. En esta dirección El plan Nacional de desarrollo del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2004-2008 "Hacia un Estado Comunitario" le delega como funciones al CMPS "...adaptar las políticas y los programas a las necesidades de cada población. (...) incorporar en los respectivos planes de desarrollo territorial los programas, proyectos y recursos de inversión que sean definidos para proteger y fortalecer el capital humano de la infancia. Esta será condición necesaria para acceder a los recursos de cofinanciación con rentas parafiscales."<sup>60</sup> Paralelo a esta condición de funcionamiento, se ha establecido, mediante las directivas 8 y 9 del 2004 de la Contraloría General de la Nación, la responsabilidad del municipio en la creación y funcionamiento del consejo, exigiendo al alcalde municipal una mayor participación, y estableciendo un llamado de atención en cumplimiento de su función, para los alcaldes que no hallan dispuesto el funcionamiento del CMPS. Para ejercer ese control, se ha delegado a los personeros municipales la responsabilidad de velar por el funcionamiento del consejo, responsabilidad que el decreto 1137 era asignada al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el nivel zonal.

Las disposiciones en torno al funcionamiento de otros consejos y a la ejecución de políticas del orden nacional, de igual manera, incluyen el requerimiento del CMPS, ejemplo de esto, es el documento CONPES<sup>61</sup> número 86 de 2004, por el cual se establecen los lineamientos del programa para la atención al Adulto Mayor, éste enuncia: "el Consejo Municipal de Política social, actuará como ente asesor en el

---

<sup>58</sup> Presidencia Diario Oficial No. 43.623 Decreto 1137 de 1999 Por el cual se organiza el Sistema administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Presidencia 29 de junio de 1999. Art. 7

<sup>59</sup> Según el artículo 7 de la ley 489 de 1998, la responsabilidad en la prestación del servicio es responsabilidad directa del municipio, el control en la prestación del departamento y la definición de planes políticas y estrategias de la nación.

<sup>60</sup> Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación; Bases para el plan nacional de desarrollo: Hacia un estado Comunitario 2002. capítulo III construir equidad social, Numeral 2 ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social. numeral e protección a la familia, la juventud y la niñez.

<sup>61</sup> Los CONPES, Son los lineamientos que se establecen desde el Consejo Nacional de Política Social y Económica, máxima autoridad de planeación, que asesora al Gobierno en el desarrollo de las políticas sociales. Estos documentos ofrecen los lineamientos sobre como ha de desarrollar la ejecución de los programas sociales. Diseñados desde el orden nacional.

proceso de ejecución, seguimiento y evaluación, así como en la elaboración de estrategias de participación y control social.”<sup>62</sup> De igual modo se incluye en la parte de criterios de selección de los municipios lo siguiente: “...todos los municipios deberán tener conformado y en funcionamiento el Consejo municipal de política social”<sup>63</sup>

La Norma más reciente ha sido la ley de infancia y adolescencia 1098 de 2006 en su artículo 205 dice: “En todos los departamentos y municipios deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público. En los municipios en los que no exista un centro zonal del Instituto Colombiano de bienestar Familiar, la coordinación del sistema de bienestar familiar la ejercerán los Consejos de Política Social. Los Consejos deberán sesionar como mínimo cuatro veces al año, y deberán rendir informes periódicos a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales.”<sup>64</sup>

Estas disposiciones gubernamentales, en relación con la creación de los CMPS, evidencian, un interés por establecer un mecanismo que permita hacer responsable al municipio de la gestión de la política para la población vulnerable en el nivel local de manera concertada y participativa, que posibilite hacer un control de lo nacional a lo local y a la vez contribuya a la legitimidad de los gobiernos locales en la prestación del servicio público.

El segundo nivel, hace parte del momento en que las directrices son puestas a disposición de la agencia impulsora (ICBF), para que trace los discursos y las formas cómo cada municipio deberá implementar el escenario. Los discursos institucionales se construyen respaldándose en el principio constitucional de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, principio desarrollado por ley 60 de 1993 artículo 2, donde se le recuerda al municipio su carácter de entidad ejecutora de los servicios en materia social y la ley 489 de 1998 artículo 7, en el cual se responsabiliza a los municipios como entidades descentralizadas y autónomas de la prestación de los servicios públicos en concordancia con las entidades departamentales y nacionales. De otro lado, se hace énfasis también en que el bienestar es un servicio público a cargo del Estado y es responsabilidad de los municipios la elaboración y ejecución de planes y programas de carácter local, ley 7 de 1979, y decreto 1137 de 1999.

Al impulsarse la creación del CMPS respaldándose bajo estos principios normativos, cuyo énfasis es la distribución de competencias dentro del sistema de gobierno, donde se resalta la responsabilidad del

---

<sup>62</sup> Departamento Nacional de Planeación. Consejo de Política Económica Social. CONPES 86 de 2004, lineamientos para el programa de alimentación del adulto mayor. p.7

<sup>63</sup> *Ibid.*, p.8

<sup>64</sup> Congreso de la República Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006. ley 1098 de 2006 por la cual se expide el código de infancia y adolescencia. Artículo 205.

municipio en la ejecución de las políticas para la atención a la población vulnerable, se advierte que más que justificar el desarrollo de éste, para la articulación de actores y trabajo coordinado de la política local, como se menciona en el artículo 13 del decreto 1137 de 1999; lo transmitido con la selección de estos principios, es que el municipio se responsabilice de la prestación del servicio público de bienestar en correspondencia con la descentralización administrativa, en donde el CMPS como lo menciona el plan nacional de desarrollo 2004-2007, “se encarga de adaptar las políticas y programas a las necesidades de la población”.

En el nivel municipal la creación del CMPS se articula a los principios fundamentales, derechos garantías y deberes constitucionales, direccionados en relación con descentralización y autonomía de las entidades territoriales, específicamente en lo relacionado con la responsabilidad del municipio en la ejecución y prestación de los servicios públicos, bajo unos lineamientos nacionales, como también, con los principios que involucran la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la atención a la población vulnerable( niños, tercera edad, discapacitados)<sup>65</sup>, y la participación de los ciudadanos en la función pública, tanto en la prestación de servicios públicos, como en la gestión pública (definición de estrategias y programas).

Por tanto, al crearse el consejo a nivel local por acuerdo o decreto municipal, éste se crea no solamente atendiendo al requerimiento del decreto 1137, sino también, fundamenta su creación en desarrollo y cumplimiento de la legislación en torno a las responsabilidades y competencias del municipio en la prestación del servicio público de bienestar, al desarrollo de los principios constitucionales de descentralización y modernización de la gestión pública, y al cumplimiento de las atribuciones dadas al municipio y al alcalde.<sup>66</sup>

En resumen, Los CMPS se respaldan en el desarrollo de cuatro principios básicos, según directrices del ICBF<sup>67</sup>: El Estado social de derecho, la inclusión social, la participación social, la descentralización. Principios a los que se articula la participación ciudadana, el reconocimiento de un ciudadano que delibera y participa en los procesos de gestión pública. La lectura realizada a las normas base para la creación de los consejos a nivel municipal, permite observar su fundamentación en tres asuntos: a) las atribución y obligaciones que la constitución da a las administraciones municipales en cuanto a la prestación del

---

<sup>65</sup> Al respecto pueden revisarse los Art. 5, 42, 44, 45, 46, 47. Constitución política de Colombia

<sup>66</sup> Ello se evidenció en la revisión que se hizo a 45 actos de creación en el departamento de Antioquia, de estos el 82% respaldaban su creación en los principios constitucionales antes descritos, y un 15 % no hacían alusión a ninguna norma constitucional, un 93% de los documentos consideró crear el consejo basados en las leyes que desarrollan la descentralización administrativa, y se apoyan indistintamente en los decretos que desarrollan la idea de sistema de bienestar familiar propuesta en la ley 7 de 1999, respalda en el decreto 2388 de 1979 que reglamenta la ley 7 del 99 y los decretos 1138 y 1139 de 1999 que reorganizan el sistema de bienestar familiar y crea el consejo. Se presenta, no de manera recurrente en todos los documentos, considerar el decreto 2737 de 1989 que regula la atención al menor en riesgo, la ley 100 que establece en el capítulo cuarto los mecanismos y procedimientos para la atención a las personas de la tercera edad, y en menor frecuencia se encuentra la ley 12 de 1991 por la cual se adopta la convención de los derechos del niño a nivel nacional. Estas últimas referencias tienden a respaldar y a ser orientadores de las acciones a encomendarse al consejo.

<sup>67</sup> ICBF, Subdirección de Asistencia Territorial. “Propuesta para la reglamentación de los Consejos de política social.” Bogotá.2005. Documento interno, sin paginación

servicio público de bienestar; en este sentido, el consejo se decreta teniendo como base constitucional los principios de descentralización y corresponsabilidad en la prestación del servicio, b) la normatividad que orienta la transformación de la municipalidad, y obliga a los administradores locales a hacer cumplir los decretos de gobierno, respetar las disposiciones del orden nacional y promover programas y estrategias que contribuyan al desarrollo económico social, c) la normatividad que regula la prestación del servicio público de bienestar y es la que da origen al consejo y se corresponde con los principios de Estado social de derecho de garantizar el bienestar a la población más vulnerable.

Por tanto, como está concebido normativamente el CMPS, en esencia es una estrategia de desconcentración<sup>68</sup> administrativa que busca desarrollar la gestión pública en la materia, atendiendo a los principios de descentralización y corresponsabilidad de los ciudadanos, aludiendo con ello a la participación ciudadana, suponiendo que con la descentralización administrativa se desarrolla la participación del ciudadano en el desarrollo de la política, al crear unas condiciones para que los ciudadanos, se informen, opinen y evalúen los servicios de manera concertada.

De esta manera, la participación se diluye, más que una preocupación por la inclusión de la población, se hace énfasis desde las normas, a una coordinación institucional de agentes prestadores del servicio, fundamenta en principios de administración pública, hacer más eficiente y organizar la prestación de los servicios municipales, el manejo de los recursos, y reorientar el accionar adoptando instrumentos gerenciales que involucren a las comunidades en la gestión y que además garanticen la concurrencia y subsidiaridad entre los diferentes niveles territoriales.

No siendo visible desde las directrices, unas orientaciones claras para lograr convertir el CMPS en un escenario de participación para los ciudadanos en la orientación del servicio público de bienestar familiar. No son contundentes y explícitos los medios que permitan el desarrollo de éste como un escenario de participación en la gestión pública. Las referencias a la participación pueden verse más como medios para legitimar el accionar público, donde el consejo se constituye en un dispositivo de control del gasto público del orden nacional al local.

### **3.4 Traducción de la normatividad, directrices institucionales para la creación y funcionamiento de los Consejos Municipales de Política Social.**

El ICBF ente coordinador del SNBF y responsable de la formulación de las políticas sociales para la infancia y programas tendientes al bienestar familiar, basado en los principios de corresponsabilidad, participación de la comunidad, priorización, y encargado de promover la descentralización de los servicios de bienestar familiar.<sup>69</sup> Atendiendo a los requerimientos establecidos en el decreto 1138 del 29 de junio de

---

<sup>68</sup> Se entiende la desconcentración como la delegación del control al administrativo al municipio, y la descentralización como la transferencia de poder de decisión y ejecución en el desarrollo de las políticas al municipio.

<sup>69</sup> Al respecto puede verse los artículos 14,15,17,22,35 del decreto 1137 de 1999

1999 “Por el cual se establece la organización interna del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”<sup>70</sup>. Inicia, desde la dirección de gestión territorial, en el año 2000, las acciones necesarias para promover la creación de los CMPS. En esta dirección diseña un material de capacitación para el personal de la institución y posterior difusión a los municipios, en éste material se traduce el artículo 13 del decreto 1137 de 1999, traducción que consiste en darle un contenido operativo a lo que deberá ser el CMPS, como confórmalo y cuales son sus funciones.

En el material de capacitación diseñado para la promoción y creación de los consejos,<sup>71</sup> se evidencia que el discurso formativo presenta al consejo no sólo como una estrategia para la articulación de los actores prestadores del servicio de bienestar familiar, cómo está en el artículo 13, sino también como, un medio para hacer efectivos los principios de descentralización, desconcentración y participación.

El énfasis en el CMPS como instancia de participación en la gestión pública, se explica por el marco normativo constitucional que promueve la descentralización y la participación, y hace que las disposiciones del artículo 13 decreto 1137 de 1999, sean utilizadas cómo instrumento del gobierno nacional para hacer viable los compromisos de impulsar la conformación de formas organizativas pluralistas en las que tengan lugar diferentes agentes sociales (el sector público, el sector privado y las organizaciones comunitarias) en la gestión pública.

En este sentido, el discurso institucional en la implementación de los consejos de política social se desarrolle en dos perspectivas. Una, basada en la articulación de los actores, que conduce a entender al comité/ consejo de política como equipo de trabajo en el ámbito territorial que definan la integración, la planeación y las responsabilidades de las diferentes instancias territoriales, frente a lo social y de manera especial frente a la niñez y la familia. El consejo es, entonces, una instancia de coordinación en la ejecución de la política, reconocida legalmente por el decreto, en desarrollo de los principios de desconcentración administrativa en tanto posibilita la coordinación de las responsabilidades entregadas al municipio en la ejecución de los servicios públicos sujeto a los lineamientos del nivel nacional.

*“los consejos para la política social se conformarán como instancias de concertación que propenden por la articulación entre la gestión planificadora, la gestión técnica, la asignación de recursos, la ejecución de planes, programas y proyectos, el seguimiento y evaluación de las acciones que concreten la política social en los territorios, acordes con sus particularidades y su armonización con la gestión de la política social en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal”<sup>72</sup>*

*“con el propósito de brindar respuestas integrales a la comunidad, la acción de los consejos debe facilitar la comunicación y concertación del SNBF con otros sistemas como los de planeación, salud, educación, justicia y seguridad social, redes de prevención y atención y sistemas de control social veedurías ciudadanas entre otros. Se*

---

<sup>70</sup> Al respecto ver los artículos 10,14,17 del decreto 1138 de 19999

<sup>71</sup> Presidencia de la República. Decreto ley 1137 de junio 29 de 1999.ICBF. Fortaleciendo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Elementos básicos para la articulación. Bogotá, 2001.ICBF. Dirección de Gestión Territorial. Cartillas para la gestión territorial: Consejos para la política social. Bogotá. Vol. 2. y Vol. 5. 2001. ICBF. [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co). Presentación en Power Point hecha por el ICBF.

<sup>72</sup> *Ibíd.* p.9

*espera entonces que los consejos para la política social se constituyan en la instancia en que convergen todos los consejos o comités existentes en el territorio, cuya finalidad éste relacionada con el ámbito social.*<sup>73</sup>

Una segunda, basada en la función establecida al consejo de analizar las políticas en la materia, haciendo del consejo no sólo un escenario de articulación de actores para coordinar el servicio, sino también, un escenario de participación en la gestión de la política social y construcción de la política pública en la materia.

*" La política social en el marco de la descentralización, bajo los principios de justicia social, equidad y corresponsabilidad, implica crear y poner en funcionamiento nuevas formas de organización y de relación entre el Estado y los ciudadanos, teniendo en cuenta que los departamentos, municipios, distritos y localidades son el ámbito privilegiado para la organización y la participación comunitarias, la planeación, la auditoría de la inversión social y la generación de insumos para los sistemas de información, sistemas de coordinación y de concertación entre el sector público y privado y las comunidades. Los consejos de política social, se convierte entonces, en espacios participativos de trabajo concertado con miras a la construcción e implementación de la política"*<sup>74</sup>

*"los Consejos para la política social como escenarios propicios para la presentación de propuestas, discusión, análisis, negociación y concertación de alternativas de solución que den respuesta a las distintas problemáticas de la región."*<sup>75</sup>

*"... se convierten en una estrategia importante a través de la cual se puede visualizar el futuro, plantear los grandes propósitos y necesidades, definir las prioridades y proponer un sistema de responsabilidades y compromiso frente a la construcción y desarrollo de la política social en los territorios."*<sup>76</sup>

Ambas perspectivas de desarrollo involucran con fuerza la participación de los actores, obedeciendo al marco normativo promotor de la descentralización y la participación, existiendo diferencias sutiles en cuanto al papel y sentido de la participación de los actores, y en el énfasis en torno al cual debe funcionar los consejos en cada periodo de gobierno, puesto que, cada gobierno nacional da un énfasis específico al ICBF en el direccionamiento. Siendo las directrices de los planes de desarrollo las que incluyen paulatinamente los cambios en las funciones y responsabilidades.

*"los procesos participativos deben garantizar la intervención directa de la comunidad en los diferentes espacios o equipos que se conforme al interior de los consejos para la política social. Deben propender por reales y efectivas posibilidades de incidencia de los diferentes actores en los procesos decisorios de las entidades territoriales en torno a lo social."*<sup>77</sup>

*"los consejos para la política social debe permitir y facilitar espacios para la construcción de la política social desde la comunidad. El ICBF tiene la responsabilidad de promover la participación y el fortalecimiento de prácticas democráticas en las diferentes organizaciones sociales, respetando su autonomía y particularidades, contemplando todos los procesos de la gestión administrativa. Esto implica la asociación entre las organizaciones comunitarias, privadas y gubernamentales y por lo tanto, el diseño y aplicación de mecanismos que garanticen la participación activa de todos los actores sociales en el territorio."*

Es así como, el consejo se transforma en una estrategia vinculada con la institucionalización de espacios democráticos, a partir de la cual se busca avalar que el proceso de gestión pública en el ámbito social

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*, p.15

<sup>74</sup>ICBF Dirección de Gestión Territorial. Cartillas para la gestión territorial: Política social territorial. Vol. 5. Bogotá, 2001. p. 5

<sup>75</sup> *Ibíd.*, p. 55

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p. 57

<sup>77</sup> ICBF Óp. Cit.,p.8

(atención a grupos vulnerables) se desarrolle participativamente. Sin embargo, en las directrices dadas en cuanto a la conformación y funcionamiento de los consejos se pueden observar contradicciones en la viabilidad del desarrollo de tales principios. Ello porque al traducir el decreto se han presentado orientaciones diferentes frente a estos interrogantes: ¿Quiénes participan? y ¿Cómo participan?

La conformación del CMPS está ligada a quiénes se reconozca como actores del Sistema de Bienestar Familiar, el decreto 2388 de 1979, reconoce, como parte del sistema, las entidades públicas y privadas que realicen actividades relacionadas con la protección preventiva y especial del menor, la garantía de sus derechos y la realización e integración armónica de la familia. Posteriormente para ser coherentes con la constitución del 1991, en el reconocimiento a las organizaciones comunitarias en la prestación del servicio público, el decreto 1137 involucra como actores en conjunto con las anteriores las organizaciones ya establecidas, las organizaciones solidarias y comunitarias que realicen actividades inherentes al servicio público de bienestar.

Las orientaciones del ICBF en cuanto al SNBF, reconoce como actores no sólo a las instituciones, organizaciones que intervienen directamente en la prestación del servicios en torno a la atención y protección del menor y la familia, sino también, el conjunto de actores que se moviliza alrededor del mejoramiento de la calidad de vida de la niñez y la familia, en el marco de la participación, la corresponsabilidad y la descentralización.<sup>78</sup> Al referirse a actores relacionados con la política social se incluyen los representantes de todos los sectores sociales, vivienda, educación, salud, ICBF, agua potable y saneamiento básico, finanzas públicas territoriales, organizaciones de la comunidad, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones privadas y entidades de control, como defensoría del pueblo, procuraduría y redes.<sup>79</sup>

A pesar de las recomendaciones existentes, la decisión última de quien hace parte es dejada a la decisión de las autoridades locales " en cuanto a quienes deben hacer parte de dichos consejos, estos varían en número y protagonistas de acuerdo a las características y especificidades de cada región, por lo cual nos permitimos hacer mención de algunos actores sociales que pueden y deben participar activamente en dicho proceso de construcción de política social territorial, con la salvedad de que en los municipios pueden existir otros no referidos en este documento: Autoridades territoriales, quienes deben liderar el proceso, entidades gubernamentales, entidades no gubernamentales, la iglesia y la comunidad organizada de tal manera que incluyan a los trabajadores, mujeres, niñas, niños, jóvenes, campesinos, indígenas, ambientalistas adultos de la tercera edad, negritudes etc. " <sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> ICBF, Dirección de Gestión Territorial. Elementos básicos para la articulación del sistema nacional de bienestar familiar. Bogotá .D C. 2001.p.11

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 24

<sup>80</sup> ICBF Óp. Cit. Vol. 5 p. 57,58

En las últimas directrices, dadas en el año 2005<sup>81</sup>, la convocatoria a los actores se orientó acorde con la categoría municipal, de esta manera: Los municipios de categoría especial 1 y 2 deberán integrar, a las autoridades municipales, secretarios de despacho de los sectores sociales, planeación y gobierno, el director de la regional ICBF ó coordinador del grupo de asistencia técnica, representante de las cajas de compensación, representante del consejo territorial de planeación, delegado del concejo municipal, representante de la veedurías ciudadanas, un representante de las juntas de acción comunal, representante del consejo de juventud, delegado de los personeros estudiantiles, un representante de la sociedad civil, gestores sociales. Los municipios de categoría 3, 4, 5 y 6 deberán integrar a las autoridades municipales, secretarios de desarrollo social y comunitario y planeación, responsables de los sectores de salud, educación, medio ambiente, vivienda; voceros de la iglesia, policía nacional, personero municipal, director de la UMATA, delegado del centro zonal ICBF, delegado del concejo municipal, representante del consejo territorial de planeación, representante de la veedurías ciudadanas, un representante de las juntas de acción comunal, representante del consejo de juventud, delegado de los personeros estudiantiles, un representante de la sociedad civil gestores sociales. En los municipios de tercera categoría en adelante, tienen relevancia para la conformación del consejo, las autoridades religiosas y las autoridades policiales, como un conjunto más amplio de actores sociales.

En cuanto a la forma como participan los actores, esta ha sido orientada bajo la conformación de comités así: Los municipios de categoría especial 1 y 2, conformaran un comité directivo; un consejo operativo y los subcomités temáticos que fueren necesarios. Los municipios de categoría 3,4, 5 y 6 conformaran un consejo operativo y los subcomités correspondientes a las políticas de niñez y familia.

Los comités directivos tienen como función: aprobar los lineamientos de política social y los planes de acción que se desarrollen en el nivel territorial, acorde con lo nacional y las prioridades locales, garantizar que las decisiones tomadas se articulen a los planes de desarrollo, presentar ante la instancia pertinente las demandas en cuanto a planes y programas, promover la participación y la concertación interinstitucional, liderar los procesos de evaluación y gestión del CMPS y definirle funciones a los comités técnicos y subcomités temáticos.

El comité operativo, o secretaría técnica debe: diseñar los instrumentos y procedimientos para la coordinación interinstitucional planeación y gestión de la política social, articular la función de la política social territorial a las propuestas de los comités, evaluar las propuestas presentadas por los comités, consolidar los diagnósticos evaluar el desarrollo de los planes, adoptar agendas de trabajo y liderar los procesos de evaluación y seguimiento del CMPS. (Nótese que en los municipios de tercera categoría en adelante, el comité operativo cumple las funciones del operativo y el directivo)

Los subcomités temáticos son encargados: de realizar y actualizar los diagnósticos en las temáticas específicas, estudiar las políticas con base en las necesidades y prioridades, estableciendo la oferta

---

<sup>81</sup> ICBF Subdirección de Asesoría territorial. Propuesta de reglamentación de los consejos Municipales de Política Social. Bogotá, 2005. Documento interno, sin paginación.

programática de servicios, diseñar los instrumentos técnicos requeridos para la recopilación y análisis de la información respectiva, presentar los planes de acción concertados a la secretaría técnica, brindar asistencia técnica, asesoría y acompañamiento al desarrollo de los programas.

Las disposiciones señaladas, en cuanto a quienes deben hacer parte del consejo, advierten como la participación de los actores queda supeditada a la institucionalidad y la voluntad de la autoridad local, no siendo dispuestos incentivos y procedimientos para promover la participación, con lo cual, la conformación del CMPS queda bajo el sesgo participativo del gobierno local.

De igual modo, pone en evidencia que, no hay claridad en el sentido que se le asigna a la participación de los actores. El consejo se vislumbra como una estrategia participativa en la orientación de la agenda pública en la materia, que se diluye en su funcionamiento en una instancia técnico-administrativa, supervisor de la traducción de la política nacional a lo local, en la que no es claro, la manera, como los diferentes actores locales pueden poner en discusión sus demandas frente a la agenda pública, siendo el consejo el escenario que legitima la existencia de un conjunto de actores en el desarrollo de los principios democráticos.

## 4 IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL

La implementación, se refiere al proceso mediante el cual, los gobiernos locales, ejecutan la propuesta de crear el CMPS en cada municipio. Para dar cuenta de esto, recorro a dos momentos: El primero, hace referencia, a la traducción por parte del municipio de las directrices institucionales, expresada en la creación del escenario por acuerdo / decreto. El segundo, a como se formaliza la norma que crea el CMPS, a partir de la institucionalización del escenario.<sup>82</sup>

### 4.1 Traducción de las directrices, dadas por la agencia impulsora (ICBF), al municipio para la creación del Consejo Municipal de Política Social

Si bien las políticas se crean para resolver problemas, en la práctica, su desarrollo no sigue un proceso técnico de solución. Lo que se presentan es un proceso de traducción en relación con los objetos, temas y teorías que sustentan la política. Cada agente, en la escala del proceso de traducción, para el caso (institución- alcalde- coordinador del CMPS), selecciona, jerarquiza y apropia acorde con sus intereses. De esta manera, el municipio se ajusta a las directrices dadas por el ICBF, retomando unos u otros aspectos, y a su vez, el documento de creación del CMPS en el municipio, va adquirir diferentes significados según la persona que lo coloque en funcionamiento.

En la primera etapa de traducción de la institución nacional a las regionales y posteriormente a los municipios, la meta fue crear el consejo. Esta se cumplía en el momento en el que, el municipio, lograra tener un documento decreto o acuerdo municipal, en el que las autoridades municipales o el concejo municipal en pleno, en ejercicio de sus facultades, precisara cómo el municipio cumpliría con el artículo 13 del decreto 1137 de 1999. La resolución debía dar cuenta, de las características que tendría el CMPS en la municipalidad, para esto, el documento debía definir: las razones por las que se creaba el CMPS, los actores partícipes, los asuntos objeto de discusión y las reglas para su funcionamiento. En cada uno de estos aspectos se presentaron orientaciones específicas. Retomando estos elementos presento a continuación las directrices y la manera como, cada consejo las tradujo, para construir la norma con la que se crea en el municipio.

#### 4.1.1 *Qué es el Consejo Municipal de Política Social y para qué se crea en el municipio*

---

<sup>82</sup> Las descripciones e interpretaciones que se realizan sobre la implementación del los CMPS objeto de estudio, toman como fuentes: los documentos de creación de los consejos, los archivos de cada consejo, las entrevistas a los coordinadores y miembros activos del CMPS, y las observaciones realizadas en las sesiones de los consejos, las dos últimas generadas en el 2006.

Según el diccionario jurídico colombiano la noción de consejo hace referencia al “órgano Persona o conjunto de personas que actúan en representación (...) en un ámbito de competencia determinado) generalmente colegiado (plural) que informa, aconseja o dictamina, en virtud de unas leyes sobre un asunto determinado.”<sup>83</sup> En el decreto 1137 el consejo se define más por la función que ha de cumplir, que por su naturaleza, siendo una “condición para la articulación de los actores del sistema” y su función es el “análisis de las políticas de infancia y familia”, recomendar los planes y programas que deban adoptarse, y contribuir al control en la ejecución de los servicios.

El ICBF reúne varios conceptos en relación con el CMPS, acordes con la finalidad o el sentido desde sus diferentes áreas de trabajo: a) es una condición y/o estrategia que coadyuva a hacer realidad la articulación funcional de los actores del SLBF. Es el medio para hacer efectivo el sistema y el cumplimiento de sus fines. Desde esta perspectiva éste es una herramienta clave para propiciar tal articulación y asegurar el funcionamiento coordinado del sistema. b) es un espacio o escenario de discusión, concertación y toma de decisiones orientadas a direccionar asuntos públicos del orden local, convirtiéndose así, en un espacio para la participación en la gestión pública, orientado a la construcción e implementación de la política social. c) Es una instancia de coordinación encargada de diseñar de manera coherente e integral la política social, articulando de manera funcional los esfuerzos y la armonización de los diferentes niveles. La noción de instancia alude a organización, a un lugar en la administración pública, donde el consejo adquiere un carácter administrativo en la prestación del servicio. Estos sentidos no son excluyentes, se diferencia porque, en el conjunto de las directrices los énfasis se van a centrar en uno u otro aspecto, ningún documento lo definen desde los tres.

