

**CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE
EDUCACIÓN EN MEDELLÍN ENTRE 1998-2005. UN ANÁLISIS DESDE LA
TEORÍA CONTRATOS**

**(Inscrito en la investigación: “El diseño institucional en la formulación y
ejecución de las políticas sociales en Medellín 1998-2005. Una lectura desde
la Teoría de los Contratos – Grupo ESYT)**

**ELIZABETH CASTAÑEDA OSORIO
NATALIA BOTERO VALENCIA**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
MEDELLÍN
2007**

**CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE
EDUCACIÓN EN MEDELLÍN ENTRE 1998-2005. UN ANÁLISIS DESDE LA
TEORÍA CONTRATOS**

**(Inscrito en la investigación: “El diseño institucional en la formulación y
ejecución de las políticas sociales en Medellín 1998-2005. Una lectura desde
la Teoría de los Contratos – Grupo ESYT)**

**ELIZABETH CASTAÑEDA OSORIO
NATALIA BOTERO VALENCIA**

Monografía presentada para optar al título de Economistas

**Asesor
MAURICIO ANDRÉS RAMÍREZ
Economista Universidad Nacional**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
MEDELLÍN
2007**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Medellín, Febrero de 2007

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

A la Universidad EAFIT y nuestros profesores por la formación que hemos recibido durante estos años y que nos permitió realizar la presente investigación.

A la Secretaría de educación, en cabeza del sub-secretario Felipe Gil, por sus aportes.

A nuestro Asesor Mauricio Ramírez, por confiar en nuestras ideas y exigirnos siempre dar lo mejor. Sus aportes nos ayudaron a continuar y llegar hasta el final.

Al grupo de investigación ESIT, por su constante compromiso y aportes.

A nuestras familias y amigos, por su compañía y apoyo en nuestro proceso de formación.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I – TEORIA DE CONTATOS E INSTITUCIONALISMO	8
1.1. TEORÍA DE CONTRATOS.....	8
1.2. TEORÍA AGENTE PRINCIPAL	20
CAPITULO II - ELECCIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	27
2.1. ACCIÓN COLECTIVA.....	27
2. 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	33
ALGUNAS EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES O CIUDADES.....	38
CAPITULO III – PLANES DE DESARROLLO Y TEORIA DE CONTRATOS	42
3.1. POR UNA CIUDAD MÁS HUMANA	45
3.2 MEDELLÍN COMPETITIVA	50
3.3. MEDELLÍN, COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA	55
ALGUNOS DE LOS PROGRAMAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO.....	57
POR UNA CIUDAD MÁS HUMANA	57
MEDELLÍN COMPETITIVA	64
MEDELLÍN, COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA.....	67
CUADRO RESUMEN DE LOS PLANES DE DESARROLLO CON ALGUNOS PROGRAMAS	69
DIAGRAMAS RESUMEN	72
CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	80

INTRODUCCIÓN

Las instituciones que enmarcan una sociedad acotan las actuaciones del gobierno y los resultados de las políticas, por ello, los diseños institucionales de políticas públicas se tornan fundamentales, en el aspecto en que son estos los que permiten la inclusión de los intereses de la sociedad para llegar a la cooperación e integración de objetivos gubernamentales y civiles, permitiendo desde su diseño que los diferentes agentes se inmiscuyan tanto en la formulación como en la ejecución, por medio de los programas de incentivos generados desde las instituciones.

En esta investigación, la teoría de contratos es un elemento microeconómico que se utilizará para tratar de trasladar todos los elementos que se presentan en los mercados y el interactuar de los agentes privados a un ámbito de políticas sociales, y específicamente vinculados a la participación ciudadana y desde allí leer los “contratos” implícitos que se generan en este caso y cómo esto influye en los resultados de las mismas; vistos no como compromisos unilaterales esporádicos derivados de un discurso político sino, con toda la infraestructura económica que permita ver que el estado no debe ser un proveedor, sino un agente endógeno que interactúa en un mercado específico (de políticas sociales) con agentes (ciudadanos) que se convierten en la contraparte de un contrato y que por tanto son acreedores de derechos, pero que de igual forma son responsables de labores para así asegurar el éxito de la política y por tanto, del subyacente contratado. (Educación)

Este análisis se hará a la luz de las teorías de la acción colectiva y participación ciudadana, y a su vez se tomaran elementos de la teoría de contratos para llegar a la caracterización de la cooperación ciudadana como mecanismo contractual (contrato implícito).

Visto de esta forma se trasladan las relaciones contractuales extraídas de la teoría de contratos en la economía y en una entidad privada al análisis de las relaciones que se generan en la construcción y ejecución de una política social entre los agentes privados y públicos, estableciendo dicho vínculo por medio de un contrato (implícito) relevante que está promoviendo o bloqueando la cooperación en el intercambio

Con este trabajo pretendemos analizar la representación de participación ciudadana en los procesos de formulación y diseño de políticas sociales enmarcadas en programas de desarrollo social y su influencia sobre la eficacia o

eficiencia en los resultados y legitimidad de la misma. De este modo caracterizar la forma como la participación puede convertirse en un mecanismo contractual aplicado al análisis de las políticas sociales desarrolladas en Medellín bajo los programas de desarrollo, específicamente en el ámbito de educación para el periodo 1998-2005.

El objetivo de esta investigación no es la descripción o caracterización de lo que sería una política pública social o de los diferentes mecanismos de participación ciudadana existentes. Sino, que versará sobre la caracterización desde la economía institucional y la aplicación de la teoría de contratos de la participación ciudadana entendida como mecanismo contractual presente en la formulación y ejecución de las políticas sociales que permite la articulación de contratos entre el estado y los ciudadanos. A su vez, se busca describir la forma de esos contratos mediante los elementos teóricos que nos brinda la teoría de jerarquización y de agente principal

La teoría de contratos permite ver la política social como un acuerdo el cual lleva implícito algunos costos y beneficios que dependen del diseño institucional del que esta goce. De esta forma el vínculo contractual que se cree entre gobierno e individuo en Medellín es a través de la participación ciudadana en los procesos de formulación y ejecución de las políticas de educación; la cual esta determinada por la jerarquía existente en la sociedad para dichos procesos.

CAPITULO I – TEORIA DE CONTRATOS E INSTITUCIONALISMO

Los actuales procesos de globalización han hecho que los Estados tiendan a fortalecer las democracias y con ello la descentralización para llegar a un equilibrio entre poder central y poder local y la participación de la sociedad civil en cuestiones que antes solo conferían al Gobierno Central. El diseño de la política pública no es, ni puede ser, cuestiones privadas de los altos dirigentes, hay una creciente necesidad que los individuos interactúen con sus agentes y mandantes para validar todo acto legislativo o política que en última instancia será avocada sobre la comunidad. Por esta razón nos hemos interesado en analizar las políticas públicas dirigiéndonos específicamente hacia la social ya que en esta se busca conjugar de manera ideal el poder local y la participación ciudadana como nuevos elementos en el diseño y ejecución de dichas políticas.

Se hará una revisión teórica que abarque el contexto de las políticas públicas sociales, la economía institucional y la teoría de contratos. Teniendo como punto de referencia las construcciones teóricas sobre política pública, política social de desarrollo, participación ciudadana, capacidades, contratos incompletos, incentivos, comportamiento oportunista, selección adversa, riesgo moral y contratos implícitos.

Nuestra mayor preocupación se centra en la asociación entre participación ciudadana, diseños institucionales y eficacia en las políticas sociales y cómo esta relación conlleva a un contrato implícito entre el estado y la ciudadanía bajo la óptica de la Teoría de Contratos. De esta misma manera, la teoría agente principal nos brinda los elementos necesarios para describir las relaciones en lo que sería un contrato implícito dentro de una sociedad.

Todo análisis teórico, debe ir articulado con la realidad, y es acá donde vemos que la educación brinda una estructura óptima para el desarrollo y análisis de la teoría de contratos, jerarquía y agente principal. Llevando a cabo una revisión minuciosa de los planes de desarrollo municipal entre la administración de Juan Gómez Martínez (1998) y Sergio Fajardo (2005).

1.1. TEORÍA DE CONTRATOS.

La teoría de contratos es de gran utilidad al momento de estudiar los vínculos contractuales que se presentan a diario en una sociedad, porque de éstos depende el buen funcionamiento de las relaciones productivas e institucionales.

Por medio de contratos bien elaborados es posible que se dé una asignación más eficiente de recursos.

En la teoría de contratos, la información juega un papel fundamental en la forma como se relacionan los agentes. La información puede ser simétrica o asimétrica, completa o incompleta y perfecta o imperfecta. La presencia de información asimétrica distorsiona los acuerdos y puede llevar a tres tipos de situaciones: 1. el riesgo moral, es cuando la acción no es verificable por una de las partes. El principal debe confiar en el agente y asumir que este cumple con su parte del acuerdo. 2. la selección adversa que se presenta cuando el agente tiene acceso a información privada relevante antes del contrato y 3. el agente envía señales al principal para que este asuma que desea revelar información privada que posee antes de la elaboración del contrato.

Teoría de contratos e institucionalismo

Los seres humanos no estamos llamados a actuar en un vacío institucional o en el exilio, por el contrario, es evidente la necesidad de la interacción con otros y sobretodo la delineación de los derechos y responsabilidades dentro del intercambio que se presenta. Las sociedades están soportadas por un andamiaje institucional que acota la actuación de los individuos y que surge del consenso y la cooperación social, debido a esto, es aceptado y respetado por todos los individuos. Esta estructura es la sumatoria de acuerdos entre personas e instituciones - que a su vez fueron creadas por la sociedad -, para regular la vida económica y social de todos. La forma como se relacionan las personas y los parámetros en estos acercamientos están contenidos en el "contrato social"¹ que especificó los comportamientos ético-normativos aceptados en sociedad.

Las disposiciones de este contrato no han sido formalizadas en leyes de orden constitucional o divulgadas por una corte u otro organismo legislativo, sin embargo, son las mismas en todas partes y han sido aceptadas, porque de una forma tácita son reconocidas, pero sobre todo, porque están grabadas en la

1 Rousseau, Jean-Jacques, El contrato social, "Capítulo VI: Del pacto social". Contrato social es una expresión que se utiliza en la filosofía, la ciencia política y la sociología en alusión a un acuerdo real o hipotético realizado en el interior de un grupo por sus miembros, como por ejemplo el que se adquiere en un Estado en relación a los derechos y deberes del estado y de sus ciudadanos. Se parte de la idea de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social, en virtud de lo cual permanecen en dicho grupo. El contrato social, como teoría política, explica, entre otras cosas, el origen y propósito del Estado y de los derechos humanos. La esencia de la teoría (cuya formulación más conocida es la propuesta por Jean-Jacques Rousseau) es la siguiente: Para vivir en sociedad, los seres humanos acuerdan un contrato social implícito, que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar la libertad de la que dispondrían en estado de naturaleza. Siendo así, los derechos y deberes de los individuos las cláusulas del contrato social, y el estado la entidad creada para hacer cumplir con el contrato. Del mismo modo, los hombres pueden cambiar los términos del contrato si así lo desean; los derechos y deberes no son inmutables o naturales. Por otro lado, un mayor número de derechos implica mayores deberes y menos derechos, menos deberes.

formación moral de cada individuo y esto solo puede cambiar “por la violación del pacto social, que hace que cada cual recobre sus primitivos derechos y su libertad natural, perdiendo la libertad convencional por la cual había renunciado a la primera”²

De este pacto resulta una ordenación jerárquica y en masa que convierte a cada individuo en un solo actor, un conglomerado de personas que serán denominadas “Pueblo” y compartirán más que un nombre, compartirán costumbres, reglas, códigos éticos y normativos para marchar todos bajo una misma insignia y hacia un mismo destino, aunque para ello requiere de voceros, para garantizar la conservación de los derechos individuales así como de una serie de condiciones óptimas para la sociedad que fueron llamados “derechos primarios”. “Estos derechos deben ser afirmados por las instituciones y los representantes del colectivo. Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo”³.

“Esta persona pública, que se constituye como producto de la unión de todas las otras, recibe el nombre de Estado. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y en particular se llaman ciudadanos, como partícipes de la autoridad soberana.”⁴

En tal construcción teórica, se llega a la conclusión de que el hombre implícitamente “en algún momento estableció un contrato, en que se da la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad. A cambio de esa enajenación, el hombre obtiene una libertad más restringida que la libertad natural de que disfrutaba; pero al mismo tiempo más eficaz porque está garantizada por el Estado. Tal consentimiento, en que uno mismo se ha obligado a acatar, es una manifestación de libertad, pues haciendo uso de esa libertad es como los hombres se han puesto de acuerdo dando vida a ese contrato social.”

“El gobierno depende de la voluntad y no de la fuerza, porque el lazo que liga al ser humano con la sociedad es el impulso de su propia naturaleza, y no las sanciones de la ley ni el cálculo de ventajas posteriores. Los ciudadanos están vinculados al gobierno porque éste nace de ellos y se establece para velar por su bienestar”. Los contratos que surgen entre ambos actores son consensuales y buscan el orden social, para ello se necesita la confianza colectiva de que esta institución es capaz de garantizar esto y sobre todo el compromiso para cumplir las cláusulas inmersas en el acuerdo. El Estado no puede ser visto como un proveedor o como un sancionador aislado de la sociedad, por el contrario, es un

² Rousseau, J. J., *El contrato social*, Ediciones Quinto Sol, México, 1987.

³ Rousseau, J. J., *El contrato social*, Ediciones Quinto Sol, México, 1987.

⁴ Rousseau, J. J., *El contrato social*, Ediciones Quinto Sol, México, 1987.

actor más en la ordenación social y emerge para tratar de solucionar las fallas del mercado y de los acuerdos privados.

Las diferentes modalidades contractuales que se presentan entre Estado y ciudadano dependen del orden social que se pretenda dar. Sin embargo, todos los acuerdos entre estos dos actores poseen las características fundamentales de un acuerdo económico normal. La teoría de contratos es un elemento que permite leer o abordar el tema de los acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanos y equipararlos con todas las categorías intelectuales que posee al emergente “mercado político”.

El Estado, es entonces, la institución creada para representar y salvaguardar los derechos de los individuos, al igual que para propiciar condiciones favorables en el desarrollo de los mismos, y aunque esto no se ha hecho de manera formal y por medio de un contrato explícito y escrito, hay un acuerdo implícito de mandato del pueblo para el Estado. Por ello, las políticas públicas son la expresión de estas condiciones, son políticas para mejorar la vida de la sociedad. Lo que implicaría que en ellas se establecería un acuerdo tácito entre gobierno y gobernando para lograr conseguir el bienestar social buscado desde un principio con el contrato social.

El contrato social da pie a la institucionalidad. La experiencia muestra que “los individuos han recurrido a un conjunto de instituciones que, justamente, les proporcionan las reglas necesarias para guiar cotidianamente su vida material y cultural, así como para brindar seguridad y certidumbre al proceso de intercambio”⁵. Todo esto con el fin de evitar caer en el caos en donde la cooperación social resultaría imposible y se perdería la posibilidad de actuar bajo la concertación colectiva y poder gozar de los beneficios que ésta reporta.

El intercambio y las elecciones sociales están restringidos por las instituciones, porque sin reglas de juego los conflictos sociales y las pugnas distributivas serían agudos y los costos de transacción elevados, al extremo de que podrían llegar a cancelar el mismo. “Las instituciones surgen, justamente, por la necesidad que tienen los individuos de conciliar simultáneamente las elecciones individuales egoístas y maximizadoras y las elecciones sociales maximizadoras del bienestar social”⁶.

El papel que se le da a estos arreglos está asociado con la circunscripción de los incentivos y las obligaciones de los agentes, así como con la especificación de los riesgos a los que están sometidos en el intercambio. El vínculo que se establece entre el gobierno y el gobernado, es del tipo agente y principal, en el cual los

⁵ Ayala, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México. Fondo de Cultura Económica 1999

⁶ Ayala, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México. Fondo de Cultura Económica 1999

incentivos son la base de su cumplimiento, y garantizan que no habrá ocasión de oportunismo por parte de algún agente. Los contratos transfieren derechos de propiedad ya sea sobre un bien privado o público. La política social es un ejemplo de esto, es un acuerdo para transferir en ciertas condiciones bienes públicos, de primera necesidad como la seguridad social o la educación. La existencia de los derechos de propiedad se refiere a “la libertad de elegir o capacidad de adoptar una decisión referente a un bien o servicio”⁷. Esta teoría sugiere que los contratos son instituciones que pueden favorecer o no la cooperación en los intercambios. Generan incentivos para que los agentes se involucren en todo tipo de transacciones. “Los contratos surgen porque a los actores les interesa fijar derechos que minimicen los costos de transacción del intercambio. Minimizan los costos para maximizar los beneficios que obtienen de la propiedad. El problema de la contratación es un asunto de incentivos, de tal manera, que las personas que tiene mas posibilidades de maximizar los beneficios provenientes de un derecho de propiedad, también tendrán incentivos para contratar”⁸.

