



**Gerson Corzo**

**Árbol**  
*Mixta sobre tela*  
120 x 60 cm  
2011

---

# Participación

---

# PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE CONSEJOS DE POLÍTICA SOCIAL

---

*Claudia María González Hernández<sup>1</sup>*

## RESUMEN

Este texto examina los limitantes y alcances de los Consejos Municipales de Política Social (CPS), como escenarios de participación en la gestión pública, buscando con ello aportar elementos para la construcción de referentes interpretativos sobre las formas de vinculación de los ciudadanos en la definición de políticas públicas desde éstos escenarios de participación. Para ello, se analiza e interpreta la normatividad que crea los CPS y las percepciones de los actores partícipes en los primeros momentos de creación y conformación, en relación con su participación en la construcción de la agenda y definición de políticas.

La aproximación realizada da cuenta de cómo el CPS, en la práctica, no ha sido el escenario democrático de concertación y deliberación para la definición de política pública en materia de atención a población vulnerable que se esperaba, pese a esto, se ha convertido en recurso para el conjunto de actores participantes en relación con la gestión de sus propios intereses, contribuyendo de esta manera a procesos de gobernanza local en los cuales el ciudadano se siente cercano y participe de los asuntos públicos.

**Palabras clave:** Democracia participativa, participación ciudadana, participación en la gestión pública, Consejos de Política Social.

# PARTICIPATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION FROM SOCIAL POLICY COUNCILS

---

## ABSTRACT

This paper examines the limitations and scope of social policy councils, as scenarios for citizen participation, seeking thereby to provide elements for the construction of interpretative references in relation to forms of citizen participation in the formulation and design of public policies from scenarios of participation in administration. It also discusses and interprets the statute that creates the CPS and the perceptions of the former participants, in relation to participation in the construction of the agenda and public policy making.

This approach reveals that in practice the CPS has not been a democratic consultation and deliberation landmark for the definition of public policy in providing care to vulnerable populations, but has become a resource for all actors involved in relation with managing their own interests, thereby contributing to processes of local governance in which citizens feel close and participate in government affairs.

**Key words:** Participative democracy, civic participation, participation in governance, Social Policy Councils.

---

<sup>1</sup> Trabajadora Social y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Medellín- Colombia  
Correo electrónico: cmghclaudia@gmail.com

## PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE CONSEJOS DE POLÍTICA SOCIAL

### I. INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, en el desarrollo de los principios democráticos consagrados en la Constitución Política de 1991<sup>2</sup> y de los propósitos de modernización, descentralización y legitimación del sistema político,<sup>3</sup> se han creado desde la institucionalidad pública, un conjunto de escenarios y estrategias que ofrecen la posibilidad a los ciudadanos de participar en el escenario público, especialmente local, a través de modalidades diferentes: consulta de opiniones, iniciativas para la formulación de políticas públicas, control ciudadano del desempeño de las autoridades municipales, concertación, toma de decisiones y gestión de proyectos (Velasquéz y González, 2003). El surgimiento de tales mecanismos ha tenido como propósitos democratizar la municipalidad y fortalecer la participación ciudadana.

Los análisis sobre las instancias de participación constituidas a partir de 1991 coinciden en señalar la irrelevancia de estas instancias en el desarrollo de una participación real y efectiva, evidenciada en la baja presencia de actores y en la falta de contenido de los procesos. Estudios relacionados con la participación ciudadana plantean tres aspectos: uno, los objetivos pretendidos con la creación de las instancias formales de participación, no fueron logrados por el desfase entre los objetivos que se les asignaron y las posibilidades reales que tenían; dos, es evidente que estas instancias presentan limitantes en su funcionamiento para incentivar la participación y agregar un interés, en pocas palabras, para funcionar acorde con los principios normativos, y tres, existen vacíos en cuanto a la información empírica y la necesidad de indagar por desarrollos particulares<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> En relación con la democracia participativa, son significativos el artículo 1 de la Constitución “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática participativa y pluralista (...)”. Seguidamente los artículos 103 y 207 involucran la participación en todos los ámbitos de la vida pública. Artículo 103 “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituya mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que ese establezca. Artículo 207 “la ley organizara las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos”.