---

<sup>83</sup> BOHÓRQUEZ, Jorge Iván. Diccionario Jurídico Colombiano: con enfoque en la legislación Nacional. V1. Bogotá. Editora Jurídica Nacional. 2005. p.395

Tabla N° 3. Sentidos dados según los documentos ICBF al CMPS<sup>84</sup>

Carácter	Sentidos Dados Desde Los Documentos Institucionales ICBF
Condición para el funcionamiento del sistema	Los consejos son " <b>estrategia fundamental para la consolidación del sistema</b> " "el sistema requiere para su articulación y desarrollo de un proceso integral, el cual puede generarse a través de los consejos, para permitir en lo territorial reconocer los avances logrados entorno a la política social y organizar equipos de trabajo que <b>generen dinámicas de sensibilización, promoción, aprendizaje y participación especialmente en el tema de niñez y familia</b> "
Espacio /escenario deliberativo/ participativo	"los consejos de política social, (...) <b>espacios participativos de trabajo concertado</b> con miras a la <b>construcción e implementación de la política</b> " "... <b>espacio para la construcción de políticas públicas</b> sustentables y estables, orientadas al desarrollo social y a la solución de las problemáticas estructurales, evitando convertirse en espacio solo de coordinación que mitiga efectos del no desarrollo de las políticas públicas. Debe ser un espacio que trascienda la sola gestión conjunta del Estado, sociedad y familia hacia facilitar desde lo público el proceso constante de la construcción conjunta de políticas integrales. (...) <b>son instancias de concertación, participación, coordinación y asesoría</b> que posibilitan la identificación de proceso dirigidos tanto al diseño como al desarrollo integral y coherente de la <b>política social.</b> " "... <b>escenarios</b> propicios para la <b>presentación de propuestas, discusión, análisis, negociación y concertación de alternativas de solución</b> que den respuestas a las distintas problemáticas de la región, definidas clara y previamente en el diagnóstico."
Instancia técnica de coordinación	Los CMPS "Son <b>equipos de trabajo</b> que para el efecto práctico y basados en los acuerdos normativos se denominan Comités o Consejos de Política Social. (...) dentro del marco de desarrollo, tiene como gran compromiso definir la <b>integración, la planeación y el sistema de responsabilidades</b> de las instancias territoriales frente a lo social y, de manera especial, frente a la política de niñez y familia." <b>Instancias de concertación</b> que propenden por la <b>articulación entre la gestión, panificadora, la gestión técnica, la asignación de recursos, la ejecución de planes, programas y proyectos, el seguimiento y evaluación de las acciones</b> que concreten la política social en los territorios, acordes con sus particularidades y su armonización con la gestión de la política social en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal"

Tomando como guía la anterior categorización, los (acuerdos/decretos) de los municipios en cuestión muestran la tendencia a entender el consejo como una instancia técnica de coordinación, puesto que se ve como estrategia o instrumento para articular acciones y actores entorno a la elaboración y ejecución de programas en materia de infancia y familia y grupos vulnerables, ayudar a la solución de los problemas de duplicidad de programas y definición de la pertinencia de las acciones ante las necesidades del contexto. Esto muestra que los municipios se guían ante todo por la definición funcional prescrita en el artículo 13 decreto 1137 de 1999, dejando de lado la perspectiva de desarrollar el SNBF a través de éste y no siendo muy explícitos en la función de concertación y deliberación en el proceso de gestión pública.

<sup>84</sup> Este Tabla se elabora teniendo como fuente de información la bibliografía básica del ICBF sobre los CMPS. Fortaleciendo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Elementos básicos para la articulación. Bogotá, 2001. ICBF. Dirección de Gestión Territorial. Cartillas para la gestión territorial: Consejos para la política social. Bogotá. Vol. 2. y Vol. 5. 2001. ICBF. [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co). Presentación en Power Point hecha por el ICBF.

Tabla N° 4 Sentidos y significados dados al CMPS según acuerdo/ decreto de creación municipal

Acuerdo /decreto	¿Qué es?	¿Para qué? Objetivos
Decreto000949 8/11/ de 2000 Barbosa	“organismo de coordinación y proyección para el ejercicio de las políticas nacionales y departamentales y locales propias de las instituciones del SNBF” “...es un instrumento de canalización de: información ,organización y ejecución de las políticas de infancia y familia formuladas en el plan nacional de desarrollo y demás planes regionales y sectoriales”	Desde este consejo se seguirán las propuestas para la formulación de las políticas sociales enfocadas hacia la solución de los problemas estructurales para el bienestar y desarrollo de la niñez y la familia y los grupos vulnerables
Decreto 311 Bello 11/05 de 2001	“...es un grupo constituido por diferentes entidades e instituciones públicas o privadas con funciones sociales, encargados de elaborar y ejecutar los planes, programas y proyectos de carácter social inscritos en los planes de desarrollo nacional departamental y municipal; especialmente los inherentes a las políticas sobre niñez y familia.”	“tiene como objeto analizar, programar, coordinar, proponer y evaluar las políticas de gobierno, leyes, decretos y programas que propugnan por el bienestar local y procurar su ejecución dentro del marco del desarrollo Velar por que la inversión social en el municipio llegue verdaderamente a la población social más necesitada y vulnerable. Garantizar la eficiencia la eficacia, celeridad, transparencia y economía en todas las operaciones sociales, promoviendo y facilitando la correcta ejecución y desarrollo de las funciones y actividades definidas en los subcomités. Velar porque todos los actos y recursos de la administración central estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad y a la ejecución del los planes de desarrollo municipal.”
Acuerdo 004 Itagüí 06/05 de 2002  Acuerdo 010 Envigado 28/06 de 2004	“ organismo para la planeación, coordinación y concertación interinstitucional, para la puesta en marcha de la política social municipal”	”Para articular las diferentes entidades gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias, mediante la concertación de planes y programas para el desarrollo e implementación de políticas sociales que redunden en bienestar y desarrollo para la niñez, la familia y los grupos vulnerables.” ...“tendrá como objetivo analizar, programar, coordinar, proponer y evaluar intersectorialmente las políticas de gobierno, leyes, acuerdos, decretos y programas que propugnan por el bienestar de la niñez, la familia y los grupos vulnerables del municipio de Itagüí (Envigado) y procurar su ejecución dentro del marco del desarrollo municipal.”

#### 4.1.2 Actores convocados

Según las disposiciones dadas por la institucionalidad, en los municipios de categoría 1 y 2 el CMPS, estarían conformado en promedio por 16 miembros, de los cuales 7 harían parte de las instancias administrativas, 2 serian actores de elección popular (alcalde y concejal), 1 por las ONGS y 6 de instancias

de participación. Para los municipios de categorías 3, 4, 5, 6 el promedio de participantes sería de 19, de los cuales 2 actores de elección popular (alcalde y concejal) 10 serían actores de instancias administrativas, 7 de instancias representativas de la comunidad.

Esta conformación refleja una preeminencia de los actores gubernamentales en la composición del CMPS. Las diferencias entre la categoría 1 y 2 y el resto, es la apertura dada a que el consejo incluya organizaciones del tercer sector, ONG y sectores productivos, y a que en las categorías 3, 4, 5,6 se involucren las autoridades eclesiales y policiales de la localidad.

De las resoluciones retomadas, una es de un municipio de 4 categoría, las tres restantes son de municipios de primera categoría. La conformación prescrita no presenta diferencias relevantes por esta condición. En general el llamado inicial, se convoca a 4 tipos de actores gubernamentales: 1) de elección popular (alcalde), 2) funcionarios de la administración local (secretarios), 3) funcionarios del ICBF, 4) policía. En todos se reconocen como actor relevante al alcalde, sin embargo, su participación en el comité y coordinación del mismo puede ser delegada. En cuanto a los funcionarios públicos los municipios siguen el patrón de conformación dado, involucrando los secretarios de planeación y gobierno, sectores sociales definidos en el municipio (salud, educación, desarrollo social o bienestar social), y representante de la policía comunitaria o comandante de policía, estos últimos se convocan sólo en los municipios del área norte.

Se nota una tendencia a incluir al conjunto de actores existentes en el municipios, acorde a la distribución que se tenga a nivel de secretarías y programas, especialmente en los municipios del área norte, de esta manera no hacen parte sólo representantes establecidos en el patrón dado, sino también, aquellos de programas liderados por el municipios como por ejemplo: la Secretaría de Cooperación internacional en el municipio de Barbosa. Un actor no incluido en las directrices institucionales son las comisarías de familia, convocadas en los municipios de Bello y Barbosa.

La convocatoria a actores representantes de la sociedad civil es disímil, cada municipio acorde a sus características convoca a un tipo de actores. Los patrones seguidos son los siguientes: veeduría ciudadana, JAC, representante de ASOCOMUNAL, e iglesia. Atendiendo a éstos, en todos se convoca las JAL y ASOCOMUNAL, en los municipios de Barbosa y Bello como parte de los comités operativos, en Envigado e Itagüí son parte del comité directivo, en ninguno de los municipios se convoca a autoridades eclesiales y solo en Barbosa se convoca a la veeduría ciudadana como parte del comité directivo. Se agrega a ese patrón de conformación, en el municipio de Barbosa los representantes de las asociaciones de padres de familia en el comité operativo, y en los municipios de Itagüí y Envigado se incorporan los representantes de actores vulnerables, discapacitados, mujeres, adulto mayor, jóvenes. En la incorporación de actores desde las prescripciones, se evidencia una mayor atención a la representatividad del actor por grupo poblacional en los acuerdos del área sur, mientras que en el norte se tiende a incorporar al conjunto de actores por áreas o sectores de atención social reconocidos en el municipio.

Es de notar también, que la participación de los actores sociales está altamente determinada por las decisiones internas del consejo en su comité directivo. La inclusión actores sociales no es claramente delimitada como la de los funcionarios públicos. En el área norte, según el decreto, es el comité directivo quien elige a estos actores. En el sur, según el acuerdo, se hace mediante ternas presentadas al consejo directivo.

La estructura y organización interna en el norte se presenta mediante el desarrollo de dos comités, uno directivo y otro operativo, a éstos se articulan unos subcomités.<sup>85</sup> En el área sur, se crea también una estructura por comités, con la diferencia que estos son definidos previamente en el documento, así mismo, se establece que funcionario deberá asumir la coordinación del consejo y se delimita de una manera más precisa quienes deben ser los actores convocados al CMPS.

Por pertenecer al área metropolitana, en estos municipios, se presenta una alta convocatoria de dignatarios de las instituciones que trabajan allí por la niñez y la familia: ONGs; entidades privadas, y programas sociales de las empresas. Con la diferencia de que, en el área norte, se incluyen todos los existentes y en el sur se selecciona un representante por el sector. Las resoluciones en conjunto con los datos suministrados por ICBF, en cuanto a conformación del consejo por municipio, permite observar cómo los consejos son en mayoría instancias de participación en los cuales el ejecutivo orienta su quehacer, más que un escenario plural, ante la alta participación de funcionarios públicos convocados. A continuación se presenta la conformación propuesta por los decretos y acuerdos municipales.

Tabla N° 5 Actores convocados según decreto/acuerdo municipal

Decreto acuerdo	Instancia	Actores convocados		
		ORG	OC	Otros actores
Decreto 000949 8/11/ de 2000 Barbosa	Comité directivo	Alcalde o su delegado Funcionarios públicos: Secretario de planeación municipal, Director local de salud, Director educación Secretario de bienestar y desarrollo social, Secretario general de cooperación internacional Representante del ICBF.	Representante de la veeduría Actores propios del sistema	Representante del sector productivo, Representante ONG
	Comité operativo	Funcionarios públicos: Comisaría de familia, Coordinación complementación alimentaria Director centro de bienestar del anciano, Director SISBEN, Director juventud	Representante asociaciones de padres de familia Por invitación expresa del consejo podrán asistir a las reuniones los representantes de los subcomités en la materia o invitados especiales.	

<sup>85</sup> Es pertinente aclarar que la estructura de dos comités, es modificada posteriormente en el municipio de Barbosa con los decretos que preceden al de creación. En el municipio de Bello se conserva la estructura de los dos comités

Decreto 311 Bello 11/05 de 2001	No lo discrimina por instancias	Alcalde municipal. Funcionarios públicos: secretario de educación municipal, secretario de salud municipal, director de planeación municipal, secretario e gobierno y/o comisaría de familia, secretario de desarrollo comunitario, personero municipal, juzgado promiscuo de familia, comandante de policía, subsecretaría de bienestar social, municipal representante de la policía nacional. Representante del ICBF regional norte.	representante de la comunidad ASOCOMUNAL Actores propios del sistema:	Coordinador caja de compensación familiar COMFAMA, coordinador caja de compensación familiar COMFENALCO del municipio de Bello, comunidad terciarios capuchinos, asesoría para la mujer y la familia, gerente cooperativa John F.Kennedy del municipio de Bello, Cámara de comercio pro-aburra norte, COOTRAFA.
Acuerdo 004 Itagüí 06/05 de 2002	Comité directivo	Alcalde municipal. Funcionarios públicos: director del departamento administrativo de planeación, secretario de desarrollo social, secretario de educación, director local de salud, secretario de gobierno, subsecretario de la mujer, la niñez y la familia, personero municipal, representante de la secretaría de hacienda, gerente del instituto municipal de vivienda de interés social, representante de la policía. secretario del despacho de desarrollo social  Actores propios del sistema: coordinador centro zonal Aburrá sur del ICBF.	Actores sociales: representante de las JAL, representante de las JAC del municipio, representante de las organizaciones de mujeres del municipio, representante de las organizaciones juveniles del municipio, representante de los grupos de adultos mayores del municipio.	ONG's con sede en el municipio, representante de la empresa privada del municipio,
	Comité directivo	Alcalde municipal. Funcionarios públicos: Director Local de Salud, Secretario de Planeación Municipal, Secretario de Bienestar social y Desarrollo Económico, Secretario de Educación, Secretario de Gobierno. Coordinador del CMPS y Coordinador zonal del ICBF.	Actores sociales: representante permanente de las Juntas de Acción Comunal, representante permanente de las organizaciones de mujeres, representante permanente de las organizaciones juveniles, representante permanente de los grupos de adultos mayores, Un representante permanente de los grupos de los discapacitados,	Representante de las ONG, representante de la empresa privada.

Acuerdo 010 Envigado 28/06 de 2004	Comisión Permanente de Políticas de niñez, la familia y grupos sociales vulnerables	El Coordinador del SISBEN, responsable del Sistema de Información sobre Morbilidad y Mortalidad, Coordinadores del Núcleo Operativos, Coordinador del Plan de Vigilancia Nutricional, Coordinador del Sistema de Información Municipal, Coordinador del Sistema de Información sobre Morbimortalidad violenta, Coordinador del Consejo Municipal de Política Social.		
	Comité Técnico Asesor	El Coordinador de niñez, Coordinador de Juventud o su delegado*, Coordinador de Mujer, Coordinador del Centro de Salud Mental, Coordinador de Discapacidad, representante de las Comisarías de Familia, representante de los Juzgados de Menores y Juzgados de Familia, representante de la Fiscalía Local, representante de la dirección de desarrollo económico de la Dirección Administrativa de Planeación, representante de la Secretaría de Planeación, representante de la Personería Municipal, representante del Consejo Municipal de Planeación.	Actores sociales: representante de los procesos culturales en el Municipio, representante del comité de desplazados, representante del comité del adulto mayor	representante de las Cajas de Compensación Familiar, representante de las Universidades,

#### 4.1.3 Funciones / atribuciones dadas a los consejos

Según las directrices dadas por el ICBF, los CMPS, en cada uno de los ámbitos para los que fue creado tienen las siguientes atribuciones:

a. Gestión de la política social: En éste ámbito se le atribuye al consejo la elaboración, ajuste y evaluación de proyectos de inversión en la materia y su gestión ante las diferentes instituciones. Elaborar y someter a consulta del consejo municipal, consejo de planeación, administración municipal o ICBF, proyectos de inversión social con fines de cofinanciación y cogestión. Anexo a esta función, está: Trazar la política social. Construir y desarrollar una política social, especialmente en materia de infancia y familia. Evaluar y articular la política social existente en el municipio. Armonizar las políticas sociales del nivel nacional al local.

b. Afianzamiento de una cultura de la participación ciudadana: En este caso se le atribuye el desarrollo de iniciativas que promuevan la corresponsabilidad y el desarrollo de programas y proyectos basados en la planeación participativa. Más que una instancia de participación se reconoce como una instancia que promueve la participación: “Promover y fortalecer la participación organizada de la comunidad en los servicios del SLBF y en todas las políticas municipales, fomentar las redes de trabajo municipal” y como instancia que contribuye a la vigilancia y control de la inversión social.

c. Articulación de los actores del SLBF: Evaluar y articular los planes y programas sociales, Evaluar periódicamente el desarrollo del SLBF. Formular recomendaciones para garantizar el adecuado desenvolvimiento del SLBF, contribuir a las políticas de control de los agentes prestadores del servicio público de bienestar familiar. La articulación de actores más que una función, es parte del desarrollo de la función de conocimiento de programas y acciones sobre la niñez en el municipio.

Ante las pretensiones institucionales, los documentos crean el consejo en torno a dos funciones básicas: la de diseñar planes, programas y proyectos de inversión social para ser sometidos a aprobación en otras instancias, que responden a proceso de concertación entre diferentes actores y la de desarrollar un control y seguimiento a la gestión de las entidades prestadoras de los servicios públicos de bienestar.

Se puede observar, a partir de los elementos anteriormente expuestos, que hay una continuidad entre los sentidos y directrices institucionales frente al consejo y la normativa de creación en el contexto municipal, debido a que los intereses iniciales estuvieron fuertemente ligados al cumplimiento formal de tener el documento, elaborado en la mayoría de los municipios, bajo un modelo, desconociendo su pertinencia cada cual, lo que condujo luego a modificaciones de acuerdos y decretos en tanto no respondían a los intereses del contexto municipal.

El asumir una pauta u otra en la creación inicial del CMPS no obedeció a una intención específica, sino a lo establecido por el ICBF. Por tanto, el documento terminó siendo irrelevante para el funcionamiento del CMPS, siendo más evidente en el sur que en el norte. En cada municipio han sido los actores, quienes atendiendo a lo formal, construyen un sentido y reglas de funcionamiento propias. En el área sur los acuerdos dan cuenta de la creación del CMPS en el municipio, y de que está a cargo de una secretaria en específico, pero realmente el documento es irrelevante en la dirección del consejo. Éstos apropian cómo guía el decreto, que reglamenta el funcionamiento del CMPS.

En el caso de los municipios del área norte en los cuales los consejos fueron creados por decreto, estos han tenido diversas modificaciones centradas en una serie de cambios relacionados con quienes hacen parte y en la manera como se organiza el funcionamiento. Estas modificaciones han obedecido a la búsqueda de los actores por darle un sentido propio al consejo y por organizar éste de acuerdo con sus intereses.

En el municipio de Barbosa el decreto municipal a la fecha han tenido tres modificaciones, la primera en el 2001 mediante el decreto 000151 del 10 de julio, en éste se amplían los integrantes del comité operativo, se incorporan como nuevos actores: Personero municipal, representante del sector productivo (Pro- aburrá norte), representante del COPACO, INDER, UMATA, Medio Ambiente, Casa de la Cultura, Gestión de Proyectos, y operadores de proyectos y programas específicos. La segunda modificación se hace en el 2002 mediante el decreto 007, éste modifica la estructura del consejo, desaparece la figura del comité directivo y operativo y se crea un solo comité con sub comités de trabajo temáticos, los subcomités establecidos son los siguientes: Prevención del consumo de sustancias psicoactivas, atención y prevención de la violencia intrafamiliar, juventudes, pacto por la infancia, seguridad alimentaria, población adulta mayor, prevención de desastres, población desplazada, empleo y cultura. La última modificación se realiza en el 2005, en esta el consejo desaparece como instancia creada por decreto y se crea nuevamente por el acuerdo 013 del 29 de mayo, el consejo queda conformado por 38 integrantes, establece su funcionamiento a través de mesas o comités en materia social creados por acuerdo o decreto municipal, y se establece un reglamento interno para su funcionamiento.

En el municipio de Bello el decreto ha sido modificado en dos ocasiones. La primera mediante el decreto N° 223 de 22 de julio de 2004, esta modificación obedece a la necesidad de que el consejo funcionara mediante dos instancias una directiva y otra operativa, centrando en la directiva la dirección y en la operativa al ejecución, ésta nueva configuración llevó entonces a modificar la composición del consejo y a reconfigurar los integrantes, así el comité directivo pasa casi a ser un consejo de gobierno por los actores que involucra, y el operativo reúne actores representativos por sectores. La segunda modificación se encuentra en trámite, y fue diseñada en mayo de 2006. Los cambios se centran en quitarle al consejo el sesgo que tienen en materia de infancia y familia, con esto, el consejo se abre a ocuparse de todas las materias a nivel social y se le sitúa como objetivo impulsar y apoyar la construcción de políticas públicas en cada una de las materias sociales de las que se ocupa el municipio. Conservándose la forma de funcionamiento, comité directivo y operativo, y agregándose al operativo, la creación de unas mesas de trabajo acorde a las redes sociales y áreas de trabajo del municipio.

Si bien la lectura a los decretos / acuerdos indican como se apropian y seleccionan los criterios por cada uno de los municipios, estos son sólo una mirada al proceso, en tanto en ése momento de creación por medio de un acto administrativo o legislativo, es parte también, de un proceso de negociación entre el agente impulsor (quien representa al ICBF) y el agente de gobierno (alcalde). En el proceso influyen dos factores; el discurso apropiado por el agente impulsor sobre el sentido y utilidad de la estrategia, y las relaciones dadas por las formas como se disponen los recursos proporcionados por el ICBF entre el municipio y la institución.

Atendiendo a estos dos factores presento los asuntos claves que incidieron en la creación del CMPS en cada uno de los municipios. De los casos seleccionados el primer consejo en crearse fue el del municipio de Barbosa. Se instaura el 8 de noviembre del 2000 mediante decreto municipal, las negociaciones que condujeron a la creación del consejo se desarrollaron directamente entre alcalde y coordinadora del centro zonal. El centro zonal debía impulsar los consejos en el municipio atendiendo al decreto 1137 de 1999, para lograr cumplir con el objetivo institucional, el elemento de negociación fue la garantía y continuidad de los

programas nutricionales para éste municipio, si el municipio conformaba el consejo tendría más facilidades y mejores opciones de mantener los recursos percibidos o aumentarlos, como lograr autonomía en el manejo de los servicios financiados por el ICBF. Por ello, la primera idea de CMPS en el municipio, hizo referencia a junta administradora de programas alimentarios, como requisito para la continuidad de los programas que apoyaba ésta institución. Posteriormente, el ICBF aclara que no se trata de una instancia de coordinación de los programas, sino, orientadora de la política social del municipio en relación con la infancia y la familia, estableciéndole las directrices de cómo deben crear el consejo y para que. La creación obedece, entonces, a una invitación que se convierte en una exigencia de la entidad externa y para el municipio en un acto de cumplimiento.

En mayo de 2001, se crea por decreto el CMPS en el municipio Bello. Análogamente al municipio de Barbosa, la iniciativa de la conformación del consejo fue manifestada por el centro zonal 5 del ICBF. En este municipio la negociación, en torno a la creación del consejo, se gestionó con la administración municipal y la Secretaría de Bienestar, teniéndose como eje de negociación el programa de clubes juveniles. Se crea el consejo por decreto pero no funciona hasta la siguiente administración municipal.

El tercer CMPS en crearse fue el del municipio de Itagüí, en mayo de 2002, ante las demandas del ICBF y articulado al trabajo de la red de cooperación y apoyo<sup>86</sup>, que ve oportuno crear el CMPS como un escenario de participación en materia social, ante la coyuntura de la llegada de población desplazada en el municipio, para discutir esta problemática y otras más. No habiendo mucho interés, inicialmente, por parte de la administración municipal.

El último consejo en crearse, de los casos seleccionados y el último en el departamento de Antioquia, es el CMPS del municipio de Envigado en febrero de 2004. Este municipio estuvo renuente a crear el consejo por considerarlo innecesario, puesto que, desde las diferentes secretarías existía unos comités temáticos encargados de la dinamización de políticas social a nivel sectorial como: discapacidad, violencia intrafamiliar, nutrición, juventud, además se consideraba que la red de prevención de la violencia intrafamiliar organizada en comités cumplía con los objetivos trazados al CMPS. Finalmente, se asume su creación ante las exigencias de la contraloría para evitar ser sancionados.

En general las administraciones municipales al crear los consejos recurren a buscar un curso de acción que le proporcione los resultados esperados (mostrar que tienen la instancia) y que le genere los menores costos posibles. Para esto, retoma los modelos anteriores de experiencias pasadas relacionados con la articulación de actores, acorde con esos modelos se adapta a las exigencias actuales, y hace uso de sus aliados para organizar la instancia. La creación no pasa por un proceso técnico de análisis, sobre su pertinencia, funcionalidad, sino que es un asunto estratégico, en el que se opta por dejar de lado, en la práctica, procedimientos democráticos, aunque se establezcan de manera formal, para cumplir con las directrices dadas.

---

<sup>86</sup> De ésta red hacia parte en ese momento, COMFAMA, fundación biblioteca de Itagüí, cámara de comercio, COMFENALCO

Es por esto, que el documento inicial de creación, en su contenido y estructura obedece a lo determinado por el funcionario del centro zonal, pueden reconocerse éste, como el producto de una tarea, un requisito, un formato más a llenar, donde las pautas de organización y conformación son copias de copias. Lo cual explica, la similitud entre los documentos de creación de Barbosa –Bello, centro Zonal Aburrá Norte y de Itagüí- Envigado, centro zonal Aburrá Sur.

Finalmente, los elementos expuestos, dan cuenta de que existe una estrecha relación entre la autonomía del municipio (en el manejo de recursos para la atención a la población vulnerable) y el cumplimiento de la exigencia para crear el CMPS.

#### **4.2 Marcos de actuación, reglas y procedimientos, con los cuales se institucionalizan los Consejos Municipales de la Política Social**

El marco institucional responde al conjunto de disposiciones y rutinas presentadas en la configuración y funcionamiento del escenario, y que son una fusión entre lo que diseña la norma y el sentido propio sobre el que opera el consejo. Si bien en la práctica el funcionamiento del consejo no se rige en exclusiva por el acto que lo crea, si es claro que éste sirve en un nivel macro para formalizar la lógica en torno a la cual deberá guiarse la acción en el contexto municipal. En este segundo momento, detallo el proceso de implementación, la manera como se institucionaliza el escenario a partir de una serie de acciones en aras de desarrollar la decisión normativa. Son entonces objeto de observación: los discursos sobre los cuales los actores configuran el CMPS, la adaptación a las funciones asignadas, es decir, lo que se hace, y la organización y funcionamiento interno (reglas de acceso, de distribución y de procedimiento) con lo cual cada consejo construye unas rutinas propias y con ello un marco de actuación particular.

##### *4.2.1 Sentidos y características dados al Consejo Municipal de Política Social en la práctica por los actores.*

Desde el hacer cotidiano los consejos funcionan como escenarios informativos de las acciones ejecutadas en materia social en los municipios y las instituciones prestadoras de servicios del orden nacional y privadas. Aunque el discurso que orienta el fin último las sesiones es la de construir y adaptar las políticas para la población vulnerable.

En cada CMPS se presentan divergencias entre los actores sobre lo que es en la práctica el escenario. Debido a las expectativas sobre el escenario y a los conocimientos y rol que se desempeña. A continuación se presentan los sentidos dados al consejo por cada uno de los grupos de actores que lo conforman.

## Municipio de Barbosa

Para la coordinación el consejo es un escenario informativo. Permite, al conjunto de actores partícipes, conocer lo que se está haciendo. Si bien, con esto no se logra posibilitar un trabajo articulado desde el CMPS, sí posibilita reconocer la saturación de programas en determinadas áreas o poblaciones, reconocer las competencias de cada actor y tomar medidas. *“El consejo es un escenario para que las comunidades se expresen y se capaciten, es ya un logro que se puedan encontrar administración, instituciones y comunidad en un escenario. De allí que se considera como escenario de participación en relación con la información, la consulta y la formación.”*<sup>87</sup>

El consejo realiza recomendaciones, y hace seguimiento los temas planteados logrando con ello influenciar decisiones que se toman en materia de política social, pero no tienen poder de decisión, en tanto, la decisión última es tomada por el consejo municipal y el los consejos de gobierno. Sin embargo no por ello deja de ser relevante para los funcionarios encargados de coordinar y prestar servicios sociales, pues no hacer parte del consejo es perder visibilidad y la posibilidad de ser incluido en alguna acción en materia de política social.

No todas las personas que asisten, están comprometidas con el CMPS, muchos acude por no ganarse un memorando, otros pocos si le han encontrado utilidad, pues en el consejo circula una información que permite mejorar la gestión hacia fuera, en este sentido se expone: *“qué el consejo funcione en torno a un diagnóstico y tenga un plan le ha facilitado al municipio la llegada de programas y apoyos sociales, no como consejo sino a cada una de los comités o sub- mesas.”*<sup>88</sup>

Para los actores comunitarios las percepciones en relación al consejo son diferentes, dependen de las expectativas y del reconocimiento de cada actor en el contexto de la administración municipal. En general para éstos, el consejo es un escenario donde se recibe información. Para un actor cercano a la administración,<sup>89</sup> la información tiene gran importancia porque en ella se reconocen las acciones de la administración: En que se invierten los recursos, como acceder a los servicios, claridad en lo que se hace y lo que se deja de hacer. Adicional a la información recibida, se considera la posibilidad de expresar las demandas y ser escuchado, en tanto, son acatadas las demandas sobre asuntos puntuales presentadas por la comunidad.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Entrevista realizada a la Trabajadora Social de la secretaría de Desarrollo Comunitario y Bienestar Social. Apoyo a la coordinación del consejo. Municipio de Barbosa, julio de 2006.