De igual forma permite el desarrollo de instituciones económicas y más importantes aún, de instituciones sociales y políticas que representan una parte del Estado⁹. Cuando las sociedades se formalizan y abandonan un estado caótico sin reglas ni instituciones que rijan a los individuos y al colectivo, optan por la organización jerárquica en manos de instituciones que hacen la vida en sociedad posible.

El análisis neoclásico del contrato sugiere que la importancia de este depende de la importancia que le den los individuos en las transacciones, que no es una institución o regla necesaria o indispensable, ya que, el libre mercado y la ausencia de restricciones en el intercambio conducen a una asignación eficiente de los recursos, sin necesidad de la interferencia o creación de instituciones que intervengan en ello. Además afirma que sólo los acuerdos que son acordados voluntariamente por los individuos tienen influencia en los procesos económicos y no aquellos que son resultado de la imposición de la autoridad pública¹⁰.

Este enfoque establece que la presencia del Estado solo es necesaria para definir, vigilar y mantener los derechos de propiedad y la libertad de contratación. Pero en la actualidad el Estado de derecho se convierte en un tercer partido¹¹ que crea las

⁷ Coase, R.H. *La empresa el mercado y la ley*. Alianza Economía. Madrid. 1994.,

⁸ North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura económica. 1ª edición en español. México 1993

⁹ José Ayala, en su libro *Instituciones Y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. (1999). Establece claramente que el contrato no es solo una parte sustantiva de la vida económica sino que desde una perspectiva más amplia, forma parte de la vida y las bases de la sociedad moderna tomando hoy mas fuerza que en la misma época de Rousseau y que éste trasciende los límites de la microeconomía y el problema de la empresa y su estructura.

¹⁰ Ayala Espino, José. *Instituciones Y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. 1999.

¹¹ Ayala Espino José. *Fundamentos Institucionales Del Mercado*. Facultad de Economía UNAM. 2002. pág 12.

estructuras de gobernación y mecanismos fuera del mercado para proveer incentivos a los agentes y hacer que las transacciones y el uso de los recursos sea más productivo y transparente. Además y en contraposición a esta corriente neoclásica se tiene que la economía neoinstitucionalista introduce la concepción de lo político como un mercado y como un actor endógeno en la economía, no solo como el ente que arregla los fallos del mercado.

El análisis neoclásico se fundamenta en la necesidad de intercambiar y en la existencia de incentivos que hacen que ocurra una transferencia, la base fundamental de lo que antiguamente se llamaba trueque; dos individuos poseen bienes diferentes y tienen razones para valorar como importante la adquisición de una porción del bien ajeno y se hace sin necesidad de una institución como el contrato que lo regule. Pero las transacciones modernas son aún más complejas y exigen dada la intertemporalidad e interespacialidad de las transacciones mecanismos para mantener y garantizar el cumplimiento de los acuerdos ya que no hay una certeza de que los agentes económicos pacten con información completa y perfectamente distribuida.¹²

Los riesgos y la incertidumbre inmersa en una transacción hacen que los contratos sean un atenuante para los problemas derivados de una negociación incompleta y en un vacío institucional, esto se debe a que en este se especifican los términos bajo los cuales se lleva el intercambio¹³. Sin embargo, siempre estará supeditado a la voluntariedad de las partes que de manera explícita o implícita están dispuestas a realizar una distribución de ganancias o pérdidas y obviamente de riesgos y responsabilidades en una transferencia de derechos de propiedad.

El neoinstitucionalismo económico es una alternativa a la economía neoclásica, y explica las razones por las cuales los contratos se dan y cambian con el pasar del tiempo y la evolución de las sociedades y la economía misma. Douglas North¹⁴, uno de los grandes exponentes de esta corriente afirma que los contratos surgen porque los agentes necesitan minimizar los costos de las transacciones por medio de éstos y así logran los mayores beneficios del intercambio¹⁵. Además North plantea que la definición de instituciones evita la prelación en cualquiera de sus formas, aún la del Estado: corrupción, políticas públicas inconsistentes, abuso de poder. Los arreglos institucionales permiten la participación de la mayoría de los

¹² Ayala Espino, José. *Instituciones Y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. 1999.

¹³ Los contratos disminuyen la incertidumbre y el riesgo, sin embargo, son mecanismos incompletos que pueden fallar en situaciones que no fueron previstas durante la elaboración del mismo, ya que, no son respuesta a las infinitas eventualidades que pueden presentarse en un intercambio y que muchas veces los agentes pasan por alto.

¹⁴ Douglass North es un contribuyente destacado en el renacimiento intelectual del neoinstitucionalismo económico. Este autor resalta el papel de las instituciones y del cambio de las mismas en el desempeño económico. Su obra más importante es "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico" Fondo de Cultura Económica / Economía Contemporánea. 1990. México

¹⁵ North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica / Economía Contemporánea. 1990. México.

individuos y garantizan la inclusión de los intereses de todos ellos, es decir, nadie debe quedar por fuera de la protección de sus derechos de propiedad y de sus derechos primarios.

El contrato como institución reduce la incertidumbre proporcionando una estructura a la forma de realizar transacciones. En el contrato se conjugan la conducta humana y los costos y beneficios de una negociación. En tanto, que el problema de la contratación es un problema de incentivos, “de tal manera que las personas que tienen mas posibilidades de maximizar los beneficios provenientes de un derecho de propiedad, también tendrán incentivos para contratar¹⁶.

Sin embargo, en este nuevo enfoque se es mas realista y se argumenta que aún cuando estos acuerdos ordenan las transacciones y reducen la incertidumbre, incluyen una serie de limitaciones que aducen a la existencia de contratos con problemas de información que no permiten que sean acuerdos completos y perfectos. Se da entonces, lo que se conoce como contratos incompletos y los problemas de información. Además, el neoinstitucionalismo introduce los acuerdos implícitos y la descripción en estos contratos de las relaciones entre gobierno y gobernado. Los ciudadanos y el Estado vinculados contractualmente y ejecutando los acuerdos por medio de las políticas públicas.

En un panorama más realista cambia el trasfondo del intercambio voluntario, en el cual no se presentaban relaciones de poder y ningún agente estaba en una posición superior a la del otro. Sin embargo, en la realidad el intercambio se da bajo relaciones u organizaciones jerárquicas y de poder¹⁷ que transforman el modo transaccional y la forma como los agentes entienden y reparten los beneficios y costos derivados de un acuerdo o contrato. Debido a la ausencia de un estado ideal ¹⁸ los agentes se encuentran confrontados con una realidad en donde la competencia es despiadada y buscan definir las reglas de juego, escriben contratos y establecen los derechos de propiedad, para garantizar que la lucha por la apropiación de ganancias no llegará a una guerra.

¹⁶ North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica / Economía Contemporánea. 1990. México

¹⁷ Ayala, José. *Fundamentos institucionales del mercado*. Facultad de Economía UNAM. México. 2002 Examina las construcciones teóricas de North argumenta que ignorar las relaciones jerárquicas y de poder en el intercambio es algo poco realista. Los agentes sólo excepcionalmente establecen un intercambio espontáneo, sin la mediación de instituciones formales. Constantemente buscan el mejoramiento del mercado introduciendo instituciones como el contrato. “Los contratos reflejan la emergencia de estructuras de poder y de coerción potenciales que inevitablemente se establecen para ampliar el intercambio, porque los agentes tienen incentivos y expectativas de que los contratos bajo un orden jerárquico aumentan los beneficios de la cooperación y la coordinación.

¹⁸ Un modelo de competencia e información perfecta supone que todos los agentes disponen de la misma información y que por tanto no se presentan decisiones con racionalidad limitada, sino que las elecciones son bajo un modelo racional y que la maximización de las ganancias es posible porque pueden elegir la alternativa más benéfica y atractiva para sus propios intereses.

Hasta este punto está claro que las instituciones son las reglas de juego dentro de una sociedad y que éstas reducen la incertidumbre que se deriva de una transacción cualquiera, pero aún, no se ha establecido el vínculo entre incertidumbre y contrato. Es claro que al crear un contrato se busca mitigar este factor, ¿pero cómo es esto?, ¿de dónde surge esta incertidumbre? y ¿qué pasa con ella dentro de las transacciones?

El riesgo y la incertidumbre son factores cruciales dentro del contrato y la organización, se derivan de la posibilidad que alguno de los actores desarrolle conductas oportunistas o que el negocio mismo posea riesgos inherentes al producto transado o que dependan de factores externos o del mismo azar. No solo se trata del riesgo económico, se trata de que en cualquier acercamiento social se esté expuesto a la mala utilización de la información. Los ciudadanos que confían en el Estado pueden sufrir una decepción si éste actúa solo para sus fines y olvida el vínculo que lo une con sus gobernados. Si los programas sociales no son realizados con honestidad se incurre en un gasto social enorme que aleja del objetivo de equidad, por decir, a los individuos, los cuales no tienen certeza de la transparencia del Estado.

El comportamiento oportunista puede llevar a la malversación de los actos y paulatinamente a desvirtuar el acuerdo inicial. Como ninguno de los agentes tiene un conocimiento pleno de las intenciones de la otra parte, o está libre de esto, se examina que las elecciones se hacen con información limitada y que por tanto surgen de una "racionalidad limitada". "Aunque las elecciones económicas son deliberadamente racionales, lo son de manera limitada. Es decir, las elecciones están restringidas por las instituciones existentes, en este caso por el contrato. La racionalidad limitada de los agentes admite la existencia de conductas oportunistas."¹⁹

Ahora se incorpora el factor humano en las estructuras de las organizaciones y sobretodo en el intercambio. Con ello se argumenta que el oportunismo no es factor exógeno sino que está inmerso en los agentes, es endógeno e inherente en el intercambio, ya que, surge de las motivaciones de los individuos para alcanzar la maximización de sus beneficios. Y es así como constantemente buscan salvaguardarse de si mismo y del otro cuando se trata de transacciones y por ende del oportunismo.

Debido a esto, los contratos que se establecen en las transacciones no son completos o derivados de un modelo de intercambio perfecto, por el contrario surgen incompletos debido al riesgo y la incertidumbre que proviene del comportamiento humano y aún más importante por los elevados costos que

¹⁹ Ayala Espino, José. *Instituciones Y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. 1999.

implicaría tratar de alcanzar un contrato perfecto, ya que, esto indicaría una perfecta distribución de información en ambas partes y la consecución de la misma encarece los acuerdos. A tal punto de hacerlos fracasar. Más adelante tocaremos con mayor profundidad el tema de los incentivos, por ahora nos limitaremos a decir que los incentivos depende en gran medida de la información que está disponible para considerar apropiado o no un intercambio; La información mal distribuida genera distorsiones en la formación de estructuras de incentivos para que los individuos se comprendan.

En los mercados del mundo real la información es escasa y los distintos agentes que interactúan en ellos deben incurrir en costos con el fin de adquirir información. Ésta no posee un valor principal, ya que cada agente le asigna un peso en particular y además el costo de la misma está integrado por recursos no cuantificables como el tiempo y el esfuerzo invertido en su búsqueda.

Dentro de un mercado, la información surge de un conjunto de interacciones repetidas entre los distintos agentes que lo componen, tal información puede ser la suma de muchos elementos: precio del bien transado, características del producto, lugar de venta, reputación del oferente, calidad del producto, etc. Por otra parte, la información juega un papel fundamental en las interacciones que realizan los agentes en el mercado, ya que ésta forma parte del proceso de decisión que caracteriza los intercambios.

Ayala expresa la idea de B. Klein, según la cual “los contratos son incompletos por dos razones principales. Primero, la incertidumbre implica la existencia de un amplio número de posibles contingencias y puede ser muy costoso conocerlas y especificarlas de manera completa; segundo, el desarrollo contractual particular, tal como un nivel determinado de energía que un empleado use en una tarea compleja, puede ser muy costoso de medir. Por lo tanto, las brechas contractuales pueden ser difíciles de prever y de evitar. El problema no desaparece ni siquiera con un sistema legal eficiente y expedito que permitiera la intervención de cortes y jueces de manera oportuna”²⁰.

A los contratos incompletos están asociados los costes de transacción. Coase, iniciador de esta teoría, sostuvo que la aparición de las empresas se debía a la existencia de ciertos costes derivados de la utilización del mercado (recursos empleados en descubrir los precios relevantes y en negociar y cerrar los contratos de intercambio)

Cuando los costes de acudir al mercado sean elevados, la organización interna (empresa) sustituirá al mercado. No obstante, la empresa también incurre en costes de organización, por lo que, cuando los costes de organizar una

²⁰ Ayala Espino, José. *Instituciones Y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. 1999.

transacción adicional dentro de la empresa igualan a los de su coordinación a través de el mercado, éste recupera nuevamente su protagonismo.

Los costos de transacción están presentes en los mercados y son atribuibles a la información limitada y asimétrica que entorpece la contratación entre los agentes. Pero no solo nos referimos a los costos de realizar intercambios, la economía neoinstitucionalista habla de los costos de transacción políticos que se derivan del proceso de elaboración de una política pública²¹. Esta configuración considera que la interacción política se hace por medio de relaciones contractuales, que las instituciones son las reglas del juego y que por ello modelan los incentivos que se les presentan a los agentes, que hay una fuerte correlación entre instituciones y resultados y por último que los incentivos que se generan durante una transacción política “pueden pasar por estadios de tiempo distintos para cada uno de los agentes”²², se presenta así una relación de intertemporalidad.

Para los “mercados políticos” se ha propuesto un enfoque similar al de la teoría de contratos y costes de transacción en el cual los distintos agentes realizan transacciones para diseñar políticas públicas en un entorno plagado de fallos como lo son derechos políticos incompletos, cumplimiento imperfecto de acuerdos, información asimétrica y modelos de agencia principal. Las dificultades en este mercado pueden ser tan grandes en lo relacionado a costos y fallos que se puede llegar a obstaculizar e incluso bloquear la transacción entre los agentes políticos para llevar a cabo una política pública.

Pero no solo la interacción o el roce político cuenta en este mercado, porque la parte más interesante subyace en las relaciones que se establecen entre los hacedores de política y los individuos receptores de éstas. El tipo de transacción que se establece no es un intercambio común, el gobierno es un agente y trata de cumplirle al principal, pero cuando la política recae sobre el mismo principal se genera una encrucijada en cuanto a los incentivos que llevarán a que el agente no caiga en actos oportunistas por una distribución asimétrica de información y los incentivos para que el principal se inmiscuya en la ejecución de la política que lo favorecerá a si mismo. Es una doble vía de incentivos, para evitar el oportunismo y para involucrar a los agentes.

También es una cuestión de información porque la imposibilidad de información completa no se presenta solo en los mercados de bienes y servicios o en la economía en general, aspectos tan destacables como los políticos y sociales nos enseñan que las decisiones que toman gobernantes sobre gobernados están plagadas de estos fallos y por ello alcanzar un óptimo social puede resultar

²¹ Ayala, José. Fundamentos institucionales del mercado. Facultad de Economía UNAM. México. 2002. pág 99

²² Ayala, José. Fundamentos institucionales del mercado. Facultad de Economía UNAM. México. 2002. pág 100

inviabile sobretudo si se excluye a los individuos y se desprecia los resultados de la cooperación y el consenso.

Los vínculos contractuales provenientes del Estado no están exentos de problemas de información o de racionalidad limitada de los agentes. El agente estatal dispone de poca información para realizar la mejor u óptima elección entre un conjunto de posibilidades, y se le imposibilita realizar una transacción que de manera certera lo conduzca a la maximización de sus recursos. Al igual que en el mercado de bienes, lo estatal llega a describirse tan bien como un intercambio económico entre dos individuos, en el cual, existen contratos incompletos y una tendencia a incrementar los riesgos derivados de un contrato en donde la información no es clara u oportuna.

Los entes estatales están plagados de una “doble racionalidad” en la cual la disyuntiva principal es encontrar el punto donde se intersecan los intereses políticos con el bienestar de la sociedad. Los intereses políticos adolecen sobre la apropiación individual de recursos y la acumulación de poder en favor de un pequeño grupo cuando no de un individuo, dejando a un lado el mandato que fue conferido por el pueblo para salvaguardar los derechos primarios y favorecer ante todo la comunidad. Esta racionalidad, hace que las organizaciones estatales carezcan de credibilidad y por tanto sean débiles y maleables.

Este paradigma implica “la necesidad de una mayor racionalización acerca del proceso para identificar las problemáticas y aplicar la pauta institucional que permita el manejo adecuado de las transacciones. “Al respecto, importa identificar tres tipos de problemas de racionalidad limitada o procesal: contingencias de rendimientos decrecientes de la capacidad de los administradores o directivos; inseguridades derivadas del alto grado de discrecionalidad de los funcionarios; finalmente, eventualidades de información asimétrica asociadas al oportunismo de los agentes, entre otros”²³.