<sup>3</sup> En el ámbito de la municipalidad, 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 implementando estrategias que condujeran 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.

<sup>4</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). “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 gestionarias se desenvuelven...” (Uribe, 2001). “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

El objetivo de este trabajo consiste en describir una experiencia particular de participación en los procesos de gestión pública desde los CPS, a fin de reconocer los alcances de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas desde los escenarios de participación impulsados por la institucionalidad. Para ello, se analizan cuatro casos referidos a los procesos de creación y consolidación del CPS en los municipios de Barbosa, Bello, Itagüí y Envigado en el departamento de Antioquia (Colombia).

El estudio de los casos se hace a partir de la recuperación de información secundaria, en dos niveles, un primer nivel es el conjunto de documentos producidos en el orden nacional, departamental y local para reglamentar, impulsar y direccionar la creación de los CPS, y en un segundo lugar, la información producida por el mismo CPS (actas de reunión, documentos internos).

En la información primaria, se retoma la generada en el marco del proyecto 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”, 2007. Desde este estudio se hizo una inmersión en las sesiones de trabajo de los CPS durante 2006-2007 que posibilitó reconocer desde las reuniones, personas claves por su participación constante y su incidencia en los procesos, representantes de cada uno de los sectores que cada CPS en particular vinculaba (Secretarios de despacho, funcionario coordinador del CPS, JAC, JAL, grupo de jóvenes, grupo de tercera edad, grupos de mujeres, actores externos prestadores de servicios a población vulnerable en el municipio).

El texto presenta, en primer lugar, los conceptos de democracia participativa y políticas públicas en los que se inscribe una lectura al ejercicio de participación de los actores sociales, y seguidamente se presentan los alcances y limitaciones presentados por los CPS para constituirse como escenarios reales y efectivos de participación en la gestión pública.

## **2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

El reconocimiento empírico a las formas de participación ejercidas por la ciudadanía en la definición de políticas territoriales para la atención a población vulnerable desde los CPS estudiados realiza un acercamiento al repertorio de oportunidades y limitantes que presentan los escenarios tendientes a la democratización de la gestión pública. En este orden de ideas, conviene hacer unas consideraciones previas en relación con la democracia participativa y las políticas públicas.

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

---

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). Éste es un tema “sobre el cual nos hemos acostumbrado a opinar y decir sin tener ningún respaldo empírico o teórico” (Velásquez y Fernández, 2003).

colectivas (Sartori, 1999). En la búsqueda de una mayor identidad entre gobernantes y gobernados, se diseñan mecanismos para controlar el abuso de poder y se da origen a dispositivos constitucionales que cualifican, amplían y complementan los mecanismos democráticos. A la oferta de oportunidades participativas de intervención más directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, es a lo que se ha denominado democracia participativa o asociativa (Navarro, 2000).

El ejercicio de la democracia participativa se orienta bajo el principio de que los ciudadanos no queden 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 (Bohórquez, 2005). 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 y se da cabida a estrategias participativas orientadas a generar una mayor legitimidad y gobernabilidad.

En este contexto, la participación se reconoce como un derecho del ciudadano y 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, y requiriéndose para ello el desarrollo paulatino de una expansión de mecanismos e instituciones de participación que vinculen actores sociales y privados en las tareas gubernamentales.

De allí, entonces, emerge en la práctica la democracia participativa, que funciona mediante la incorporación de las organizaciones sociales en la gestión pública, ya que es función del gobierno propiciar oportunidades de participación en la toma de decisiones y generar procesos de formación de ciudadanos para la participación. Con ello se pretende aumentar la calidad de las democracias, mediante la vinculación de un mayor número de 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.

La participación ciudadana en la gestión pública remite a un diálogo entre administrativos y ciudadanos a fin de definir cursos de acción públicos. Se diferencia de otros ámbitos y esferas de participación ciudadana<sup>5</sup>, en tanto, por medio de ésta, se espera que el ciudadano se corresponsabilice en la prestación de los servicios públicos, incida en la priorización de la atención a los problemas públicos y se genere desde los gobiernos locales un mayor reconocimiento del ciudadano en las decisiones. Participar en la gestión pública se refiere a involucrarse en la planeación, ejecución y seguimiento de programas públicos y en la priorización de intereses sociales a fin de formular ofertas de atención pública.