<sup>88</sup> Entrevista a la ex - directora Dirección Local de Salud. Apoyo a la coordinación del consejo. Municipio de Barbosa, junio de 2006.

<sup>89</sup> Entrevista líder comunitario, representante por el COPACO al CMPS Barbosa. JAC vereda Pachondo. Agosto de 2006

<sup>90</sup> Al respecto se presentan asuntos como la sugerencia de más seguridad, o de realizar una marcha ante un hecho violento que aconteció.

Otro de los actores comunitarios, con menor reconocimiento al interior de la administración, considera, que lo que se dice, sobre lo que se hace, sólo cubre una pequeña parte de la población y que no se permite debatir realmente sobre los problemas. Además [las acciones no llegan a todos y no están acorde con las necesidades de la gente. El CMPS tiene un objetivo construir políticas públicas, pero no avanzan, el consejo no genera “frutos” para lo que fue planteado.]<sup>91</sup> ASOCOMUNAL, considera al CMPS un escenario informativo para los secretarios, ya que “estos dicen que hacen y ello es siempre lo mismo, no siendo más que eso, porque no hay explicaciones de porque, ni de cómo,”. Al consejo llegan los asuntos previamente definidos y se le hacen ajustes elementales, pero no hay posibilidad de analizar realmente los problemas sociales y cuando se genera la discusión esta se interrumpe.<sup>92</sup>

Desde los representantes institucionales se considera insustancial el CMPS, [Aunque la idea ha sido la de generar políticas sociales, partiendo de reconocer las comunidades, eso se quedo en un discurso. El consejo no esta haciendo nada para cumplir con ese propósito. Se asiste porque se debe asistir y porque es importante manejar buenas relaciones. “el consejo no debate los problemas de la gente, es un lugar donde se presentan informes y lo que realmente funciona son las mesas, allí es donde realmente se dan las discusiones que llegan al consejo ya elaboradas.”]<sup>93</sup> De la gestión del secretario o funcionario coordinador de la mesa depende el desarrollo de las demandas establecidas en ellas. La socializan que se hace de la gestión de las mesas en el consejo, conduce luego a que parezca como gestión del consejo, pero realmente ello depende de la mesa y la gestión de quien la coordine.

Para el centro zonal norte éste CMPS es el modelo de los municipios de su jurisdicción. Considera es participativo y que ha entendido la filosofía institucional en cuanto al deber ser de los consejos.

Las observaciones recogidas, desde los diferentes actores, dan cuenta que el CMPS en el municipio ha adquirido un valor en relación con los principios democráticos participativos como escenario para informarse sobre los asuntos públicos en la materia, información sesgada para algunos actores, y para otros instrumento en la gestión de sus intereses. De otro lado, es claro que el CMPS no atiende a los objetivos propuestos, porque, aún se considera en proceso de consolidación, o porque definitivamente no hay un interés en ello.

## **Municipio Bello**

Las opiniones frente al consejo, hacen referencia a lo que los actores consideran que es este en la actualidad y al concepto que logran elaborar sobre el. Estas opiniones se recogieron teniendo en cuenta coordinadores del consejo, actores participes de intentos anteriores y actores nuevos en el proceso iniciado en el 2006.

---

<sup>91</sup> Entrevista líder comunitario, vereda Filoverde. Municipio de Barbosa, julio de 2006.

<sup>92</sup> Entrevista representante Asocomunal al CMPS. Municipio de Barbosa, junio de 2006

<sup>93</sup> Entrevista Directora de Hogar Infantil Municipio de Barbosa. Agosto de 2006

Desde la coordinación se dejó claro, que para el ente municipal ha sido difícil entender ¿Qué es el consejo?, en los procesos vividos éste ha sido una instancia técnica que ha funcionado en torno a la programación y organización de las actividades de la Secretaría de Bienestar, en el desarrollo de campañas y jornadas. No se ha percibido un interés real del municipio. “Si ICBF no hubiera presionado no habría consejo en el municipio de Bello”. Los intentos de conformación han sido por iniciativa de ésta institución, percibiéndose como la tarea que hay que hacer, contado con muy baja iniciativa e interés por parte de los funcionarios de la administración municipal.<sup>94</sup>

Argumenta la coordinación, que en el momento, si bien el ICBF ha sido importante, se tiene un mayor compromiso de los funcionarios, hay un interés desde la Unidad de Niñez y la Secretaría de Salud por sacar adelante el CMPS, reconociéndolo como un escenario interinstitucional alrededor de la política social, herramienta para fortalecer la política, mediante la recuperación, articulación y validación del trabajo que se realiza desde las diferentes mesas.<sup>95</sup> Sin embargo, los antecedentes de encuentros anteriores han hecho difícil encuadrar el consejo alrededor de las políticas públicas y la vinculación a éste de todos los sectores sociales. Situación a la que se añade la poca claridad en las directrices nacionales y las orientaciones técnicas frente al funcionamiento, donde algunas no se acomodan a las características del municipio, “tenemos dificultades metodológicas para implementar ante la complejidad del municipio”.<sup>96</sup>

Para éste actor el consejo se encuentra en un proceso de maduración, donde el mayor logro ha sido reconocer las diferentes sub mesas, que están haciendo, observar su estado de consolidación y redireccionarlas con el objeto de construir sinergias frente a agendas temáticas. Motivo por el cual aún no tienen relevancia en el contexto municipal, y no hay una articulación funcional entre el comité directivo y operativo.

Otros actores menos optimistas frente al consejo son aquellos que, por pertenecer a instituciones presentadoras de servicios en la materia, han sido convocados en otros intentos de conformación del consejo. Desde estos se encontraron opiniones similares. “El municipio de Bello tiene un sistema político complejo, es decir, se maneja muchas tensiones e intereses en la administración, que afectan el desarrollo de este tipo de propuestas. El consejo no ha pasado de algunos intentos de conformación, la lógica ha sido: Convocatoria, formulación del decreto, organización de compromisos y hasta ahí se llega, se han tenido buenas intencionalidades, la propuesta es interesante, pero operativamente no es clara, la intención ha sido más como cumplir con la norma, no se logra trascender ésta”.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup>Entrevista funcionario de la secretaria de salud, apoyo a la coordinación actual del CMPS. Municipio de Bello, junio de 2006.

<sup>95</sup> Las mesas o sub-mesas, son comités de trabajo en las que se articula programas de las secretarías con organizaciones de la comunidad, en su mayoría estas son el vínculo entre el municipio y las comunidades, en esta categoría se incluyen, comités constituidos normativamente a nivel nacional, como el comité de desplazados, el cabildo mayor, el comité de discapacidad, y otros que son propios del municipio como la mesa de maternidad e infancia segura, la alianza para la juventud.

<sup>96</sup> Entrevista coordinación actual del CMPS. Municipio de Bello, junio de 2006.

<sup>97</sup> Entrevista Director Despertares, representante de ONG al CMPS. Municipio de Bello, junio de 2006.

Las personas de la comunidad convocadas en este nuevo intento, están a la expectativa, no tienen claridad, perciben el CMPS como un escenario al que los invitaron y el cual pueda apoyarlos en la gestión de sus proyectos, también se ve como un escenario de capacitación.<sup>98</sup>

En el municipio de Bello, se observa que aún no se ha logrado establecer una pauta estable de conducta que permita a los actores identificar un sentido común en relación con el escenario. Por lo cual las ideas sobre el consejo se centran en lo que no ha podido ser y en lo que se espera sea a futuro.

### **Municipio Itagüí**

En general los actores conciben el consejo como una instancia articuladora de todos los programas sociales del municipio. Las opiniones se distancian al momento de exponer las razones sobre el limitado desarrollo del escenario frente al objetivo propuesto. Desde la coordinación se enuncia que el CMPS es una buena estrategia, muy difícil de posicionar, mientras no se logre un trabajo coordinado entre secretarios. Mientras cada secretario, este interesado en que su trabajo sea reconocido como el mejor y no le interese que a los otros les vaya bien, el consejo va ha estar afectado por las tensiones presentadas propias del ejercicio político de cada secretaría.<sup>99</sup>También se expresa desde la coordinación que, las secretarías deben responder por las metas asumidas en el plan de desarrollo; por ello se miden la labor del funcionario, por tanto, la dirigencia de comités / consejo se convierte en un asunto secundario en sus labores. De otro lado no siempre se cuenta con los conocimientos técnicos para liderar este tipo de escenarios.

Desde la dirección local de salud, actor permanente con su participación en el CMPS, se manifiesta, que el contexto del municipio no favorece el desarrollo de estas iniciativas, porque si bien el consejo es una instancia asesora en materia de política social, éste debe limitarse al análisis de las políticas ya establecidas, a los compromisos previamente acordados por la administración y a las urgencias sociales con un presupuesto limitado. Esta situación anudada a la movilidad de los secretarios, el desconocimiento técnico de los actores, contribuyen en conjunto con las tensiones que median entre las secretarías, a una pérdida de intereses en las sesiones, por lo cual, los funcionarios delega la participación y esto hace igualmente mucho más difícil el avance del consejo.<sup>100</sup>

Los actores externos a la administración municipal reconocen en el consejo un espacio donde se tratan temas sociales, pero ni se definen políticas, ni se establecen directrices en materia social. La participación de los actores de la comunidad no es relevante, no hay una apropiación y claridad de su papel.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Ello se pudo observar con los representantes de ASOCOMUNAL, desplazados, mujeres para los cuales no era muy claro que es el consejo.

<sup>99</sup> Entrevista, Secretaria de participación social y bienestar social. Coordinadora del CMPS Municipio de Itagüí. julio de 2006.

<sup>100</sup> Entrevista, Secretario de Salud. Municipio de Itagüí. Julio de 2006.

<sup>101</sup> Entrevista, representante ONG al CMPS. Municipio de Itagüí, julio de 2006.

Desde los actores comunitarios es un escenario donde se conoce sobre la ejecución de los diferentes programas articulados al plan de desarrollo, se hacen aportes para corregir o mejorar lo que se está haciendo y se puede conocer la voluntad política existente para los programas propuestos.<sup>102</sup>

En éste municipio no hay una visión unificada de lo que es el CMPS, por parte del conjunto de actores, se percibe que: para los funcionarios de la administración municipal, no hay condiciones para desarrollar la estrategia con el sentido de esta, para los actores externos (ONG-entidades privadas) el escenario tiene una intencionalidad que no logra, construir política de manera participativa, sin embargo, es un escenario que posibilita la circulación de información y desde ahí es importante. Esto último valioso también para los actores comunitarios, el CMPS es un escenario donde se da cuenta de lo que se hace en materia social.

### **Municipio de Envigado**

Se presenta la tendencia en el conjunto de actores a considerar el consejo una instancia meramente formal para atender a un requerimiento. En esta dirección las opiniones son:

No es factible que el consejo de política social tenga una validez, cuando ya existen otros consejos en materias específicas en lo social, coordinados por cada secretaría con participación de la comunidad y de los actores afectados, conocedores del tema, donde se definen las políticas específicas para cada sector. Son insustanciales las pretensiones del CMPS, de debatir sobre un tema estudiado y definido por una instancia competente, con actores no conocedores e informados, por ende el consejo lo que hace es visar lo hecho desde otros escenarios. “Es difícil que el consejo oriente la acción cuando ya existen unas políticas y un plan que define que hacer gústele a quien le guste. No hay herramientas para que trascienda su función”<sup>103</sup>

El consejo no tiene una dinámica participativa, no es un escenario desde donde se desprendan acciones, sino que, es un escenario donde llegan acciones. El CMPS escucha y cumple el acto de formalizar asuntos. Al consejo le falta auto crítica y análisis de los puntos expuestos no hay posibilidad de debate.<sup>104</sup>El consejo es como un lugar donde los secretarios muestran lo que hacen y se revisan los proyectos tratando que desde los actores comunitarios se amplíen o completen asuntos puntuales. La función del consejo es mejorar la información que se tiene y brindar información a la comunidad, es un intercambio recíproco de información entre comunidad y municipio. Los actores comunitarios son pasivos en parte porque la elección no fue muy democrática, siempre se convoca al líder tradicional, no hay apersonamiento del papel a

---

<sup>102</sup> Entrevista, representantes por la mujer y el adulto mayor al CMPS .Municipio de Itagüí, julio de 2006

<sup>103</sup>Entrevista director local de salud, coordinador CMPS Municipio de Envigado, junio de 2006.

<sup>104</sup> Entrevista representante ONG CMPS Municipio de Envigado, julio de 2006.

cumplir como representante.<sup>105</sup> Para el conjunto de actores, es claro que el consejo es un formalismo en torno a las políticas sociales, es un escenario donde se muestra lo que se está haciendo y se valida por el conjunto de sus integrantes

En general lo expresado por el conjunto de actores, da cuenta de que desde su hacer el CMPS adquiere otros sentidos y significados, no dejando de lado el discurso que lo fundamenta (escenario de participación en la concertación de la agenda pública). La valoración positiva o negativa del funcionamiento del escenario depende de los beneficios recibidos y del grupo al que pertenece cada actor.

#### *4.2.2 Institucionalización de los Consejos Municipales de Política Social*

La puesta en ejecución de la política para la creación del CMPS se realiza realmente cuando se institucionaliza el escenario en el municipio. Es decir, se da cuenta de que existe una institución en la cual, mediante un conjunto de reglas formales e informales, se articula a unos actores, e incentiva en éstos unas acciones, con las cuales el municipio muestra que desarrolla un proceso concertado de definición de la agenda pública en materia de atención a población vulnerable.

Las características adquiridas por cada institución (CMPS) son producto del encuentro entre la cultura administrativa del municipio, es decir, el conjunto de actitudes que comporta los actores de la administración y que los diferencia de otras administraciones, con los discursos de las exigencias de creación del CMPS. Con base en estos aspectos, orientados por la norma, (acto de creación) y los sentidos dados, los actores convocados emprenden acciones con las cuales responden a las demandas asignadas. En el proceso surgen las rutinas de actuación, las cuales se van a convertir en los medios y procedimientos mediante los que se ordena el escenario. En la medida en que estas rutinas se estabilizan es que se presenta la institucionalización mediante la configuración de unas reglas propias de actuación.

Olsen y Marh no diferencia claramente entre reglas y rutinas, se dice: [“las instituciones poseen un repertorio de procedimientos, y recurren a las reglas para escoger entre ellos”. Lo que supone que las reglas son acuerdos o convenios establecidos previamente por la institución. De hecho “las reglas se pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizada,”]<sup>106</sup> es decir, la regla es lo que ha de cumplirse establecido por la colectividad. Sin embargo, posteriormente expresa: por “reglas significamos las rutinas, procedimientos, convenciones estrategias...”<sup>107</sup> A juicio personal reconozco las rutinas como pautas estables de conducta que se organizan en consideración con las reglas mediante la lógica de lo pertinente y lo adecuado para responder a las demandas, tanto desde el actor individual como desde el consejo como colectividad, en la medida que estas rutinas se establecen como patrones de conducta formalizados por la colectividad, se convierten en reglas sobre las cuales se acuerda

---

<sup>105</sup> Entrevista secretario de planeación. Municipio de Envigado, agosto de 2006.

<sup>106</sup>MARCH James, OLSEN Johan. “El Redescubrimiento de las instituciones” México. Fondo de cultura de económica. 1997 p.67

<sup>107</sup> *Ibíd.* p. 68

el funcionamiento del escenario. La jerarquización y distribución de éstas permite una identidad propia como también una mayor estabilidad.

Que las rutinas se organicen bajo una lógica de lo pertinente y lo adecuado, significa que su configuración es estratégica, si bien pareciera ser, un hábito que se realiza sin pensar, la rutina aparece mediante un proceso de evaluación de la acción, a través de la información que posee el actor, la situación que se presenta, el rol que se ocupa, y el patrón de conducta más adecuado. Esto se observa, en cuanto cada consejo acorde con lo que se ha dicho tiene unos patrones de funcionamiento, las expresiones, acciones y organización de la sesiones, evidencia un cambio en el momento en que un actor como el alcalde, participa del CMPS. Igual sucede con el asunto coyuntural que se ponga en discusión, no es lo mismo cuando la reunión tiene como objeto informar sobre la ejecución de acciones, a cuando se presentan proyectos nuevos en alguna materia. En este sentido, las rutinas expresadas en el comportamiento y funcionamiento del escenario, son parte de un abanico amplio de posibilidades de actuación usados según la situación particular.

Ello explica porque; las acciones de los actores dan respuesta a las demandas de manera formal, pero no técnica, es decir, no hay procedimientos ni procesos que permitan un análisis de los problemas: Las agendas no se desarrollan, aparecen otros discursos diferentes a los temas de discusión. Falta de innovación en la solución a los problemas donde aparecen soluciones tipificadas.

Como ya se dijo, el marco institucional responde al conjunto de reglas y rutinas que se presentan en el funcionamiento del escenario. Las reglas se convierte en las medidas sobre las cuales se organiza la labor del CMPS, en algunos casos jerarquizan los procedimientos a seguir y distribuyen responsabilidades según actores. Para el estudio de los casos, se realizó una agrupación y clasificación de las reglas, bajo tres criterios: reglas de acceso y conformación del escenario, reglas de distribución y asignación de responsabilidades, y reglas de procedimiento.<sup>108</sup>

*Reglas de acceso y conformación del escenario:* Hacen referencia a los criterios usados en la práctica por el consejo para la vinculación de los actores. La conformación de los escenarios es muy cercana a lo establecido en la directriz municipal. Los actores son nombrados previo reconocimiento de su labor y criterios de representación dados en la directriz institucional. En lo observado se encontraron dos actores que definen en última instancia la vinculación del actor, en el norte la influencia directa la tiene el coordinador del consejo y en el sur el alcalde.

---

<sup>108</sup> Esta clasificación se realizó con el propósito de unificar los criterios de observación y atender a los asuntos más relevantes en relación con los objetivos del estudio. Para ello se retoma la clasificación propuesta por Marsch y Olson y los elementos planteados por Dahl en cuanto a las características del proceso democrático.

*Reglas de distribución y asignación de responsabilidades:* En el hacer de cada consejo pudo reconocerse las cooperaciones y respaldos entre los miembros, a partir de las actitudes que se asumen en relación a cada actor. Interesa identificar el grupo de actores que en la práctica lideran el consejo y determina su funcionamiento.

*Reglas de procedimiento:* Hace referencia a las reglas internas que establece el consejo para operar, se observan en la manera como los integrantes en conjunto atienden a las rutinas y reglas establecidas, y manejan las reglas impuestas ante los acontecimientos. las directrices legislativas e institucionales en general enuncian que cada consejo es autónomo en crear sus propias reglas, sin embargo, se exigen al primer mandatario la organización y coordinación de la instancia, porque ello hace parte de sus funciones, se exige también, reunirse como mínimo cuatro veces en el año.

Teniendo en cuenta estos criterios, se identifican a continuación las rutinas y reglas con las que institucionalizan cada uno de los escenarios, partiendo de la observación hecha a su funcionamiento y las conversaciones con los actores.

## **Municipio de Barbosa**

*Reglas de acceso y conformación del escenario.*

El acuerdo 013 de 2005, convoca 38 actores, sin embargo, en la base de datos del consejo aparecen 42, los cuatro por fuera del acuerdo son 2 concejales municipales e invitados de la comunidad por lo general líderes de acción comunal de las veredas. De los 38, 22 están directamente relacionados con la administración municipal (6 secretarios, 16 operadores de programas en el municipio), 4 en representación de asociaciones e instancias de participación comunitaria. 7 son representantes de instituciones prestadoras de servicios en la materia que están en convenio con el municipio o con el ICBF, 1 representante ICBF, 1 de la policía Comunitaria e inspector de policía, alcalde municipal. Según el acuerdo el acceso se da mediante una invitación directa de la administración municipal.

Esta conformación atiende a la idea del CMPS como articulador de los diferentes comités e instancias de participación en todos los sectores sociales del municipio. La vinculación de los miembros no esta mediada directamente por la decisión del alcalde, sino, por la pertenencia a la red de acción del consejo, un actor es invitado a hacer parte, en tanto su labor social (ya sea comunitaria o institucional) esté ligada al hacer del municipio en materia social, donde la decisión última es tomada por la coordinación.

La definición de quienes deben hacer parte, es un hecho que ha sido clave en la configuración de éste consejo, como se mencionó en el punto 4.1 traducción de las directrices institucionales en la creación a nivel municipal. Los cambios en el decreto ahora acuerdo, han sido para establecer reglas sobre quienes

deben participar. La preocupación no ha sido por los mecanismos de elección de los representantes al CMPS, sino, por como comprometer o vincular a actores que son importantes en la materia de la cual se ocupa el consejo, al ser parte de la red en la se mueven las políticas sociales, involucrándose tanto a funcionarios públicos como organizaciones comunitarias y ONGs.

De tal modo, los cambios que se han dando cambios en busca de incluir a actores que quedan por fuera de las directrices establecidas inicialmente por el ICBF. En la vinculación o exigencia de participación de algún actor median los cambios en los propósitos del CMPS. Por eso, en un primer momento el CMPS se centró en el reconocimiento de los problemas sociales del municipio, y consideró importante vincular a actores coordinadores de los programas de atención a la población vulnerable. En un segundo momento, se conforman subcomités con los cuales se busca articular a un conjunto de redes en materia social alrededor del CMPS pensando en éste como el orientador de toda la política social, con el tercer cambio se buscó el reconocimiento del CMPS por parte del consejo municipal, para ganar mayor visibilidad y apoyo desde y en este espacio, y darle mayor legitimidad a la labor asumida de supervisión y control en la ejecución de los programas y proyectos sociales. La vinculación se da por las relaciones que se van estableciendo con otros actores en los procesos de transformación de las redes, y la exigencia por la necesidad que se le presenta CMPS de conocer las acciones de actores relevantes en materia social y con ello hacer control y seguimiento.

La amplia participación de actores se debe también, a la responsabilidad asumida desde el consejo de accionar todo lo relacionado con la política social, y no sólo, lo relacionado con atención a la población vulnerable que es lo establecido por el ICBF.

#### *Reglas de distribución y asignación de responsabilidades*

En el decreto de creación, las funciones a desarrollar por el CMPS, se distribuyen en dos comités uno directivo y otro operativo. El directivo se integraría por: alcalde, el secretario de bienestar y desarrollo social, planeación, director local de salud, director educación, secretario de cooperación internacional, representantes del ICBF, veeduría ciudadana y ONG. El operativo por: comisaría de familia, Coordinadora de complementación alimentaría, Directores de hogares infantiles y bienestar del anciano, director del SISBEN, representante de la juventud, de asociaciones de padres de familia y funcionará a través de subcomités temáticos: prevención para el abuso de sustancia psicoactivas, atención y prevención de la violencia intrafamiliar, juventud, nutrición, quedando abierta la conformación de los subcomités acorde a los diagnóstico situacionales y a las políticas gubernamentales.<sup>109</sup>

Al comité directivo se le asignó la elaboración de planes y programas y proyectos en la materia y someterlos a aprobación en las instancias pertinentes, contribuir a las políticas de vigilancia y control mediante la revisión a la gestión y a los contratos inter-administrativos realizados. Evaluar y ejecutar los

---

<sup>109</sup> CF decreto 000949 municipio de Barbosa. Noviembre 8 de 2000

programas. Al operativo hacer recomendaciones a los programas divulgar la información en relación a las políticas, hacer seguimiento y promover la participación de la comunidad.<sup>110</sup>

Atendiendo a estas disposiciones, se dan los primeros inicios de configuración del consejo, en la práctica la convocatoria al comité directivo fue fallida en tanto no se logra la asistencia del conjunto de actores a los encuentros, presentándose excusas de falta de tiempo y múltiples ocupaciones. (Nótese, que según el decreto estos eran en mayoría secretarios de despacho). 6 meses después se logra poner en marcha el Consejo mediante la convocatoria al comité operativo, decisión que es tomada por el funcionario enlace (empleada de complementación alimentaria), delegado por la alcaldía para el efecto. (Comité conformado en mayoría por los actores encargados de la ejecución y prestación directa de los servicios sociales), éste comité inicia labores el 22 de junio del 2001, con la participación inicial de los actores nombrados en el decreto, la convocatoria se realiza por medio de cartas de invitación desde la administración municipal, y se convoca a actores comunitarios cercanos a los programas de nutrición. En conjuntos estos actores, en su mayoría funcionarios de rango medio atiende más fácilmente al llamado por considerarlo parte de sus funciones y una forma de obtener un mejor conocimiento sobre la labor realizada, ello explica porque se tiene mayor receptividad por parte de estos actores y el porque se busca una modificación del decreto buscando involucrar más actores coordinadores de programas específicos.

Este comité representa el consejo de política social entre junio y octubre de 2001, tiempo en el cual desarrolla una serie de encuentros cuyo propósito central es sensibilizarse y formarse en lo que es el consejo, encuentros asesorados y acompañados por el ICBF.

La coordinación formal del comité es otorgada mediante consenso a la empleada de complementación alimentaria por ser el funcionario enlace entre el municipio y el ICBF, el alcalde lo ratifica y la delega igualmente como enlace entre el comité operativo y directivo. De otro lado este comité toma la decisión de modificar el acuerdo municipal, con el objeto de incluir otros actores que se consideran importantes y que no están inscritos en el decreto, ello se logra mediante la sanción de un nuevo decreto, presentado por la necesidad de darle viabilidad al consejo desde las instancias operativas de la administración, ante la apatía de los directivos y administrativos. En lo cual jugó un papel importante el funcionario enlace (coordinación de programas nutricionales)

Al finalizar el mes de octubre de 2001 el comité operativo queda con un plan de trabajo no desarrollado, entran en un receso de 8 meses, que obedece al cambio de administración. Se reactiva el consejo el 24 de mayo de 2002, nuevamente por iniciativa del ICBF, mediante un proceso de recapitulación en el que se incluye la capacitación de los actores en la formulación de Políticas Públicas, propósito ejecutado en un seminario realizado en el mes de julio por la Dirección nacional del ICBF. Durante el seminario se realizó un ejercicio diagnóstico general mediante la matriz DAFO, dando como resultado una serie de reflexiones positivas y negativas, en las cuales se evidenciaron las limitantes del CMPS en: el análisis, organización y comprensión de la información existente, así como en el manejo de herramientas metodológicas que

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

permitieran una construcción colectiva de conocimiento no sólo desde el CMPS sino también con el conjunto de la población. De éste surge como producto un documento denominado “articulación del sistema de bienestar social a través de una política pública en el municipio 2002 –2006” este documento establece las teorías o formas de entender el proceso, define temas en términos de campos de actuación, los proyectos y trayectorias a seguir.

A partir de la dinámica puesta al Consejo por éste seminario, se realiza la segunda modificación al decreto en la que se fusiona el comité directivo y el operativo, debido a que el comité directivo no se reunía y el comité operativo estaba desarrollando una serie de acciones sin conexión con éste último. Se modifica el decreto conformándose un solo comité del cual participan todos los operadores de programas, los secretarios, y los actores de las comunidades. En las sesiones plenarias se convoca a todos y se establecen unos subcomités de trabajo desde las que se coordinan las acciones en cada una de las líneas problemáticas, previamente identificadas, que aún hoy, son el eje de las actividades realizadas por las mesas.

Atendiendo a las directrices del documento frente a qué es y para qué el CMPS, y reconociendo que el objetivo central es propender por la articulación de los actores del sistema local de bienestar social, y ello se presenta en la definición de una política pública. Los actores ponen en marcha en 2003 dos estrategias: la primera es la consolidación de las Submesas de trabajo, en las cuales se tienen como objeto discutir los problemas identificados en el pre-diagnostico, priorizarlos, analizarlos y establecer estrategias de acción, acalorando los asuntos prioritarios, como abordarlos, las estrategias, las metas, los recursos y quienes serán los responsables de la ejecución. La segunda es la implementación del Observatorio de Infancia Familia, ejercicio diagnóstico realizado con las comunidades, del cual se genera un documento, sobre las situaciones presentes en materia de la niñez en el municipio.

En el 2003, momento en que se pone en marcha el Observatorio, ingresa a la coordinación de programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, una Trabajadora Social que se vincula directamente al proceso. En este momento se pensó en entregar la coordinación a ésta, pero, por decisión de la administración, se optó por una coordinación compartida.

Bajo una coordinación compartida el consejo adquiere una identidad propia en el municipio y se divorcia del direccionamiento de ICBF, paralelo al desarrollo del Observatorio el consejo funciona entorno a los sub comités de trabajo, se reúne cada 2 meses para presentar los informes de las mesas de trabajo en la generación de información para la construcción de la política y las acciones desarrolladas frente a las problemáticas establecidas. Desde la coordinación se realiza una socialización a los candidatos a la alcaldía con el objetivo de que estos reconocieran el consejo, y se le solicitó a cada mesa hacer aportes al plan de desarrollo municipal.