Este comportamiento político altruista se refleja en el costo de la transacción, que se hace mas alto por la ausencia de información transparente y sobretudo por el deseo de sobreponer los intereses individuales sobre los colectivos por parte de los representantes políticos. Dejando como única salida la construcción de acuerdos mas complejos que tratan de cubrir la transacción de todo riesgo posible creando entonces reglas de conducta para realizar acuerdos en los que los que la sociedad en general pueda disfrutar de “transacciones que potencian los fines colectivos sobre los intereses individuales o particulares para resolver o institucionalizar dilemas de interés general (producir bienes y servicios básicos) que los agentes privados - individuales y colectivos - no lo pueden asumir por

²³ Zarate, Carlos A. Un enfoque Institucional sincrético de la Empresa Pública. Esciro sacado de Internet

limitantes organizacionales o tecnoeconómicas. Aquí subyace la justificación institucional de la intervención pública directa²⁴.

A lo largo de todo este capítulo se ha escrito sobre los contratos formales aunque incompletos que establecen los agentes en las actividades del intercambio, pero poco se ha hablado de los contratos implícitos. Los contratos implícitos son acuerdos voluntarios que están inmersos en las transacciones cotidianas de los individuos tanto económicas como sociales y culturales. No hacen parte de una estructura compleja o arreglo institucional sino que poseen una naturaleza sencilla debido a que están introducidos en cualquier relación entre dos agentes que implique aunque no sea de manera formal la transferencia de un derecho o donación. Muchas veces estos acuerdos no implican reciprocidad en las obligaciones pero siempre transfieren un derecho²⁵.

Como se ha mencionado, uno de los objetivos de los contratos es reducir la incertidumbre, sin embargo es imposible celebrar un contrato que incluya todas las posibles situaciones que pudieran presentarse en una transacción, esto es aun más complicado en el caso de los contratos implícitos que se dan en los intercambios²⁶, ya que en la mayoría de los casos la fuerza que obliga a su cumplimiento es el apego a aquello que es social y comercialmente aceptado, o que se da como sobreentendido, lo que sin duda tiene que ver con la ética o la "buena fe" de los individuos que participan en el intercambio. Aquí surge un problema que ha generado interés no sólo en el área económica, sino en otros ámbitos como por ejemplo la filosofía; dicho inconveniente radica en el hecho de que no todos los individuos conciben la ética de la misma forma, por lo tanto en un mercado, en el que participan miles de personas nunca podrá encontrarse una percepción homogénea del vínculo que se establece.

La elección pública es un símil contractual con el intercambio en los mercados de bienes y servicios. Se han desarrollado diferentes teorías para estudiar las causas del fracaso del gobierno en el logro de la eficiencia y el bienestar social: la teoría de las fallas de gobierno, la teoría de las elecciones, y la de la búsqueda de la renta.

La elección pública ha reconocido la posible ineficiencia del mercado, pero también señala las imperfecciones de la intervención del Estado. El argumento

²⁴ Zarate, Carlos A. Un enfoque Institucional sincrético de la Empresa Pública. Esciro sacado de Internet

²⁵ Las donaciones transfieren un derecho pero no están supeditadas a que la contraparte deba obligarse a retribuir de alguna forma esta transferencia, sin embargo, para estas transacciones hay instituciones que las regulan y sobretodo el trasfondo de una donación es que voluntariamente se acuerda la transferencia del derecho unilateralmente. Este tipo de actos, en donde se estableció un acuerdo entra dentro de lo que se considera un contrato implícito. Ejemplo de ello, es lo que Ayala consigan en su libro como el contrato que establecen de forma implícita padre e hijo. Los recursos invertidos en el cuidado y educación de un hijo son vistos como una donación, sin embargo y el hijo lo desea, voluntariamente puede retribuir a su padre cuidándolo en la vejez. Esto es un ejemplo de contrato implícito.

²⁶ Knight, Frank H. (1921). Riesgo, incertidumbre y beneficio. Madrid, Aguilar, 1947.

principal dice que ambos mecanismos pueden fallar, el Estado también sería eficiente si produjera demasiados bienes públicos. Las fallas del gobierno pueden surgir por problemas de información, fallas en los mecanismos electorales ya que los votantes son manipulados, dificultades técnicas que conducen a errores en el cálculo y diseño de políticas públicas. Fallas en la organización y operación de los organismos públicos debido al comportamiento maximizador de los burócratas de manera que el gobierno puede incurrir por dos tipos de fallas: por comisión y omisión²⁷.

En cuanto a las elecciones públicas se menciona que estos mecanismos son imperfectos para transmitir las demandas de los electores al gobierno ya que la información que proporcionan las elecciones es escasa y transmite distorsiones pues los electores no siempre revelan sus preferencias ya que al hacer sus elecciones intervienen otro tipo de consideraciones éticas, políticas e ideológicas.

El supuesto del comportamiento egoísta de los políticos y de burócratas es muy limitado, por que reduce el comportamiento del Estado únicamente a un problema de conducta, parecería que todos los aspectos políticos y eventos atribuidos al Estado son resultado de intenciones manipuladoras y de una política económica diseñada perversamente. Esta es evidentemente una reducción y simplificación de la complejidad del Estado. El postulado de que el mercado siempre conduce a soluciones eficientes es discutible. La asignación de recursos por el mercado es eficiente si todos los contratos e intercambios son voluntarios y si todo se realiza eficientemente. En la realidad, esto no es así.

En conclusión podemos decir que la Teoría de contratos estudia las consecuencias de la existencia de asimetrías en la información entre distintos agentes sobre la eficiencia de la relación que establece de igual forma los contratos no se limitan al mundo económico, están presentes en la vida cotidiana de los individuos y en la forma como éstos se relacionan con otros y con el gobierno.

1.2. TEORÍA AGENTE PRINCIPAL

Estamos en un mundo cada vez más cambiante, donde la globalización día a día va tomando más fuerza y en donde se han dado cambios en cuanto a la administración tradicional del estado²⁸, puesto que la administración que se tiene hoy día es una administración mas participativa y democrática en donde se deben plantear nuevas actitudes hacia el desempeño tanto ciudadano como gubernamental; y es en este ámbito que entra a jugar el papel de la participación

²⁷ Ayala, José. Fundamentos institucionales del mercado. Facultad de Economía UNAM. México. 2002. pág 124

²⁸ El estado ha surgido como una organización política encargada para asegurar, proteger y promover el bienestar de todos los que se encuentran dentro del territorio.

ciudadana con sus conocimientos, apoyos, estrategias..., todo esto de la mano del Estado ya que este tiene la capacidad de dar bienestar y tranquilidad a los ciudadanos, dándose entre el estado y la ciudadanía una relación de agencia²⁹.

De este modo el papel de los gobiernos locales se vuelve fundamental, pues la función de éstos es la búsqueda de la rearticulación del tejido social entre los gobernantes (agentes) y los gobernados (principal) que cada día se pierde más; para que se pueda lograr realmente las mejoras en cuanto a las condiciones de vida de la sociedad.

En consecuencia estamos ante un gran cambio, en donde, la tecnología, las fuerzas económicas y las políticas sociales, deben ser reformadas y reestructuradas para poder participar en el desarrollo, y que con el paso de los años se pueda ver el proceso y progreso económico mundial.

Pero ¿por qué el Estado junto con su administración pública no actúa en pro de sus ciudadanos ni se comportan eficientemente? “La perspectiva económica a través de la Teoría de la agencia encuentra una explicación para dichas preguntas. Existe algunos factores que promueven tal forma de actuación los cuales se clasifican en: la actuación oportunista y estratégica de los políticos y de la burocracia estatal y, en la existencia de una relación de agencia. Desde esta perspectiva, los políticos y la sociedad pública (burocracia estatal) se constituyen en agentes de ciudadanía, porque existen para beneficiar y promover el interés de los ciudadanos”³⁰

Enmarcar las políticas públicas, el poder local y la participación ciudadana³¹ en estos tiempos es algo imprescindible, ya que los agentes de la práctica política se combinan con los alcances teóricos. Las políticas públicas juegan un papel importante y estratégico en el desempeño del Estado, comenzando con la ejecución de los planes hasta la suspensión de los mismos.

Y es acá donde se presenta un aspecto importante a analizar, en el cual se asocian el Estado, la ciudadanía y la teoría de contratos (implícitos) y es la teoría del agente principal³².

²⁹ La relación de agencia parte del supuesto de que en cualquier interacción económica se identifican dos partes, el principal y el agente. Donde el principal contrata al agente para ejecutar un trabajo por cuenta del principal. Para facilitar el trabajo, el principal le delega una parte de su autoridad de decisión al agente.

³⁰ Tomado de un artículo de Juan José Martínez. Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú “Transparencia y Vigilancia social. El Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Asuntos Públicos. Una Aproximación desde la Teoría de Agencia”. Lima – Perú. Julio 1 de 2005. Pag. 3

³¹ “La participación ciudadana no es un estado mecánico, sino mas bien un estado activo en cuanto a la priorización y vinculo de intereses y demandas para la búsqueda de soluciones”. Tomado de Demetrio Antonio Pérez Ordóñez.

³² La teoría del agente principal analiza la forma de los contratos tanto de carácter formal como de carácter informal, caracterizada por una relación jerárquica mediante los que una o más personas llamadas “principal” encargan a otra persona llamada “agente”, la defensa de sus intereses encomendando en ella un cierto poder de decisión.

Según Jensen y Meckling “La teoría de la agencia surge (agente - principal) por las preferencias de tamaño que se dieron algunos años atrás por la propiedad o por el control, como fuente de poder o como medio para conseguir mayores salarios, junto con la suficiente discrecionalidad para influir, constituyen los fundamentos de la teoría de la empresa, que es una de las primeras explicaciones sobre el origen de la ineficiencia a que da lugar la separación entre propiedad y control”³³.

Además, esta teoría establece que existe un intercambio entre el principal que es al que se le delega la función administrativa de mayor jerarquía, y la otra parte es el agente el cual se encarga de ejecutar la función administrativa encomendada.

Jensen y Meckling³⁴ consideran que una relación de agencia se define a través de un contrato explícito en el que una parte, el agente, se compromete a llevar a cabo determinadas acciones en beneficio de otra parte, el principal. En el análisis económico existen muchos ejemplos en cuanto a la relación agente – principal: entre los empleadores y los empleados, entre los gobernantes y los gobernados, entre los prestamistas y los prestatarios, entre otros. Pero existen tres modelos básicos de esta relación y son:³⁵

- “Las relaciones jerárquicas interpersonales que se entablan entre la agencia y el principal. En general, estas relaciones están presentes en los contratos informales, un ejemplo conocido es el contrato de aparcería o medianería, según el cual el dueño de la tierra (el principal) otorga el derecho de uso de la parcela a un campesino (el agente) a cambio de recibir la mitad de la cosecha; los contratos laborales de trabajo familiar en unidades productivas pequeñas, una de sus modalidades es la contratación de aprendices”
- “Relaciones igualitarias que se establecen cuando los derechos del principal y del agente son transferidos simultáneamente bajo alguna modalidad contractual, es decir, quedan especificados los derechos y obligaciones en un contrato formal o legal”
- “Relaciones temporales de subrogación de derechos de propiedad del principal al agente. Ello ocurre generalmente a través de la modalidad de un contrato y se usan muchos en la actualidad: fideicomiso, concesiones, delegación, franquicia, etc. La franquicia, por ejemplo, supone que una empresa (el principal) otorga el derecho a usar una marca, una red publicitaria, una tecnología, etc, una empresa (agencia) a cambio de un pago”

Un ejemplo aplicado a la realidad de esta teoría de agencia se presenta con el Estado y el gobierno público, donde el Principal son los sujetos (la ciudadanía), y los Agentes, los políticos o el Estado. Aquí la relación de agencia se da cuando el Estado se dispone a desarrollar ciertas actividades que no son de su pertenencia, pero que con su desarrollo se podrán cumplir y alcanzar las metas de la

³³ Jensen, Michael y Meckling, William: “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, Journal of Financial Economics, Vol.4 N° 4 (Octubre) 1976.

³⁴ Jensen, Michael y Meckling, William: “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, Journal of Financial Economics, Vol.4 N° 4 (Octubre) 1976.

³⁵ Ayala, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México. Fondo de Cultura Económica 1999

ciudadanía. Pero esto no siempre se cumple ya que los agentes algunas veces tienen una actitud estratégica y se aprovechan de la autoridad que tienen para buscar sus propios intereses y en ocasiones beneficios adicionales. Esto es llamado problema de agencia³⁶.

El fondo explicativo para este problema de agencia se centra principalmente en la teoría de la agencia³⁷, que con la ayuda de la teoría de los costos de transacción y los incompletos forman los cimientos de la economía institucional. Según algunos autores (Jensen y Meckling – 1976³⁸, Furubotn y Richter – 1998³⁹) que analizan la teoría de la agencia afirman que esta teoría mejora la comprensión en cuanto a las organizaciones y su manera de funcionamiento.

“Los críticos de la teoría de la agencia indican que los supuestos sobre los cuales está construida esta teoría, son minimalistas y restrictivos, dejan por fuera una gran diversidad de la motivación humana.”⁴⁰

Según la teoría económica, las principales causas por las que se produce el Problema de Agencia son⁴¹:

- “El ya señalado oportunismo o conducta maximizadora de los Agentes”.
- “La asimetría de información que favorece a los Agentes en detrimento del Principal. En este caso, son los políticos y la burocracia estatal (Agentes) quienes tienen mayor conocimiento y experiencia sobre las actividades que realizan y, sobre el valor de las funciones y actividades que desempeñan. La ciudadanía (Principal) usualmente posee un menor grado de información; porque no puede o le es muy costoso informarse”.
- “El problema de acción colectiva que enfrenta el Principal, al estar constituido por una pluralidad de sujetos heterogéneos”.

Esta teoría del agente principal reconoce que en todos los contratos se ocasionan problemas ya que lo primordial para las partes es buscar y satisfacer sus propios beneficios e intereses, y es en este escenario donde se produce la primera falencia de la teoría de la agencia y es la asimetría en la información⁴² (problema de agencia), ya que el agente posee más información que el principal. En la

³⁶ Estos problemas surgen debido a la asimetría en la información, debido a la divergencia entre los diferentes intereses de los agentes y de los principales

³⁷ Esta teoría se centra en los intereses de los actores y en el conflicto que se da y que de una u otra manera dificulta la cooperación mutua que se debe dar entre las dos partes. Esta teoría también disminuye el impulso hacia la búsqueda de la riqueza y asume que la conducta individual es oportunista y la persona debe ser guiada por los incentivos.

³⁸ Jensen, Michael y Meckling, William: “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, *Journal of Financial Economics*, Vol.4 N° 4 (Octubre) 1976.

³⁹ Furubotn, Erik; Richter, Rudolf (1998) *Institutions and economic theory*, Ann Arbor, The University of Michigan press, 1998

⁴⁰ Tomado de la Revista Universidad Eafit. 129, enero, febrero, marzo. 2003. “teoría del agente – principal y el mercadeo”. Yuri Gorbaneff. pag 76.

⁴¹ Tomado de un artículo de Juan José Martínez. Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú “Transparencia y Vigilancia social. El Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Asuntos Públicos. Una Aproximación desde la Teoría de Agencia”. Lima – Perú. Julio 1 de 2005. Pag. 6.

⁴² Esta asimetría en la información siempre va a existir en algún grado, este problema nunca se eliminará, lo que se trata de buscar es que se minimice para que pueda existir una buena relación entre ambas partes.

economía se le llama a esta situación problema de información oculta o selección adversa.

La presencia de estos problemas de agencia no siempre significa que los agentes no busquen los objetivos y metas de los principales, sino que muchas veces resulta muy costoso cerciorarse de que los agentes actúen correctamente, sin buscar sus propios intereses.

Es necesario para la solución de esta asimetría y para que las partes puedan satisfacer sus propias necesidades e intereses un contrato⁴³. En donde, una de las partes obtendrá una compensación y la otra parte (el principal) adquiere una prestación; pero para que el contrato sea valedero las partes deben tener la misma información antes de firmar el acuerdo; en donde el agente se obliga a ser neutral al riesgo, adicional a esto, no debe existir ningún costo para hacer efectivo los términos del contrato. La teoría económica neoclásica suponía que todos los contratos eran completos; pero en el mundo real los contratos siempre son incompletos ya que la información que tenemos sobre el futuro no es completa y cien por ciento reales; y es por esto que se presentan simetrías en la información.

En cuanto a la información asimétrica de los contratos se pueden evidenciar tres formas: la *selección adversa*, esto significa, que una de las partes del acuerdo dispone con anterioridad de información sobre determinados estados del entorno que no son observables por la otra parte; y un ejemplo de ello es; cuando el prestamista o principal no es capaz de diferenciar en los proyectos los diferentes niveles de riesgo en el momento de otorgar el préstamo. En este contexto, los prestatarios (agentes) los cuales son mas arriesgados para los proyectos, pues tienen una mayor información, pretenden aprovecharse de la falta de conocimiento del prestamista (principal) para cubrir el verdadero riesgo del proyecto.