Ahora bien, las políticas públicas se pueden definir como:

---

<sup>5</sup> Se hace referencia a los mecanismos reglamentados y desarrollados por la Ley 134 de 1994, como son: mecanismos de control directo (voto y revocatoria del mandato) y mecanismos para intervenir en asuntos de gran interés público (el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto).

Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth Deubel, 2004, p 27).

Para el caso colombiano, se ha observado un interés por el desarrollo de políticas públicas territoriales, las cuales procuran atender a las demandas ciudadanas de grupos sociales específicos; juventud, niñez, discapacitados, entre otros, bajo los principios de autonomía administrativa, descentralización y democratización de la gestión pública local, siendo los diferentes consejos y comités, en la mayoría de los casos, los escenarios delegados para la dinamización de los procesos de construcción de políticas.

Por lo anterior, el CPS se entiende como esa instancia de participación creada desde la institucionalidad pública que involucra un área decisonal en materia de servicios para el bienestar de las poblaciones vulnerables, como un comité dentro del sistema democrático participativo encargado de formular los cursos de acción a seguir, conformado por representantes convocados en relación con su vinculación a procesos de atención a población vulnerable.

### **3. ALCANCES Y LIMITACIONES DEL CPS PARA CONSTITUIRSE EN ESCENARIO REAL Y EFECTIVO DE PARTICIPACIÓN EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

La reflexión sobre la participación en el CPS se hace desde dos dimensiones de análisis: en primer lugar, los discursos normativos e institucionales sobre los que se crea e implementa el CPS, ellos determinan los procedimientos y reglas de funcionamiento que condicionan el alcance democrático y participativo, y en segundo lugar, las percepciones de los participantes sobre la participación en la construcción de la agenda y formulación de políticas públicas que se presenta desde el CPS.

#### **3.1 Directrices normativas e institucionales para la creación y funcionamiento del CPS**

El decreto Ley 1137 de 1999 en su artículo 13 establece que en todos los municipios deberán conformarse unos consejos o comités como condición para la articulación funcional de los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) en el nivel municipal, siendo de competencia de los alcaldes su creación y funcionamiento. El objetivo es determinar en los municipios una estrategia responsable de la gestión de la política, para la población vulnerable, concertada y participativa, liderada por el gobierno local, haciendo de ésta un instrumento para contribuir a legitimar la acción gubernamental en la prestación del servicio público.

La creación de CPS en el ámbito local atiende no sólo al requerimiento del decreto 1137, sino también al 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 a los gobiernos locales<sup>6</sup>.

De este modo, los CPS se han fundamentado en principios y normas, tales como la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, específicamente en lo relacionado con la responsabilidad del municipio en la ejecución y prestación del servicio público de bienestar, la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la atención a la población vulnerable (niños, tercera edad, discapacitados)<sup>7</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).

En el material de capacitación diseñado para la promoción y creación de los CPS por la agencia impulsora ICBF,<sup>8</sup> reconoce al CPS como estrategia para la articulación de actores prestadores del servicio público de bienestar familiar y como instancia de participación en la gestión pública.

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 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, 2001c, p. 5).

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, reconoce, en el marco de directrices para el desarrollo de la política social, al CPS como el escenario encargado de adaptar las políticas.

Los Consejos para la Política Social serán los encargados de 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 (Presidencia de la República, 2002, p. 197).

<sup>6</sup> La identificación de los fundamentos normativos se hizo mediante la revisión a 45 actos de creación, acuerdos o decretos, incluidos los municipios objeto de estudio, mediante los cuales se crearon en el departamento de Antioquia CPS, en el análisis a los mismos se pudo observar que 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. De otro lado, 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.

<sup>7</sup> Al respecto pueden revisarse los Art. 5, 42, 44, 45, 46, 47. Constitución Política de Colombia 1991.