En el 2004 se repiensa el trabajo y el sentido de las mesas en tanto; se evidencia que el trabajo de las mesas se superponía y no era funcional. Esto porque, las mesas integraban diferentes comités ya

existentes en el municipio como por ejemplo; la mesa de infancia y familia, y la red de prevención a la violencia intrafamiliar que involucraban lo mismo. Se tenía claro que cada mesa trabaja entorno a impactar en las situaciones problemáticas, pero no había ningún sistema que permitiera verificar como se hacia. El espacio se había convertido más en un espacio de socialización de programas. Es entonces es cuando se decide, por parte de la coordinación compartida, revisar que comités, redes, consejos existían en el municipio, y mirar que problemática de las definidas en el estudio del 2002 era responsabilidad del comité. La coordinación identifica por acuerdo o decreto, 11 instancias en el municipio: Comité de seguridad alimentaría, red de prevención a la violencia intrafamiliar, consejo municipal de cultura, junta municipal de educación, comité municipal de recreación, consejo de atención integral a la discapacidad, comité de participación ciudadana en salud, comité local de prevención y atención en desastres, comité municipal de salud pública, comité de atención a la población desplazada, comité interinstitucional de atención a la tercera edad.

Basados en esta información se identifican las mesas posibles de fusionarse con los comités, redes o consejos existentes. Del ejercicio quedaron por fuera la mesa de empleo y proyectos productivos y la mesa de inversión social, por lo cual estas son las únicas que no se articulan a comités existentes creados por norma y queda el CMPS funcionando 13 instancias.

El propósito entonces desde el consejo es realizar un seguimiento público al trabajo de la mesa y como avanza frente a lo establecido en el plan de desarrollo y a las problemáticas previamente establecidas en 2002

En el 2005 el consejo se traza como objetivo construir la política pública de infancia y familia, juventud y seguridad alimentaría y establece un cronograma trimestral de trabajo, desarrollando las siguientes acciones:

- Revisión de la estructura misión, visión de cada uno de los comités o mesas de trabajo, visualizar objetivos o proyectos que se tienen.
- Capacitación en la estrategia IEC investigación educación y capacitación, en la construcción de política publica
- Construcción en borrador de la política de seguridad alimentaría.
- Fortalecimiento del trabajo en equipo con el objeto de que se fortalezcan la estructuración de programas y la construcción de políticas
- Evaluación e informe final de las acciones desarrolladas.

En cada uno de los encuentros se exigió a las mesas presentar sus informes, acciones desarrolladas en el trimestre y se contó con el saludo del alcalde al iniciar la jornada o con un delegado en su representación. Esa dinámica involucra más a los secretarios en tanto es un espacio para mostrar lo que se hace.

El 29 de mayo mediante el acuerdo 013 de 2005, se modifica la estructura del consejo, este queda conformado por 38 integrantes, establece su funcionamiento a través de mesas o comités en materia social creados por acuerdo o decreto municipal, y se establece un reglamento interno para su funcionamiento. Se formalizan los comités y submesas que hacen parte del consejo, quienes son los actores vinculados al consejo; además de las funciones previamente establecidas por decreto, se asumen como labor del CMPS el seguimiento al Plan de desarrollo municipal, ante el no funcionamiento del consejo municipal de planeación y teniendo en cuenta que el CMPS venía haciendo seguimiento a los programas y acciones de cada una de las mesas en relación con el plan de desarrollo.

Al finalizar el 2005 se establece un plan en el que se relacionan, problemas identificados en el 2002, propuestas del plan de desarrollo, plan de acción de cada una de las mesas, buscando que en cada encuentro del consejo, se pudiesen evidenciar acciones en relación con las problemáticas.

En el 2006 el consejo establece un cronograma de reuniones para cada 12 semanas realizando las siguientes acciones:

- Socialización de los planes de acción de cada una de las mesas y comités acorde con la matriz de análisis propuesta en el 2005.
- Capacitación en la nueva ley de infancia y en la construcción de acuerdos municipales.

En cada uno de los encuentros se realiza la socialización de informes sobre las acciones desarrolladas por cada uno de los comités y submesas.

Al iniciar el año 2006 se llevó a cabo una feria de servicios donde cada Secretaría mostró a la comunidad las acciones que desarrollaba la administración municipal y como poder acceder a los servicios ofrecidos, con el objetivo de dar a conocer a la población lo que estaba haciendo la administración municipal y presentar los avances y dificultades tenidos en cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo.

La descripción sobre el proceso vivido por el CMPS del municipio de Barbosa, permite identificar dos aspectos frente a quien ejerce la coordinación y como se distribuye el trabajo. En relación con la coordinación es importante anotar que la determinación de quien coordina ha sido un asunto no explícito formalmente en ninguno de los actos de creación, se mencionan que el alcalde define a quien delega, según la directriz institucional esta delegación debe hacerse al secretario de Bienestar Social en el municipio. En la práctica el compromiso con el impulso del consejo se delegó desde los inicios a la coordinación de los programas de nutrición, porque era esta dependencia la directamente afectada con las decisiones tomadas por el ICBF. Este actor ha permanecido en la coordinación del CMPS desde el desde junio de 2001 hasta la fecha, en el periodo 2002 -2003 el trabajo se hizo en conjunto con la Psicóloga de la comisaría y a partir del 2003 con la Trabajadora Social de la Secretaría de Desarrollo Comunitario.

Que la coordinación se realice desde los programa de nutrición no ha tenido ninguna objeción siendo una regla implícita en el accionar del consejo. Esto le ha permitido al CMPS estabilidad, en tanto, se ha generado un proceso continuo de transformación reconociendo la experiencia, y de alguna manera, ha generado un compromiso del actor con el CMPS, ya que, ese accionar permanente en el consejo ha favorecido notablemente los programas de nutrición en el municipio.

En segundo lugar, este relato muestra como la organización y división del trabajo se ha ido configurado a partir del ejercicio práctico de darle una funcionalidad al CMPS en el contexto municipal, las reglas se van estableciendo a través de las necesidades presentadas a los actores, conduciendo a que los costes de operación para éstos sean cada vez menores, con la obtención de mayores beneficios, Ejemplo de ello, es como el CMPS inicia reuniéndose cada mes y en el último acuerdo se establece cada 12 semanas, lo que le permite economizar los recursos de tiempo, igual sucede con el hecho de pasar de conformar mesas de trabajo según ámbitos problemáticos, al hecho de articular en torno al consejo todos los comités –redes establecidas desde las normas, donde el CMPS coordina sus acciones y evalúa como estos responden al plan de desarrollo. Para ello se exigen unos informes ejecutivos de cada una de las mesas sobre las labores realizadas en el periodo. La regla que opera al momento es que el CMPS direcciona, coordina y supervisa el trabajo de las submesas, pues estas son las encargadas, a partir de un plan de trabajo, de ejecutar las acciones para atender a los problemas en materia social. La labor de la coordinación es programar las sesiones, recoger los informes de las mesas y mostrar los avances o incumplimientos presentados en relación a lo planteado en el plan de acción.

#### *Reglas y rutinas entorno a las cuales opera el escenario 2006*

Regularmente las acciones desarrolladas son: informar sobre los programas, proyectos en ejecución desde la administración municipal, y que hacen parte del plan de desarrollo o se articulan a iniciativas del orden departamental o municipal. Hacer recomendaciones puntuales, sobre todo en el desarrollo operativo. Organizar y programar campañas, foros jornadas surgidas de los comités. Coordinar y articular en su parte técnica programas sociales a desarrollar. Comentar las propuestas surgidas desde alguna de las mesas.

Su funcionamiento se sigue entonces a partir de las siguientes reglas:

- El consejo se reúne periódicamente cada 12 semanas, cuatro veces al año.
- La programación, organización y asuntos a desarrollarse son responsabilidad de la coordinación, son estos quienes fijan la agenda
- Corresponde al representante de cada mesa presentar oralmente los avances en la ejecución de programas y proyectos y dejar el informe por escrito.
- Los comentarios, sugerencias e interrogantes de los actores se presentan inmediatamente después de que se socializa el trabajo de cada mesa.
- Los tiempos de exposición no están regulados
- El procedimiento que se sigue para dar salida a los interrogantes y comentarios es responder inmediatamente si está la persona encargada o tomar nota para dirigir la solicitud.

- Las reuniones extraordinarias deben ser consultadas con la coordinación
- En el caso en los que se toma alguna decisión esto se hace por mayoría simple o por unanimidad
- La evaluación sobre la actividad del consejo se realiza en la última sesión del año
- De cada sesión se elabora un acta<sup>111</sup> y se anexan a ésta los informes de las mesas

## **Municipio de Bello**

### *Reglas de acceso y conformación del escenario.*

El municipio de Bello presenta una situación similar a la de Barbosa, se convoca el doble de los actores recomendados, no hay una elección de representantes por sectores, sino que se vinculan los representantes de las ONG, Organización Comunitaria, Universidades existentes en el municipio. La conformación actual acata a lo prescrito en el decreto que está en trámite, de esta manera el consejo está compuesto por dos instancias, una directiva integrada por 24 actores de los cuales 12 son funcionarios públicos ( 6 secretarios de despacho, 2 operadores de programas, juez de familia, personero municipal, comandante de policía representante del ICBF), 6 hacen parte del sector productivo y ONG con asiento en el municipio, 4 representantes de la comunidad (ASOCOMUNAL, JAI , Vicaría, Grupos ambientales), un representante del consejo municipal y el alcalde municipal. La instancia operativa según el decreto está conformada por un representante delegado de cada uno de las secretarías, representante de las negritudes, representante de cada una de las mesas de trabajo, representante de ASOCOMUNAL y representante de las JAL.

Éste CMPS ha tenido dificultades para acordar a quienes convocar, si bien en el decreto se definen unos actores, estos no han hecho parte y en cambio se han presentado otros no contemplados, igual en el comité directivo se confunde en cuanto hay actores que participan de los dos escenarios (comité directivo-comité operativo). Ello también se presenta porque no hay claridad sobre la función o el papel que tiene el actor en el escenario, si está porque representa a una colectividad o porque participa o coordina un programa. La invitación a los actores atendió a la dinámica de la prestación del servicio público en el municipio y fue decidida en última instancia por la coordinación del consejo. Si bien se tienen unas orientaciones desde los actos administrativos, puede decirse no hay una regla estable por la cual se guíe la vinculación de actores al CMPS, aún eso está en proceso de consolidación en la práctica, aunque exista un decreto que diga quienes hacen parte.

---

<sup>111</sup> Este municipio en conjunto con el de Envigado, tienen un archivo organizado de todas las acciones y eventos del CMPS, lo que facilitó la recuperación de la memoria del proceso.

### *Reglas de distribución y asignación de responsabilidades*

El decreto inicial define que el consejo actuará bajo la dirección del alcalde municipal, y para posibilitar el funcionamiento de éste se conformarán sub-comités operativos dirigidos a un sector social específico o a una problemática determinada. Cada sub-comité establecerá su visión, misión, objetivos, meta, programas, proyectos y funciones y su propio reglamento. Serán coordinados por la subsecretaría de bienestar social y el ICBF. Las atribuciones dadas fueron: recomendar planes y programas en la materia, promover la concertación entre los actores y apoyar las iniciativas de la comunidad en materia de atención a población vulnerable, realizar evaluación de los servicios y velar porque lleguen a las personas que lo requieren. Con lo cual el consejo cumple funciones de asesor y agente de control frente a la ejecución de programas en materia social. Conformándose como un gran comité con instancias operativas.

Tener el decreto fue sinónimo de haber cumplido con el requisito, en tanto, el consejo no inicia con la disposición del decreto, sólo lo hace ante las exigencias del ICBF de que ello se ponga en funcionamiento. Estas demandas condujeron a que en el 2002 bajo alto direccionamiento e iniciativa del ICBF, el consejo iniciara labores bajo la coordinación de la secretaría de bienestar social. Algunas de las razones que influyeron en el intento, fue el proceso iniciado con el observatorio de infancia y familia, el cual había conformado un comité interinstitucional para el análisis de los problemas de niñez familia y sugería la importancia del consejo para darle respuesta al trabajo participativo iniciado con las comunidades, la acción del observatorio posibilitó la gestión de recursos adicionales con el ICBF para la atención de la niñez, situación que ponen en marcha el CMPS como garantía al proceso iniciado. Se inicia como una red de infancia adscrita a la Secretaría de Bienestar Social Equidad y Género del municipio, en la que se organizan y direccionan los programas de ésta secretaría, conforme con lo planteado en el plan de desarrollo vigente y las directrices propuestas por el ICBF. El consejo depende de la coordinación del ICBF, no tiene autonomía, por tanto no logra consolidarse, se quedó en un intento, con muy poco interés por parte de los actores municipales.<sup>112</sup>

En el 2003 se inició en el municipio la reforma administrativa (aplicación de la ley 617), con el objeto de sanear fiscalmente el municipio. Esta reforma suponía que debían salir 2.300 funcionarios y que por tanto una serie de cargos iban a hacer suprimidos. Situación que generó tensión en el municipio y poca disposición para coordinar procesos o hacer parte de ellos, en tanto nadie sabía cuanto tiempo iba a permanecer en su cargo, de otro lado, se tenía muy poco conocimiento del por que y el para que del consejo. El direccionamiento inicial lo había dejado como un asunto técnico de la Secretaría de Bienestar Social Equidad y Género en relación con la niñez y la familia en exclusiva, y de responsabilidad del ICBF.

Un asunto que contribuye a la baja autonomía del CMPS, es que la administración de Bello no invierte recursos propios en atención social, pero si percibe recursos permanentes ante el alto número de población y la descomposición social del municipio, recursos percibidos mediante programas y acciones

---

<sup>112</sup> Entrevista, funcionario público secretaria de salud Municipio de Bello, julio de 2006

establecidos desde el ente externo que es el que pone las condiciones frente a como se deben desarrollar los programa y a quien debe de dirigirse.

En el 2004, en cumplimiento de las directivas 0007 y 0008 ordenadas por la procuraduría en mayo del 2004 , y ante las presiones del ICBF, la nueva administración indaga por el consejo, ello se evidencia en una serie de cartas en donde se solicita a las diferentes secretarías, sobre el CMPS, observándose una falencia, y es que ni en el centro zonal ni desde el municipio, se cuenta con una persona que tenga una visión estratégica del consejo y como operarlo, como tampoco se cuenta con una memoria de lo intentado. Este mismo año, se inicia un nuevo proceso de consolidación y conformación del consejo, liderado nuevamente por el ICBF, del cual queda la transformación al decreto inicial y un conjunto de actas que va del octubre del 2004 a febrero del 2005, en estas se refleja como asunto central, la necesidad de inducir nuevamente sobre qué es el consejo y socializar el decreto de conformación, organizar el reglamento interno de funcionamiento, elaborar agendas de trabajo.

Finalizando el año 2005 se estabilizó la reforma administrativa. En este momento se delega a la Unidad de Niñez y Juventud la coordinación del consejo, esta unidad en conjunto con la secretaría de salud inician un proceso de sensibilización de conocimiento sobre el consejo, iniciando un nuevo proceso de conformación del CMPS. En el nuevo intento el consejo deja de denominarse consejo de política social de infancia y familia, en tanto sus intereses se centran en fortalecer toda la política social del municipio, busca que el consejo sea el escenario para avalar las políticas trabajadas desde las diferente sub-mesas y comenzar a hacer orientaciones al plan de desarrollo. Pretende encontrar una institucionalidad alrededor de la política social, para ello durante el transcurso del 2006 se han identificado las mesas de trabajo, como se articulan con el trabajo comunitario, cuales hay que suprimir o agrupar y como organizar la discusión y el debate al interior del consejo. Los actores más interesados han sido, la dirección de juventud y niñez, el programa de municipios saludables por la paz y las mesas de alianza para la juventud, seguridad alimentaria, adulto mayor y discapacidad.

Este nuevo comité se revisó el decreto vigente y e hizo los debates necesarios para su modificación, buscando con ello una construcción más participativa. Posterior a estos encuentros se realizó un análisis a las mesas, comités y redes, existentes en el municipio para determinar las áreas de trabajo del consejo en materia de desarrollo de las políticas públicas, organizada esta situación se pasó al comité directivo para conocer observaciones frente a lo iniciado por el operativo. Seguidamente las mesas empezaron a trabajar entorno a los planes de trabajo para el 2007 con el objeto de presentar, al comité directivo, los asuntos que requieran de inversión.

Como lo menciona una de las personas entrevistadas el CMPS<sup>113</sup> en el municipio no se ha pasado de procesos de consolidación que consisten en convocatorias, formación, establecimiento de funciones y hasta ahí llega. En cada momento la coordinación se ha ejercido por un actor diferente, en los dos primeros intentos se realizó directamente desde la secretaría de Bienestar Social Equidad y Género, en el tercero se

---

<sup>113</sup> Entrevista coordinador despertares, representante ONG al CMPS municipio de Bello junio de 2006

hizo la delegación, de parte de la secretaría, a la Unidad de Niñez Infancia y Juventud. A solicitud de la persona encargada de ésta instancia, la cual consideró la coordinación del CMPS un asunto estratégico en el cumplimiento de sus funciones.<sup>114</sup>

Lo acontecido con el municipio de Bello permite visualizar, con certeza de que son las reglas implícitas y explícitas las que le dan identidad y crean desde la práctica el CMPS, en este municipio nos encontramos con que no existe un consejo a pesar de los intentos de desarrollo impulsados por el ICBF, no hay un marco de actuación propio, no ha podido encontrar una identidad con la cual el municipio obtenga beneficios y a la vez pueda dar respuesta a las exigencias. Las razones pueden atribuirse a diferentes factores, entre ellos que el municipio tiene unas buenas relaciones con el ICBF, lo cual permite pasar por alto los controles para acceder a los recursos para los programas, la última valija de seguimiento a los consejos, lo muestra como un municipio con alto liderazgo del alcalde y en funcionamiento<sup>115</sup>. Si bien se han presentado llamados de atención al municipio por el no funcionamiento del consejo éste ha logrado sortearlos. Esto pone en evidencia que si el CMPS no adquiere sentido para algún actor relevante en la administración municipal, no dejará de ser más que un asunto en el papel y una iniciativa permanente lo cual parece ser la estrategia del municipio

#### *Reglas y rutinas entorno a las cuales opera el escenario.*

El comité operativo se reúne el segundo jueves del mes y el comité directivo cada tres meses. El primero se conforma por los representantes de mesas de trabajo articuladas a procesos diversos en el municipio en materia social, pero aún no es muy clara la función de estas en relación con el consejo. No habido una participación activa de estas ni un cumplimiento de las tareas asignadas (presentación de planes y proyectos). Lo que se ha hecho es que, desde las mesas, se ha delegado algún actor para que participe, presentándose por parte de los actores poca claridad y confusión de para que se asiste, es el caso de las organizaciones de la comunidad (desplazados, JAL, mujeres). En cuanto al directivo este es una reunión de los secretarios de despacho con unos actores de fuera en las que se ha conversado el asunto del consejo. La agenda la organiza un subcomité impulsor del consejo no siendo claros aún las rutinas y procedimientos propios.

El CMPS no ha dejado de ser, un grupo de actores vinculados por la labor ejecutada en los programas sociales del municipio, que se encuentran con el propósito de constituir el consejo de política social, atendiendo con ello a diversos intereses en relación con el cargo o la función que desempeñan. La acción de éste, en el municipio se ha centrado en mantenerse en un permanente estado de convocatoria, sensibilización conformación y hasta ahí llega el proceso.

---

<sup>114</sup> Entrevista Jefe unidad de Niñez municipio de Bello. Coordinador del CMPS junio de 2006

<sup>115</sup> Durante el 2006 se tuvo la oportunidad de asistir a 5 sesiones del CMPS, 3 del comité operativo y 2 del directivo, en una de las del directivo se contó con la presencia del alcalde finalizando la sesión, en esta la intención fue discutir si se creaba o no un centro de emergencia para el menor, su participación dio cuenta de que no había claridad en que era el CMPS

## **Municipio de Itagüí**

### *Reglas de acceso y conformación del escenario.*

El acceso y la conformación del CMPS en éste municipio se regula por lo establecido el decreto municipal 650 del 14 de noviembre del 2002 por el cual se reglamente el funcionamiento del CMPS creado por acuerdo. El documento precisa los siguientes aspectos en relación con la vinculación de los actores:

El CMPS desarrollará sus funciones a través de comisiones, ampliando la participación, en calidad de invitados, de otros organismos como redes sociales y sistema de planeación. La elección de los representantes de las entidades no gubernamentales comunales y comunitarias, se realizarán en asambleas convocadas por la respectiva organización o por la Secretaría de Desarrollo Social, y serán elegidos para un periodo de tres años. En el proceso de convocatoria para la elección de los representantes en el CMPS debe considerar lo siguiente:

La Secretaría de Desarrollo Social realizará jornadas previas de información, sensibilización y capacitación sobre la importancia y pertinencia del consejo para la gestión de las políticas públicas sociales.

Para la elección de los representantes de las entidades no gubernamentales, comunales y comunitarias, se solicitará a dichas organización, la realización de una asamblea convocada a través de los medios de comunicación existentes en el municipio y los resultados de esta, será informados a la secretaria de desarrollo social, mediante acta que indique lugar, día, quórum, mecanismo de elección y firma de los jurados de votación.

Para ser representante al CMPS debe reunir las siguientes características: Hombre o mujer mayor de 18 años, conocedor de la problemática de la infancia y las familias de su comunidad, ampliamente reconocido por su comunidad por su trabajo por las familias y la infancia, democrático, con capacidad de gestión para participar y representar los intereses y necesidades de su comunidad. Con excepción del alcalde, ningún otro organismo podrá delegar su representación. El CMPS procurará que las autoridades del municipio presten decidido apoyo para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Estas disposiciones en la práctica, ante los diferentes recesos tenidos por el consejo, se han dejado de lado. En la última convocatoria que se realizada, los representantes del sector productivo y de la comunidad fueron elegidos por ternas presentadas al alcalde municipal, siendo el alcalde el que eligió los representantes del consejo. En cuanto a la conformación se sigue lo prescrito por el acuerdo: son 17 integrantes de los cuales 10 son funcionarios públicos que en exclusiva estén directamente vinculados con el bienestar social (secretarios y subsecretarios, ICBF), 4 son representantes de la comunidad (ASOCOMUNAL, Adulto mayor, Mujer, JAL), 1 ONG, 1 empresa privada y el alcalde. Por fuera de las

disposiciones del acuerdo el presente año se incorporaron el SISBEN y la comisaría de familia como invitados permanentes.

Este es un consejo ceñido a la construcción de sus reglas de acceso, a las prescripciones democráticas, de atender a la pluralidad y a la representatividad del actor. En la práctica y en aras de economizar los procesos de elección de actores, por fuera de la administración, se atiende a un sesgo participativo, vinculado actores sociales con reconocimiento y prestigio en el contexto municipal cercanos a las redes políticas del gobierno local. Situación que no sólo es propia del CMPS sino también del conjunto de instancias similares, como por ejemplo la representante de la mujer, también lo es en el consejo de planeación, y en la veeduría ciudadana.

#### *Reglas de distribución y asignación de responsabilidades*

El CMPS debe ser coordinado por el secretario de despacho de la secretaria de participación y bienestar social. Según lo dispuesto en el decreto, corresponde a éste funcionario Impulsarlo, acorde con las políticas sociales establecidas. Promover la participación de todas las entidades convocadas mediante la elaboración de un plan de acción intersectorial para el desarrollo de la política social. Servir de nexo entre el consejo directivo, los comités asesores, la administración municipal y la comunidad en general. Presentar informes periódicos del desarrollo del concejo a las diferentes entidades involucradas. Coordinar y diseñar estrategias con los organismos participantes para la ejecución eficiente y eficaz de las decisiones que se tomen. Identificar y actualizar la reglamentación que compete a los CMPS y los grupos poblacionales objetivo, analizando y definiendo en reuniones. Presentar presupuesto de ingresos y egresos al concejo directivo. Presentar al concejo directivo el proyecto del plan de acción para cada vigencia anual. Propender porque el CMPS disponga de un conocimiento permanente sobre las condiciones de la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables. Implementar un sistema de seguimiento a las acciones del CMPS. Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias de los organismos técnicos, cuando se requiera. Impulsar la gestión de proyectos que logren la consecución de recursos físicos, humanos, y financieros.

El consejo se organiza internamente a través de un consejo directivo, un coordinador, comité técnico asesor y una comisión permanente de análisis de las políticas de infancia y familia. Desarrollará sus funciones a través de comisiones, ampliando la participación, en calidad de invitados, a otros organismos como redes sociales y sistema de planeación.

Este consejo inicia su proceso de implementación con la ayuda de un asesor externo, pagado con dineros del municipio y el ICBF, el cual parte de capacitar a los miembros y establecer pautas operativas para su funcionamiento. El primer movimiento dado por el consejo fue reglamentar por medio del decreto el 14 de noviembre de 2002 precisándose aspectos entorno la convocatoria de los actores, organización y funcionamiento. El proceso de convocatoria de los actores comunitarios tardo unos 6 meses mientras se elegían los representantes, para ese proceso se diseñó una circular en la que se daba cuenta de: ¿Qué es el consejo? ¿Para qué? ¿Cuáles eran sus funciones? ¿Quiénes lo conformaban? ¿Cómo se deben elegir a

los representantes? ¿Cuándo deben estar elegidos? Y se presentaban las líneas estratégicas del plan de desarrollo prioritarias para el consejo de política social.

Respecto a la organización y funcionamiento se estableció un marco operativo y procedimental para el 2002-2003, en el cual corresponde al comité directivo que es el consejo en pleno tomar las decisiones que permitan el cumplimiento de sus objetivos, éste se apoya en un comité asesor que es el que orienta técnicamente el trabajo, vela por la participación de los actores, propone las comisiones de análisis requeridas y es el enlace entre el consejo y otros organismos, la coordinación deberá velar por el funcionamiento del consejo. Adicional a ello se hace la propuesta de una comisión permanente de análisis de los programas y proyectos de infancia, que se encarga de analizar coordinar y definir la información necesaria para orientar las políticas sociales. De esta comisión deben hacer parte subsecretaría de atención a grupos vulnerables, subsecretaría de desarrollo administrativo y planeación iba y un representante de las organizaciones sociales que participa del consejo.

Partiendo de esta organización con base al diagnóstico social situacional, se organizan las comisiones de trabajo articuladas a asuntos gruesos que el consejo considera se deben atender y se cruzaban con el plan de desarrollo vigente. Cada comisión trabajó durante el 2003 delimitando indicadores sobre la problemática, visualizó estrategias y diseñó programas, lográndose la distribución de recursos para ampliación y mejoramiento de acciones existentes, igualmente impulsó al fortalecimiento de redes, existentes, direccionamiento y apoyo a otros comités como el de juventud, adulto mayor, comité para la paz e impulso el acuerdo para la política de nutrición infantil. Ello dinamizó y le dio fluidez al consejo desarrollándose sesiones donde cada comisión exponía cual era sus avances y demandas, que luego llegaron al consejo como propuestas, al igual que se logró una activa participación de los actores.

El trabajo de cada comité tenía como objetivo último, proponer acciones y políticas para atender las problemáticas objeto de su análisis. Todas las comisiones no lograr proponer acciones, en tanto el trabajo del consejo se ve suspendido por la destitución del alcalde municipal, y con ello el cambio de los secretarios de despacho. El nuevo secretario estuvo un tiempo de tres meses mientras llegaba la nueva administración por lo cual no continuó con el proceso.<sup>116</sup>

Desde el 2003 a la fecha la Secretaría encargada ha tenido 4 secretarios de despacho. Los diferentes actores coinciden en que esto ha afectado el desarrollo del consejo, en tanto los secretarios llegan desconociendo que, coordinar el consejo, es parte de sus funciones, con muy poco interés y claridad no hay tiempo para consolidar y dedicarse a esos procesos. “Las secretarías se quedan en atender y responder a los asuntos legales de su cargo, no hay tiempo para las demandas de participación”<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Lo presentado se recoge de los archivos del consejo, las opiniones sobre este periodo son diversas frente a los alcances de esta propuesta, para unos actores la organización fue muy funcional y el consejo alcanzó a tener dinamismo, para otro eso organización no funciono y se perdió mucho tiempo tratando de organizarse de esa manera.

<sup>117</sup> Entrevista Secretario de salud. Municipio de Itagüí. Julio de 2006

En el 2006 y en atención a las demandas del ICBF se inicia la reactivación del consejo por parte del secretario en cargo, éste nuevo CMPS ha carecido de un plan de trabajo claro y un direccionamiento. Esto se pudo observarse en las reuniones del CMPS en las que, mensualmente se vienen realizando acción puntuales, de igual modo, algunos de los actores participantes manifiestan, no se ve un norte claro, están a la espera de reconocer cual es la direccionalidad que esta nueva coordinación quiere dar y así definir su hacer en el Consejo, asunto al que aspira la coordinación actual: “mi meta mientras este a cargo, es dejar una estructura clara de funcionamiento”<sup>118</sup>

Desde lo normativo, este consejo define unas reglas muy claras frente a la asignación y distribución de las responsabilidades. Es consejo estructurado y jerarquizado desde la norma. Por esta misma norma, depende de la pericia, relaciones y posicionamiento del actor que asuma la secretaría encargada de promoverlo. Por lo tanto el marco de actuación depende de la forma como lo operativice el actor encargado, a partir de éste, los demás actores configurarán su acción y con ello las reglas implícitas sobre las que se orienta el CMPS.