Un segundo factor es el *riesgo moral* (problema de incentivos), acá es muy posible que el agente vaya en busca de sus propios objetivos sin importar que se perjudiquen los intereses del principal. El riesgo moral se presenta en dos casos, el primero es cuando las acciones de los agentes no es verificable, es decir, el principal no puede controlar el comportamiento del agente, y el segundo, es cuando después de firmado el contrato, el agente adquiere información privada que el principal ignora y que beneficia solamente al agente. En consecuencia, para poder protegerse del riesgo moral es necesario que el principal realice un seguimiento exhaustivo sobre las acciones que realice el agente, sabiendo que este seguimiento o control puede resultar costoso y no siempre puede resultar efectivo.

⁴³ El objetivo de un contrato es prever acontecimientos futuros que pueden afectar al objeto de la transacción. Hasta las transacciones más sencillas, implican la existencia de un contrato previo que puede ser de carácter explícito y formal o implícito e informal.

Y por último, tenemos los *costos de seguimiento* los cuales se dan por la acción oculta del agente. Los costos en las relaciones de agencia no recaen solo sobre el principal, pues el agente también puede sufrir algunos costos para poder transmitir información al principal y así obtener su confianza.

Los contratos no pueden ser siempre completos, puesto que en un contrato completo, ambas partes deben informar todas las eventualidades y estas deben quedar por escrito en el contrato. Cuando estas condiciones no se cumplen, se trata de un contrato incompleto.

En consecuencia, es importante hablar de un concepto clave en cuanto a la teoría económica moderna, y a la teoría de la agencia y son los costos de transacción mencionados anteriormente. Estos costos de transacción son los costos de transferir, establecer o mantener los derechos de propiedad. Entendiendo estos derechos de propiedad como la capacidad de adoptar una decisión referente a un bien o servicio.

Según Ayala⁴⁴ una de las fuentes importantes a destacar en los costos de transacción son los problemas de información en cualquiera de sus modalidades: información incompleta, información asimétrica, aversión al riesgo, daño moral y selección adversa. Los problemas de información favorecen el surgimiento de conductas oportunistas entre agentes, lo que genera una distribución desigual de las ganancias del intercambio, es decir, una parte se beneficia a costa de otra, de aquí que la parte afectada se vea obligada a tomar medidas para reducir esta pérdida de beneficio, incurriendo en actividades que incrementan los costos de transacción: mayor vigilancia y fiscalización del contrato, mayores recursos para defender derechos de propiedad, mayores costos de la negociación colectiva. Etc.

K. Arrow⁴⁵ estudia también el contrato y la organización económica visto desde un problema de costos de transacción: “los costos de transacción son los costos de operar el sistema económico (así, los costos de transacción forman) un incentivo para la integración vertical sustituyendo los costos de comprar y vender dentro del mercado, hacia costos de transferencias intrafirma”.

Además de todos estos factores que se mencionaron anteriormente y que influyen negativamente en la relación de agencia, existen otros problemas analizados desde el punto de vista conductista y son:

“Un primer problema es la desviación hacia conductas oportunistas. En efecto, los agentes pueden elegir alguna conducta oportunista, porque saben tomar ventaja

⁴⁴ Ayala, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México. Fondo de Cultura Económica 1999

⁴⁵ K. Arrow. “Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities”. 1975

de los puntos débiles o ambiguos de los contratos; como sabemos, el principal tendría que incurrir en costos altos para evitar las desviaciones del agente. Un segundo problema es la evaluación del desempeño de la agencia. Como se ha dicho, este proceso es costoso y la única manera de abaratarlo es que el principal confié en la firma de un contrato con el agente, pero al mismo tiempo debe preocuparse por diseñar mecanismos de supervisión e incentivos para que la agencia tenga menos oportunidades de desviarse de los objetivos del principal".⁴⁶

Además de los problemas desde la perspectiva conductista también existen otros tipos de problemas ya más de incentivos, y estos se dan cuando los individuos no son recompensados en su totalidad o de acuerdo con sus expectativas.

Por medio del análisis económico se puede entender los diversos fenómenos sociales y plantear políticas públicas en relación a ellos. Un buen y claro ejemplo de ello es la actuación del estado junto a su administración pública, ya que las teorías sobre el problema de agencia y el problema de la acción colectiva resultan indispensables para entender el comportamiento de los políticos y del Estado. Además, la participación ciudadana es herramienta fundamental para el fortalecimiento del poder local. De este mismo modo para poder lograr una participación ciudadana efectiva y completa es necesario y vital el rediseño de la relación entre el estado y la sociedad; mejorando así la estructura institucional y las formas de participación.

⁴⁶ Ayala, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México. Fondo de Cultura Económica 1999

CAPITULO II - ELECCIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

2.1. ACCIÓN COLECTIVA

El problema de la acción colectiva y de las motivaciones de los individuos para cooperar e inmiscuirse en un ejercicio, construcción o determinación política está asociado a un acuerdo o contrato que involucra un bien, ya sea privado o público. La cooperación de que se trata está enfocada a la vinculación de los individuos no como unidad sino como grupo en el problema de la elección pública y en la forma como se llevan a cabo las políticas sociales que repercutirán sobre su bienestar y que están respondiendo a las necesidades planteadas a sus gobernantes⁴⁷.

Tenemos entonces que el objeto subyacente a los acuerdos o contratos implícitos que se dan entre gobernante y gobernado son bienes públicos que se caracterizan por no ser excluyentes o rivales. Es de suma importancia tocar un poco esta definición, de allí se desprende el problema de la acción colectiva y los inconvenientes para la cooperación en un grupo, por lo tanto y aunque no es el objeto del trabajo adentrarse en la discusión sobre bienes públicos iniciaremos nuestro argumento con una breve descripción de los mismos.

Estos bienes no son suministrados en el mercado y se consumen simultáneamente con otras personas, un bien de esta naturaleza puede ser la educación que tiene una oferta conjunta para toda la población y no excluye, por el contrario, busca la cobertura total sobre la población. Estos bienes están a disposición de todos los consumidores en cantidades iguales, “el consumo individual no resta nada al consumo de otros”⁴⁸ y resulta de gran dificultad que alguien se vea excluido de este bien.

Sin embargo, lo anterior se refiere a bienes públicos puros y sustrae el detalle de que existen bienes mixtos que traen consigo un problema de rivalidad a partir del momento en que el beneficio individual disminuye por el consumo simultáneo de muchas otras personas, las cuales no pueden ser excluidas. Este consumo no excluyente favorece la aparición del gorrón dentro de los grupos que disfrutan de ese bien y que interactúan con el proveedor del mismo para mejorar las condiciones de consumo. Es decir, los bienes públicos son suministrados en su mayoría por el Estado⁴⁹ que tiene en cuenta las necesidades de los gobernados para inferir qué bienes y de qué forma deben ser suministrados en general, sin embargo, esta detección solo se da a través de la cooperación ciudadana y del actuar colectivo.

⁴⁷ Como se desarrolló en el capítulo anterior actúa como su agente en una relación jerárquica establecida previamente.

⁴⁸ Samuelson, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics 1954

⁴⁹ ya que los grupos privados involucran sus intereses en la acción de proveer haciendo en determinado momento que este bien pierda su característica de no exclusión y se convierta en una renta privada.

En este punto nos encontramos con el problema del gorrón que se refiere a aquel individuo que se beneficia de un bien y las mejoras en la calidad del mismo sin involucrarse en los procesos participativos que emprende la comunidad para reclamar al gobierno más garantías sobre el consumo, debido a que el bien no es excluyente, éste individuo se ahorra los costos de la participación ciudadana y continúa disfrutando de este consumo. Si se multiplica esta conducta fracasará la cooperación y la obtención del bien común.

El problema del gorrón es muy común, dentro de un grupo social o cultural hay individuos que de manera racional deciden no cooperar para obtener un bien, a menos que se les obligue⁵⁰. Se afirma entonces que este problema se refiere al fracaso de los individuos egoístas y racionales para obtener un bien público o promover el interés común. La lógica de este argumento es explicada por Mancur Olson en su obra *The logic of Colellective Action* cuando establece que una causa importante de esto radica en el tamaño de los grupo y en los incentivos de los individuos para actuar cooperativamente. Ya que, a primera vista puede parecer obvio que las organizaciones son producto directo del interés compartido por los miembros de un grupo, sin embargo, hay una dificultad para pasar mecánicamente de los intereses individuales a la acción colectiva. Su tesis central es la siguiente: “cuanto mayor sea el grupo, menor será el incentivo individual para conseguir el bien público”⁵¹ o dicho de otra forma, a menos que el grupo sea pequeño, a los individuos racionales no les interesará cooperar para conseguir un bien público, a no ser que se les coaccione o se les ofrezca un algún bien privado⁵². La relación entre el tamaño del grupo y de la reducción del beneficio neto individual se refiere solo a los bienes que pueden sufrir colapso o rivalidad (mixtos).

El problema de la acción colectiva es asociado a un modelo de comportamiento denominado el “Dilema del prisionero”⁵³ en la teoría de juegos, que se enfoca en

⁵⁰ Olson Mancur. En 1965 Mancur Olson publicó obra *The logic of collective action* y arremetió contra la extendida idea de que los grupos son producto del interés privado de sus miembros, si cada persona desea conseguir un bien, lo mas normal es organizarse para obtenerlo, sin embargo para algunas personas resulta mas beneficiosos violar esta organización que arroja como resultado final el fracaso de la cooperación.

⁵¹ Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. London. 1971. Pag.18

⁵² Olson. Brinda la siguiente explicación: 1.cuanto mayor es el grupo, menor resulta el beneficio individual neto que se obtiene del bien público, ya que, a medida que el grupo aumenta disminuye la porción del bien que nos corresponde, mientras que los costes de la participación (dinero, tiempo...) permanecen fijos. Por ello resulta ventajoso no colaborar, dejando que lo hagan otros. 2. Cuanto mayor es el grupo, menos posibilidades tiene de ser privilegiado o latente. Olson desprende una tipología según el tamaño. Denomina “privilegiados” a los grupos pequeños, tal que cada uno de sus miembros o al menos alguno de ellos, tiene motivos para ver que se suministra el bien colectivo incluso si tuviera que soportar él todo el peso de este suministro. Los grupos que no son privilegiados se denominan “latentes” en los cuales resulta imperceptible si un individuo concreto colabora o no, de forma que puede actuar como gorrón sin que nadie reaccione contra él. Estos grupos difícilmente suministrarán el bien. Una tercera categoría la representan aquellos grupos que están entre los latentes y los privilegiados: son los grupos “intermedios”, estos no son ni lo suficientemente grandes como para no apreciar la colaboración individual ni tan pequeña como para que uno sus miembros suministre por su cuenta el bien. 3. Cuanto mayor es el grupo, mayores son los costes de organización

⁵³ Tomado de enciclopedia wikipedia. (es.wikipedia.org/wiki/Teoría_de_juegos) La teoría de juegos es un área de la matemática aplicada que utiliza modelos para estudiar interacciones en estructuras formalizadas de incentivos (los llamados juegos). Sus investigadores estudian las estrategias óptimas así como el

los problemas de la cooperación vista como la decisión basada en la incertidumbre de la actitud del otro en donde cada individuo reacciona buscando lo mas provechoso para si mismo sin considerar ni tener información que lo lleve a pensar que lo mas beneficioso puede ser la cooperación, es decir, como no tiene contacto con los otros jugadores y su información es limitada acerca de las diferentes opciones que tiene, busca de manera individual lo mejor, encontrándolo en la no cooperación, sin embargo, si hubiera un compromiso previo y una comunicación entre los implicados se darían cuenta que el bienestar está en la cooperación. “Es un juego incidental y de posibilidades que demuestra que cuando las personas no tienen una conexión o compromiso el uno con el otro deciden aislarse de las decisiones y hacer de la cooperación una opción nula”⁵⁴.

Algo similar ocurre en la acción colectiva, la cooperación de un individuo depende en gran medida de lo que hagan los demás y cuando esta decisión se toma de manera apartada a los otros participantes, la desmotivación por falta de información llevará a la persona a abstenerse y no cooperar. Contando con que éste siempre busca maximizar sus beneficios y favorecer los intereses individuales sobre los colectivos se pensaría que solo se involucra cuando los incentivos tienden a favorecer esta conducta. ¿pero entonces ¿que se necesita para que un individuo coopere o cuáles son sus motivaciones?

Anteriormente se menciona que los individuos toman la decisión de cooperar y no lo hacían de manera racional, por tanto, son agentes racionales y egoístas que buscan maximizar el beneficio de sus intereses, toman decisiones aisladas que no consideran el beneficio de nadie excepto el propio y resulta entonces una elección racional porque es una acción en pro del bien individual.

Pues bien, el problema de la acción colectiva se debe en parte a esta conducta, ya que, en ningún momento se está considerando de forma unilateral el beneficio de otros, si a los individuos les preocupara el bienestar ajeno porque de alguna manera afecta el suyo propio, la cooperación sería el resultado óptimo⁵⁵ pero se presenta una disyuntiva entre un comportamiento egoísta y uno altruista. En el mercado es muy común y eficaz también que prevalezca el egoísmo. Las decisiones económicas privadas siempre estarán maximizadas por las preferencias y los intereses individuales, pero en un mercado diferente al de estos

comportamiento previsto y observado de individuos en juegos. Tipos de interacción aparentemente distintos pueden, en realidad, presentar estructuras de incentivos similares y, por lo tanto, representar conjuntamente un mismo juego. la teoría de juegos estudia decisiones realizadas en entornos donde interaccionan. En otras palabras, estudia la elección de la conducta óptima cuando los costes y los beneficios de cada opción no están fijados de antemano, sino que dependen de las elecciones de otros individuos. Un ejemplo muy conocido de la aplicación de la teoría de juegos a la vida real es el dilema del prisionero, popularizado por el matemático Albert W. Tucker, el cual tiene muchas implicaciones para comprender la naturaleza de la cooperación humana. La teoría psicológica de juegos, que se arraiga en la escuela psicoanalítica del análisis transaccional, es enteramente distinta.

⁵⁴ Aguiar Fernando. *Intereses Individuales y Acción colectiva*. Ed Pablo Iglesias. Madrid - 1991

⁵⁵ Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta Colombiano. 2000

bienes como lo es el público en donde se transan bienes de consumo general y servicios para mejorar la calidad de vida, es más importante el que un individuo considere un poco el altruismo.

El altruismo que tratamos no se trata de ser desprendidos totalmente o simplemente colaborar porque a otro le sirve, se trata más bien de individuos comprometidos con su bienestar y el de los demás. Que los individuos y la misma sociedad en su construcción de valores noten que la moralidad tiene que ver con lograr el óptimo social y así desarrollar un compromiso para cooperar. Este tema es desarrollado en lo que se denominó la *Teoría De Las Metapreferencias*⁵⁶ que para no desvirtuar el objeto del trabajo solo lo mencionaremos en esta parte.

Los individuos tienen diferentes motivaciones para cooperar, van desde el egoísmo hasta acciones altruistas y casi todo el tiempo se entremezclan, pero realmente consideran que son los incentivos a la cooperación y la información acerca del comportamiento del otro lo que los lleva a actuar y tomar sus decisiones. Los incentivos dependen de lo que obtendrán por cooperar, el beneficio individual derivado de esta acción y el coste que representa. Aún cuando muchas veces se puede considerar el beneficio grupal siempre se medirá al final la ventaja individual de este hecho.

En el caso de la política social no solo se trata de un compromiso de la ciudadanía en el diseño y la ejecución de la misma sino que implica cooperación y compromiso de los agentes políticos durante todo el proceso, para requerir políticas que realmente se necesiten e impacten en la sociedad y la firme intención de propiciar espacios para la participación ciudadana en el diseño, ya que, tratándose de una democracia es fundamental que el orden político propicie condiciones ideales de integración para estos dos poderes.

En todo proceso de adopción de decisiones obligatorias por parte del gobierno los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final, para incorporar temas al programa de acción, y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra.

Sin embargo, la sincronización de decisiones entre gobernantes y gobernados es indispensable, y surge entonces un punto que no hemos mencionado y es ¿cómo se realiza la elección pública?, quizás tenga los mismo rectores de la acción colectiva, guiada por el egoísmo más que por el bienestar social. Por lo general, se supone la posibilidad de que el orden político sea utilizado para maximizar los beneficios del grupo que se encuentre en el poder. El enfoque de Douglas North, plantea que el Estado es una organización que utiliza la violencia sobre un territorio determinado, que los derechos de propiedad se basan en el derecho de

⁵⁶ Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta Colombiano. 2000. PAG 323

exclusión, y por tanto el Estado está en condición de especificar y hacer respetar estos derechos de propiedad.

Pero para North este problema puede ser tratado de dos maneras; el enfoque contractualista que confía en que el Estado generará una estructura de derechos de propiedad eficiente que fomentará el crecimiento económico, y el enfoque del Estado depredador, que especificará una estructura de derechos de propiedad que maximizará los rendimientos del grupo en el poder, sin considerar su impacto sobre la riqueza de la sociedad en su totalidad.