<sup>8</sup> El ICBF como instancia impulsora, desarrolló de forma permanente material para la difusión y formación de los actores municipales sobre sus responsabilidades en la gestión de la política, son relevantes en un primer momento para entender que es el CPS los textos: ICBF (2001a). Fortaleciendo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Elementos básicos para la articulación del sistema nacional de bienestar familiar. [Folleto] Bogotá. Y las Cartillas para la gestión territorial; ICBF Dirección de Gestión Territorial. (2001b). Cartillas para la gestión territorial Consejos municipales para la política social. Conformación y funcionamiento. [Folleto] Bogotá. ICBF Dirección de Gestión Territorial. (2001c). Cartillas para la gestión territorial. Política social y territorial. [Folleto] Bogotá.



En el proceso de traducción e implementación de las directrices, el CPS es transformado en una estrategia vinculada con la institucionalización de espacios democráticos, a partir de la cual se busca encauzar procesos de gobernanza local soportados en principios democráticos participativos. Sin embargo, las directrices dadas en la conformación y funcionamiento de los Consejos presentan limitaciones en la viabilidad del desarrollo de tales principios. Ello porque al traducir el decreto a escala local se encuentran orientaciones diferentes frente a interrogantes como: *¿Quiénes participan?* y *¿Cómo participan?*

Acorde con la norma de creación, el CPS deberá conformarse por los actores del SNBF, *¿quiénes son los actores del sistema?*, el decreto 2388 de 1979 reconoce como actores del SNBF, 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. El decreto 1137 de 1999 involucra como actores en conjunto con las anteriores a las organizaciones ya establecidas, las organizaciones solidarias y comunitarias que realicen actividades inherentes al servicio público de bienestar.

El ICBF reconoce como actores del SNBF no sólo a las instituciones y/o organizaciones que intervienen directamente en la prestación del servicio en torno a la atención y protección del menor y la familia, sino también al 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 (ICBF, 2001a). Al referirse a actores relacionados con la política social, se incluyen a los representantes de la sociedad civil de en temas de vivienda, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, finanzas públicas territoriales, organizaciones de la comunidad, organizaciones no gubernamentales, redes sociales y otras organizaciones privadas y entidades de control, como Defensoría del Pueblo, Procuraduría.

... 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. (ICBF, 2001c, p. 57).

El CPS esta abierto a la participación de un conjunto de actores, y es responsabilidad del gobierno local garantizar la pluralidad en su conformación, como liderar el funcionamiento y desarrollo del escenario. "... La integración y fijación de funciones de tales consejos serán de competencia del alcalde, pero, en todo caso, deberán encargarse, entre otras materias, del análisis y políticas de infancia y familia..." (Presidencia de la República de Colombia, 1999).

En todos los departamentos, municipios y distritos 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 (Congreso de la República de Colombia, 2006, Art. 207).

Por lo anterior, el discurso institucional en la implementación de los CPS propende por 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 CPS 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.

Desde las normas se hace énfasis en una coordinación institucional de agentes ejecutores del servicio público de bienestar, fundamentada en hacer más eficiente y organizado el manejo de los recursos, adoptando para ello instrumentos gerenciales que involucren a las comunidades en la gestión y además garanticen la concurrencia y subsidiaridad entre los diferentes niveles territoriales. Suponiendo con ello un desarrollo de la participación del ciudadano en el diseño de política, al establecer mecanismos para que los ciudadanos se informen, opinen y evalúen los servicios de manera concertada.

El CPS 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, las demandas e intereses de los actores locales quedan supeditados a las exigencias de la política nacional y su incidencia a definir soluciones operativas en el desarrollo de programas.

Además, no son claras las orientaciones para lograr convertir al CPS en un escenario democrático de participación en la gestión pública, en tanto, la conformación y control del escenario queda limitada a la dirección del gobierno local, generándose un sesgo participativo en la vinculación de actores y una pérdida de autonomía y capacidad de incidencia en las decisiones de los actores convocados.