Se puede decir que al momento éste consejo se encuentra en un proceso intermedio, en el que atendiendo a la orientado por la coordinación actual, se empieza a muy lentamente a configurar una lógica de actuación. A diferencia del municipio de Barbosa, este es un consejo donde el mayor peso lo tienen los administrativos, y las relaciones entre estos están mediadas por las posiciones que tengan cada actor en la administración, la dinámica del consejo se centra en cumplir con las demandas de información que se le soliciten

#### *Reglas y rutinas entorno a las cuales opera el escenario.*

En el presente año el consejo ha funcionado como un único comité donde todos asumen todo, se distribuyen tareas en el caso de ser necesario, sin embargo en las últimas sesiones se replanteó ésta estructura y se está en el debate de conformar sub- mesas de trabajo presentándose diferencias, entre sí las mesas se conforman por grupos poblacionales o por áreas problemáticas, es un escenario al que confluyen algunos secretarios de despacho, y representantes del sector social y comunitario del municipio con alto reconocimiento. En estas reuniones se socializan proyectos, programas del municipio en materia social, se presentan diagnósticos, se atienden problemas coyunturales y demandas del orden departamental y nacional que se le hacen al municipio en materia de prestación de servicios sociales. Pone en discusión y resuelve de manera coyuntural asuntos que le llegan, ya sea de actores externos o internos. Se informa sobre el desarrollo de políticas y programas de las secretarías y subsecretarías

---

<sup>118</sup> Entrevista secretaria de Participación y Bienestar Social, coordinadora del CMPS: municipio de Itagüí. julio de 2006

Se han asumido entonces siguientes reglas de procedimiento.

- Se reúne el primer jueves de cada mes, en el despacho del consejo municipal de 8 a 10am.
- Cada reunión tiene sus agendas propias establecidas por la coordinación del consejo acorde con asuntos que hayan surgido en la última reunión.
- Los actores se ciñen a lo dispuesto por la coordinación.
- Las reuniones se siguen acorde a la agenda por tanto pueden adquirir un carácter informativo, de socialización, consulta sobre algún tema
- Las decisiones se toman por unanimidad
- No se observó ningún mecanismo para hacer control a las acciones.
- Cualquier actor puede expresar su opinión en cualquier momento de la sesión

## **Municipio de Envigado**

### *Reglas de acceso y conformación del escenario.*

En el municipio de Envigado, el acceso al consejo es cerrado a los actores convocados en el decreto, las instancias invitadas han permanecido estables en el tiempo de funcionamiento y fueron reclutados atendiendo a la relación directa con los temas que corresponde abordar al consejo, los representantes de las organizaciones sociales se vincularon por invitación del alcalde. Atendiendo al acuerdo, integran el consejo 14 miembros, de los cuales 7 son funcionarios públicos (6 secretarios de despacho, 1 coordinador ICBF), 6 actores externos (5 representantes de grupos organizados y uno de la empresa privada) y Alcalde municipal, Sólo hay un actor por fuera del acuerdo, quien solicitó al consejo hacer parte del escenario de forma permanente y es la directora de la institución aula abierta que trabaja con personas en situación de discapacidad.

Si los actores representantes de la comunidad dejan de asistir a 3 reuniones consecutivas sin explicación, se solicita la elección de un nuevo representante, es el caso de la representación del consejo de juventud, que por no haber asistido a tres reuniones consecutivas durante el 2006 estaba en trámite una nueva elección de representante. El acceso al CMPS, al igual que en el municipio de Itagüí, aunque con mucha más influencia, se determina por el alcalde y su red, se vinculan actores con reconocimiento en el municipio, cercanos a la red política del alcalde.

### *Reglas de distribución y asignación de responsabilidades*

La coordinación es asumida por la dirección local de salud, dependencia encargada de Impulsar el CMPS del municipio de Envigado. Se le asignan las mismas responsabilidades acordadas en el municipio de

Itagüí al actor que coordina. El consejo se organiza internamente a través de un consejo directivo, un coordinador, comité técnico asesor y una comisión permanente de análisis de las políticas de infancia y familia.

La gestión de sensibilización por parte del ICBF, que dio origen a la creación del Consejo en el 2004, se realizó inicialmente con la secretaría de Bienestar Social, sin embargo, por delegación del alcalde se entregó a la dirección local de salud, lo que quedo por acuerdo. Para dar cumplimiento a la creación se convocaron los diferentes representantes de comités municipales existentes en el municipio: empresa privada, discapacidad, tercera edad, juventud, niñez familia, ICBF, los representantes de las organizaciones fueron elegidos por terna y los funcionarios invitados firmaron un acta de compromiso sobre su participación.

Desde el 2004, atendiendo al acuerdo, el consejo ha venido funcionando periódicamente cada 2 meses, bajo la coordinación de la dirección local de salud, con presencia más o menos constante del alcalde y una permanencia de los actores convocados. No presentando cambios mayores en su conformación. A la fecha, se han realizado 10 sesiones, en las cuales se ha trabajado en aprobar los proyectos en segunda vez, es decir, visar, colocar el visto bueno. Según las agendas de trabajo, las reuniones han girado en torno a los siguientes aspectos: Revisar los planes de trabajo de cada dependencia en el 2005, y en el 2006, se hizo un diagnóstico del CMPS, y se organizaron los programas y proyectos por áreas.

El funcionamiento del CMPS atiende a una formalidad extrema con la cual el municipio busca mostrar su inversión en materia social, y que no hay nada a objetar en el manejo de su política social. En este caso no hay una preocupación tan marcada por dejar de percibir los recursos del ICBF, pues se considera que los aportes son mínimos en cuanto a la inversión municipal, ello conduce a que no se tengan ningún interés en el escenario, el consejo no ha dejado de ser un instrumento del gobierno local con el cual cumple un requisito y logra hacerlo de una manera muy ejecutiva. Las reglas con las cuales actúa el CMPS, son utilizadas como acto simbólico, como decoración del proceso con el cual el municipio cumple con el requisito.

*Reglas y rutinas entorno a las cuales opera el escenario.*

El consejo es sólo lo que acontece cada dos meses, no pasa de ser la reunión en la que se desarrolla una agenda, se hacen comentarios, y se presentan aclaraciones por parte del alcalde a preguntas y demandas puntuales de los actores de la comunidad.

- El consejo se reúne cada 2 meses, el primer miércoles de cada mes, en el despacho de la alcaldía
- La programación se define mediante un formato enviado a los asistentes, en el cual estos tienen la posibilidad de organizar la agenda de trabajo del consejo, ésta información se envía a la coordinación y ésta la condensa construyendo la agenda para todo el año.

- Las reuniones extraordinarias se realizan previa consulta al consejo en pleno.
- Las sesiones proceden mediante lectura de la agenda y desarrollo de los puntos establecidos, finalmente se abre un espacio para comentarios, que se resuelve directamente por el alcalde o en su defecto por el coordinador
- Las decisiones se toman por unanimidad
- Toda persona que ingresa al consejo firma un acta de compromiso
- Al finalizar el año se realiza la evaluación con el conjunto de los miembros.
- Se tienen un archivo organizado de actas, informes y productos escritos del consejo.
- Una semana, previa a la sesión del consejo, cada miembro recibe el acta, y la agenda de la próxima reunión con una tarea asignada frente al asunto que ha tratar. De esta manera se evita la discusión en las sesiones, en cuanto se recuperan las opiniones por escrito, y con la información escrita se elabora un informe por la secretaria de la Dirección Local de Salud.

En la práctica el consejo funciona como un consejo de gobierno al que asisten unos invitados permanentes, se leen informes iniciativas, proyectos, a los cuales se hacen comentarios y se cumple con una función aprobatoria en segunda instancia. Se atiende de manera formal al cumplimiento de la exigencia de su creación. Se presentan desde las secretarías estrategias programas y acciones allí se aprueban, aprobación que es formal, pues no se presentan objeciones, ni se debate, se valida por haber sido previamente definido.

Lo señalado en cada caso, permite reconocer que de los CMPS observados solo dos obedecen a un marco de actuación propio, estable (Barbosa y Envigado), que el municipio de Itagüí está en un proceso intermedio y que el municipio de Bello no hay una institucionalización del CMPS. Con relación a las normas sobre las que se orientan encontramos una fuerte correspondencia de Bello - Barbosa y de Envigado – Itagüí. Es evidente que el escenario queda limitado como espacio de participación, no puede ser ampliamente participativo un escenario que desde la directriz legislativa, es la primera autoridad municipal la que determina, quienes participan, de que se ocupa el consejo y como funciona. Lo que en la práctica se traduce a un funcionario que personifica tal figura. Ello genera un sesgo en la convocatoria a los actores, en los métodos y procedimientos de deliberación y en el establecimiento de la agenda de debate.

Cada consejo logra centrarse en funciones muy específicas. En el caso de Barbosa las labores que desarrolla el consejo responden a la función de seguimiento de los programas y proyectos en el nivel local en correspondencia con el plan de desarrollo. Más que proponer o definir los programas de inversión a nivel social como consejo lo que se hace en relación con ésta función es poner en circulación propuestas y problemas que deben ser atendidos, desarrolla también acciones de articulación en el nivel operativo de la ejecución de los programas. De los consejos estudiados es el único consejo que asume como un espacio en el que convergen y desde el que se coordinan las diferentes comités/consejos existentes en la localidad en el ámbito social.

En Itagüí lo que se hace es poner en discusión y resolver de manera coyuntural demandas en cuanto a la ejecución de programas sociales, lo cual responde en parte, la función de integrar y coordinar la prestación

de los servicios, igualmente en el contexto municipal se le reconoce como la instancia asesora en materia social ante el consejo municipal de planeación, función que se desarrolla mediante un delegado que al no tener el CMPS una visión clara su papel es inocuo.

En la práctica lo que hace el CMPS del Municipio de Envigado, depende del trazado dado por la por la Dirección Local de Salud, quien coordina. Aunque el Consejo cuente con un plan de trabajo construido por sus miembros, todo lo que se hace depende de lo que posibilite o establezca la coordinación. En las reuniones se presenta lo que se hace, dando especial énfasis a la dirección local de salud, la cual lleva la vocería de la palabra en todo momento, los demás actores realizan opiniones cortas. El trabajo se centra en mostrar en que invierte el municipio y cuales son los programas y proyectos que se tienen.

En definitiva, los concejos, están y hacen cosas en función de cumplir con lo reglamentado. La forma como lo hace se articula a los modelos de administración propios de cada municipio, su forma de atender a la demanda depende de: las relaciones y prácticas internas de funcionamiento, las experiencias en la atención a este tipo de demandas, y la creencia y sentido de los actores que lo impulsan.

## **5 USOS Y PRÁCTICAS POLÍTICAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE LA POLÍTICA SOCIAL.**

Se ha presentado una mirada a como cada uno de los consejos implementa y da sentido a las prescripciones establecidas a partir de la creación de un marco institucional propio. En este último capítulo se presentan las prácticas políticas que se desarrollan por el conjunto de actores teniendo como eje el escenario. La acción de los actores se convierte en un proceso de doble vía en la configuración del CMPS, en tanto, de un lado se encuentra que ésta se orienta por unas normas de actuación ceñidas a unas prescripciones democráticas, y de otro lado ésta hace parte de los modos de actuación que los actores van encontrado propicios para darle una utilidad al escenario, modos que en conjunto le van ha generar una identidad propia al establecerse unas rutinas de actuación con las cuales se configuran unas reglas no implícitas de funcionamiento.

De esta manera, del encuentro entre las diversas actitudes asumidas por los actores y de la manera como estos van configurando un rol propio en el consejo depende su estabilidad, los actores ingresan y salen del escenario atendiendo a sus necesidades e intereses no a las normas prescriptas, si el actor no logra una rol propio y con ello el desarrollo de cierta rutina en el escenario, el actor se retira. La situación se asimila a una representación teatral, se ingresa a la obra si se percibe que puede ser beneficioso, se asume un rol acorde a las relaciones con las cuales se llega, y se improvisan discursos - expresiones acorde con los situaciones que se presenten atendiendo al rol y a los intereses, en el momento en que la actuación no favorezca al actor, éste se retira.

Las prácticas políticas con las que se configura el escenario son variadas, para el caso se observan, aquellas que tienen relación con la participación de los actores en el escenario y con la forma como se gestionan beneficios. En la participación se encuentran: manifestar la opinión, posicionar asuntos para el debate, asumir una actitud crítica permanente, buscar información, hacer propuestas, asumir una actitud pasiva y poco colaborativa con las propuestas. En la gestión, utilizar la información, establecer contactos, gestionar ayudas y proyectos.

El análisis de las prácticas no se centra en el consejo como colectivo, de alguna manera ello se pudo observar en el marco institucional, en éste apartado se abordan, atendiendo a una clasificación de los actores que participan, las prácticas seguidas el funcionamiento del consejo, mediante la agrupación de los comportamientos más comunes observados en los diferentes actores, éstos obedecen a unos aprendizajes previos que tienen los actores, en relación a éstos escenarios, en especial si llevan mucho tiempo con un papel activo en el municipio, al ejercitarlos en el consejo cada actor dota de mayor eficacia su actuación.

Atendiendo a lo expresado sobre la práctica política, el comportamiento de un actor en el consejo es una acción consecuente con otras acciones y relaciones previas, y sus actitudes en las sesiones del consejo

respondan a: el asunto del debate, al uso que el sujeto hace de las reglas con las que actúan el consejo, la actitud que se espera de éste, la experiencia y conocimiento de la dinámica política de su municipio, el sentido y conocimiento que tenga para éste el escenario y posibilidades que le ofrezca.

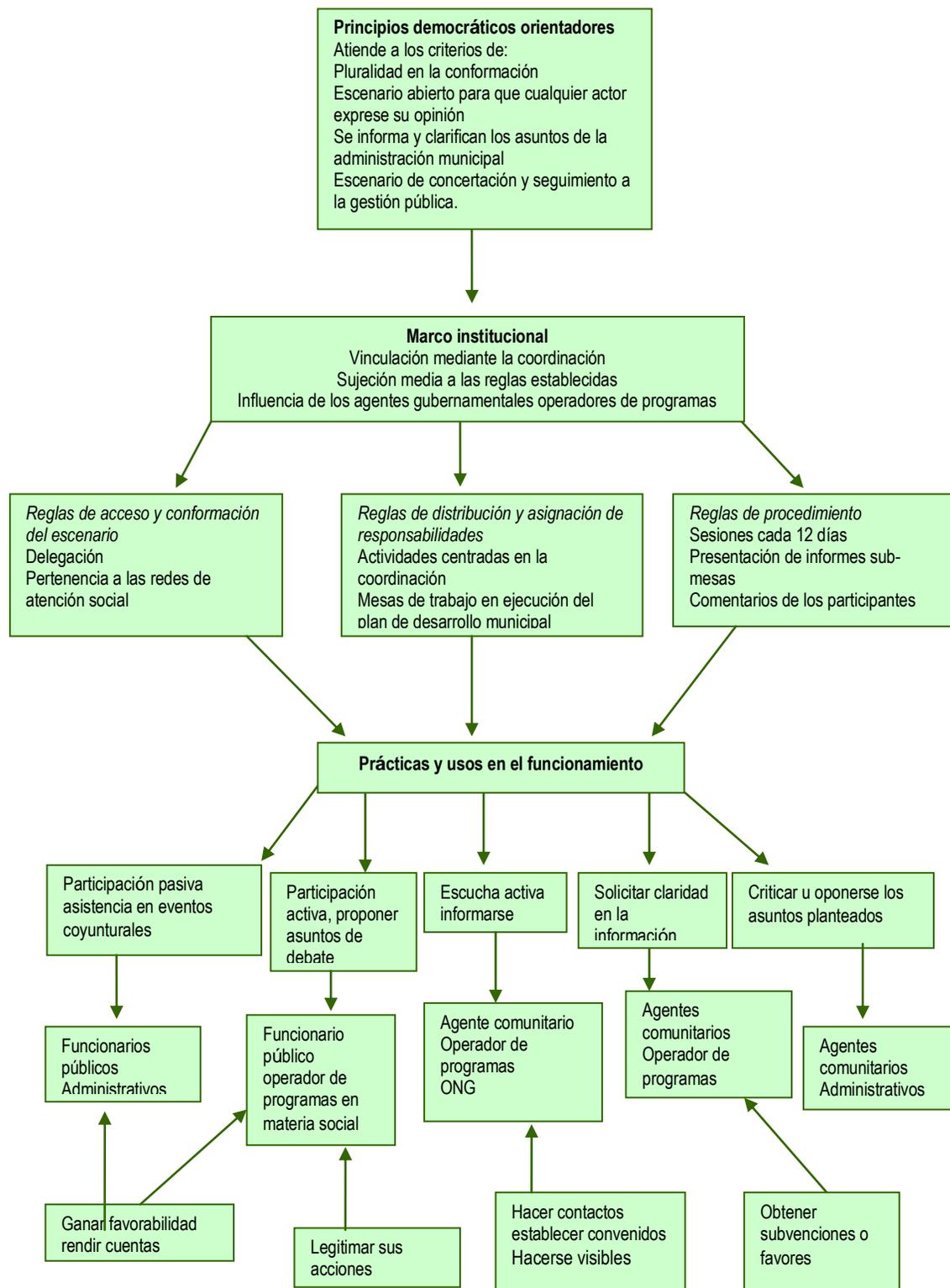
Analizar todas éstas variables por cada actor resulta una tarea compleja y difícil, por lo cual, lo que se ha hecho es identificar por CMPS los principios democráticos que orientan el funcionamiento del escenario, las reglas con las que opera, las prácticas en relación con la participación y la gestión, y finalmente que tipo de actores responden con más frecuencia esas prácticas, teniendo de presente que, en las generalizaciones, siempre existen singularidades. En el Tabla N° 6 se sintetizan los sentidos y variables de observación.

Tabla N° 6 Sentidos y variables de Observación

Principios democráticos orientadores <sup>119</sup>	Marco institucional propio	Prácticas y usos en el funcionamiento.	Tipo de actores
<i>Conformación del escenario:</i> esta atiende a la forma como se conforma el escenario, en relación con los principios de democracia participativa.	<i>Reglas de acceso y conformación del escenario:</i> hace referencia a los criterios usados en la práctica por el consejo para la vinculación de los actores.	<i>Formas de Participación:</i> Apatía en relación a las acciones. Sólo es espectador en las sesiones. Se asiste para informarse.	Agentes gubernamentales : en esta se ubican todos los funcionarios públicos en especial aquellos directamente vinculados a la administración municipal( secretarios de despacho y operadores de programas)
<i>Control del programa:</i> refiere a las posibilidades que se tienen para posicionar asuntos de debate u organizar los asuntos a debatir.	<i>Reglas de distribución y asignación de responsabilidades:</i> Interesa en este caso identificar el grupo de actores que en la práctica lideran el consejo y determina su funcionamiento.	Se toma parte en las discusiones, presenta observaciones. Presenta observaciones favorables permanentemente. Hace permanente oposición a los planteamientos del coordinador.	Agentes comunitarios: se ubican los representantes de las organizaciones sociales legalmente constituidas que hacen parte del CMPS
<i>Toma de decisiones:</i> refiere al método y al principio que regula la adopción de las decisiones.	<i>Reglas de procedimiento:</i> hace referencia las reglas internas que establece el consejo para operar,	Propone asuntos de debate	Agentes institucionales: se ubican ONG, cajas de compensación cooperativas, que hagan parte del CMPS
<i>Participación efectiva:</i> refiere a los discursos sobre los que se orientan la posibilidad de los actores de manifestar sus preferencias e incorporar asuntos de discusión		Procesos de gestión Consolidar las relaciones Establecer contactos Utilizar la información	
<i>Comprensión esclarecida:</i> refiere a las acciones para que los actores tengan pleno conocimiento de los asuntos a debatir			

<sup>119</sup> Para organizar estos criterios se retoman los elementos presentados por DAHL y Sartori, sobre el proceso democrático y la teoría decisión al de la democracia respectivamente. Y los discursos sobre la democracia participativa que orienta la creación del consejo.

## 5.1 Consejo Municipal de Política Social Barbosa



*¿Como actúan los actores Vinculados al CMPS atendiendo al marco institucional propio y a su rol y que beneficios obtienen?*

Que en los últimos dos años el consejo haya funcionado bajo una misma lógica le ha permitido estabilidad y legitimidad en el municipio. Logrando reconocimiento en administración municipal, validado como la primera instancia en el ámbito social en la que confluyen todos los sectores sociales, para informar, explicar y justificar lo que se hace, así como para expresar la opinión y reconocer las opiniones de los otros. De esta manera, como escenario de participación en la gestión pública, éste consejo no decide en materia de política social en lo local, pero si ha logrado constituirse como un escenario en el que se amplían las observaciones y visiones en la identificación priorización, ejecución y seguimiento de los programas en el ámbito social.

Es un escenario a partir del cual los ejecutores de los programas sociales logran generar una opinión pública favorable ante los diversos estamentos (administrativos-comunidad-Concejo municipal) sobre las acciones ejecutadas y las propuestas hechas, y respaldarse en la toma de decisiones frente a las contradicciones que se presentan en los procesos de articulación y desarrollo de programas del orden nacional y/o departamental, y ejercer un control mutuo. En definitiva permite a los operadores de programas coordinar acciones y minimizar los riesgos de una sanción, optimizar recursos y generar credibilidad y utilidad para los agentes de gobierno, sobre los aspectos que se consideran importantes en materia social, beneficiando con ello la toma de decisiones últimas con respecto a las iniciativas en materia social, desarrolladas por éstos.

El consejo no logra el objetivo de desarrollar un trabajo articulado, pero si sirve como un escenario para reconocer las acciones de los diferentes actores y tomar decisiones que permitan y optimizar y racionalizar recursos, se logran establecer apoyos y vincular acciones en relación con la promoción y prevención, lo que contribuye a cooperaciones de orden logístico.

En éste CMPS la actitud pasiva y asistencia a eventos coyunturales, (asistencia del Alcalde, presentación o debate de algún proyecto relevante para el actor), es muy propia de los Agentes gubernamentales, secretarios de despacho. Estos consideran que cumplen con su obligación de participar al delegarla a los operadores de programas, quienes son finalmente los coordinadores de las actividades, y por tanto poseen la información a presentar al CMPS, como se ve, para éstos es irrelevante su participación y lo hacen para evitarse sanciones.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Es importante aclarar que la excepción a la regla, la presenta la secretaria de cooperación internacional, encargada de la gestión de programas y proyectos, la cual participa activamente en el consejo y ha contribuido a su desarrollo.

La participación activa, en la que se involucra una clara comprensión del CMPS, y una actitud propositiva frente a los asuntos que se debaten es más propio, en mayoría de los agentes gubernamentales operadores de programas sociales. Son éstos el eje de las sesiones del consejo, presentan los informes de las secretarías y de las sub-mesas, en caso de que el secretario no asista, exponen favorablemente lo realizado, rinden cuentas a la comunidad de los proyectos en ejecución, interrogan y presentan su opinión ante las exposiciones de las demás dependencias de manera cordial. Se identifican cooperaciones, respaldos en las decisiones y acciones, en especial entre los funcionarios de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, que hacen posible que la dirección de lo acontecido, al interior del consejo, esté bajo su influencia.

Los agentes comunitarios, se caracterizan por ser usuarios, en mayoría de los servicios o programas en el municipio. Su asistencia es la más estable, en las sesiones escuchan activamente, interrogan y solicitan se les amplíe la información, se aclare como se van a desarrollar los programas, porque está dirigido a una población y no a otra, presentan quejas ante la administración y asuntos puntuales sobre problemáticas en sectores específicos, con lo que se pretende ahondar en temas que no han tenido solución, recoger información y opiniones al respecto.

Agentes institucionales: Para el caso se encuentran las cajas de compensación familiar e instituciones que presentan servicios en convenio ICBF- Municipio. Su actitud es cooperativa a lo planteado en las sesiones, y brindan información en el momento en que ésta sea requerida.

Para los operadores de programas involucrados en la dinámica del consejo, éste se ha convertido en una estrategia que ayuda en las dificultades presentadas en la administración del servicio. En tanto; el espacio posibilita hacer visibilizar, como lo que se hace contribuye al bienestar de la población, como también dar cuenta de las dificultades presentadas a la administración para cumplir con las exigencias externas de la gobernación y la nación frente a la ejecución de programas y servicios, En este sentido cumple la función de ser un escenario institucionalizado para rendir cuentas y legitimar la acción: “es que allí no sólo se informa lo que se hace sino también lo que no se hace y porque no se hace”<sup>121</sup>. Los productos obtenidos de las actividades del CMPS, sobre las problemáticas, responsabilidades y acciones sobre las que trabaja el municipio, se han convertido hacia afuera en una herramienta de gestión, sirven de argumento para la negociación con otras instancias. La oportunidad que ofrece el escenario de expresar y recibir información, posibilita la circulación de opiniones que luego influyen en la toma de decisiones, dos hechos son relatados por los operadores de programas al respecto:

*[Las discusiones en el consejo sobre las problemáticas sociales, pusieron en circulación la necesidad de crear un acuerdo que permitiera definir claramente la inversión del municipio de sus recursos propios en lo social. La mesa de seguridad alimentaria es una de las mesas en funcionamiento y posicionada, ésta utilizó el diagnóstico del CMPS para poner en evidencia que el problema de desnutrición era un asunto relevante en el municipio, y al momento de la discusión en el concejo municipal la empleada de complementación logró que del 15% de los recursos propios del municipio que sería invertidos en lo social el 35% se*

---

<sup>121</sup> Entrevista realizada a la Trabajadora Social de la secretaría de Desarrollo Comunitario y Bienestar Social. Apoyo a la coordinación del consejo. Municipio de Barbosa, julio de 2006.

*destinarían para los programas alimentarios y el resto sería distribuidos en partes iguales para otras entidades de atención a la población vulnerable.<sup>122]</sup>*

*[El municipio no contaba con recursos para atender a la población en situación de discapacidad y de hecho por ley le corresponde al sistema de salud proporcionar la atención, por tanto el municipio por ley no puede cubrir con dineros públicos la atención, solo puede hacer a partir del sistema de salud, pero el sistema de salud no lograba cubrir integralmente el problema de la discapacidad. Ante ésta contradicción de normas frente a la atención la mesa de discapacidad propone una solución, diseñar una estrategia que permita percibir recursos particulares para la atención a la población en situación de discapacidad.*

*Es entonces cuando el CMPS sirve como escenario para generarle credibilidad a la propuesta de establecer un fondo con donaciones de la comunidad para la atención en discapacidad, antes de que llegue al Concejo, para así tener mayores posibilidades de aprobación. Desde la mesa se elabora el acuerdo y en los proceso de socialización se involucran cultura y turismo, finalmente va al concejo municipal, que aprueba la creación de un fondo voluntario cualquier persona puede donar al municipio dinero y este es utilizado exclusivamente en un 75% para discapacidad y 25% para Cultura.]<sup>123</sup>*

Al respecto, Bernard Manin Dice: “cuantas más personas estén al tanto de las opiniones de los demás, mayor será el incentivo para que los que gobierna tomen en cuenta esas opiniones”<sup>124</sup> éste principio ha sido entendido por los agentes operadores de programas, [el apoyo que genera el consejo es fundamental, usted sabe entre concejales y secretarios se maneja relaciones muy personales, el concejal consulta al secretario, sobre lo que piensa en relación a lo que llega al consejo y si hay conocimiento y opiniones favorables de un conjunto de actores se van obtener mejores resultados].

De los estudiados, este es el único consejo a los que asisten representantes del concejo municipal, ello se ha presentado en los dos últimos años en los cuales el CMPS ha logrado mayor institucionalidad. A estos actores se les invitó estratégicamente, con el objetivo de que conozcan en el concejo municipal, lo que se debate en el CMPS, siendo para estos también importante estar, por la visibilidad ante los líderes de las veredas, y la información que obtiene.

Para agentes comunitarios hacer parte del consejo es la posibilidad de tener acceso a la información sobre los programas sociales; conocer lo que se está haciendo y se tiene proyectado hacer, cuales son los requisitos para acceder a los programas, cuales son los recursos con los que se cuenta. Con su participación también, estos dan repuesta a un reconocimiento hecho por parte de la administración municipal, en ese sentido se busca conservar los vínculos y actuar de tal manera que se logren buenas relaciones con todos los actores, ello contribuye a seguir siendo parte de actores favorecidos en programas y servicios, no sólo porque previamente son tenidos en cuenta, sino también, porque tienen acceso a la información. Sirve para informarse sobre lo que se hace y de esta manera vincular a las comunidades con las que trabajan. Si bien el consejo en si mismo nada resuelve, si permite expresar, y poner en evidencia asuntos, para que otros los escuchen, así directamente no se preste atención, igual los actores buscan generar opinión pública sobre asuntos de su interés.