En el modelo de North el Estado⁵⁷ actúa:

“como un monopolista discriminador para obtener su renta, separando cada grupo de gobernados e ideando derechos de propiedad para cada uno de ellos. En síntesis, explica la apatía de los gobernados (la cual es racional), establece que la innovación vendrá más de los gobernantes que de los gobernados, y que las revoluciones institucionales tienden a venir desde dentro del Estado. Nos encontramos con una perspectiva desalentadora, pues el poder político tiende a generar ineficiencia económica, incertidumbre e inestabilidad. En la medida en que ponemos énfasis en el Estado como estructura de poder, es evidente que los individuos tendrán motivos suficientes para mantenerse pasivos, dado el alto costo de la resistencia, y por lo tanto, tienden a aceptar normas y leyes injustas”.

Entonces ¿cómo podemos conciliar ambas perspectivas?. Si por ejemplo, consideramos al Estado como un ente orgánico, que puede decidir lo bueno o lo malo por nosotros, un Estado benefactor propiamente dicho, seguramente la respuesta será en el sentido de que prácticamente no hay límite a las acciones que pueden y deben ser asumidas por el Estado.

“Desde el punto de vista del cálculo económico racional, considerando al individuo como el supremo valor, y pensando en que éste maximiza una función de utilidad completamente egoísta, es fácil captar que difícilmente se podrán encontrar actividades que justifiquen plenamente la naturaleza pública del Estado”⁵⁸. La argumentación tendría entonces que restringirse a las famosas fallas del mercado, pero “si somos consecuentes con la idea del egoísmo, y vemos a los agentes políticos como maximizadores de rentas, a la vez que los individuos negocian sus votos para obtener la máxima ventaja, la perspectiva colectiva se vuelve desconsoladora, y la opción del mercado aparece generalmente como la mejor. Incluso frente a las externalidades no se deduce entonces la acción colectiva, pues ésta también impone costos externos a los individuos, de tal manera que la adecuada comparación es entre soportar los costos de la externalidad, o soportar los costos de la acción colectiva”⁵⁹, que como sugiere su análisis, podrían ser mucho mayores, principalmente cuando muchos individuos están en desacuerdo

⁵⁷ North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura económica. 1ª edición en español. México 1993

⁵⁸ Mueller, Dennis. *Elección pública*, Alianza – Madrid. 1984

⁵⁹ Aguilar Fernando. *Intereses Individuales y Acción colectiva*. Ed Pablo Iglesias 1991

respecto a las acciones a tomar, con lo cual la ventaja de la acción colectiva desaparece pues se debería basar en el consenso⁶⁰.

El problema de los principios sobre los cuales se debe sustentar el gasto público se hace complejo, pues concierne primero a la idea de soberanía del individuo, esto es, los individuos deben ser respetados, no se admite por ejemplo la tiranía como un mecanismo válido, ni tampoco las normas que dependen del azar. Conciérne también al tipo de distribución que se desee alcanzar; ¿qué significa el mayor bien para el mayor número?, “para el economista convencional el problema queda reducido al óptimo de Pareto, pues no quiere que se le responsabilice de normas de equidad que la sociedad no quiere o no puede definir. Finalmente concierne a la idea de compulsión. Pues el gobierno obliga a los recalcitrantes a pagar impuestos para mantener las actividades públicas, esto es, ya no es que si usted quiere, sino que se le exige contribuir por encima de su interés personal”⁶¹.

La conciliación esta supeditada a la buena voluntad de los agentes. En la realidad, no es extraño encontrar programas sociales que no cuentan con la participación y legitimación ciudadana. En el caso de Medellín, que es nuestro marco de referencia, en la revisión de los programas, políticas y resultados desde 1998 hasta 2005, encontramos una creciente participación ciudadana en la elección conjunta de programas que den respuesta a la compleja problemática social que vive la ciudad. Hay una experiencia enriquecedora tanto para valorar como para evidenciar las falencias del gobierno y los gobernados en los compromisos adquiridos en estos planes

Tomando todos los elementos teóricos mencionados anteriormente podemos esbozar de forma alguna la manera como se desarrolla la participación ciudadana en los programas políticos en Medellín. En la ciudad hay un gran problema de información en los centros de atención o puntos focales de la política social, es decir, la información es asimétrica, ya que, la divulgación de los programas es poca y el quórum para la toma de decisiones es mínimo. Las asambleas barriales, que son los instrumentos que aportan las ideas sobre problemas y posibles soluciones a las diferentes secretarías municipales no cuentan con apoyo de la población. Los líderes políticos tienen poco poder de convocatoria y en general, las personas no están interesadas en asistir debido a un problema de imagen estatal. El gobierno y las autoridades municipales no tienen credibilidad ante las ponencias barriales. Por mucho tiempo barrios marginales hicieron propuestas de ayuda al conflicto en cada zona y no fueron tomadas en cuenta, las asambleas fueron relegadas y aunque surgieran buenas propuestas no eran tomadas en cuenta en el diseño de la política social de la ciudad.

⁶⁰ Buchanan, J. M. y Tullock, G., *El cálculo del consenso*, Edit. Planeta, México, 1993

⁶¹ Mueller, Dennis. *Elección pública*, Alianza – Madrid. 1984

Esta percepción es evidenciada en las encuestas de opinión que se hicieron previas a la puesta en marcha del presupuesto participativo. La labor de divulgación y concienciación que se hizo para esta actividad fue de magnitudes masivas, ya que, el éxito de ello dependía del grado de participación ciudadana. Esta experiencia muestra que en la ciudad las decisiones y los grupos que están a cargo de éstas son latentes, citando la teoría de Olson, ya que, en los barrios es casi imposible controlar la participación y mas aún impedir que alguien goce de bienes públicos como los parques, el alumbrado público, buenas escuelas entre otros.

Sin embargo, se logró una importante cooperación y lo que es mas importante un consenso en la distribución del presupuesto. En barrios como San Javier y Morabia se pudo dar con sorpresa que los grupos que se formaron eran el producto armonizado de los intereses privados de sus miembros que priorizaron necesidades para destinar eficientemente los recursos sin excluir las necesidades y propuestas de nadie. Las personas cooperaron para obtener un bien público sin que se les obligara o brindara a cambio algo como parte de un programa de incentivos.

2. 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con los progresos que se ven día a día, es evidente que la ciudadanía no esta lo suficientemente capacitada ni preparada para el venir de la nueva realidad democrática. El ciudadano es esa persona política que cuenta no solo con derechos civiles sino también con derechos sociales (derechos de participación política). En tanto, que la ciudadanía atribuye derechos a nivel político, social y civil, que les permiten a los ciudadanos intervenir de una u otra manera en asuntos políticos. Uno de los objetivos de la ciudadanía es “participar y ser tomada en cuenta por las diferentes esferas de las autoridades y de la representación política, que en los países democráticos llega a esas posiciones por medio del voto, por la confianza depositada de los ciudadanos para la mejor orientación de las políticas sociales”⁶².

Participación ciudadana y sociedad civil

Es pertinente hablar de algunos aspectos en los que se deben mover los ciudadanos para que tengan un mejor actuar en cuanto a la sociedad y el papel que desempeñan como sujetos políticos y estos son: mercado, sociedad civil y estado. “Si estas tres esferas no actúan y se desarrollan de manera articulada, se puede llegar a grandes desequilibrios, ya que estos tres escenarios son

⁶² Ziccardi, Alicia. “participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004. p. 135

fundamentales para un buen progreso en cuanto a las condiciones de vida de los ciudadanos que en ellas actúan⁶³.

En “la *sociedad civil* es donde se encuentran los ciudadanos organizados, los cuales buscan la solución a sus demandas o necesidades, y es acá donde se dan los elementos necesarios que deben ser resueltos por el Estado mediante políticas públicas⁶⁴. El *Estado* es el que debe empezar a fortalecer espacios que permitan la articulación ciudadana para la injerencia en la toma de decisiones públicas. Y es en el “*mercado* donde se dan las dinámicas de intercambio de bienes y servicios por parte de los ciudadanos, así como la regulación de la oferta y la demanda, la cual interactúa con el Estado en términos de las políticas de regulación del mercado. Quienes actúan en esta esfera o escenario deben ocuparse por que las condiciones económicas de la ciudadanía sean cada vez mayores⁶⁵.”

En términos generales, la participación ciudadana⁶⁶ es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de diferentes intereses. En síntesis, la participación ciudadana es: un proceso, “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, género, generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política⁶⁷”. Las principales funciones de la participación ciudadana son⁶⁸: Otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

La participación ciudadana de una u otra manera ayuda a que se vayan destruyendo las formas tradicionales de organización social por medio del fortalecimiento del tejido institucional y de la generación de espacios para el debate.

⁶³ Ballesteros Casas, Rosario. Documento sobre la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. - Coordinadora de la Unidad de Fortalecimiento de la Participación Ciudadana del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción.

⁶⁴ Ballesteros Casas, Rosario Documento sobre la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. - Coordinadora de la Unidad de Fortalecimiento de la Participación Ciudadana del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción. Pag 2.

⁶⁵ Ballesteros Casas, Rosario Documento sobre la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. - Coordinadora de la Unidad de Fortalecimiento de la Participación Ciudadana del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción. Pag 2.

⁶⁶ La participación ciudadana puede convertirse en un instrumento para corporativizar aún más los procesos de decisión o puede potenciar en ellos el peso de los sujetos que son actualmente subalternos en la economía y la política. Sin embargo, hay que empezar por construir tanto el pluralismo como la igualdad política dentro de la participación ciudadana; para que de este modo la participación pueda contribuir a democratizar los procesos de formulación de las políticas y decisiones públicas.

⁶⁷ Velásquez, Fabio. “crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, revista Foro # 1, Bogota. Septiembre 1986, p. 22

⁶⁸ Ziccardi, Alicia. “Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004. p. 250

Como es bien sabido, el estado forma parte trascendental dentro de la protección de los derechos sociales. Por medio de la contribución a la diversidad y desarrollo en la prestación de los servicios sociales (derechos sociales), y el favorecimiento a las posibilidades sociales (deberes sociales). Pero lo más importante a destacar es que la participación ciudadana en la alineación de la toma de decisiones públicas puede fortalecer los deberes y derechos sociales. Pero, ¿Cómo? En lo que a deberes se refiere la participación ciudadana puede ayudar colocando en movimiento los elementos de una ciudadanía tanto crítica como activa en cuanto a política se refiere. Y en derechos se puede ayudar a incrementar la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas.

Existen algunos grupos de teorías en cuanto a la democracia vista desde la perspectiva de participación ciudadana, ya que éste es uno de sus mayores puntos de controversia⁶⁹.

“La teoría económica y elitista propuesta por Schumpeter. Según Schumpeter debemos observar el proceso democrático con realismo, aceptando que los individuos son portadores de intereses egoístas y que, en su mayoría, son incapaces de participar en la adopción de las decisiones importantes de la agenda política. En realidad, “el método democrático es el arreglo institucional para alcanzar decisiones políticas, a partir del cual algunos individuos obtiene el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular”⁷⁰

Por naturaleza todos los seres humanos son egoístas de alguna manera, ya que tratan de buscar sus propios intereses y satisfacciones; además, los entes gubernamentales no son muy dados a tener en cuenta la participación de la sociedad, es por tal motivo que la ciudadanía en ciertos momentos se priva de opinar sobre algunos procedimientos y decisiones en cuanto a la agenda política, y es por esto que acuden al voto popular.

“Las teorías deliberativas de la democracia, en las cuales existen dos elementos fundamentales: a) la idea de que en la adopción de las decisiones colectivas deben participar todos potenciales destinatarios de las mismas, o en su defecto, sus representantes. b) la idea de que la adopción de las decisiones debe ser el resultado de un intercambio de argumentos entre los participantes, que durante la discusión deben respetar los criterios de imparcialidad y de racionalidad. La primera idea constituye el elemento democrático de la teoría y la segunda representa su elemento propiamente deliberativo.”⁷¹

Con estas dos ideas, lo que se quiere manifestar es que la participación ciudadana es parte importante para la toma de decisiones, puesto que una ciudad no es sólo de los entes gubernamentales sino que es de todos los ciudadanos y de alguna manera deben aportar para construir una mejor ciudad.

“Teoría constitucional/sustantivas, sostiene que el ideal democrático y el ideal constitucional se encuentran estrechamente relacionados, al grado que los

⁶⁹ Ziccardi, Alicia. “Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004. p. 47

⁷⁰ Ziccardi, Alicia. “Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004.

⁷¹ Ziccardi, Alicia. “Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004.

derechos fundamentales (de libertad, políticos y sociales) constituyen una dimensión sustantiva de la democracia.”⁷²

En resumen lo que nos quieren decir este conjunto de teorías es que la participación ciudadana se constituye en elemento fundamental para la democracia en cuanto a la deliberación y adopción de decisiones se refiere. Además, la participación ciudadana se crea un gran lazo para la construcción de ciudadanía, ya sea por su aporte al desarrollo de la responsabilidad pública, o por las posibilidades que ofrece a la constitución de una autoridad plural.

Existen algunas modalidades de acuerdo a las formas de participación ciudadana; en las cuales están, **los procedimientos de planeación y elaboración de presupuesto**, los cuales constituyen lo medular del quehacer gubernamental. Es por ello que en las actuaciones surge, el ampliar la participación al conjunto de la ciudadanía superando los tradicionales mecanismos de representación. Un segundo factor es la **congestión ciudadana**, la cual lleva a la participación de forma directa a los programas de gobierno por medio de grupos o personas directamente interesadas en algunos aspectos concretos, un claro ejemplo de ello son las políticas sociales⁷³. Y por último tenemos los **mecanismos de democracia directa**, los cuales son el pronunciamiento directo de la ciudadanía ante medidas de gobierno concreto ya tomadas o por tomarse. Es una forma de sustituir la tradicional función legislativa enmarcada en los poderes de gobierno.⁷⁴

La participación ciudadana puede ser parte importante en cuanto a la formación y orientación de las políticas públicas existentes y en el cambio e innovación en cuanto a la relación entre el Estado y la ciudadanía, pero para lograrlo es necesario que tanto los ciudadanos como las organizaciones sociales conviertan a las oportunidades en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública.

Una de las principales formas de participación ciudadana en cuanto a políticas sociales se refiere son los comités vecinales y los consejos de planeación. Y en cuanto a la “función de su composición y de sus objetivos de intervención en las políticas sociales los instrumentos de participación ciudadana pueden agruparse en tres tipos”⁷⁵:

“Instrumentos de *consulta pública* para tomar una decisión, tales como encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o Internet o de instrumentos de democracia directa como son el plebiscito o referéndum [...]

⁷² Ziccardi, Alicia. “participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004. p. 50

⁷³ Harris dice: “las políticas sociales correctamente establecidas son proyectadas como instrumentos privilegiados para reflejar, mantener y fomentar un sentimiento de miembro de la comunidad, definido en términos de un elenco de derechos de los ciudadanos, distribuidos fuera del mercado de acuerdo con el principio de necesidad socialmente reconocida”.

⁷⁴ Ziccardi, Alicia. “participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004. p.109

⁷⁵ Ziccardi, Alicia. “participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004.

Instrumentos de *diseños* de políticas sociales como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática [...]

Instrumentos de *diseño, aplicación y monitoreo* de políticas sociales como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.⁷⁶

En la actualidad el tema de la participación ciudadana en las políticas sociales⁷⁷ alcanza especial relevancia, en cuanto a los procesos de reforma, desconcentración y descentralización del estado se refiere, los cuales han afectado en gran medida en la ampliación de los espacios públicos, y de este mismo modo, en el incremento de las situaciones de vulnerabilidad social, al reducirse el papel regulador del Estado.

Existen algunos medios de participación ciudadana originadas ya sean por los entes gubernamentales o por la misma ciudadanía como lo es el *voto popular*, pues por medio de este, todas las personas están en el derecho y en la capacidad de elegir por cuenta propia ya sea al presidente, alcaldes, congresistas, entre otros o políticas y programas a ejecutar en cada localidad.. Otro medio es la *iniciativa popular sea legislativa o normativa* y consiste en que todos los ciudadanos tienen el derecho de presentar y mostrar proyectos para la mejora de la ciudad al congreso de la republica. La *consulta popular* es otra forma de participación en donde el gobierno se dirige a los ciudadanos con el propósito de saber las expectativas e intereses que tiene el Pueblo ante un tema específico; todos estos desde el ámbito gubernamental; pero existen otras formas de participación como son los *comités barriales* que es donde los ciudadanos se reúnen por cuenta propia a discutir temas pertinentes a la situación de la ciudad y miran posibles soluciones o mejoras para ayudar a construir una mejor ciudad; pero para el gobierno estas formas de participación especialmente las que se hacen mediante la ciudadanía propia no son muy tomadas en cuenta. Cuando la participación ciudadana es explícita en las políticas publicas se da un mejor desempeño, se pueden tomar mejores decisiones y además se minimiza la brecha de información entre el Estado y la ciudadanía brindando una mayor información y apertura a la ciudadanía. Y adicional a esto todos los grupos ya sean universidades, empresas, comités, foros, que quieran y piensen en ayudar para construir mejor ciudad son tomadores de participación ciudadana.