### **3.2 Participación en la construcción de la agenda y definición de políticas públicas**

La prescripción normativa proyecta al CPS como un escenario propicio para la definición de la agenda pública en materia de atención a grupos vulnerables concertada entre los ciudadanos y funcionarios públicos, sin embargo, en el estudio realizado a las formas de funcionamiento y prácticas de uso dadas por los actores a cuatro CPS en el Valle de Aburrá, se pudo reconocer que en general, desde el hacer cotidiano los CPS han funcionado como escenarios informativos y formativos que atienden a las necesidades de las administraciones públicas, perdiendo su lugar como escenarios de debate y concertación. La tendencia de las agendas de trabajo ha sido la siguiente<sup>9</sup>: Uno, resolver temas puntuales de orden técnico administrativo en relación con el desarrollo de programas y proyectos en el ámbito local. Dos, ser el espacio por excelencia para que

<sup>9</sup> Ello se evidenció en la revisión de las actas de cada Consejo desde el momento de creación hasta el 2006.

la administración municipal y las instituciones operadoras de los servicios, presenten las acciones ejecutadas. Tres, ser escenario de capacitación en temas de gestión pública, formación ciudadana y otros propios del área temática de atención del CPS.

En la práctica, el CPS no ha sido el escenario en el que se posicionen problemas de agenda pública desde las organizaciones que representan a las comunidades y el tercer sector, allí no se gestionan las demandas, ni se analizan los problemas, no es un espacio de interacción orientado a definir soluciones sobre problemas sociales específicos, es más un escenario para validar trazados de políticas del orden nacional y departamental, y atender problemas de implementación y ejecución de programas.

Esto último se observa, en tanto, desde que los CPS han sido aprobados documentos nombrados como política pública, para ser debatidos y aprobados posteriormente por los concejos municipales, los cuales no han sido construidos fundamentándose en debates públicos, ni pasa por un debate al interior del Consejo. Son documentos diseñados; por un funcionario público, una dependencia específica, o producto de consultorías con agentes externos, que son presentados al CPS para ser validados en correspondencia con la función que tiene éste, de definir Políticas en materia de atención a población vulnerable.

En lo singular, cada CPS ha tenido distintos alcances, desarrollos y reconocimientos en el ámbito municipal como escenario de participación. Por ello, para finalizar se sintetiza desde las percepciones de los actores partícipes en el primer momento de creación y consolidación del Consejo (2000-2006) los alcances y limitantes que estos reconocieron en el CPS para constituirse como un escenario de participación en la gestión pública y definición de políticas.

### **3.3 CPS municipio de Barbosa**

La coordinación del CPS durante sus primeros 6 años, reconoció éste como un escenario informativo, en el que el conjunto de participantes podían conocer y expresarse sobre lo que hacía la administración municipal en el tema, identificar la saturación de programas hacia un mismo objetivo y aprender de las competencias de cada dependencia municipal, con lo cual el escenario ha posibilitado al ciudadano comprender mejor las formas de funcionamiento de las administraciones públicas.

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. De allí que se considera como escenario de participación en relación con la información y la consulta<sup>10</sup>.

De ahí que, el CPS se reconoció como instancia informativa de las acciones del gobierno, y su función fue la de realizar recomendaciones y hacer seguimiento a los temas planteados en el plan de desarrollo, logrando con ello, a partir de las conversaciones generadas, influenciar las decisiones operativas en materia del desarrollo de programas para el bienestar. En consecuencia, aunque el CPS no definiera la política, no por ello dejaba de ser relevante para los participantes, pues no hacer parte de éste era perder visibilidad y la posibilidad de ser incluido en alguna acción en materia del desarrollo de la política social.

<sup>10</sup> (2006, julio). [Entrevista Representante JAC al CPS, Barbosa]. Grabación en Audio.

La importancia política del escenario para los actores por fuera de la administración municipal (comunidades y organizaciones) estaba dada en la información que se proporcionaba a los asistentes sobre planes, programas, acciones, presupuestos, requisitos de acceso, coberturas logradas y metas no cumplidas, la cual facilitaba la gestión de sus intereses en el contexto municipal.