---

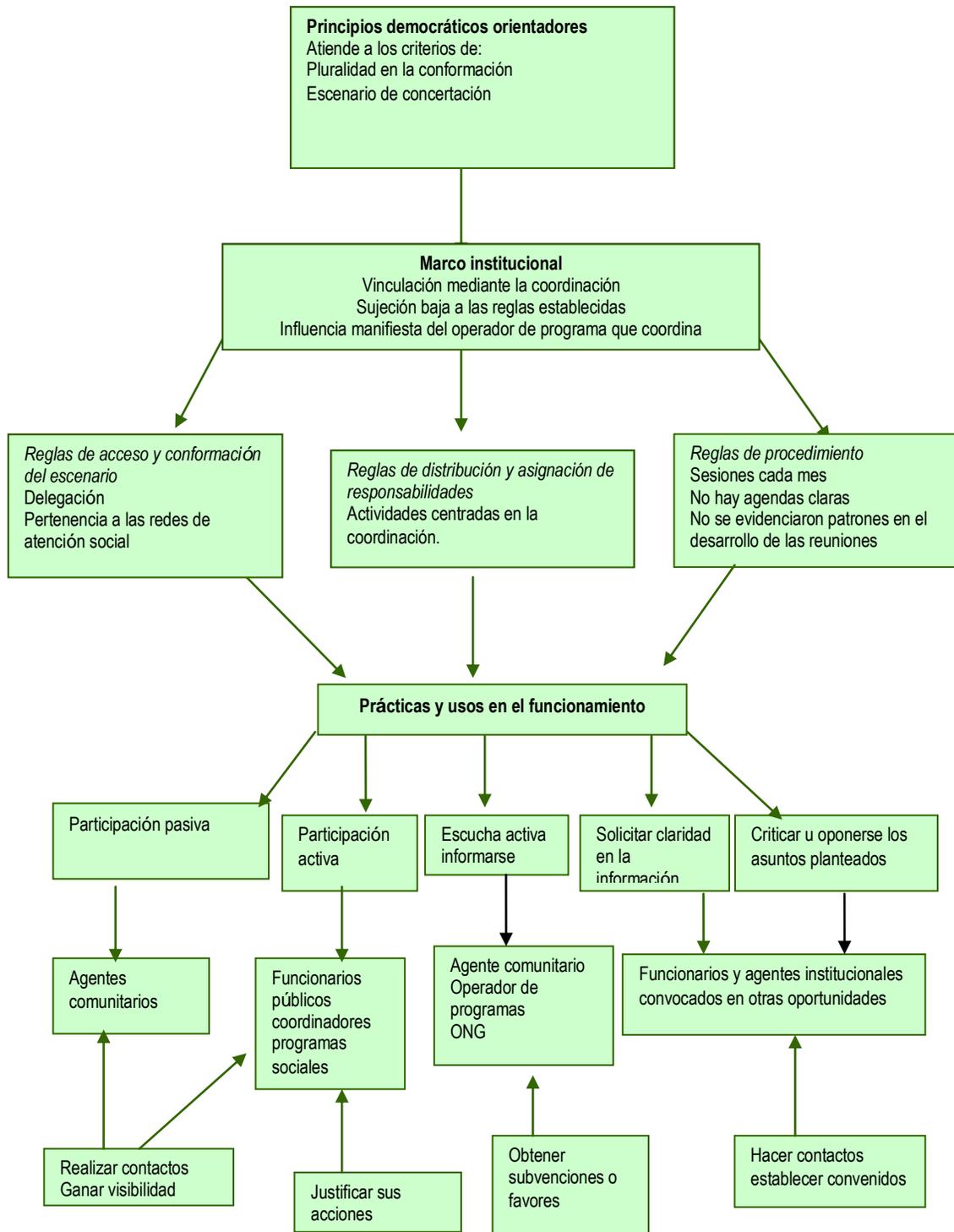
<sup>122</sup> Entrevista empleada de complementación alimentaria. Coordinadora del CMPS municipio de Barbosa junio de 2006

<sup>123</sup> Entrevista coordinador de atención a desplazados y consejo de la discapacidad. Municipio de Barbosa. Agosto de 2006

<sup>124</sup> MANIN Bernard. “El veredicto del Pueblo” En: Los principios del gobierno representativo. España Alianza editorial. 1998. p.210

Para los Agentes institucionales participar del CMPS, es hacer lobby, mantener los convenios adquiridos, y permanecer en ese ámbito de favorabilidad que se tienen en los contratos de prestación de servicios. Si la institución tiene ya un reconocimiento ganado responde solo a un acto de cumplimiento puesto que con o sin su participación en el Consejo ya tiene un reconocimiento y unos contactos establecidos.

## **5.2 Consejo Municipal de Política Social Bello**



*¿Como actúan los actores Vinculados al CMPS atendiendo al marco institucional propio y a su rol y que beneficios obtienen?*

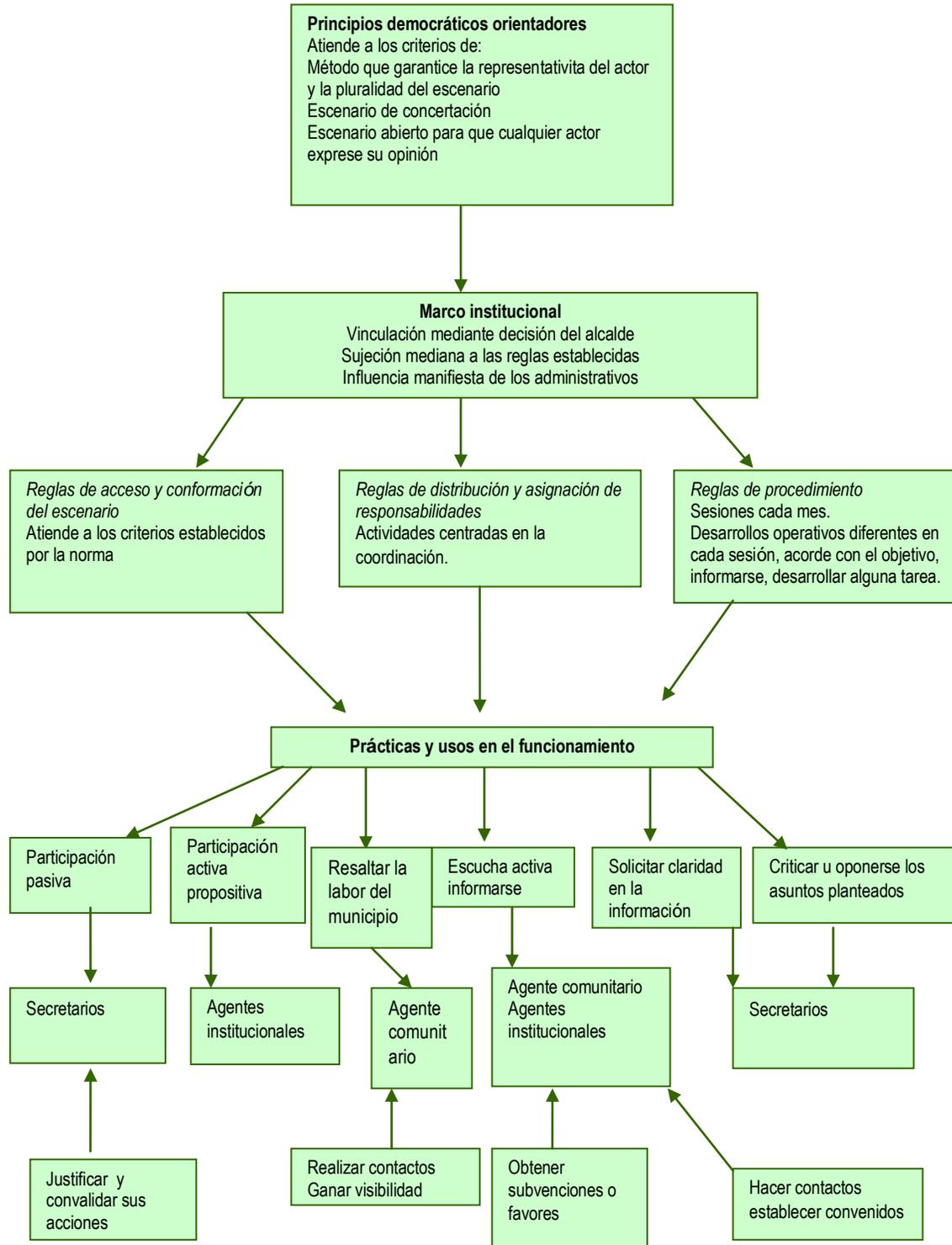
En éste municipio el consejo a carecido de direccionamiento por parte de los gobiernos locales y se ha centrado en las demandas que en cumplimiento de su función a realizado el ICBF, adicional a ello la asesoría técnica y supervisión de parte del centro zonal en materia de CMPS no ha sido relevante, aunque, sí se tienen fuertes vínculos en relación con el apoyo a contratos y programas, de allí que haya estado muy ligado al consejo como supervisor. Es un consejo, por tanto, irrelevante en el contexto municipal. No cuenta con un marco propio de actuación, no existen unas pautas de funcionamiento regularizadas, por tanto, las prácticas de los actores se mueven en una lógica de acomodación; son más observadores y asisten a la espera de ver el desenlace del escenario, por ello, la práctica más común, es la de hacer parte de las actividades, atender a los asuntos propuestos, que en su mayoría han sido de capacitación.

Los agentes de las organizaciones sociales convocadas, participan pasivamente de las reuniones a la espera de poder visualizar en que medida, se les va a ayudar en sus propósitos. Desde los funcionarios públicos se encuentra un grupo activo de actores, en especial los que trabajan en el ámbito de atención a grupos vulnerables, desde los cuales se realizan propuestas y orientaciones para darle funcionalidad al escenario. Estos actores participan con el ánimo de consolidar el CMPS y dinamizar las políticas que a cada uno corresponde impulsar.

Los agentes institucionales asisten a las sesiones para informarse y no perder la visibilidad que tienen ante los funcionarios, también a la espera de que va surgir. Participan mediante, su escucha es activa, haciendo aportes y generando opiniones sobre el proceso, llamando a la claridad de lo planteado. Participar del escenario, así no, se vislumbren muchas posibilidades, es estratégico para no perder el reconocimiento tenido por el municipio, y observar si se pueden incidir en políticas frente a los programas ejecutados. De otro lado, son prestadoras de servicios para la atención de la niñez en la que los recursos los coloca el ICBF y el municipio media en la contratación.

A diferencia de los momentos anteriores en este nuevo intento, hay interés de consolidar y apropiarse de la directriz de crear el consejo. De parte del programa de municipios saludables por la paz y de la unidad de Niñez. Para los la primeros esto obedece a dos aspectos: uno el requerimiento de la organización Panamericana de la salud de consolidar la estrategia de municipios saludables por la paz, esta estrategia pretende la existencia en los municipios una asamblea que analice y se piense proyectos saludables en los municipios a partir de la cual se coordine la formulación de de las políticas sociales saludables, así lo expresaron los funcionarios de salud en el CMPS “nosotros lo vimos muy similar al consejo y decidimos funcionarlo”. El otro aspecto tiene relación con la entrada del nuevo sistema de protección social que funciona el bienestar y la salud, de allí que, se piense en el CMPS como una instancia participativa asesora en materia de bienestar y salud. Para la Unidad de Niñez, se vio estratégico coordinar el consejo como una forma de articular las políticas de niñez y juventud, ya que en el municipio juventud tienen un gran apoyo y el tema de niñez muy poco. Se considero importante para poder desarrollar los objetivos de esta unidad.

### 5.3 Consejo Municipal de Política Social Itagüí



*¿Como actúan los actores Vinculados al CMPS atendiendo al marco institucional propio y a su rol y que beneficios obtienen?*

El CMPS, en este municipio, es un escenario al que confluyen algunos secretarios de despacho, y representantes del sector social y comunitario del municipio con alto reconocimiento. En las reuniones se socializan proyectos, programas del municipio en materia social, se presentan diagnósticos, se atienden problemas coyunturales y demandas del orden departamental y nacional que se le hacen al municipio en materia de prestación de servicios sociales. Pone en discusión y resuelve de manera coyuntural asuntos que le llegan, ya sea de actores externos o internos. Informa sobre el desarrollo de políticas y programas de las secretarías y subsecretarías.

Ha presentado muchos altibajos por no haber tenido un coordinador permanente, sin embargo el que la estructura dada por la norma sea tan clara le ha permitido mantenerse, en tanto la secretaria de Participación y Bienestar Social lo asume como parte de sus funciones. No tienen un posicionamiento en el contexto municipal, en este municipio la centralidad y el reconocimiento es para el Consejo Municipal de planeación, del cual el consejo de política social es comité asesor. Su accionar se configura atendiendo a los lazos de cooperación establecido alrededor de la red política del alcalde, en la que internamente se presentan competencias, por ello en el escenario se reflejan las tensiones que se manejan entre los secretarios despacho, entre la secretaria de Participación y Bienestar Social y los coordinadores de sus área de acción, también ello explica la actitud pasiva y formal que cumplen los actores sociales vinculados en representación de la comunidades.

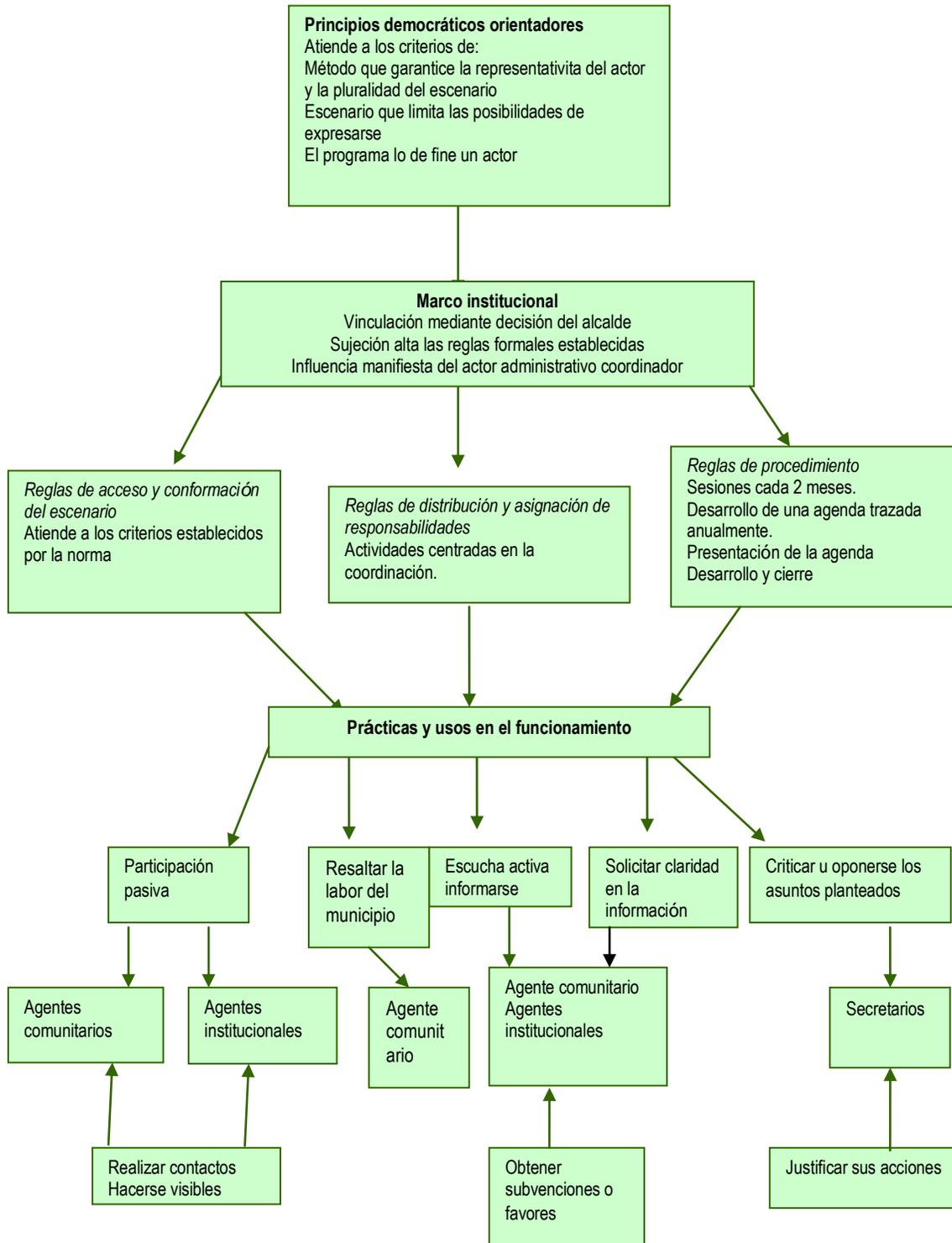
En este caso los actores gubernamentales son los secretarios que deben estar vinculados al consejo y los subsecretarios. Su acción en el presente consejo ha sido de expectantes frente a lo que se propone, la actitud es pasiva, no propositiva, y poco colaborativa entre ellos. Ilustran formalmente los asuntos y responden a los requerimientos de información. No se observo de estos una participación continua, siendo común la delegación. Se asiste en cumplimiento de la norma. Para estos el consejo no tiene una utilidad específica, puesto que cada secretario se ocupa de su comité, como una responsabilidad asignada, coordinar una instancia para vigilar la gestión en la materia que le corresponde. Hacer parte del consejo no sólo es cumplir, sino también para mostrar lo que se hace, rendir cuenta internamente, tantear el trabajo que se hace entre secretarios.

Los representantes de las organizaciones sociales en el municipio, se centran en cuatro actores representantes de: organización de mujeres, cabildo mayor, JAI, ASOCOMUNAL. Estos actores se caracterizan por tener una alta trayectoria en proceso organizativos en el municipio y vinculación con los actores gubernamentales. Su actitud en el consejo es la del líder conocedor, con información sobre lo que acontece a la población que representa, sus aportes dirigen a reafirmar situaciones problemáticas que se ponen en evidencia, y presentar informes sobre su organización. Para los actores comunitarios participar permite tener conocimiento sobre los programas en los que se invertirá, Conocer los recursos con los que

se cuenta, ser reconocido en condición de igualdad con secretarios al presentar también sus informes de gestión, lo que ayuda formarse estrategias de negociación al momento de hacer propuestas o firmar contratos.

Los agentes institucionales son representados, en el municipio, por una de las cajas de compensación en representación de las ONGs , una institución para la atención de la población en situación de discapacidad, quien es representante del Consejo municipal para la discapacidad y un representante del sector productivo. Este último no asiste con frecuencia. Es característico de los dos actores institucionales, una participación activa en relación con aportes, propuestas, manifestación de opiniones, claridad y conocimiento sobre lo que es el consejo. El asistir tiene utilidad en tanto, es un buen espacio para informarse de las acciones de las secretarías y permite visibilidad, igual se considera una posibilidad para aportar a las políticas y programas sociales del municipio.

## 5.4 Consejo Municipal de Política Social Envigado



*¿Como actúan los actores Vinculados al CMPS atendiendo al marco institucional propio y a su rol y que beneficios obtienen?*

Desde sus inicios el consejo ha conservado la misma dirección y ha funcionado bajo las mismas reglas de juego. A este asiste el Alcalde como una actividad más de las establecidas en su agenda. Funciona atendiendo a unas rutinas estables, no se presentan cambios en la forma de operar de una reunión a otra. Las sesiones son totalmente directivas con muy pocas posibilidades para expresar opiniones o salirse de la agenda propuesta.

Si bien se desarrollan una serie de rutinas organizacionales que muestran su funcionamiento atendiendo a criterios participativos, éste no logra ser un escenario de participación para la dinamización de la política social, por dos razones: En mayoría las sesiones las precede el alcalde, y la actividad se centra en el accionar del director local de salud y los comentarios del alcalde al respecto. Dos, las orientaciones en torno a los programas, proyectos y políticas sociales pasan al CMPS para ser visadas, de antemano estos ya han sido validados en las secretarías o en los comités sectoriales, y su viabilidad última no lo discute el CMPS sino el Concejo municipal, de ahí que el consejo sea un escenario intermedio, por el que pasan las decisiones en materia social con el propósito formal de responder ante las exigencias externas, de que efectivamente se está desarrollando un proceso concertado y participativo en la definición de la política social.

Desde la coordinación se puso en evidencia que el consejo no contaba con estrategias jurídicas para hacer de este un escenario de importancia, de ahí que lo que se hace es cumplir con la función asignada tener el control de ese mecanismo. Para el caso, los actores gubernamentales, secretarios que deben estar vinculados al consejo, cumplen una función de espectadores, si el asunto tiene relación con algún programa o política se presentan opiniones y comentarios. Para los agentes gubernamentales, este escenario ayuda a mejorar el reconocimiento de las comunidades frente a la administración en tanto, los actores que representan la comunidad se dan cuenta de la labor que hace el municipio y lo transmiten. Además permite recoger las visiones de la gente sobre los programas, ayudando a precisar asuntos, Siendo útil en esta dirección.

Los representantes de las organizaciones sociales en el municipio se centran cuatro actores: representante de organización de mujeres, cabildo mayor, discapacidad y consejo municipal de juventud. Los actores más permanentes han sido el representante de las mujeres y el cabildo mayor. Su accionar está centrado en escuchar activamente, hacer preguntas sobre problemas puntuales que acontecen en algún sector, pedir que les complemente información, responder a las preguntas sobre la población representada, y cumplen con las actividades que se les asignan. Los actores comunitarios igual reconocen como un escenario del que se hace parte por la invitación del alcalde y en el cual la información percibida ayuda para hacer la gestión con los vínculos que previamente cada uno posee en el municipio.

Los agentes institucionales; son representados en este municipio una cooperativa y una institución para la atención de la población en situación de discapacidad, ésta última solicito su ingreso al consejo. Al igual que los otros actores estos son expectantes al desarrollo de la reunión, y cumplen con las tareas que se les asignan. Para los actores institucionales, les beneficia en tanto se pueden ver en conjunto problemáticas y acciones y no estar tan desarticulado de lo que se hace en el municipio, por ello es relevante participar. La información que se logra obtener en el consejo, ayuda a realizar gestión por fuera del el, en tanto se tienen información de los programas y recursos con los que se cuenta.

Lo anterior pone en evidencia que realmente el consejo como escenario dispuesto para la participación, internamente no desarrolla actividad política, no está abierto al de debate y discusión entorno a la agenda pública, y son bajas o casi nulas las negociaciones. El actor responde al rol asignado en el consejo y atiende a las reglas informales que el escenario le ha establecido, esto porque, al consejo se vincula actores por su función administrativa, técnica o comunitaria, sin un mecanismo de elección o postulación, no hay una intención inicial de ser parte, lo cual adquiere dos características según el actor, en el caso de los entes gubernamentales de obligación y visibilidad y para los actores comunitarios de reconocimiento de la administración municipal y visibilidad, ante lo cual la actitud asumida es adecuarse a las reglas y con ello evitarse un memorando en el caso de los funcionarios públicos, y conservar el privilegio de seguir siendo invitado a otros eventos, mantener vínculos. A esto último se puede anexar un segundo argumento "la conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente a cambio de ser tratado de manera apropiada". También a la creencia de que el que coordina debe ser quien organice y determine como funcione, por tanto no hay intereses en determinar que el asunto funcione de otra forma, los actores se adecuan lo establecido, no hay tiempo ni recursos par invertir en ello, por lo cual, el cambio de rutina se da en el cambio de dirección del consejo.

Las situaciones cambian dependiendo de la estabilidad de los marcos cuando el actor independiente de su rol logra conocer en propiedad las reglas y le encuentra sentido y utilidad, por tanto si bien sigue actuado como se espera de el, atiende a la rutina aprovecha estratégicamente situaciones inesperadas que le puedan favorecer, reorganiza sus discurso y acciones según sus intereses.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Se ha expuesto en el transcurso del texto como es implementada la directriz de creación del consejo en cada uno de los municipios seleccionados. La pregunta que surge luego de este recorrido, es ¿Qué aportes deja esto sobre las pretensiones de desarrollar instancias para resolver asuntos técnicos en la gestión de la política de manera participativa, con lo cual se pretende modificar las reglas que culturalmente se han establecido en lo local para ejecución de las políticas del orden nacional en materia social?

Las primera observación es que el consejo, desde la norma de creación aparece como una instancia para articular los actores del SNBF en la prestación del servicio público de bienestar, actores que en conjunto deberán orientar los programas y políticas en el nivel local dirigidos a la población vulnerable. Esta solicitud se realiza en desarrollo de los principios de participación y descentralización. En el primero, atendiendo a que todos los actores involucrados en los procesos puedan decidir sobre la materia. En el segundo a que el municipio ejecute y administre las políticas en el nivel local bajo unos lineamientos específicos. De allí se deriva que el escenario se constituya en un mecanismo de control de lo nacional a lo local.

Los intereses de la agencia impulsora, han visto en el consejo una instancia para resolver, los problemas técnico- administrativos en la asignación de recursos que se le presentan (que programas, cuanta población), con el CMPS, se podrían transferir los recursos sin ningún problema legal. La intención es que el municipio se responsabilice de la prestación del servicio y ésta entidad sea sólo una agente de control en la ejecución, labor que puede ser más fácil, si se crea un escenario que haga visible en el municipio, que la ejecución en materia social, se desarrollaba teniendo en cuenta los principios democráticos.

Las pautas para colocar en desarrollo dichas intencionalidades sitúan el CMPS más en un asunto técnico – administrativo en la orientación y definición de política social, de responsabilidad del gobierno local. Por tanto, el mecanismo se queda en los funcionarios públicos, y entra en contradicción con las labores que estos deben desarrollar. Son estos, los encargados desde la administración pública; de planear, ejecutar y evaluar los programas, labor que se les exige desarrollen atendiendo a la concertación con otros actores (entes prestadores de servicios y comunidades beneficiadas). Al no ser claras las directrices en la forma como han de participar los actores en los procesos de gestión, las alternativas tomadas por los municipios han sido desarrollar procesos técnicos de definición de política en términos de: identificación del problema, establecimiento de estrategias y objetivos, en los que se invita a los actores locales ha participar, exigiéndoles con ello también conocimientos técnicos. Con lo cual los municipios obtienen unos documentos a los que denominan políticas públicas. Otro deslace ha sido, convertir el escenario en un espacio para que la administración muestre su gestión, una rendición de cuentas.

De tal manera que, la ciudadanía no tiene un papel activo en el escenario, la participación real y efectiva de los ciudadanos en el proceso no técnico de definición de la política desaparece, al no poderse posicionar asuntos en la agenda pública, donde puedan ser reconocidas las diferentes visiones y posiciones sobre los problemas que son objeto de política. Se le invita no para hacer aportes sobre los problemas, expresar sus intereses, entrar en un proceso de debate y concertación, sino para legitimar la acción de la administración, como lo puede ser: Prestar un diagnóstico, un programa, dar cuenta de las estrategias y recursos invertidos. De otro lado la vinculación al consejo se realiza mediante un sesgo participativo, al escenario ingresan sólo actores que hace parte de la red en la que se inscribe el alcalde, los secretarios o el funcionario público coordinador del escenario. Aún en los casos en los que se plantea estrategias de elección y representación, la elección termina estando sesgada a la confianza que tenga el jefe de gobierno en el agente comunitario.

El mecanismo en la forma como se traduce y ajusta al contexto municipal privilegia las funciones técnico-administrativas y deja sin posibilidades prácticas el desarrollo de una instancia participativa y democrática en la cual la función sería fundamentalmente la discusión de la agenda y no el diseño técnico de la política, que es lo que finalmente corresponde a la administración municipal, luego que se ha definido mediante un debate las prioridades a nivel social.

Ante la claridad que puede presentar para los actores, que el espacio presenta dificultades para consolidarse como escenario de participación en la gestión pública. El crear el escenario o el hacer parte, ante una exigencia, invitación o interés personal, genera una utilidad. Esto porque allí, se superponen los principios democráticos, en relación con las formas como se gestionan tradicionalmente, los procesos de ejecución de la política social, en los cuales los servicios públicos se privatizan hacia ciertas comunidades, por tanto para los actores, no importa si se gana o se pierde en relación con posicionar un tema en la agenda, lo importante es el conocimiento que se obtienen sobre la agenda que esta en juego.

De este modo, los consejos que logran funcionar, se configuran ante todo como escenarios informativos sobre la gestión pública, donde presentar y recibir información se convierte en un recurso más valioso, usado por los diferentes actores para la gestión de sus propios intereses y acompañado de esto, están los vínculos negociaciones que se puedan establecer, como la visibilidad y reconocimiento que se pueda lograr. La acción aunque se respalda e intenciona por unas reglas de generar políticas de manera participativa, atiende a las demandas<sup>125</sup> que el contexto le hace al CMPS y a las oportunidades que ven en ello cada uno de los actores vinculados.

En este sentido, un avance que adquiere el consejo en relación con el desarrollo de los principios democráticos, cuando logra institucionalizarse, es ser un escenario que posibilita la opinión pública sobre las políticas locales en materia de atención a población vulnerable. Que se informe sobre lo que se hace permite generar opinión en el hacer de los gobiernos locales. Esta opinión se genera en varias direcciones:

---

<sup>125</sup> Las demandas son aquellas exigencias que llegan al CMPS como definir y organizar la población que va hacer parte un programa social.

una, posibilita que los agentes de la administración pública conozcan las opiniones de los actores de las comunidades, si bien ello no asegura que se cumplan las demandas de estos si permite que éstas sean consideradas. Dos, conecta a los diferentes actores en tanto una opinión expresada públicamente sobre un acontecimiento permite a los actores reconocer quien esta en similitud o concordancia con las visiones propias. Por tanto, si bien el CMPS no toma decisiones como se ha pretendido y creído con los escenarios de participación, en el momento en que este logra institucionalizarse en el municipio de manera plural permite la circulación de un conjunto de discursos y opiniones que amplían las visiones sobre los procesos y finalmente tienen injerencia en quienes toman las decisiones, en este sentido adquiere importancia el escenario como instancia informativa y de socialización en la que los actores pueden expresar sus opiniones.