“En Medellín no opera la tercera parte de las instancias formales de participación que están reglamentadas por ley. Los jefes políticos crean sus propias

⁷⁶ Ziccardi, Alicia. “participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004. p. 261

⁷⁷ Las políticas sociales suponen decisiones políticas y económicas las cuales combinan sujetos, acciones, recursos, formas de intervención, para actuar sobre el desarrollo social y sobre las condiciones de bienestar e integración de la población, dando cuenta, de varios posicionamientos sobre la cuestión social, o sobre los problemas sociales y la gestión publica de estos. La practica muestra que la voluntad, capacidad y posibilidad de intervenir sobre las decisiones a través de la participación, muestran dificultades y exige maduración en estas de la acción ciudadana, información e instrumentos adecuados.

organizaciones para desplazar a las juntas comunales y a otros grupos y para manejar los proyectos en beneficio de sus caudas electorales. Los procesos de participación en la ciudad no inciden en la política pública. Se trata de una ciudad con pocos ciudadanos, pues muchos de sus habitantes –por cualquier razón – tienen o prefieren refugiarse en las actividades privadas”⁷⁸.

Las políticas sociales en las que participan más sólidamente la ciudadanía tienen algunas características como: carácter integrador, la estrategia de redes sociales puede ser útil en este campo de intervención, las políticas sociales se formulan respetando el criterio de continuidad y sostenibilidad, además, tienen un diseño que permiten medir siempre el carácter distributivo de las mismas, los procesos de participación pueden ser más o menos institucionalizados, pero requieren siempre reglas claras, acordadas con el gobierno o al menos explícitas por el mismo, que fijen la voluntad política de abrir un espacio no demagógico o electoral de participación, entre otras.⁷⁹

ALGUNAS EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES O CIUDADES

Hacia un presupuesto participativo, La experiencia en Tlalpan, Distrito federal

“La gobernabilidad democrática a la que aspiramos, para que sea tal, ha de sostenerse desde la base misma de quienes le dieron legitimidad. No basta la sola administración eficiente de los recursos públicos frente a una sociedad que, de manera decidida, ha empujado los logros democráticos alcanzados. Para responder a las exigencias y perspectivas de una ciudadanía activa es necesario gobernar con y para los ciudadanos, reconociéndolos como sujetos y constructores de derechos [...]

En el marco de una cultura política heredada en la que el clientelismo, el corporativismo, la corrupción y el abandono de derechos prevalecían, la población estuvo alejada de lo público como si fuera terreno exclusivo de los políticos profesionales, de expertos o administradores. Este tipo de relación paternalista y excluyente organizaba en función de dádivas y favores que después se traducían en votos [...]

Por otro lado, existen corrientes y prácticas que se fundamentan en una concepción individualista que no genera acción organizada ni lazos de solidaridad. Esta ciudadanía se entiende como algo uniforme, no se reconocen las carencias y las desigualdades específicas de cada sector, ni se considera la diversidad de opiniones o la riqueza de las formas organizativas existentes. Este tipo de visiones

⁷⁸ Balance general de la Veeduría al plan de desarrollo 2001-2003 para la ciudad de Medellín

⁷⁹ Ziccardi, Alicia. “participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004. p. 396

no consideran la defensa y construcción de los derechos colectivismo, pues sus parámetros son la evaluación de la eficiencia y de la competitividad [...]

Romper con estas inercias requiere emprender acciones que profundicen la democracia formal alcanzada y generen nuevas condiciones de oportunidades. El propósito es avanzar hacia una sociedad con una cultura plural, una economía justa y un sistema político democrático [...]

El debate abierto, el acceso a la información, la creación de espacios y mecanismos de participación, la educación y la capacidad permanente son elementos fundamentales para transformar las relaciones y practicas del poder del Estado y de la sociedad civil. Frente a la herencia cultural que promovía relaciones autoritarias, de servilismo y favor, se deben impulsar nuevas prácticas del ejercicio del poder desde el ámbito de la vida cotidiana hasta las diferentes formas de representación social. La instauración de estas prácticas exige una acción educativa intencionada y una pedagogía democrática para los diversos actores sociales y políticos [...]

La democracia que buscamos reconoce la representación social a través del voto, pero aspira también a la defensa y ampliación de los derechos humanos en todas sus vertientes, así como a la participación real en todos los niveles de la estructura social. Esta concepción recupera las raíces de la democracia y supera los límites de la visión liberal, la cual circunscribe la democracia al régimen de las libertades individuales y de representación [...]

Para propiciar que la población tenga poder real de decisión para proponer, fiscalizar y compartir la acción de gobernar, es necesario combinar mecanismos de democracia directa, semidirecta y democracia representativa, así como iniciativas concretas. Las iniciativas concretas, como el presupuesto participativo, deben dirigirse a una política de prioridades de la inversión y del gasto público, a la transparencia en las actividades de gobierno y al actuar corresponsable de la población, a través de espacios abiertos de participación [...]

La delegación Tlalpan esta ubicada al suroeste del distrito federal y esta dividida administrativamente en cinco zonas. La bastedad de su geografía física y humana se refleja tanto en la infraestructura urbana como en las formas de participación, en las expresiones culturales y en la vida cotidiana. Este complejo panorama es también l que condiciona las estrategias de gobierno [...]

En la zona de los pueblos, por ejemplo, los usos y costumbres colectivas y la democracia directa favorecen la participación ciudadana. En contraste, en Villa Coapa, la participación se centra en la gestión individual y la democracia representativa. Por su parte, el Ajusto Medio es una zona en construcción, pues se ha ido gestando a partir de invasiones y aun carece de muchas obras y servicios. Finalmente, la zona centro de Tlalpan y Padierna – Miguel Hidalgo se caracterizan

por fuertes contrastes, es decir, por áreas residenciales y colonias populares que son muestra de diferentes formas de vida y de relación. En estas zonas también se concentran la mayoría de las organizaciones sociales y políticas y las formas de participación están más diversificadas. El presupuesto participativo, permite mayor dinamismo en el manejo y asignación de los recursos, además, de recoge las necesidades reales de la población, pues es ella la que prioriza [...]

En conclusión, la estrategia del gobierno se basa en una serie de acciones diversificadas que responden a los distintos métodos y visiones que hay sobre democracia, pues la ciudadanía es plural y plural es su forma de participar en la vida pública.⁸⁰

Educación y participación social

“En los últimos años diversos organismos han señalado que el Estado no puede seguir siendo el único agente que participe en la educación, o al menos no desde la perspectiva convencional de su exclusividad. En efecto, puede sugerirse que el Estado, sin abandonar sus responsabilidades legales, políticas y sociales, y aun su papel rector, puede ayudar significativamente a que participen grupos tradicionalmente marginados del proceso educativo, y también se ha dicho que se pueden desarrollar nuevos arreglos institucionales que permitan que estos grupos apoyen en financiamiento, la impartición, y la organización de la educación sin detrimento de la regulación o rectoría estatal. Diversas organizaciones sociales, y aun los mismos gobiernos, han señalado la necesidad de que la sociedad participe mas en el proceso educativo, y ello sin detrimento del relevante papel que el Estado a jugado. En efecto, se admite que el Estado seguirá jugando un papel rector y decisivo en la educación, especialmente en su nivel básico (primaria, secundaria); sin embargo, también se señala que la única manera de corregir las diferencias, insuficiencias y carencias que el propio Estado ha tenido, como responsable casi exclusivo de este tipo de educación, es a través del fortalecimiento del papel de la sociedad: las empresas, los padres de familia, los estudiantes y los profesores. Se admite que las complejas relaciones entre estos actores deberán cambiar para abrir paso a una mejor coordinación de decisiones. Alrededor del mundo se han llevado a cabo experiencias de participación social con experiencias alentadoras, algunos ejemplos se resaltan a continuación [...]

A principios de los años noventa, varias encuestas realizadas en Pakistán encontraron que los padres rechazaban enviar a sus hijas a la escuela porque las escuelas estaban demasiado lejos y no había suficientes profesores mujeres. En años recientes, un programa de becas para las mujeres rurales en Bangladesh, donde habían problemas similares, ha sido calificado como bueno al acreditar altas tasas de inscripción en las secundarias acercándose a los niveles de los hombres. Además de los recursos APRA construir escuelas, se empelo a mas

⁸⁰ Ziccardi, Alicia. “participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004. p. 431

profesoras y se financiaron los costos de inscripción para las mujeres, además de que el programa abre una cuenta bancaria a nombre de las mujeres cuyo monto les permite satisfacer sus necesidades mínimas (artículos necesarios para atender a la escuela), lo cual envía una señal clara a sus familias sobre la importancia de la educación. El programa a sido financiado por varias agencias, entre ellas el Banco Mundial y es un enorme ejemplo de cómo las comunidades y las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) locales pueden ayudar a superar obstáculos que enfrenta el proceso educativo [...]

Otro ejemplo es el Programa de Escuelas Administradas por la Comunidad en El Salvador (PEAC), el cual a estado ampliando la educación en áreas rurales por medio de reclutar y financiar equipos de gerencia de la misma comunidad para operar el funcionamiento de las escuelas. Tales equipos están compuestos por padres, elegidos por la misma comunidad, con responsabilidades y poder para contratar a los profesores y para equipar y mantener en buenas condiciones las escuelas. Esta experiencia demuestra que los incentivos basados en el trabajo comunitario pueden animar a los profesores a realizar un mejor trabajo. Las escuelas que participan en el programa tienen un menor nivel de ausentismo tanto de los profesores como de los estudiantes que las escuelas tradicionales porque la comunidad local vigila mejor las escuelas. Efectos similares se han observado en el programa primario de la educación de distrito de la India (patrocinado por el Banco Mundial) en el cual hay participación muy fuerte de la comunidad e incentivos indirectos para la inscripción de mujeres [...]

La colaboración del sector privado en el proceso educativo es importante. La experiencia internacional muestra que abrir el sistema a proveedores privados con la ayuda financiera del sector público puede incrementar el acceso y mejora la equidad. Un ejemplo es el caso de los programas utilizados en Chile y Colombia. La experiencia muestra que con la atención apropiada al diseño del programa, la gente pobre puede ser la principal beneficiaria. En Colombia, el programa sobrevive sobre la base de la retención de los beneficiarios y de la cuota de la escuela. Incluso en países como Pakistán, las escuelas privadas para los hogares de bajo ingreso se están convirtiendo en una opción viable. La cuota en muchas de estas escuelas no es más alta que los honorarios y otros costes en escuelas del gobierno”⁸¹

⁸¹ Ayala Espino José. *Fundamentos institucionales del mercado*. Facultad de Economía UNAM. 2002

CAPITULO III – PLANES DE DESARROLLO Y TEORIA DE CONTRATOS

La política social no es un compromiso unilateral por parte del gobierno sino que debe estar cimentada en procesos participativos que puedan garantizar éxito en la ejecución y que de igual forma sean legitimadas por la comunidad, ya que sin ésta no hay viabilidad en la política. Estos programas establecen implícitamente un contrato entre gobernantes y gobernados a partir del cual los compromisos a cumplir están supeditados por la buena voluntad de la partes. Se establecen relaciones jerárquicas de principal y agente basadas en los incentivos que cada uno tiene para realizar las labores asignadas y comprometer los resultados con el bienestar común y no con el individual.

Bajo estos preceptos la acción colectiva constituye la base sobre la cual las instituciones crean los acuerdos que llevaran a una sociedad a mejorar en la calidad de vida de las personas que la conforman. Participar significa concertar los intereses individuales con los de la comunidad en general. La política social envuelve todos estos elementos. La conciliación esta supeditada a la buena voluntad de los agentes. En la realidad, no es extraño encontrar programas sociales que no cuentan con la participación y legitimación ciudadana. En el caso de Medellín, que es el marco de referencia del presente trabajo se encuentra que en la revisión de los programas, política y resultada desde 1998 hasta 2005, hay una creciente participación ciudadana en la elección conjunta de programas que den respuesta a la compleja problemática social que vive la ciudad. Hay una experiencia enriquecedora tanto para valorar como para evidenciar las falencias del gobierno y los gobernados en los compromisos adquiridos en estos planes como lo es el presupuesto participativo.

Tomando todos los elementos teóricos mencionados anteriormente se puede esbozar de forma alguna la manera como se desarrolla la participación ciudadana en los programas políticos en Medellín. En la ciudad hay un gran problema de información en los centros de atención o puntos focales de la política social, es decir, la información es asimétrica, ya que, la divulgación de los programas es poca y el quórum para la toma de decisiones es mínimo. Las asambleas barriales, que son los instrumentos que aportan las ideas sobre problemas y posibles soluciones a las diferentes secretarías municipales no cuentan con apoyo de la población. Los líderes políticos tienen poco poder de convocatoria y en general, las personas no están interesadas en asistir o cooperar debido a un problema de imagen estatal. El gobierno y las autoridades municipales no tienen credibilidad ante las ponencias barriales. Por mucho tiempo barrios marginales hicieron propuestas de ayuda al conflicto en cada zona y no fueron tomadas en cuenta, las asambleas fueron relegadas y aunque surgieran buenas propuestas no eran tomadas en cuenta en el diseño de la política social de la ciudad.

Esta percepción es evidenciada en las encuestas de opinión que se hicieron previas a la puesta en marcha del presupuesto participativo. La labor de divulgación y concienciación que se hizo para esta actividad fue de magnitudes masivas, ya que, el éxito de ello dependía del grado de participación ciudadana. Esta experiencia muestra que en la ciudad las decisiones y los grupos que están a cargo de son latentes, citando la teoría de Olson, ya que, en los barrios es casi imposible controlar la participación y mas aún impedir que alguien goce de bienes públicos como los parques, el alumbrado público, buenas escuelas entre otros.

Sin embargo, se logró una importante cooperación y lo que es más importante un consenso en la distribución del presupuesto. En barrios como San Javier y Morabia se pudo dar con sorpresa que los grupos que se formaron eran el producto armonizado de los intereses privados de sus miembros que priorizaron necesidades para destinar eficientemente los recursos sin excluir las necesidades y propuestas de nadie. Las personas cooperaron para obtener un bien público sin que se les obligara o brindara a cambio algo como parte de un programa de incentivos. Estaban interesados en mejorar la infraestructura barrial y las condiciones en los servicios de salud y educación.

Lo interesante de Medellín en este caso es que ha tratado de crear espacios para inmiscuir la ciudadanía en los procesos políticos de construcción y ejecución de la política social, sin embargo, y a pesar del esfuerzo que cada administración realiza para fortalecer la participación ciudadana no se ha logrado permanencia o estabilidad en esta senda. Los programas han sido siempre de corte coyuntural y carecen de permanencia en el tiempo, realmente no se ha logrado crear cultura participativa y en algunas administraciones los procesos emprendidos han sido pobres en fundamentación y han tenido un corte más de cumplimiento de ley que de compromiso con esta nueva cultura. En cuanto a la política social (Educación) que se ha desarrollado en Medellín hay una evidente desvinculación entre gobernados y gobernantes, las encuestas de opinión elaboradas por la veeduría y los mismos informes de gestión presentados por la secretaría confluyen a que la ausencia de participación de la comunidad en estos planes dificultan la legitimidad y la ejecución efectiva de los mismos.

Para la ejecución de los programas de educación se establecen relaciones jerárquicas de principal y agente que se refiere a una relación entre los proveedores (gobierno - educadores) y los beneficiarios o consumidores (comunidad) en la cual deben los intereses e incentivos de cada agente procurar o tender a la concertación, sin embargo en Medellín los intereses y lealtades de cada parte están divididos aún dentro de cada categoría. Por medio de los informes de la veeduría para las diferentes administraciones entre 1998-2005 y de las encuestas de opinión se traza una tendencia de desacuerdo entre gobierno y educadores por los objetivos que encierra cada política "la política no responde a las necesidades de la comunidad, aún después de haber hecho un largo

diagnóstico!⁸². Con mayor acento la comunidad no conoce los programas, lo cual denota que en el diseño no se tuvo en cuenta la priorización de necesidades que hizo la misma. Cada plan educacional es sacado por la secretaría de forma unilateral, los diagnósticos no se realizan de forma interdisciplinaria con los diferentes actores (comunidad, educadores, familia), las reuniones son cerradas y solo involucran a la comunidad académica, este comportamiento hace que los preceptos de legitimidad no se cumplan, ya que, la formulación de las políticas no se hace bajo la participación. A excepción de la actual administración (Sergio Fajardo) los diseños institucionales son incipientes ya que las mismas instituciones carecen de carácter y compromiso para crear un plan concertado.