No obstante la valoración positiva como escenario informativo, los actores participantes por fuera de la administración municipal y con un vínculo no muy directo con el desarrollo de programas en la materia, reconocieron la falta de debate en el escenario y con ello la no realización de su objetivo principal construir política pública. Así lo expresó el representante de las JAC en el CPS

El CPS un escenario informativo para los secretarios, ya que estos dicen qué hacen y ello es siempre lo mismo, no siendo más que eso, porque no hay explicaciones de por qué, 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, ésta se interrumpe<sup>11</sup>.

Las personas que participan en representación de instituciones que prestan servicios públicos de bienestar, consideraron insustancial el CPS, en tanto, allí realmente no se discutían los problemas y las decisiones llegan ya elaboradas.

Aunque la idea ha sido la de generar políticas sociales, partiendo de reconocer las comunidades, eso se quedó en un discurso. El CPS no está haciendo nada para cumplir con ese propósito. Se asiste porque se debe asistir y porque es importante manejar buenas relaciones. El CPS no debate los problemas de la gente, es un lugar donde se presentan informes y lo que realmente funciona son las mesas<sup>12</sup>, allí es donde realmente se dan las discusiones que llegan al Consejo ya elaboradas<sup>13</sup>.

En este municipio el CPS logro ser una instancia informativa y de coordinación de temas en materia de bienestar social, mediante la cual la administración ganaba en transparencia hacia las comunidades y los participantes obtenían información valiosa para el desarrollo de sus intereses.

### 3.4 CPS municipio de Bello

Transcurridos 6 años de la expedición del decreto municipal de creación, el CPS no había logrado consolidarse en el municipio, varios habían sido los intentos de conformación y puesta en marcha, funcionando por periodos cortos de tiempo, o ante demandas externas específicas.

Para el 2006 el CPS se proyectó como un escenario interinstitucional alrededor de la política social en el municipio, como herramienta para fortalecer ésta, mediante la recuperación, articulación y validación del trabajo que se realizaba desde las diferentes mesas de atención y participación para la población vulnerable<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> (2006, Agosto) [Entrevista Representante tercer sector al CPS, Barbosa]. Grabación en audio.

<sup>12</sup> Las mesas en éste municipio refiere a comités conformados en torno a la atención a grupos poblacionales (niñez, juventud, discapacidad), que dependen de las unidades administrativas salud, educación, bienestar.

<sup>13</sup> (2006, Agosto) [Entrevista Representante tercer sector al CPS, Barbosa]. Grabación en Audio.

<sup>14</sup> Las mesas o sub-mesas son comités de trabajo que articulan programas de las secretarías con organizaciones

Los actores que han sido partícipes, reconocieron como dificultades para que el escenario se consolidara como escenario de participación en la gestión pública, la falta de comprensión que habían tenido las administraciones municipales acerca del CPS como instancia de participación. El CPS había sido una instancia técnica funcionando en torno a la programación y organización de las actividades de la Secretaría de Bienestar del municipio, en el desarrollo de campañas y jornadas, sin un interés real del municipio. Si ICBF no hubiera presionado no habría Consejo. “Los intentos de conformación han sido por iniciativa de ésta institución (ICBF), percibiéndose como la tarea que hay que hacer, contado con muy baja iniciativa e interés de la administración Municipal”<sup>15</sup>.

A esta situación se añade, según los participantes, la no claridad en las directrices nacionales y las orientaciones técnicas frente al funcionamiento, ya que algunas no se acomodan a las características del municipio, “ (...) tenemos dificultades metodológicas para implementar ante la complejidad del municipio”<sup>16</sup>.

El municipio tiene un sistema político complejo, es decir, está sujeto a tensiones e intereses en la administración, que afectan el desarrollo de éste 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 cómo cumplir con la norma, no se logra trascender ésta<sup>17</sup>.

### 3.5 CPS municipio de Itagüí

En este municipio el CPS se adscribe a la lógica de funcionamiento de la administración municipal, el acuerdo de creación delega la coordinación y funcionamiento del CPS a una secretaria en especial, como parte de su función, lo que le ha permitido no desaparecer a pesar de los cambios de coordinación. La dirección del CPS es una función administrativa del funcionario que compite con otras responsabilidades asociadas al cargo.