Atendiendo a estos aspectos, que son generales al conjunto de los CMPS, no se puede desconocer que en la particularidad del municipio, el funcionamiento o no del escenario depende de la existencia de un actor al interior de la administración que visualice en éste alguna utilidad para su gestión. El asumir la coordinación, aun siendo una delegación del alcalde, puede pasarse por alto, si el sujeto no encuentra como hacer que lo que se haga al interior del consejo le favorezca en su gestión.

Esto pone en evidencia que el fortalecimiento y direccionamiento de estos espacios, asumidos por diferentes instancias<sup>126</sup>. Encaminados a dotar a los actores de herramientas técnicas para la gestión, como lo son la elaboración de diagnósticos, construcción de agendas, diseño de acuerdos, elaboración de políticas. Conviene repensarse, en relación con lo que cada municipios está haciendo, estos procesos involucran tiempos y esfuerzos que los actores no siempre están dispuestos a invertir, optando por hacer del escenario un espacio que de manera práctica cumpla con los requisitos, insertándose a unas lógicas de uso apropiadas desde experiencias anteriores.

Por último queda la invitación a abordar, los estudios sobre políticas desde las prácticas de los actores, es necesario reconfigurar los sentidos y trayectorias en torno a las cuales se mueven los escenarios.

---

<sup>126</sup> Desde el 2000, diferentes actores han asumido el fortalecimiento y consolidación de los consejos en el departamento de Antioquia, estos han sido contratados por el ICBF o por la gobernación de Antioquia en cargada de impulsarlos. Estos han sido IKALA, El programa MANA, Conciudadanía y actualmente la corporación: “te apoyo Antioquia” en convenio con la OIM en el fortalecimiento de las políticas de niñez

## BIBLIOGRAFÍA

Documentos básicos sobre Consejos Municipales de Política Social

Colombia. Diario Oficial No. 35191. Ley 7 de 1979, Enero 24, "Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones" Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., Presidencia 1979.

Colombia. Diario Oficial No. 43.623. Decreto 1137 de 1999, 29 de junio, "Por el cual se organiza el Sistema administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Presidencia 29 de junio de 1999.

Diario Oficial No. 46.446. Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el código de infancia y adolescencia. Congreso de la República 8 de noviembre de 2006.

ICBF, dirección de gestión Territorial. Elementos básicos para la articulación del sistema nacional de bienestar familiar. Bogotá .D c. Octubre de 2001.

ICBF, dirección de gestión Territorial. Consejos municipales para la política social. Conformación y funcionamiento Bogotá 2001

ICBF, dirección de gestión Territorial. Política social y territorial Bogotá .D c. Agosto de 2001.  
[www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)

Presentación en Power Point hecha por el ICBF. Consejos Municipales para la política social

Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación; Bases para el plan nacional de desarrollo: Hacia un Estado Comunitario 2002

Normatividad participación en la gestión pública

Diario Oficial 41.373, ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Congreso de la República. 31 de mayo de 1994.

Sentencia N° C-180/94 Acta N° 23, Santa fe de Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro, por la cual estudia la constitucionalidad de la ley 134 de participación ciudadana

#### Bibliografía General

BOBBIO Norberto; MATEUCCI Nicola Y PASQUINO Gianfranco. Democracia *en*: Diccionario de Política. México siglo XXI; 1997 p 441-452

\_\_\_\_\_ El futuro de la democracia. Plaza & Janes, 1985.

BOHÓRQUEZ, Jorge Iván. Diccionario Jurídico Colombiano: con enfoque en la legislación Nacional. V1. Bogotá. Editora Jurídica Nacional. 2005.

CEBALLOS, Miguel y Gerard Martín. Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia. ED. Ceja. Bogotá. 2001.

DAHL Robert A. "Una teoría acerca del proceso democrático". En: la democracia y sus críticos. Barcelona. Paidós Cuarta ed. en castellano. 2000. p103-146.

DAVID Marsh y Gerry stoker. Eds. Teoría y Método de la ciencia política. Madrid: Alianza 1997

DELGADO, Adriana; Contribución al análisis de las políticas, a la formulación y gestión. Papel político N°2 1995.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y derecho constitucional. Barcelona Editorial Ariel 1988. Introducción Pág. 11 – 38

ESAP. Fundamentos teóricos y normativos de la descentralización: El impacto de la descentralización en los municipios de Antioquia. Tomo I 1999.

GIDDENS Anthony, 1996, "Dos teorías de la democratización" (Cap. IV), en Más allá de la Izquierda y la Derecha, Cátedra, Madrid.

GIOVANNI Sartori. Una teoría decisional de la democracia. En: teoría de la democracia. Madrid alianza 1987.

\_\_\_\_\_ ¿Qué es la democracia? En elementos de teoría política. Alianza editorial 1992

GONZÁLEZ, Fernán .Crisis o transición del sistema político. Bogotá. Controversia N 171

GUTIÉRREZ, Francisco. Dilemas y paradojas de la transición participativa. Análisis político. N 29 Sep-dic 1996.

NAVARRO YÁNEZ; Clemente. El sesgo participativo. "Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa." En: Papers: Revista de sociología. N 61 mayo-agosto de 2000. P.11-37

NIETO Lucia. Gobierno local y políticas Públicas. En investigar para hacer ciudad N2 Julio septiembre de 2003 p38-49

MANIN Bernard. Los principios del gobierno representativo. España Alianza editorial. 1998.

MARCH, James y Olsen Johan. El redescubrimiento de las instituciones. México Fondo de cultura de económica. 1997

MEDELLÍN, Torres P. Gobernabilidad, gobierno y políticas públicas. 2004.

RESTREPO, Darío. Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de la política pública. En revista CLAD reforma y democracia N°25 vevezuela 2003.Pág. 87-124

ROTH DEUBEL, André-Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, D.C: Ediciones Aurora. 2004.

SÁNCHEZ, Ricardo. Participación y representación Bogotá. Foro N 41 julio de 2001 pag19-23

SANTANA, Pedro. Movimientos sociales y poder local. En: democracia y sociedad civil. Nore Segura de Camacho (comp.) Fescol, Bogotá 1998. Pág. 49-79

UPRIMNY Rodrigo, Constitución de 1991, Estado Social y Derechos Humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas. En: seminario de Evaluación diez años de la constitución Colombiana, universidad Nacional De Colombia Junio de 2001. Pág. 103-104

URIBE, María Teresa. Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: seminario de Evaluación diez años de la Constitución Colombiana, Universidad Nacional De Colombia Junio de 2001. Pág. 143-156

VALLES, Joseph M. Ciencia política, una introducción. Barcelona Ed. Ariel. 2000.

VELÁSQUEZ, Fabio (compilador). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Ed. Fundación Corona. Junio de 2003.

## ANEXOS

### ANEXO 1

## CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL CONSEJO MUNICIPAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

Personas que diligencian la ficha y rol que tienen en el CPS

Fecha de diligenciamiento

### Propósito

Conocer las características particulares del CPS en cuanto a la conformación y funcionamiento

Explorar las posibilidades que ofrece como escenario empírico para el análisis.

### 1. Caracterización del estado actual de los CPS

#### 1.1. CONOCIMIENTO E IDEAS SOBRE EL CPS

Busca identificar cuales han sido las ideas, conocimientos, a partir de los cuales se ha puesto a operar el CPS en el municipio

- ¿Qué es el consejo Municipal de la política social?
- ¿Describa que han entendido los actores del CPS, sobre qué y para qué, éste en el municipio?
- ¿Describa cuáles son las funciones que se le han asignado por acuerdo/ decreto Municipal al CPS en su municipio y cuáles de estas funciones se han cumplido?
- ¿Describa de que asuntos o temas se ha ocupado el consejo en su municipio?

#### .2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CPS

Busca reconocer las herramientas administrativas y estrategias para poner en funcionamiento el CPS

- ¿Qué dice el acuerdo o decreto por el cual se crea el CPS en el municipio, en relación con el funcionamiento de éste?
- ¿Cómo se organiza internamente el CPS en su municipio por (comités, subcomités, mesas de trabajo, Redes) y de que manera opera dicha organización?
- ¿Con que periodicidad se reúne el CPS en el municipio?
- ¿Cómo se organiza y propone la agenda de trabajo?
- ¿Cuenta el CPS con un archivo organizado en el que se encuentren actas, informes?
- ¿Sobre que asuntos a tomado decisiones el consejo entorno a la población vulnerable?
- ¿Qué criterios se han tenido en cuenta para la toma de decisiones?

#### .3 ARTICULACIÓN DE ACTORES

Los actores sociales en la perspectiva del CPS son los individuos, grupos, o instituciones que entran hacer parte de éste por las funciones y acciones que desarrollan en el ámbito del Bienestar Familiar, se consolidan como actores en el momento el que asumen unas responsabilidades y unos roles tendientes a posibilitar el desarrollo de los propósitos del CPS.

- ¿Que entidad/des Actor/res lideran o coordinan el consejo?
- ¿Quien y como fueron convocados los actores a participar del consejo?
- ¿Qué actores participan mas activamente del consejo y como se involucran en su funcionamiento?
- ¿Que opinión que tienen sobre la articulación y participación de los actores a través del consejo?

#### .4 DINAMIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La traducción de la política social como la construcción de políticas públicas es una de las funciones prioritarias del consejo, de ello depende la pertinencia de los servicios públicos de bienestar ante las problemáticas de la localidad

- ¿Qué se ha entendido en el CPS por orientación y adaptación de la política en torno a la población vulnerable?
- ¿Qué debates se han desarrollado con el objeto de formular, implementar, adoptar políticas públicas para el municipio en las materias de las que se ocupa el CPS?

#### .5 GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La gestión esta en relación con la capacidad que tiene el CPS de posicionar su accionar en el contexto municipal

- ¿De que manera se articula o relaciona el CPS a otras instancias de participación y deliberación, otros consejos existentes en el municipio?
- ¿De que forma se articula la agenda del consejo a los procesos de planeación y discusión presupuestal en el municipio?
- ¿Cuál es el posicionamiento del Consejo en el contexto municipal?

#### .6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- ¿Se han promovido estrategias para dar a conocer y articular a las comunidades el proceso del CPS?
- ¿Qué apoyo desde el CPS se le ha dado a las redes sociales y comunitarias que se articulan alrededor de la atención de la niñez y la familia?

## 2 Análisis sobre la situación actual de CPS

Partiendo de la información anterior Identifique asuntos críticos que requieren ser transformados entorno al accionar y la forma como ha venido trabajando el CPS en su Municipio. Y cuales son los logros y fortalezas que se tienen como consejo.

## ANEXO 2

### CRITERIOS PARA LA REVISIÓN DE DECRETOS Y ACUERDOS MUNICIPALES DE CREACIÓN DEL CPS

1. **Identificación:** Número del decreto o acuerdo y nombre del municipio.
2. **Fecha de creación:** Año en el que se erige el acuerdo o decreto.
3. **Disposiciones normativas en las que se apoya:** artículos y leyes que considera y por que las considera.
4. **¿Qué es?, ¿Para qué?:** Este da cuenta de cómo se define el consejo, por lo general el que hace referencia a una estrategia o instancia, y el para que da una definición operativa del consejo en cuanto a la finalidad, en algunos casos aparece separado en otros se fusiona el que y el para que.
5. **A quienes se convoca:** Busca identificar el tipo de actores OG: organismos gubernamentales (funcionarios públicos municipio, instituciones adscritas al sistema), OC: actores sociales representativos como líderes comunitarios, representantes de organizaciones reconocidas socialmente, actores de elección popular (concejales). Otros (sector productivo, ONG, actores vinculados al sistema), actores propios del sistema (ICBF).
6. **Funciones asignadas:** indica las atribuciones dadas al consejo, que debe realizar, hacer: control social, formular políticas públicas, discutir la agenda pública, desarrollar programas, tomar decisiones entorno a la bienestar de la población.
7. **Organización interna** como se estructura el consejo: por comités, mesas de trabajo. Cada cuanto se estipulan las sesiones.

## ANEXO 3

### IMPLEMENTACIÓN Y ADAPTACIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES PARA LA POLÍTICA SOCIAL GUÍA DE ENTREVISTA 1

#### Objetivo:

Conocer la experiencia del municipio en la conformación y funcionamiento del consejo.

Identificar las opiniones y conocimientos que se tienen frente al mecanismo.

Reconocer las formas de operar del consejo en el contexto municipal

Dirigida a personas que coordinen/lideren o lo hayan hecho en algún momento

#### Temas a abordar

1. Caracterización general ¿Cómo ha sido el proceso de CPS en el municipio?
  - a. ¿Quién tomó la iniciativa?
  - b. ¿Cómo se convocó a las personas?
  - c. ¿Cuál era el interés que se tuvo inicialmente con el CPS?
  - d. Propósitos que se han tenido como CPS, temas abordados
  - e. Resultados obtenidos
  - f. Motivos de los recesos del consejo
  - g. ¿Cuál ha sido la dinámica de funcionamiento?
2. Toma de decisiones – influencia
  - a. ¿En el tiempo de funcionamiento del consejo sobre que asuntos se tomaron decisiones?
  - b. ¿Quién propuso el tema y lo lideró?
  - c. ¿Cómo fue el proceso de debate?
  - d. De esos momentos cuáles han sido más difíciles para llegar a acuerdos
  - e. ¿Qué peso han tenido estas decisiones en el contexto municipal?
  - f. Si el CPS no debate ni toma decisiones sobre la política social cuáles son las instancias que orientan o asesoran la política
3. Participación
  - a. ¿Cómo han sido convocados e informados los actores al CPS?
  - b. ¿Cuáles actores considera que tienen mayor interés o compromiso con el CPS?
  - c. Sobre que asuntos ha habido mayor participación de los actores
  - d. ¿Cuándo y cuántas sesiones asiste el alcalde al CPS?
  - e. El consejo logra canalizar demandas e intereses de los actores o son otras las vías
4. Opinión frente al consejo
  - a. ¿Para qué sirve en el CPS en el municipio, que utilidad tiene?
  - b. ¿Cómo cree debería funcionar el consejo?
  - c. ¿De qué le sirve como funcionario participar en el consejo?
5. El consejo en el contexto municipal

- a. En relación con otros consejos que relevancia cree tienen el consejo de política social
- b. ¿Cuál es la relación que tiene con otras instancias?
- c. ¿Qué instancia consultiva y deliberativa tiene mayor peso en el contexto municipal?

6. Cierre

- a. Conclusiones sobre la información, preguntas o inquietudes
- b. Solicitud de información documental sobre el consejo

## ANEXO 4

### IMPLEMENTACIÓN Y ADAPTACIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES PARA LA POLÍTICA SOCIAL GUÍA DE ENTREVISTA 2

#### Objetivo

Conocer las acciones que los actores desarrollan mediante su participación en el consejo y por fuera de su participación en el consejo para satisfacer sus demandas e intereses.

Conocer las opiniones que tienen los actores del consejo y razones por las que se vinculan a el

#### Temas a abordar

1. Vinculación al consejo de política social y experiencia
  - a. ¿Cuénteme de su experiencia en el consejo?
  - b. ¿Cómo se vinculó?
  - c. ¿Cuáles son las razones que lo llevan hacer parte del CPS?
  - d. ¿De que acciones o actividades a participando?
  - e. Pertenece algún comité o mesa de trabajo al interior del consejo
2. Relación de los actores en el contexto municipal y participación en el consejo
  - a. ¿Durante el tiempo que lleva en el consejo a logrado exponer las demandas e intereses de su organización? ¿Cómo ha sido ello? ¿qué resultados ha obtenido?
  - b. ¿Cuándo hay que tomar alguna decisión en el consejo como se realiza este proceso?
  - c. ¿Con quienes se relacionan y como en el contexto municipal (administración, concejales, entidades privadas) para gestionar las demandas e intereses de su organización?
  - d. ¿Que resultados ha obtenido su organización en el contexto municipal?
3. Percepciones y opiniones
  - a. ¿Qué opinión tiene del CPS?
  - b. ¿Que utilidad le ve al trabajo que realiza el consejo?
  - c. ¿Qué considera anima a los demás integrantes a hacer parte del consejo?
  - d. A su juicio ¿cuál es la persona o la institución que ejerce mayor liderazgo en las actividades del CPS? ¿De qué manera?
4. Características del participante
  - a. ¿Pertenece alguna otra organización fuera de la que representa en el consejo?
  - b. ¿Participa de algún otro comité o consejo?
  - c. ¿Participa o ha participado de algún movimiento político en el municipio?

## ANEXO 5

### PROTOCOLO DE OBSERVACIÓN IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES PARA LA POLÍTICA SOCIAL

**CPS Municipio**

**Lugar:**

**Fecha:**

**Hora:**

**Objetivo de la sesión del consejo:**

Describe los propósitos señalados en la agenda

**Asistentes:** describe los asistentes en relación con la organización que representan y su distribución en el espacio

**Objetos:** instrumentos que se utilizaron en la sesión, guías, agendas, documentos, listados.

**Actividades:** Conjunto de acciones desarrolladas por los actores, se observa como las actividades involucran los actores, como estos responden a los objetivos de las actividades.

**Actos:** Busca identificar acciones intencionadas que se salga de la agenda con una intencionalidad específica.

**Descripción de la sesión:** Qué se hizo, cuál fue la secuencia desarrollada, cómo se vincularon los actores, que dijeron, que asuntos se pusieron en debate como cambio la agenda, que objetivos se lograron, que se expresó gestual y verbalmente frente a las actividades, como se relacionaron los actores.

**Asuntos relevantes**

## ANEXO 6

### CATEGORÍAS PARA LA SISTEMATIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE ACTAS Y DOCUMENTOS GENERADOS POR EL CPS

1. **Identificación:** Indica la fecha, el número de acta y el tema central de la reunión
2. **Continuidad en la asistencia y representación:** Verifica si las personas que asisten a la reunión, son las convocadas a participar, cuales están ausentes, y cuales han sido invitadas.
3. **Acciones desarrolladas:** Da cuenta de las actividades que se realizan en la reunión (información, capacitación, discusión) y las estrategias de cómo se desarrollan.
4. **Participación y expresiones:** Recoge comentarios, expresiones, interpelaciones de los actores en el desarrollo de las actividades propuestas. En lo posible identificar quien lo dice.
5. **Propósitos y pendientes:** Retoma las tareas, compromisos asumidos en la reunión
6. **Instrumentos:** Medios que se utilizaron para informar o informarse, o para desarrollar las acciones propuestas en la reunión
7. **Deliberación:** Busca identificar si en la reunión se realizó algún tipo de deliberación, para ello es bueno identificar:
  - Si la agenda proponía algún tipo de toma de decisión o discusión sobre algún aspecto
  - Si estaba propuesto como se desarrollo la discusión o debate
  - Cuáles fueron los resultados obtenidos.
  - Qué mecanismos se usaron

Nota: las actas no van ha responder exactamente a todos los puntos requeridos, por lo cual en ocasiones habrá que hacer inferencias frente a la información establecida.

## ANEXO 7

### CONSEJOS MUNICIPALES PARA LA POLÍTICA SOCIAL DESCRIPCIÓN DE CASOS

1. **Iniciativa en la creación del consejo:** Quién lleva la iniciativa al municipio, como la lleva, como es recibidas, que asuntos coyunturales a parecen, quienes hacen parte del proceso. ( fuente: entrevista al coordinador)

2. **Creación formal del consejo:** Cómo se entiende desde el documento que crea el consejo que es el consejo, quienes deben hacer parte, cuales son funciones y como debe funcionar. ( fuente: decreto acuerdos sistematizados)

3. **Transformaciones al decreto o acuerdo municipal.** ( fuente: decreto acuerdos sistematizados)

4. **Historia del consejo:** Relata el proceso vivido por el consejo desde su conformación inicial, acciones que ha realizado personas que han participado. Continuidad de la participación, acciones realizadas situaciones vividas. ( fuente las actas y las conversaciones con los actores)

5. **Organización y funcionamiento actual:** Quienes están participando, que se hace , como funcionan ,como se estructuran las relaciones, cuales son los propósitos ( fuente : observaciones en las reuniones, entrevista )

6. **Opiniones y sentidos frente al consejo:** Que se piensa frente al deber ser y lo que es ( fuente entrevistas)

7. **Uso que se le da al consejo:** Para que se participa del consejo según actor ( fuente entrevista al conjunto de los actores)

**ANEXO 8**  
**CARACTERÍSTICAS DEL CPS SEGÚN DOCUMENTO INICIAL DE CREACIÓN**

Variables	Caso 1 Barbosa categoría 4
Identificación	Decreto 000949 Barbosa
Fecha de creación:	08/11de2000
Disposiciones normativas en las que se apoya	Artículos 1,5,44,46,47,315,C.P Ley 7de1979, 60 de 1993,100 de1993, 136 de1994, 489de1998. Decretos 2388 de 1979, 2737 de 1989, 1137de 1999,1138 de 1999
¿Qué es? ¿Para qué?:	“ es un instrumento de canalización de :información ,organización y ejecución de las políticas de infancia y familia formuladas en el plan nacional de desarrollo y demás planes regionales y sectoriales” “...es un referente para el gobierno local, la sociedad civil y las ONG y o OG. como organismos de coordinación y proyección para el ejercicio de las políticas nacionales y departamentales y locales propias de las instituciones del SNBF” Objetivo operar como un referente para el gobierno local, la sociedad civil, las ONG, siendo un organismo de coordinación y proyección para el ejercicio de las políticas nacionales, departamental y locales propias del SNBF”
A quienes se convoca:	<i>Comité directivo:</i> Actores de elección pulular: Alcalde o su delegado Funcionarios públicos: Secretario de planeación municipal, Director local de salud, Director educación Secretario de bienestar y desarrollo social, Secretario general de cooperación internacional Actores sociales: Representate de la veeduría Actores propios del sistema: Representante del ICBF, Otros actores: Representante del sector productivo, Representante ONG <i>Comité operativo</i> Funcionarios públicos: Comisaría de familia , Coordinación complementación alimentaría Director centro de bienestar del anciano, Director SISBEN, Director juventud Actores sociales: Representante asociaciones de padres de familia Por invitación expresa del consejo podrán asistir alas reuniones los representantes de los subcomités o invitados especiales. Los delegados de las ONG y de la veeduría ciudadana serán designados de ternas conformadas al interior de sus organizaciones quienes la presentan al consejo para su designación.
Funciones asignadas:	“Desde este consejo seguirán las propuesta de inversión social de infancia y familia como resultado de la concertación de planes gubernamentales en correspondencia con la problemática social percibida en esta población” Comité directivo: elaborar y someter a aprobación del consejo municipal, consejo de planeación, administración municipal o ICBF, proyectos de inversión social con fines de cofinanciación y cogestión. Celebrar contratos, por delegación administrativa del alcalde o convenios con las entidades gubernamentales y no gubernamentales Contribuir con las políticas de vigilancia y control indicadas sobre la gestión de las entidades Presentar, evaluar y ejecutar los programas desarrollados en el municipio, originados en el CPS y que hacen parte del plan de desarrollo Municipal. Comité operativo: Realizar análisis y hacer recomendaciones ante las OG y ONG y ante el comité directivo con relación a las políticas programas y proyectos de bienestar y desarrollo social presentados por las instituciones, ONG y comité directivos para ser incorporados al plan de

	<p>desarrollo.</p> <p>Propiciar la conformación de un sistema de información municipal de referencia y contra referencia institucional</p> <p>Promover y fortalecer la participación organizada de la comunidad en los servicios del SLBF y en todas las políticas municipales. Adelantar campañas de divulgación de las políticas</p> <p>Servir de canal de comunicación permanente entre la comunidad y el SLBF</p>
Organización interna:	<p>El consejo esta constituido por dos comités, un comité directivo y un comité operativo, el comité operativo podar subdividir en subcomités abrita a las condiciones diagnosticas y a las políticas nacionales, los subcomités temáticos serán: prevención para las sustancias psicoactivas, atención y prevención a la violencia intrafamiliar, juventudes infancia y plan de nutrición.</p> <p>Organigrama consejo directivo comité operativo, subcomités especializados</p>
Modificaciones al documento de creación	3 para el ingreso de nuevos actores y reestructuración interna
Momentos de corte y de receso en el funcionamiento	Ha tenido permanencia en el tiempo
Posiciones y posicionamientos e influencia	3 actores han permanecido en la coordinación del consejo durante 4 años
Estado actual	En funcionamiento estable

Variables	Caso 2 Bello categoría 1
Identificación	decreto 311 Bello
Fecha de creación:	11/05 de 2001
Disposiciones normativas en las que se apoya	<p>Artículo,15,315 C.P</p> <p>Ley 60 de1993 arti21, 136 de1994, 489 de1998.</p> <p>Decretos 2388 de 1979, 1137 de 1999.</p>
¿Qué es? ¿Para qué?:	<p>"Es un grupo constituido por diferentes entidades e instituciones públicas o privadas con funciones sociales, encargados de elaborar y ejecutar los planes, programas y proyectos de carácter social inscritos en los planes de desarrollo nacional departamental y municipal; especialmente los inherentes a las políticas sobre niñez y familia."</p> <p>...“tiene como objeto analizar, programar, coordinar, proponer y evaluar las políticas de gobierno, leyes, decretos y programas que propugnan por el bienestar local y procurar su ejecución dentro del marco del desarrollo municipal.”</p> <p>objetivos cumplir a cabalidad la función social del estado contemplada en la constitución y las leyes velar por la inversión social en el municipio llegue verdaderamente a la población social mas necesitada y vulnerable</p> <p>garantizar la eficiencia la eficacia ,celeridad, transparencia y economía en todas las operaciones sociales, promoviendo y facilitando la correcta ejecución y desarrollo de las funciones y actividades definidas</p> <p>velar porque todos loa actos y recursos de la administración central estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad y ala ejecución del los planes de desarrollo</p>

A quienes se convoca:	<p>Actores de elección popular: Alcalde municipal.  Funcionarios públicos: secretario de educación municipal, secretario de salud municipal, director de planeación municipal, secretario e gobierno y/o comisaría de familia, secretario de desarrollo comunitario, personero municipal, juzgado promiscuo de familia, comandante de policía, subsecretaría de bienestar social, municipal representante de la policía nacional.  Otros actores: coordinador caja de compensación familiar COM fama, coordinador caja de compensación familiar Comfenalco del municipio de Bello, comunidad terciarios capuchinos, asesoría para la mujer y la familia, gerente cooperativa John F.Kennedy del municipio de Bello, Cámara de comercio pro-aburrá norte, Cootrafa.</p> <p>Actores sociales :representante de la comunidad ASOCOMUNAL  Actores propios del sistema: representante del ICBF regional norte.</p>
Funciones asignadas:	<p>Generales  Recomendar a la administración municipal los planes y programas que deban adoptarse en el sector social, especialmente en materia de infancia y familia.  Fortalecer el sistema de bienestar familiar y procurar su adecuada articulación funcional en nuestra jurisdicción.  Realizar evaluaciones periódicas sobre la marcha del SNBF.  Formular recomendaciones ante el ICBF y otras entidades por un adecuado desenvolvimiento de las políticas sociales.  Contribuir a las políticas de control de los agentes prestadores del servicio de BF.  Promover la integración de los actores o gestores sociales.  Apoyar las iniciativas de la comunidad a nivel social.  Implementar y concertar políticas y programas sociales.</p> <p>Específicos  Analizar, elaborar, proponer y velar por la ejecución de las políticas, programas y proyectos sociales que sean incluidas en el plan de desarrollo municipal.  Proponer a la administración municipal la destinación de recursos para la inversión social.  Coordinar con las diferentes instituciones y entidades, el desarrollo de los programas y proyectos sociales que se desarrollan en el municipio.  Canalizar la información como proyección, organización y ejecución de las políticas de inversión social, formuladas en los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal.  Formular propuestas de inversión social de infancia y familia como resultado de la concertación de los planes gubernamentales con la problemática social percibida en el municipio.</p> <p>Objetivos  Cumplir a cabalidad con la función social del estado, contemplada en la CP y en las leyes.  Velar porque la inversión social en el municipio llegue verdaderamente a la población social más necesitada y vulnerable.  Garantizar la eficiencia, eficacia, celeridad, transparencia y economía en todas las operaciones sociales, promoviendo y facilitando la correcta ejecución y desarrollo de las funciones y actividades definidas por los subcomités e instituciones involucradas en el desarrollo social del municipio.  Velar porque todos los actos y recursos de la administración central destinados al sector social estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad y ala ejecución de los planes de desarrollo.</p>
Organización interna:	<p>El consejo actuara bajo la dirección del alcalde municipal Se conformarán sub-comités operativos dirigidos aun sector social específico o a una problemática determinada. Cada sub-comité establecerá su visión, misión, objetivos, meta, programas, proyectos y funciones y su propio reglamento. Serán coordinaos por la subsecretaría de bienestar social y el ICBF.</p> <p>Representante sub-comité red de prevención y atención de la violencia intrafamiliar.  Representante sub-comité ASOCOMUNAL, asociaciones de padres de familia de los HI del ICBF, representante de la asociación de padres de familia de los colegios oficiales y privados.  Representante sub-comité Mesa de mujer.</p> <p>en los años venideros los planes y programas de los subcomités deberán estar aprobados en el mes de octubre con el fin de que sean incorporados en los planes de desarrollo y de inversión municipal</p>

Modificaciones al documento de creación	2
Momentos de corte y de receso en el funcionamiento	2002 -2005 por cambio en administración municipal y restauración administrativa municipio
Método de conformación del escenario	Coordinador por delegación del delegado del la administración municipal. Los demás actores acorde con el decreto, sin ningún sistema de reclutamiento
Posiciones y posicionamientos e influencia	La coordinación tienen el mayor posicionamiento Quien coordina es el tema de discusión
Estado actual	Funcionamiento reorganización interna

Variables	Caso 3 Itagüí categoría 1
Identificación	acuerdo 004 Itagüí
Fecha de creación:	06/05 de 2002
Disposiciones normativas en las que se apoya	Ley 136 de 1994. Decretos 1137 de 1999.
¿Qué es? ¿Para qué?:	“ organismo para la planeación, coordinación y concertación interinstitucional, para la puesta en marcha de la política social municipal” ."Para articular las diferentes entidades gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias, mediante la concertación de planes y programas para el desarrollo e implementación de políticas sociales que redunden en bienestar y desarrollo para la niñez, la familia y los grupos vulnerables." ..."tendrá como objetivo analizar, programar, coordinar, proponer y evaluar intersectorialmente las políticas de gobierno, leyes, acuerdos, decretos y programas que propugnan por el bienestar de la niñez, la familia y los grupos vulnerables del municipio de Itagüí y procurar su ejecución dentro del marco del desarrollo municipal."
A quienes se convoca:	"Estará conformado por todas aquellas entidades gubernamentales, no gubernamentales, comunales y comunitarias del municipio de Itagüí, cuyo objetivo primordial sea el trabajo social y comunitario en las áreas de niñez, la familia y grupos vulnerables." Concejo Directivo Actores de elección popular: Alcalde municipal. Funcionarios públicos: director del departamento administrativo de planeación, secretario de desarrollo social, secretario de educación, director local de salud, secretario de gobierno, subsecretario de la mujer, la niñez y la familia, personero municipal, representante de las secretario de hacienda, gerente del instituto municipal de vivienda de interés social, representante de la policía. Coordinador: secretario del despacho de la secretaria de desarrollo social Actores sociales: representante de las JAL, representante de las JAC del municipio, representante de las organizaciones de mujeres del municipio, representante de las organizaciones juveniles del municipio, representante de los grupos de adultos mayores del municipio. Actores propios del sistema: coordinador centro zonal Aburrá sur del ICBF. Otros actores: ONG's con sede en el municipio, representante de la empresa privada del municipio,
Funciones asignadas:	al consejo en general Identificar las problemáticas de la niñez, la familia y los grupos vulnerables y definir las prioridades a ejecutar dentro del marco de desarrollo municipal. Facilitar la integración y concertación con organismos gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios de todo nivel, para trabajar colectivamente en la construcción de un sistema municipal de bienestar para la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables. Realizar análisis y recomendaciones a las políticas, programas y proyectos de bienestar y desarrollo social, mediante laceración de una comisión permanente.