Del mismo modo, y en lo concerniente a la relación contractual que se ha querido dilucidar, la evidencia y evaluación de los planes de desarrollo muestra que los contratos implícitos se quedan en una primera instancia de mandato, ya que los factores o características principales de reciprocidad no se dan, y no solo por ausencia de participación ciudadana sino por la forma como se hace la misma formulación de la política. En el caso de la Educación las políticas están enfocadas a la infraestructura física principalmente y de otra parte a la cobertura que depende en gran medida de la deserción de los individuos, por tanto, la inclusión de la sociedad en estos procesos es mínima, hay una primera etapa de diagnóstico en el que se intenta que la comunidad exprese sus necesidades y prioridades pero sin asegurar que serán las prioridades de la autoridad municipal. La forma como se vincula a los individuos y sus familias es con planes complementarios al eje central de cada política, por ejemplo, los programas nutricionales y alimenticios para garantizar la asistencia de los niños a la escuela o los subsidios para mitigar el problema del transporte en los sectores mas vulnerables de la ciudad.

Uno de los puntos importantes para este análisis radica en la forma como era visto el papel de Estado. En la investigación se concluyo que para que se efectúen realmente contratos entre gobernantes y gobernados es necesario un cambio de paradigma. Las políticas deben dejar su corte asistencialista, al igual que el Estado debe dejar de ser proveedor único para mostrarse como un colaborador y/o facilitador. En este particular período se vislumbraba este cambio y en la justificación del plan está implícito. La administración municipal no sería un proveedor únicamente, se reclamaba la presencia de la comunidad, pero paradójicamente todos los planes que se elaboraron fueron de corte asistencialista. Brindar, siempre brindar, por ello, no hay ni rastro de real participación ya que no nos referimos a las reuniones barriales para exigir y enviar solicitudes, estamos hablando de creación de organizaciones civiles, de creación de incentivos para que la participación fuera armónica con las actuaciones del gobierno, lo que se llamó participación para el momento no encaja con lo que se busca y se define en este trabajo. No hay acción colectiva, sí hay un problema

⁸² Encuesta de opinión de la veeduría. Medellín - 1998

muy grave del gorrón, muchas personas que se abstienen de participar o cooperar de algún modo pero que aún así aprovechan de alguna forma los cambios que son resultado de una participación incipiente.

3.1. POR UNA CIUDAD MÁS HUMANA PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLIN 1998-2000

El período 1998-2000 es muy interesante para este trabajo, ya que en la administración de Juan Gómez Martínez se vislumbró la importancia del poder local y sobretodo de la inserción de la comunidad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para lograr resultados eficientes.

La fundamentación de este plan “Por una ciudad más humana” se asemeja a la argumentación del presente trabajo sobre la importancia del poder local.

“La real dimensión de estos desafíos se hace aún más visible si se considera el hecho de que el actual proceso de globalización coincide con la tendencia hacia una mayor descentralización y fortalecimiento de las comunidades locales en casi todos los países. La pérdida de fuerza del Estado - Nación, como consecuencia de su incapacidad para administrar de cerca las demandas ciudadanas, y el derrumbe de las fronteras entre los países, en un ambiente de fuerte interdependencia económica, ha hecho que las ciudades y las regiones se fortalezcan como territorios de una nueva gobernabilidad, más democrática y más cercana a los ciudadanos, pero con responsabilidades y competencias que en muchos casos superan el margen de maniobra de sus finanzas, para atender unas “demandas de ciudad” cada vez más sofisticadas y exigentes.”⁸³

El diagnóstico realizado para la ciudad en 1998 puso en evidencia la necesidad de una ciudadanía más activa e involucrada en la política social, se construye un plan en el cual los ejes centrales tratan de atacar los principales problemas sociales y económicos de la población pero teniendo en cuenta que un factor importante y diferenciador de este programa sería la participación ciudadana en el diseño y ejecución de la misma. Lo que en realidad sucedió fue muy diferente, la evaluación que se le hizo a este plan por parte de la veeduría por ejemplo arroja unos resultados pobres en cumplimiento de metas.

“El Plan de Desarrollo 1998 – 2000, se propuso con primer objetivo, crear condiciones básicas para un desarrollo económico y social equitativo, justo y solidario en el marco de una paz estable y duradera. Para esto tenía como componentes básicos el empleo, la Educación, la vivienda y el hábitat y la Paz, seguridad y Convivencia. En todos ellos los logros y las ejecutorias son parciales y no hay evidencias a través de los indicadores sociales, de mejoramiento en aspectos tan cruciales como las tasas de desempleo, las tasas de cobertura escolar, la disminución de los altos déficit de vivienda y los indicadores de violencia ya conocidos en la ciudad, entre otros. Adicional la participación ciudadana no estuvo presente en las ejecutorias del plan”

⁸³ Plan de desarrollo de Medellín 1998-2000. Por una ciudad más humana. Administración Juan Gómez Martínez.

En lo referente a Educación se puede percibir una serie de dificultades en la ejecución relacionadas con el problema de la información. Se a visto que la presencia de información asimétrica dificulta la creación de una relación contractual provechosa, en el caso de la política social es igual. Por los informes pasados por la veeduría y la contraloría se infiere que no solo para esta administración, sino, que en general los programas de educación adolecen de este inconveniente, las comunidades no comprenden los programas, no saben cómo cooperar y prefieren permanecer al margen sin estimular en niños y jóvenes la cooperación.

La secretaría de educación tenía muy claros los puntos focales y las líneas estratégicas del plan pero no hay evidencia de esfuerzos relevantes en divulgación y sobre todo en creación de espacios participativos para la comunidad. El programa elaborado para este período fue realizado de forma unilateral, por tanto, solo considera la comunidad como receptora y no como agente activo. A pesar que en el diseño no de la política educativa en particular sino del plan en general se pone en claro que lo importante es activar la participación ciudadana y lograr el empoderamiento de la comunidad, promover el poder local y tratar de delegar labores pero sobretodo decisiones.

En la comunidad tanto académica como civil no se presentaron mecanismos adecuados de difusión del plan. No era claro cómo se pretendía mejorar la calidad y cobertura de la educación, así como a qué se refería con calidad. Muchas instituciones lo entendieron como mejoras en el nivel y formación que se brindaban en los colegios públicos y el resto como la mejora de la infraestructura física pero no se asumió como una combinación de ambos, ya que, esta línea tenía contemplada la capacitación de docentes y la adecuación de las instalaciones existentes.

Adicional al problema de información, había un problema de legitimidad, ya que, la comunidad en general consideraban que lo que se estaba haciendo no estaba acorde con el diagnóstico y con las necesidades reales de la ciudad. No había relación entre las necesidades reales y lo planeado⁸⁴ y por lo tanto no tenía aceptación ya que no era vista como una política pertinente. Para la época había un gran problema de deserción y se creía más urgente tratar de subsanar de alguna forma estos índices que no permitirían que se vieran los esfuerzo que en materia de educación se realizaban, adicional, se necesitaban nuevas instituciones cercanos a los barrios marginales para que factores como el transporte no afectaran la asistencia o quizás planes alternos para este problema.

De la Encuesta de Educación que se hizo para evaluar esta política se pudo ver que el impacto realmente fue poco pero que en esos pequeños resultados hubo permanencia y real cambio. El fin de este análisis no es calificar la política de

⁸⁴ Encuesta educación 1998-2000. Veeduría al plan de desarrollo de Medellín.

educación como buena o mala sino compararla con la construcción teórica realizada.

Desde la anterior perspectiva se reconoce que hay grandes problemas educativos que no encajan o permiten establecer un acuerdo informal. Las relaciones jerárquicas entre instituciones, gobernantes y gobernados son inadecuadas, es decir, no es que los contratos implícitos de los que se ha hablado tengan algunas fallas, es que hay imposibilidad para crear acuerdos institucionales y en su defecto contratos implícitos debido a varias razones. En primer lugar hay asignación ineficiente de recursos, los programas se pueden mejorar notoriamente a través de la creación de un sistema adecuado de incentivos que aliente la participación ciudadana y de las instituciones, adicional a esto sería importante analizar el concepto de descentralización para este tipo de políticas. Como se planteó inicialmente en este trabajo el fortalecimiento del poder local y la descentralización son puntos claves en un momento de inminente globalización cuando de desarrollo y prosperidad se habla. De igual forma hay una creciente necesidad de traspasar funciones a las comunidades ya que la centralización de la estructura educativa puede ocasionar burocracia e ineficiencia al momento de ejecutar los planes. La información proporcionada por parte de las secretarías es insuficiente y de baja calidad además de ser proporcionada de manera restringida y selectiva o con poca oportunidad, este problema no es solo del gobierno hacia los gobernados sino que entre los mismos estamentos gubernamentales hay trabas con la información. Si esta no fluye de manera natural y correcta la toma de decisiones se convierte en una simple norma unilateral proveniente del gobierno, la ausencia de información trunca la participación y cooperación de la ciudadanía. Por último, los agentes que participan en la educación tienen una actitud predominantemente conservadora de "*status quo*, casi nunca se comprometen en positivo con una reforma que altere prácticas, conductas e intereses de grupos"⁸⁵. El comportamiento de los agentes es muy tradicional, lo cual dificulta la participación activa de la comunidad y, sobre todo, la introducción de prácticas innovadoras.

Este ejercicio deja que aunque se ha pretendido siempre priorizar la participación ciudadana hay muchos obstáculos a ella, comenzando por la mentalidad de los individuos que se rehúsan a cambiar el modelo en el cual operan, no es solo una cuestión de garantías que ofrece el Estado es una cuestión de aceptar y ejercer. Se han encontrado también grandes obstáculos, "especialmente al revisar los resultados, al examinar la eficacia de todos esos procesos, al mirar qué tanto fuimos escuchados, qué tanto se tuvieron en cuenta nuestras recomendaciones, qué tanto se concertó realmente o simplemente se llegó a una consulta de la que poco o nada quedó"⁸⁶

⁸⁵ Ayala, José. Fundamentos institucionales del mercado. Facultad de Economía UNAM. México. 2002. Pag 218.

⁸⁶ Restrepo Mesa, Clara Inés. La concertación entre el Estado y la comunidad. Corporación Región. Medellín 2002.

Hay grandes problemas de información, gestión, concertación, ejecución, control y evaluación. La falta de fuerza en el poder local limita la posibilidad de las comunidades para opinar e incidir en la toma de decisiones o en el diagnóstico y diseño de una política en particular ya que no se cuenta con información amplia y oportuna acerca de los asuntos públicos, en suma a esto las respuestas que se obtienen a las peticiones o propuestas comunales no son apropiadas. Los foros que se realizan en los diferentes barrios no son garantía o prueba de participación ya que, la evidencia muestra que las decisiones se siguieron tomando unilateralmente. En este aspecto de la participación hay muchos factores que conjugados hacen ineficiente la misma. No hay organizaciones civiles representativas, no hay disposición de la comunidad y la administración pública no sabe cómo manejar e incorporar las propuestas de la comunidad.

Para este trabajo participación ciudadana no se reduce a foros y asambleas barriales, se refiere a la forma como la comunidad puede incidir en las asignaciones públicas y en como los individuos están comprometidos con la ejecución de las mismas desde la creación de incentivos al interior de la comunidad y como estos incentivos se conjugan con los del Estado.

En conclusión para éste período no encontramos mas que asambleas y foros, quizás los primeros pasos para formar un modelo participativo que ayude a la ciudad a avanzar hacia el fortalecimiento del poder local y la descentralización como se ha formulado en los actuales procesos de globalización.

El objetivo fundamental de este plan fue la integración entre el poder local y el publico, para lograr la construcción de ciudad por medio de un proyecto global que estaba basado en el consenso que resulta de los procesos participativos y es por esto que la definición del rumbo del plan y por ende de la ciudad recaía sobre el grado de apropiación que se obtuviera de las instituciones ciudadanas⁸⁷.

En este periodo se hizo clara la intención de propiciar la creación de un vinculo estable y duradero entre gobernantes y gobernados para garantizar el cumplimiento de los objetivos. En este plan se menciona el establecimiento de “un contrato político entre las instituciones publicas y la sociedad civil” y es claro el establecimiento de una relación abierta entre agente – principal.

La política social que se planteo para este periodo fue de “activa promoción del desarrollo integral” destacando que pretendían poner la administración no como un “proveedor de servicios públicos simplemente” sino también como un agente activo promotor de desarrollo y equidad, esta definición les permitía ampliar la

⁸⁷ Plan de desarrollo de Medellín 1998-2000. “Por una ciudad más humana”; Administración Juan Gómez Martínez.

maniobra social y enfocarse en “ atención de grupos vulnerables e incidir en la orientación de aspectos claves como la formación profesional” “ esto significa en la practica, la adopción del principio moderno, según el cual, los gobiernos son mas para timonear, que para remar”⁸⁸

Las organizaciones sociales tuvieron un papel importante para la ejecución de este plan, ya que se tenía contemplado la concentración de actividades de cooperación publicas y civiles encaminadas a la posible solución de conflictos en distintas áreas de la ciudad, sin embargo, el impacto de este poder local fue de corto alcance porque dichas organizaciones no estaban preparadas para este reto. La infraestructura era poca y al capital humano le faltaba preparación “Durante la última década las organizaciones sociales y comunitarias viven un proceso de profesionalización y calificación, respecto a sus responsabilidades frente a su propio desarrollo y al aprovechamiento de las nuevas oportunidades de participación democrática que les brinda la Constitución de 1.991. Medellín se ha destacado por llevar el liderazgo nacional en este proceso, gracias a los esfuerzos de la Administración Municipal y al trabajo de las ONG y de las mismas comunidades, en la atención de la Red Comunitaria y la generación de espacios e instrumentos de integración, coordinación, control y promoción de las actividades Colectivas”⁸⁹.

Los foros y asambleas barriales fueron promovidos de forma simultánea por la administración local y por las organizaciones civiles ya que había un interés conjunto de sacar adelante los proyectos. Aunque se realizo un esfuerzo notable cabe anotar que no fueron suficientes estos para lograr concertación, adicional a esto las destinaciones que se formulaban para el presupuesto y las mismas políticas no correspondían con la realidad de cada barrio, los proyectos propuestos no daban solución o respuesta a la problemática del sector.

En gran medida estos resultados son producto de la desinformación pero sobre todo de la poca integración y capacitación de los líderes con la comunidad. Aun dentro de estas organizaciones civiles existen conflictos y poca cooperación para llegar a una acción y decisión colectiva.

Retomando lo anterior es claro que para el periodo de referencia era muy importante la cooperación y concertación entre lo público y la sociedad civil para establecer relaciones de agente – principal basadas en incentivos para la cooperación.

Pero estas relaciones no podían darse en la forma normal en la que el principal da un mandato para que sea cumplido por el agente, porque este no era conciente de sus necesidades y por ello no era claro en el mandato, por otra parte, el agente

⁸⁸ Plan de Desarrollo para la ciudad de Medellín. 1998-2000. “Por una ciudad mas humana”

⁸⁹ Plan de Desarrollo para la ciudad de Medellín. 1998-2000. “Por una ciudad mas humana”

tenía una idea contraria a la del principal y tenía incentivos para no llevar a cabo el plan del principal, las relaciones jerárquicas que se establecen son contrarias al principal, era claro que lo estaba.

3.2 MEDELLÍN COMPETITIVA

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2001-2003

Esta administración, la cual estuvo a cargo de Luis Pérez Gutiérrez, es muy pertinente e interesante para el trabajo, ya que se caracterizó por tratar de consolidar una ciudad más justa, con equidad, y con una gran participación ciudadana, para que así se diera a conocer y destacar la población en cuanto al potencial implícito de desarrollo que en ella se tiene.

En esta administración fue necesario una organización por medio de tres líneas fundamentales para poder alcanzar la meta que se tenía prevista desde el principio y estas son: la revolución de la cultura ciudadana, Medellín competitiva y primero el espacio público.

Desglosando y especificando estos tres conceptos, se puede decir que la *cultura ciudadana* hace referencia a la comunicación existente entre la trama de las relaciones cotidianas con las cuales se expresan aptitudes, valores, comportamientos. Y lo más importante es que ésta implica una inmensa relación entre el Estado y la ciudadanía; para que los ciudadanos asuman las responsabilidades concernientes para hacer de Medellín una ciudad de respeto a las normas básicas de convivencia y, además, que se reconozca y ejercite la formación y desarrollo de todos los habitantes.

Pero ¿cómo es posible esto si la participación ciudadana en Medellín es casi nula? En una primera instancia es necesario generar tantos mecanismos como condiciones que permitan una buena estructura democrática y participativa en el desarrollo social, en contextos que permitan la actuación de la ciudadanía en cuanto a las libertades públicas y los derechos humanos para que se pueda llegar a una equidad y ecuanimidad colectiva.

Como se dijo en el capítulo II la participación ciudadana es un factor importante y trascendental en una ciudad, pues son los ciudadanos indirectamente los que gobiernan pues sin ellos no habría ciudad, por tal motivo, el plan de desarrollo quiso resaltar y ampliar la participación ciudadana a través de las Juntas Administrativas Locales, Comités Comunitarios de Desarrollo Integral, Juntas de Acción Comunal, instituciones que representen a la sociedad civil como lo son las ONG's, el Consejo de Medellín, Consejo Municipal de Planeación, entre otros.