El CPS es una buena estrategia, aunque, difícil de posicionar, mientras no se logre un trabajo coordinado entre secretarios, ello debido a las tensiones que genera en éstos responder por las metas asumidas en el plan de desarrollo; por esta gestión, 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<sup>18</sup>.

En este CPS se exige a los directores de las secretarías y unidades administrativas su participación, éste grupo de actores considera el CPS un escenario insustancial ante el modelo administrativo incorporado para la toma de decisiones. Según estos

El contexto del municipio no favorece el desarrollo de estas iniciativas, porque si bien el CPS es una instancia asesora en materia de política social, éste debe limitarse al 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>15</sup> (2006, Junio). [Entrevista Coordinador CPS, Bello]. Grabación en Audio.

<sup>16</sup> (2006, Junio). [Entrevista Coordinador CPS, Bello]. Grabación en Audio.

<sup>17</sup> (2006, Junio). [Entrevista Representante tercer sector al CPS, Bello]. Grabación en Audio.

<sup>18</sup> (2006, Julio). [Entrevista Coordinador CPS, Itagüí]. Grabación en Audio.

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 y al 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 delegan la participación y esto hace igualmente mucho más difícil el avance del CPS<sup>19</sup>.

Los actores externos a la administración municipal, representantes de organizaciones sociales reconocen en el CPS un espacio donde se tratan temas sociales, pero ni se definen políticas, ni se establecen directrices en materia social. 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.

Los consejos depende de la responsabilidad del alcalde, del conocimiento de los actores, estos factores inciden en que el CPS sea una reunión más en la que se delega la participación como escucha, se delega en personas que no tienen la capacidad de decisión. Por tanto, no hay solides no tiene fuerza. “Yo creo que a este CPS le falta desarrollo y entonces en esa medida el consejo se ha vuelto un espacio para trabajar los temas sociales, pero no un espacio para definir políticas y lineamientos sociales del municipio, eso está todavía disperso en el municipio”<sup>20</sup>.

En éste caso, el contexto del municipio, es decir, su práctica administrativa, se considera determinante en la forma como se organiza el escenario, este se acomoda a prácticas y experiencias similares que anteceden.

### **3.6 CPS municipio de Envigado**

El CPS se reconoció como una instancia formal, que funciona ante un requerimiento, se considera irrelevante la instancia, cuando existen otros comités especializados por grupos poblaciones encargados de atender los problemas específicos (discapacidad, mujeres, juventud, niñez). El CPS aborda una generalidad de problemas que ya han sido abordados y debatidos en otras instancias.

No es factible que el CPS 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 CPS, de debatir sobre un tema estudiado y definido por una instancia competente, con actores no conocedores e informados, por ende el CPS lo que hace es visar lo hecho desde otros escenarios<sup>21</sup>.

Por lo tanto, el Consejo no ha sido escenario de debate y construcción participativa, el escenario no define políticas, pero sí formaliza y valida las decisiones que le llegan.

<sup>19</sup> (2006, Julio). [Entrevista Dir. local de salud, Itagüí]. Grabación en Audio

<sup>20</sup> (2006, Julio). [Entrevista Representante tercer sector al CPS, Itagüí]. Grabación en Audio.

<sup>21</sup> (2006, Agosto). [Entrevista Coordinador CPS, Envigado]. Grabación en Audio.

“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>22</sup>. “Al CPS le falta auto crítica y análisis de los puntos expuestos no hay posibilidad de debate”<sup>23</sup>.

Al igual que en los escenarios expuestos con anterioridad, este es un espacio informativo donde los secretarios presentan lo que hacen, se revisan los proyectos tratando que desde los actores comunitarios se amplíen o complementen temas puntuales.

En general, lo expresado por el conjunto de actores partícipes de los procesos de creación y configuración señala que en la implementación el CPS ha adquirido otros sentidos y significados en cuanto a su función, sin dejar de lado el discurso que lo fundamenta (escenario de participación en la concertación de la agenda pública). Es muy claro para estos que allí no se formulan, orientan o definen políticas públicas, no obstante, se configuran diversas posibilidades de interacción entre los ciudadanos y los agentes de gobierno local que ayudan en la gestión de intereses particulares.