	<p>Estructurar la oferta de servicios con los actores gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios de todo nivel que requieren la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables, buscando articular y mejorar funcionalmente las acciones de los organismos participantes.</p> <p>Apoyar los procesos de planeación participativa, ejecución, veeduría e iniciativas de la comunidad a través de los planes de desarrollo municipal.</p> <p>Hacer recomendaciones para la formulación de políticas sociales enfocadas hacia la solución de problemáticas estructurales, para el desarrollo de la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables.</p> <p>Elaborar y presentar proyectos de inversión para el bienestar y el desarrollo de la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables, propiciar la gestión de los recursos técnicos y financieros ante entidades municipales, gubernamentales, nacionales y extranjeras.</p> <p>Identificar y articular la participación de sub-comités de trabajo con la niñez, la familia y los grupos vulnerables para facilitar la concertación de acciones que favorezcan estos grupos poblacionales.</p> <p>Celebrar contratos por delegación administrativas del alcalde o convenios con entidades gubernamentales o no gubernamentales.</p> <p>Funciones del concejo directivo</p> <p>Adoptar las políticas nacionales, departamentales y municipales en lo referente a los concejos municipales de política social.</p> <p>Facilitar el logro de los objetivos establecidos por el CPS.</p> <p>Aprobar el plan de trabajo del CPS.</p> <p>Gestionar los recursos a nivel internacional, departamental y municipal para el desarrollo del plan de trabajo que posibilite el funcionamiento permanente del CPS.</p> <p>Crear la estructura administrativa que considere necesaria para su funcionamiento.</p> <p>Realizar el seguimiento de la ejecución de las políticas sociales, programas y proyectos afines.</p> <p>Las demás que confiera la CP y la ley.</p> <p>Funciones del coordinador</p> <p>Impulsar el consejo municipal de política social del municipio de Itagüí, de acuerdo con las políticas sociales establecidas.</p> <p>Promover la participación de todas las entidades convocadas mediante la elaboración de un plan de acción intersectorial par el desarrollo de la política social.</p> <p>Servir de nexo entre el consejo directivo, los comités asesores, la administración municipal y la comunidad en general.</p> <p>Presentar informes periódicos del desarrollo del concejo a las diferentes entidades involucradas.</p> <p>Coordinar y diseñar estrategias con los organismos participantes del CPS para la ejecución eficiente y eficaz de las decisiones que se tomen.</p> <p>Identificar y actualizar la reglamentación que compete a los CPS y los grupos poblacionales objetivo, analizando y definiendo en reuniones.</p> <p>Presentar presupuesto de ingresos y egresos al concejo directivo.</p> <p>Presentar al concejo directivo el proyecto del plan de acción para cada vigencia anual.</p> <p>Propender porque el CPS disponga de un conocimiento permanente sobre las condiciones de la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables.</p> <p>Implementar un sistema de seguimiento a las acciones del CPS.</p> <p>Convocar a regiones ordinarias y extraordinarias de los organismos técnicos del CPS, cuando se requiera.</p> <p>Impulsar la gestión de proyectos que logren la consecución de recursos físicos, humanos, y financieros.</p>
Organización interna:	<p>Concejo directivo será un organismo de planeación ,coordinación y concertación interinstitucional ,para la propuesta en marcha de la política social y municipal</p> <p>Coordinador</p> <p>Comité técnico asesor</p> <p>Comisión permanente de análisis de políticas de infancia y familia</p>
Modificaciones al documento de creación	<p>Se crea un decreto que reglamenta el CPS en el 2003</p>

Momentos de corte y de receso en el funcionamiento	Junio de 2003 junio de 2005funcionamiento irregular por cambios constantes en la dirección de desarrollo social y cambio de gobierno
Método de conformación del escenario	Por decreto reglamentario deben asistir los secretarios de despacho, las comunidades debía establecer un sistema democrático para la elección de representantes
Posiciones y posicionamientos e influencia	La coordinación es nueva no ha logrado posicionarse, aunque tiene respaldo de la alcaldía Quien coordina cola el tema de discusión
Estado actual	Funcionamiento sin mucha claridad hacia donde se dirige

Variables	Caso 4 Envigado categoría 1
Identificación	Acuerdo 010
Fecha de creación:	1/03/2004
Disposiciones normativas en las que se apoya	disposiciones normativas en las que se apoya Artículos 313 C.P Ley 7 de1979, 60 de1993, 100 de 1993, 136 de1994, 489 de1993. Decretos 2388 de 1979, 2737 de 1979, 1737 de 1999.
¿Qué es? ¿Para qué?:	“ organismo para la planeación, coordinación y concertación interinstitucional, para la puesta en marcha de la política social municipal” Tendrá como objetivo analizar, programar, coordinar, proponer y evaluar intersectorialmente las políticas de gobierno, leyes, decretos y programas que propugnan por el bienestar de la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables del municipio de Envigado y procurar su ejecución dentro del marco del desarrollo municipal.” “para articular las diferentes entidades gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias, mediante la concertación de planes y programas para el desarrollo e implementación de políticas sociales que redunden en bienestar y desarrollo para la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables.”

<p>A quienes se convoca:</p>	<p>“estará integrado por todas aquellas entidades gubernamentales, no gubernamentales, comunales y comunitarias, cuyo objeto primordial sea el trabajo social y comunitario en las áreas de niñez, la familia y grupos vulnerables.”</p> <p>Consejo Directivo</p> <p>Actores de elección popular: Alcalde municipal.</p> <p>Funcionarios públicos: Director Local de Salud, Secretario de Planeación Municipal, Secretario de Bienestar social y Desarrollo Económico, Secretario de Educación, Secretario de Gobierno.</p> <p>Actores sociales: representante permanente de las Juntas de Acción Comunal, representante permanente de las organizaciones de mujeres, representante permanente de las organizaciones juveniles, representante permanente de los grupos de adultos mayores, Un representante permanente de los grupos de los discapacitados, representante de las ONGs, representante de la empresa privada.</p> <p>Actores propios del sistema: Coordinador del CPS y Coordinador zonal del ICBF.</p> <p>Comisión Permanente de Políticas de niñez, la familia y grupos sociales vulnerables</p> <p>Actores sociales: El Coordinador del SISBEN, responsable del Sistema de Información sobre Morbilidad y Mortalidad, Coordinadores del Núcleo Operativos, Coordinador del Plan de Vigilancia Nutricional, Coordinador del Sistema de Información Municipal, Coordinador del Sistema de Información sobre Morbimortalidad violenta, Coordinador del Consejo Municipal de Política Social.</p> <p>Comité Técnico Asesor</p> <p>Funcionarios públicos: El Coordinador de niñez, Coordinador de Juventud o su delegado*, Coordinador de Mujer, Coordinador del Centro de Salud Mental, Coordinador de Discapacidad, representante de las Comisarias de Familia, representante de los Juzgados de Menores y Juzgados de Familia, representante de la Fiscalía Local, representante de la dirección de desarrollo económico de la Dirección Administrativa de Planeación, representante de la Secretaría de Planeación, representante de la Personería Municipal, representante del Consejo Municipal de Planeación.</p> <p>Actores sociales: representante de los procesos culturales en el Municipio, representante de las Cajas de Compensación Familiar, representante de las Universidades, representante del comité de desplazados, representante del comité del adulto mayor.</p> <p>Actores propios del sistema: representante del ICBF.</p> <p>Coordinador</p> <p>Funcionarios públicos Director Local de Salud o su delegado.</p>
<p>Funciones asignadas:</p>	<p>Funciones asignadas al Consejo</p> <p>Identificar las problemáticas de la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables y definir las prioridades a ejecutar dentro del marco del desarrollo municipal.</p> <p>Facilitar la integración y concertación con organismos gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios de todo nivel, para trabajar colectivamente en la construcción de un sistema municipal de bienestar para la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables.</p> <p>Realizar análisis y recomendaciones a las políticas, programas y proyectos de bienestar y desarrollo social, mediante la creación de una comisión permanente.</p> <p>Estructurar la oferta de servicios con los actores gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios de todo nivel que requieren la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables, buscando articular y mejorar funcionalmente las acciones de los organismos participantes.</p> <p>Apoyar los procesos de planeación participativa, ejecución, veeduría e iniciativas de la comunidad a través de los planes de desarrollo social municipal.</p> <p>Hacer recomendaciones para la formulación de políticas sociales enfocadas hacia la solución de problemáticas estructurales, para el bienestar y desarrollo de la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables.</p> <p>Elaborar y presentar proyectos de inversión para el bienestar y el desarrollo social de la niñez, mujer y familia y los grupos sociales vulnerables y propiciar la gestión de los recursos técnicos y financieros ante entidades municipales, gubernamentales, nacionales y extranjeras.</p> <p>Identificar y articular la participación de sub.-comités de trabajo con la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables para facilitar la concertación de acciones que favorezcan estos grupos poblacionales.</p> <p>Celebrar contratos, por delegación administrativa del Alcalde, o convenios con entidades gubernamentales y no gubernamentales.</p>

Organización interna:	<p>Organización interna</p> <p>Consejo Directivo</p> <p>Comisión Permanente de análisis de Políticas de niñez y Familia</p> <p>Comité Técnico Asesor</p> <p>Coordinador</p> <p>Equipo Operativo integrado por:</p> <p>Subcomité de Niñez, Subcomité de calidad de vida del grupo familiar (vivienda, seguridad social, medio ambiente, empleo, servicios públicos), Subcomité de juventud, Subcomité de la mujer , Subcomité de adultos mayores, Subcomité de discapacidad, Subcomité de desplazados</p> <p>Coordinador del Consejo Municipal de Política Social del municipio</p> <p>Impulsar el Consejo Municipal de Política Social del municipio de Envigado, de acuerdo a las políticas sociales establecidas.</p> <p>Promover la participación de todas las entidades convocadas, mediante la elaboración de un Plan de Acción Intersectorial para el desarrollo de la Política Social.</p> <p>Servir de nexo entre el Consejo Directivo, los Comités Asesores, la Administración Municipal y la comunidad en general.</p> <p>Presentar informes periódicos del desarrollo del Consejo a las diferentes entidades involucradas.</p>
Modificaciones al documento de creación	Ninguna
Momentos de corte y de receso en el funcionamiento	Ha permanecido estable en los dos últimos años
Método de conformación del escenario	<p>Coordinador Por delegación de la administración.</p> <p>Actores de la administración por acuerdo ,</p> <p>Representantes de las organizaciones sociales por elección de ternas en el consejo</p>
Posiciones y posicionamientos e influencia	<p>La coordinación tienen posicionamiento</p> <p>Quien coordina coloca el tema de discusión</p>
Estado actual	Funcionamiento con un plan estable

**ANEXO 9**  
**DATOS GENERALES ACORDE CON LA VALIGA ICBF 2005**

1. Conformación

- Municipio: registre el nombre completo del municipio del cual reporta la información
- N° de decreto CPS: registre el numero del decreto mediante el cual se creo el CPS
- Fecha decreto: Registre la fecha en la cual se expide el decreto de creación del CPS
- Integrantes OG: Registre el número de representantes de entidades gubernamentales del orden municipal, departamental y nacional que hacen parte del CPS
- Integrantes ONG'S: Registre el número de representantes de entidades no gubernamentales del orden municipal, departamental y nacional que hacen parte del CPS
- Integrantes OC: registre el número de entidades no gubernamentales del orden municipal, departamental y nacional que hacen parte del CPS.

CENTRO ZONAL	CATEGORIA	MUNICIPIO	No. DECRETOS CPS	DIAS	MESES	FECHA DECRETO	INTEGRANTES OG	INTEGRANTES ONG's	INTEGRANTES O.C.	TOTAL INTEGRANTES
CZ 05	6	BARBOSA	D000949	8	11	2000	6	8	4	18
CZ 05	2	BELLO	D311	11	5	2001	8	10	6	24
CZ 06	1	ENVIGADO	SN	1	3	2004	8	6	8	22
CZ 06	1	ITAGUI	A004	6	5	2002	7	5	4	16

2. Organización interna

- Reuniones: Registre el número de reuniones realizadas durante el periodo de análisis
- Liderazgo del Alcalde: Asigne un puntaje de 1 a 25 al liderazgo que ejerce el Alcalde o Gobernador teniendo en cuenta convocatoria, asistencia a reuniones y apoyo a las recomendaciones del CPS.
- Organización: Asigne un puntaje de 0 a 10 teniendo en cuenta que el Consejo tenga y cumpla reuniones, reglamento interno y que para las sesiones utilice herramientas importantes como orden del día, actas y ayudas de memorias, informes entre otros.
- Asistencia: Asigne un puntaje de 0 a 15 teniendo en cuenta la asistencia oportuna a las reuniones convocadas y la permanencia de los representantes.

CENTRO ZONAL	CATEGORIA	MUNICIPIO	REUNIONES	LIDERAZGO DEL ALCALDE	ORGANIZACIÓN	ASISTENCIA
CZ 05	6	BARBOSA	2	10	10	10
CZ 05	2	BELLO	2	5	3	5
CZ 06	1	ENVIGADO	1	25	10	15
CZ 06	1	ITAGUI	1	25	10	15

## 2. Proyección externa.

- Plan: Asigne un puntaje de 0 a 20 teniendo en cuenta el cumplimiento de las actividades programadas en los planes, en términos de tiempo, responsabilidades o compromisos y resultados.
- Cogestión: Asigne un puntaje de 0 a 15, valorando la articulación de las recomendaciones y acciones del CPS con el Plan de Desarrollo Territorial y de los diferentes sectores, en la incidencia en la concertación de recursos y de actividades.
- Información: Asigne un puntaje de 0 a 15, valorando la utilización de información disponible en cuanto a necesidades y problemas del municipio o departamento, cobertura de servicios sociales, capacidad de gestión y financiera del sector social.
- no. eventos de formación y capacitación desarrollo y gestión: Registre el número total de eventos realizados en el municipio durante el periodo que reporta, teniendo en cuenta el abordaje de temáticas como planificación territorial, construcción de políticas públicas, gerencia social, elaboración y evaluación de proyectos sociales, administración pública, desarrollo normativo, inversión social entre otros.
- N° de eventos de control social: Registre el número total de eventos realizados en el municipio durante el periodo que reporta, para promover y/o formar a familias usuarias y a organizaciones comunitarias en el ejercicio del control social, sobre el servicio público de bienestar familiar.

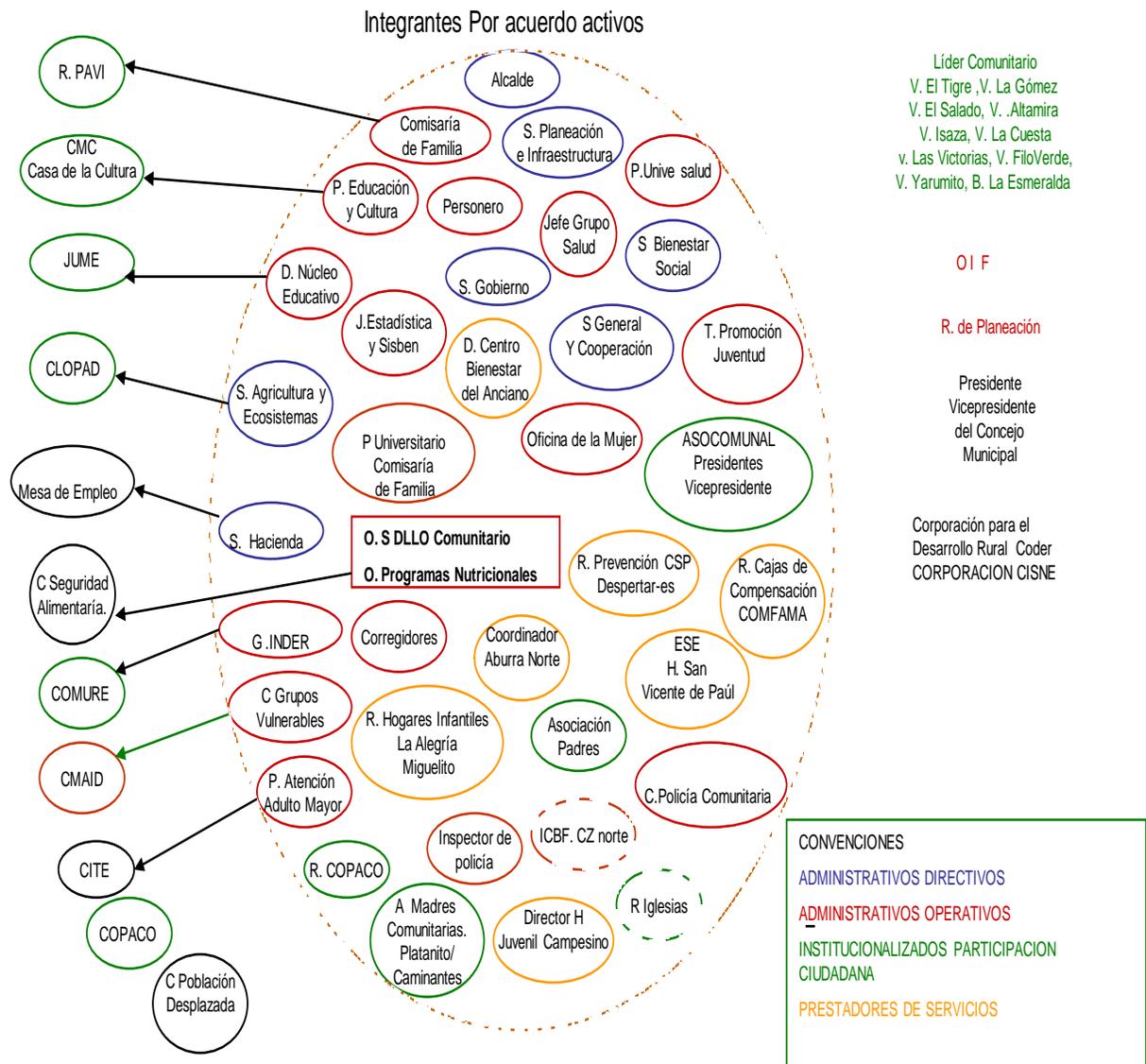
CENTRO ZONAL	CATEGORIA	MUNICIPIO	PLAN	COGESTION	INFORMACION	EVENTOS DE FORMACION Y APACITACION	NO. EVENTOS CONTROL SOCIAL
CZ 05	6	BARBOSA	10	10	15	0	0
CZ 05	2	BELLO	5	5	5	0	0
CZ 06	1	ENVIGADO	20	15	15	4	3
CZ 06	1	ITAGUI	18	12	12	1	0

## ANEXO 10

### Asociaciones del contexto municipal y vinculación al CPS Barbosa

Mesas o comités de trabajo representadas

ASISTENTES



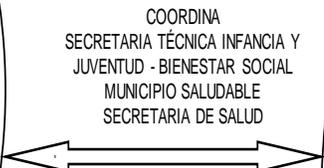
**ANEXO 11**  
**Asociaciones del Contexto Municipal y Vinculación al CPS Bello**

**Comité Directivo**

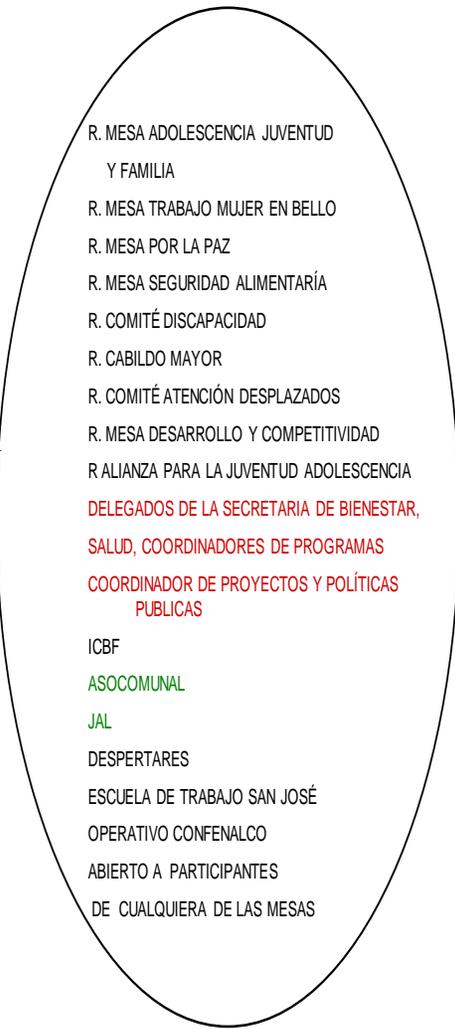
Integrantes por Acuerdo Activos



NO ASISTEN:  
 REPRESENTANTE  
 UNIVERSIDADES  
 VICARÍA  
 CONCEJO MUNICIPAL

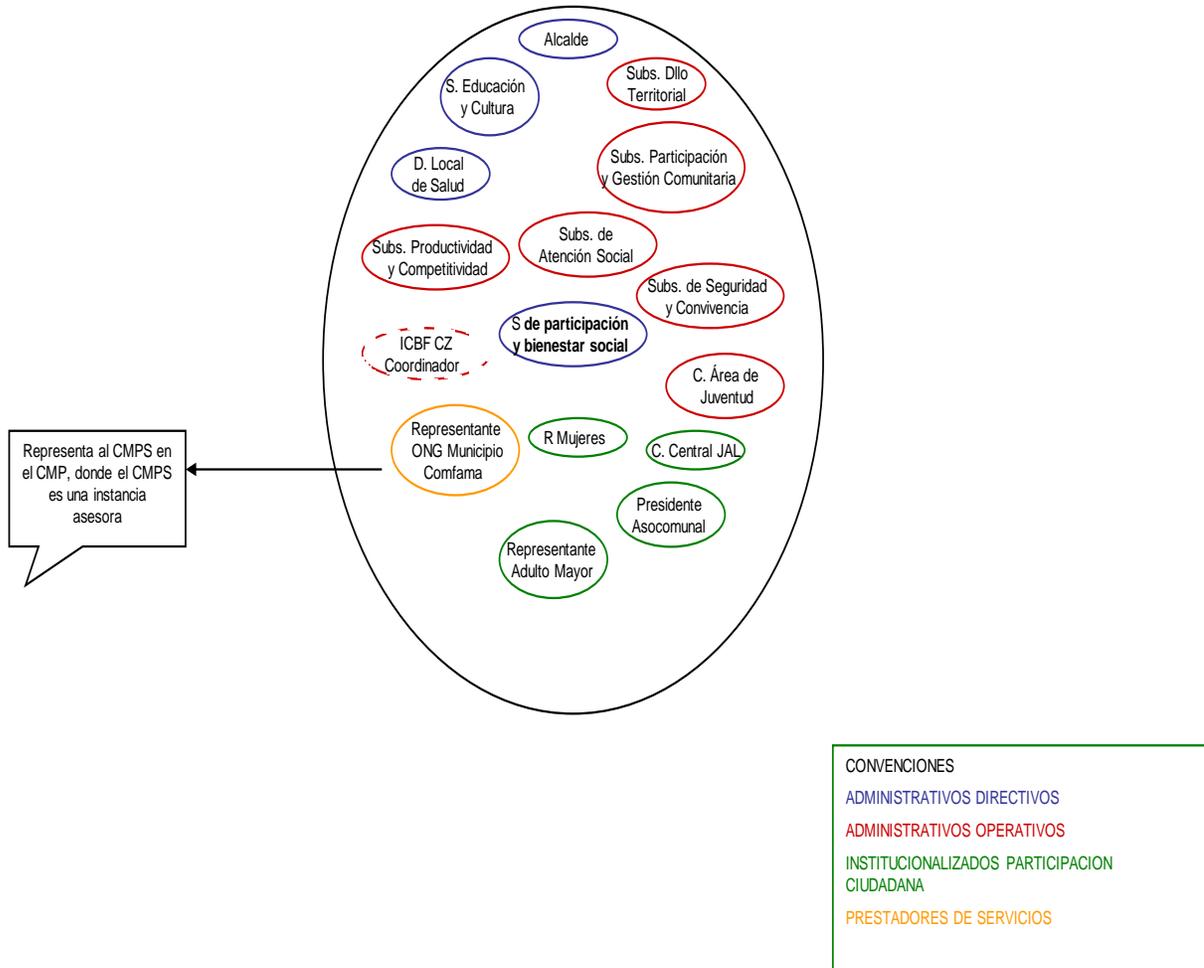


**Comité Operativo**

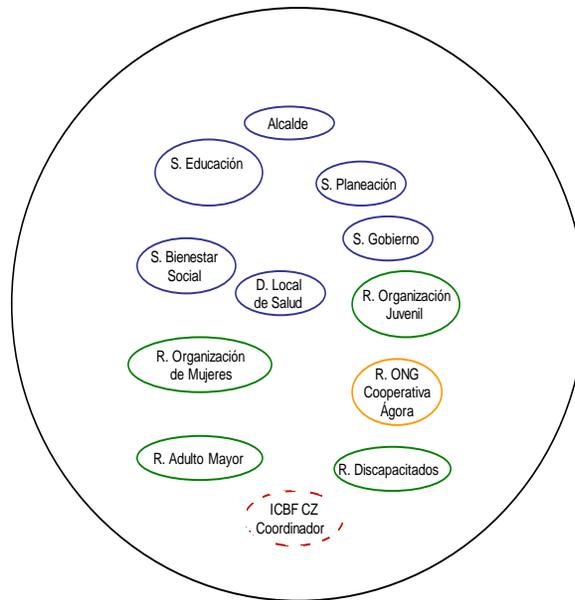


**ANEXO 12**  
**Asociaciones del Contexto Municipal y Vinculación al CPS Itagüí**

**Integrantes por Acuerdo Activos**



**ANEXO 13**  
**Asociaciones del Contexto Municipal y Vinculación al CPS Envigado**



CONVENCIONES
ADMINISTRATIVOS DIRECTIVOS
ADMINISTRATIVOS OPERATIVOS
INSTITUCIONALIZADOS PARTICIPACION CIUDADANA
PRESTADORES DE SERVICIOS