#### 4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Desde las experiencias analizadas se evidencia que el CPS en su implementación ha presentado limitantes para constituirse como escenario real y efectivo de participación ciudadana en la gestión pública. El CPS no alcanza a cumplir con sus ideales democráticos y de participación en primer lugar por el sesgo participativo con el que se crea, en tanto, es el gobernante local quien determina su conformación y reglas de funcionamiento.

En segundo lugar, porque el escenario se crea como una exigencia normativa que hay que cumplir, ante la cual los gobiernos locales formalizan su existencia adecuándola a otros procesos o prácticas internas de la municipalidad, siendo irrelevante si este cumple o no, con su función, lo importante es que se valide la existencia para evitar sanciones.

En consecuencia, el CPS, tal como se ha traducido y ajustado al contexto municipal, ha venido privilegiando las funciones técnico-administrativas y ha dejado de lado ser una instancia participativa cuya 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. No obstante, en algunos casos, el CPS ha logrado establecerse como escenario de socialización de la acción pública, lo cual contribuye a la formación de los actores y a su accionar en la gestión pública.

Los desarrollos normativos más recientes sobre el CPS y la participación ciudadana han dotado de mayor responsabilidad a la institucionalidad pública, para con la creación y desarrollo de éste tipo de escenarios, sin embargo, esto ha conducido a formalizar cada vez más la participación mediante métodos, reglas, procedimientos, que olvidan la característica presentes en la formas de acción ciudadana y los repertorios de acción para presentar sus demandas. Puede decirse, que hoy se tiene un ciudadano, si bien, no más cualificado en su ejercicio, sí más informado, y con mayor conocimiento del funcionamiento de los asuntos públicos.

<sup>22</sup> (2006, Agosto). [Entrevista Coordinador CPS, Envigado]. Grabación en Audio.

<sup>23</sup> (2006, Agosto). [Entrevista Representante tercer sector al CPS, Envigado]. Grabación en Audio

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bohórquez, J. I. (2005). *Diccionario Jurídico Colombiano: con enfoque en la legislación Nacional. VI*. Bogotá: Editora Jurídica Nacional.

Ceballos, M. y Gerard, M. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: ED. Ceja.

Colombia. Congreso de la República (1986). *Ley 11 de 1986* (16 de enero de 1986). Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Diario Oficial N°. 37.310. Bogotá, D.C.

Colombia. Congreso de la República (1994). *Ley 134 de 1994* (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Diario Oficial N°41.373. Bogotá, D.C.

Colombia. Presidencia de la República (1999). *Decreto-Ley 1137* (29 de junio 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. Diario Oficial N°. 43.623. Bogotá, D.C.

Colombia. Congreso de la República (2006). *Ley 1098 de 2006* (8 de noviembre de 2006). Por la cual se expide el Código de infancia y adolescencia. Diario Oficial No. 46.446. Bogotá, D.C.

Gutiérrez, F. (1996). Dilemas y paradojas de la transición participativa. *Análisis político* (29) 43-64.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. España: Alianza Editorial.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2001a). *Elementos básicos para la articulación del sistema nacional de bienestar familiar*. [Folleto] Bogotá. ICBF

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dirección de Gestión Territorial. (2001b). *Cartillas para la gestión territorial Consejos municipales para la política social. Conformación y funcionamiento*. [Folleto] Bogotá. ICBF

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dirección de Gestión Territorial. (2001c). *Cartillas para la gestión territorial. Política social y territorial*. [Folleto] Bogotá. ICBF

Navarro C. J. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers*. (61), 11-37.

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación (2002). *Bases para el plan nacional de desarrollo: Hacia un estado Comunitario 2002-2006*.

Roth Deubel, A.-N. (2004). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.



Sartori, G. (1999) *Elementos de teoría política*. Madrid. Alianza editorial.

Uribe, M. T. ( 2001). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: *Seminario de Evaluación diez años de la Constitución Colombiana, Universidad Nacional De Colombia. 143-156.*

Velásquez C, F, y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la PC en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.