Y para esto se actuó mediante la vinculación de las personas a las organizaciones del sector social, a los jóvenes y sobre todo a la comunidad en general a procesos de participación comunitaria, y esto con el fin de propiciar la cultura ciudadana para así contribuir de una u otra manera con la sostenibilidad en los procesos de paz que se hicieron en la ciudad de Medellín.

Es conveniente esta meta que se tenía sobre la participación ciudadana y que para el trabajo es significativo pues da una luz para ver como ha sido la estrategia y manejo de los planes de desarrollo sobre ciertos temas. Por tal motivo, se quiso escudriñar todos los programas en el que la comunicación social fuera la promotora de la convivencia ciudadana y fue en este momento cuando se pensó en la modernización institucional, puesto que es un programa que busca la participación y el convenio de las entidades estatales y no estatales en el diseño, implementación, desarrollo y cumplimiento de las políticas sociales públicas de convivencia y seguridad ciudadana.

La cultura ciudadana además promueve la “educación callejera” la cual consiste en que “la ciudad debe asumir la calle como una universidad que educa las 24 horas del día; una ciudad diurna es una ciudad de medio tiempo. La convivencia en la noche debe ser un derecho tan válido como en el día, debe propiciar condiciones para que los ciudadanos aprovechen la noche creativa y dignamente”⁹⁰, este programa de educación callejera es una educación no formal donde su principal medio son los espacios públicos y los medios de comunicación, y así poder ensanchar las oportunidades de formación para los jóvenes y niños que no tienen los recursos necesarios y suficientes de la ciudad de Medellín.⁹¹

En la segunda línea fundamental tenemos a la *ciudad competitiva*, la cual implica lograr grandes resultados en cuanto a lo que progreso, bienestar y eficiencia se refiere en los servicios públicos, educación, salud, empleo, desarrollo social, etc.

Este también es un aspecto a destacar en el trabajo puesto que una de sus principales metas en este tema era la educación porque:

“La educación es aquella herramienta para lograr la identidad tanto del hombre como de la mujer; pero para tener una buena educación es necesario contar con escuelas que contribuyan y se formen en el centro vital de la comunidad, que den acceso a grandes valores, conocimientos y competencias, una escuela que sea humana, que de una u otra manera le de seguridad a la ciudadanía para las oportunidades sociales. Debe ser una escuela que además de enseñar lo técnico les enseñe a guiar sus vidas, a respetar las diferencias y a ser solidarios, en síntesis, se buscan escuelas para formar buenos ciudadanos.”⁹²

⁹⁰ Plan de desarrollo 2001-2003. Medellín Competitiva.

⁹¹ Plan de desarrollo 2001-2003. Medellín Competitiva

⁹² Plan de desarrollo 2001-2003. Medellín Competitiva

Y el tercer factor al cual se le dio gran importancia en el plan de desarrollo fue el *espacio público* pues este es el lugar propicio para que se promuevan las experiencias, la integración y el intercambio colectivo de los ciudadanos. En consecuencia, lo que se quería con esto era formar ciudadanos que consumieran más ciudad, más cultura y más espacio público.

Estos tres aspectos se constituyen en elementos claves para el buen desempeño y desarrollo en la administración de Luis Pérez, ya que son las tres líneas y pilares fundamentales del plan de desarrollo.

Pero, con los problemas que hoy día nos atañen y que no son nuevos sino que han venido año tras año como lo son por ejemplo, el conflicto en cuanto al orden social, cultural, económico y político de la ciudad, además de esto, existe en Medellín una desintegración enorme en el ámbito social y familiar, y el poco sentido de pertenencia de los ciudadanos sobre su entorno. Todos estos factores indirectamente dificultan la integración y la participación ciudadana en los procesos como la ejecución, gestión y construcción del tejido humano y social de la ciudad de Medellín; por tal motivo es que en este período se realizaron proyectos con miras a promocionar, apoyar y asesorar las organizaciones sociales, a capacitar a las Juntas de Administración Local y se crearon un cierto número de semilleros de acción comunal, para así formar los líderes del mañana con capacidad de dirigencia ciudadana y participativa.

Sin embargo, en Medellín todavía existe por parte de los entes gubernamentales mucho manejo de información y mucha jerarquía que no permite a los ciudadanos ser partícipes en los problemas y soluciones para la ciudad, todavía existe mucha información asimétrica puesto que el régimen político no le da pleno conocimiento a la ciudadanía, además, los gobernantes buscan sus propios intereses sin importar de cierta forma lo que pase con la ciudadanía lo que se ve reflejado en la teoría del agente principal, que como se mencionó en el capítulo I, se centra en los intereses de los actores y en el conflicto que dificulta la colaboración entre ellos. Es decir, el principal le encomienda una parte de su autoridad de decisión al agente, y es acá donde comienzan los problemas de agencia, puesto que el agente tiene más información que el principal, en la economía este concepto también es denominado selección adversa o información oculta.

Como se ha dicho, tanto la seguridad como la justicia ciudadana son responsabilidad del Estado, para poder garantizar a los ciudadanos la posibilidad de realizar las libertades públicas, los derechos y deberes democráticos, mediante el mantenimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo integral. Pero aun en Medellín existe mucha asimetría en la información, ya que los jefes políticos crean “sus propias organizaciones para desplazar a las juntas comunales

y a otros grupos y para manejar los proyectos en beneficio de sus causas electorales”.⁹³

Y es aquí donde entra en juego el papel del ciudadano al hacerle propuestas al Estado con el fin de construir más sociedad, tener la participación en una alianza con todos los sectores sociales, ya que la participación ciudadana es compromiso del gobierno y es un derecho y deber de los ciudadanos para que pueda tener un principio para el fortalecimiento de la unión entre la comunidad y el estado.

Se le debe fortalecer a la participación ciudadana mediante la capacitación y creación de espacios los cuales les permitan y garanticen la intervención en las decisiones relacionadas con el desarrollo del entorno y los grandes proyectos de la ciudad, ayudaría de una u otra manera a tener una ciudad con una mejor gestión con la ayuda de todos los ciudadanos. Y de esta manera poder ir cerrando poco a poco la brecha que se tiene en cuanto a la asimetría en información, pues los ciudadanos se involucrarán cada vez más en la toma de decisiones de la ciudad.

En resumen, es necesario formular planes que conozcan y adopten instrumentos de planificación que garanticen la participación ciudadana en el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas con planes zonales (comunas, corregimientos), planes parciales, planes especiales, planes sectoriales, banco de programas, proyectos de inversiones, entre otros.⁹⁴

Mirando en cifras la administración de Luis Pérez en cuanto a participación se refiere (2001-2003) se pudo ver que el 81% de la población no participa en las organizaciones sociales o políticas de la ciudad por falta de interés y de tiempo “el 56% no conoce espacios para debatir temas de ciudad”, “la gran mayoría de los ciudadanos (93%), no han participado en espacios de debate sobre temas de ciudad”. Acerca de las obras que se han hecho el 80% de los habitantes no han sido consultados.⁹⁵

Es de vital importancia que los ciudadanos se apropien del sentido cultural que tiene la ciudad y así de poco en poco se van desarrollando las competencias necesarias para darle un mayor progreso a la ciudad con la ayuda de la administración, la cual trata de acompañar con estrategias pedagógicas de control social. Y es en este escenario donde se hace sumamente importante el tema de la educación en la ciudad de Medellín, puesto que la educación es de vital importancia para la libertad, la cultura y la dignidad humana de toda la ciudad, si

⁹³ Tomado del balance global de la veeduría de la nación. Pag 28. Fabio Velásquez y Esperanza González. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá, Fundación Corona - Fundación Social - Foro Nacional por Colombia - Banco Mundial - Universidad de los Andes - Corporación Región - Viva la Ciudadanía - Transparencia por Colombia, 2003. Pag. 344

⁹⁴ Plan de desarrollo 2001-2003

⁹⁵ Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín. 2005

no se tiene educación, no se tiene democracia ni equidad y mucho menos crecimiento económico. Y lo que se busca con este plan de desarrollo es una educación con criterios de universalidad y calidad.

La educación que se quiere y se pretende en Medellín según Luis Pérez debe servir para dar paso a un gran cambio donde las condiciones tanto políticas, sociales, económicas y culturales sean iguales, se trata de reducir un poco esa brecha que se tiene en cuanto a condiciones, es decir, tratar de formar una educación para el trabajo y para la vida; salirnos de una vez por todas de ese estereotipo de la educación para las aulas.

La prioridad de la administración en cuanto a educación se refiere, se centra en la educación básica, para que todos los niños y niñas tengan acceso a la escuela básica en igualdad de condiciones. La meta que se tiene es lograr la cobertura educativa total, y para poder lograrlo se optimizó la capacidad instalada y los recursos de los centros educativos, se buscó convenio con las entidades sin ánimo de lucro. Además, se crearon centros educativos especiales, se hicieron pactos de responsabilidad con los padres de familia, alianzas estratégicas con los sectores tanto gubernamentales como no gubernamentales, financieros, etc.

En la administración de Luis Pérez, la educación era una de sus prioridades y aunque los resultados fueron visibles no alcanzaron la meta que se tenían desde un principio. La educación obligatoria tuvo un cumplimiento del 91.3% ya que se hizo un gran trabajo con 1370 niños y jóvenes de la calle.⁹⁶

En este periodo de administración se crearon 39.723 nuevos cupos para estudiantes, donde su mayor porcentaje está en la educación básica primaria con un 44.7% equivalente a 15.475 cupos, siguiendo en este orden en un segundo nivel tenemos la educación básica secundaria con el 36.4% correspondiente a 12.628 cupos, el preescolar cubría el 11.03% y la media con el menor porcentaje de 7.6%.⁹⁷

Medellín es una ciudad que todavía le falta mucho en cuanto a educación, hay que concientizar a las personas sobre todo a los padres de familia para que les inculquen desde pequeños a sus hijos lo importante y necesario que es la educación; si no se tiene esta conciencia por más programas que se hagan no se tendrán los resultados esperados y si se empieza más de la mitad desertan.

Igualmente pasa con la participación ciudadana, si los entes gubernamentales no toman conciencia de que la ciudad es de todos y que todos debemos aportar un

⁹⁶Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín. 2005

⁹⁷Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín. 2005

granito de arena para sacarla adelante no se hace nada por más juntas locales y barriales que hayan pues no las toman en cuenta.

Podemos decir que el plan de desarrollo de Luis Pérez tuvo gran significado en cuanto a la educación, especialmente en la educación básica primaria, pues este era su objetivo: que todos los niños y niñas tuvieran acceso a la educación primaria en igualdad de condiciones. En cuanto a la participación ciudadana trató de formar grupos gremiales y zonales pero mientras el régimen gubernamental no tome a la comunidad en serio no sirve de nada.

3.3. MEDELLÍN, COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2004-2007

Esta es una administración muy interesante, ya que, trata de ejercer basándose en la comunidad, fortalecer el poder local y hacer de éste el mejor compañero de ejecución. Busca la articulación del tejido social, lo público, lo privado y la comunidad. Y formar una ciudad con el compromiso de toda la ciudadanía.

En esta administración hay una clara intención de formar un “contrato social”, brindar espacios e incentivos para la acción colectiva y puede ser un buen escenario de lo que se ha querido moldear en todo el trabajo. Se busca concordancia entre las acciones de todos los agentes enfocados al bienestar colectivo.

“En este contexto, es necesario impulsar la construcción de dinámicas interactivas, en las que las personas se relacionen para identificar y resolver problemas, tomar decisiones y definir prioridades, generar flujos continuos de información, conocimiento y confianza, enfrentar colectivamente los retos del desarrollo, regular conflictos, establecer reglas de juego compartidas, legitimar procesos y decisiones, reducir costos de transacción, fortalecer la institucionalidad y propiciar la integración social⁹⁸”.

Debido a que el plan está en curso no se tienen evaluaciones como para las administraciones pasadas, sin embargo y ya que el interés está en la caracterización y no en la evaluación se tendrán en cuenta los informes de gestión⁹⁹ preliminares, en los cuales se encontró lo siguiente:

En cuanto a gobernabilidad se ha hecho difícil encontrar y propiciar los espacios para la concertación de las nuevas reglas de juego para la sociedad y el gobierno. Ha sido una tarea ardua e incompleta el hacer entender a la comunidad que no es una administración basada en el mandato de las disposiciones de la comunidad sino, que se basa en la concertación, y que la participación ciudadana por si

⁹⁸ Plan de desarrollo de Medellín 2004-2007. “compromiso de toda la ciudadanía” Administración Sergio Fajardo.

⁹⁹ Informe de gestión Enero-Junio 2006. Secretaria de educación. Consejo de Medellín

misma no garantiza que las propuestas presentadas sean viables financiera o socialmente.

Para la administración lo más importante es la participación ciudadana pero no con exigencias sino como partícipes de problemáticas y soluciones, se busca una comunidad transformadora. En general, con este plan se han encontrado todos los elementos necesarios para que se dé un contrato implícito entre gobernante y gobernado, hay disponibilidad de información, espacios para la correcta participación, arreglos institucionales que faciliten la acción colectiva, formación de incentivos para ambas partes comunidad-gobierno, sin embargo, hay unos problemas que opacan este paraíso.

Primero, la comunidad no ha respondido a estos espacios, no hay difusión y conocimiento de lo que se pretende y lo que significa la participación ciudadana, el corto tiempo de la administración y la urgencia de solución de otras problemáticas ha hecho que la difusión sea poca, la información está disponible pero la comunidad no sabe cómo o para qué pedirla.

Segundo, aunque los gobernantes han cambiado paulatinamente en su forma de gobernar, la sociedad civil no se acostumbra a la ausencia de políticas asistencialistas y en varias comunas se han rehusado a participar ya que dicen que la obligación de solucionar los conflictos es del gobierno. Pero la respuesta a las nuevas exigencias debe residir no solo en el esfuerzo de la administración pública, sino que también en el surgimiento de nuevos actores y en el afianzamiento de los pactos colectivos, los cuales examinen el cambio en la dirección que se quiere. Los ciudadanos deben ser conscientes de que el derecho a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores directos y dinámicos del proceso de construcción y transformación¹⁰⁰.

El cambio de paradigma se comienza a presentar pero es de esperarse que no sea inmediato, ya que han sido muchos años de asistencialismo y sobretodo de exclusión de la ciudadanía en el ámbito de la política pública. La formación de cultura ciudadana es una tarea larga y ardua pero se puede decir que se ha avanzado mucho en ésta. Pues esta administración le esta dando la posibilidad a que la ciudadanía a que asuma la responsabilidad de contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida; por medio de proyectos, ideas y acciones. La participación ciudadana fortalece la cultura ciudadana mediante la unión de esfuerzos, para que de esta manera se fortalezca el capital social gracias al trabajo en equipo del estado y la ciudadanía, y así de una u otra manera se empieza a ver que la asimetría en la información es cada vez menor.

¹⁰⁰ Plan de desarrollo de Medellín 2004-2007. "Compromiso de toda la ciudadanía" Administración Sergio Fajardo.

En la parte de educación se ha inmiscuido a las familias y se han creado espacios de interacción con las instituciones educativas y el sector privado; hay una serie de programas complementarios para garantizar la asistencia al colegio como lo relacionado con la nutrición y alimentación y convenios de transporte para aminorar los costos financieros que es una de las grandes causas de deserción.

Sin embargo, en la parte de educación siempre ha habido, y esta administración no es la excepción, un gran problema de información asimétrica. La comunidad no sabe con certeza qué se está haciendo y cómo pueden participar y beneficiarse. La secretaría de educación es consciente de ello y ha tratado a través de los líderes comunitarios de divulgar, pero los esfuerzos no han sido suficientes porque mucha parte de la población no conoce los programas. Además, según el informe de la Secretaría de Educación¹⁰¹ incentivar y comprometer a los ciudadanos con esto programas ha sido difícil, ya que, en comunas vulnerables la prioridad no es la educación en lo que se refiere al ordenamiento de sus necesidades, por tanto, no se ha llegado a la concertación de sus designaciones.

Los proyectos en educación no solo tratan de mejorar infraestructura y ampliar cobertura, sino que se creó un plan de acompañamiento y aunque no se puede extender hasta la educación superior, se ha tratado de llevarlos hasta una parte técnica. Consiste más en un programa de formación integral de seres humanos que de mejoramiento de índices, ésta es la innovación de este plan y aunque el tiempo y la coyuntura no le han permitido expandirse se ha procurado porque sea incluyente y participativo.

A esta administración le faltaron criterios por parte de la comunidad y más divulgación para poder contar con mayor participación y concertación ciudadana. La gobernabilidad realmente se ha dado muy poco, por la misma desinformación mencionada.

ALGUNOS DE LOS PROGRAMAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO

POR UNA CIUDAD MÁS HUMANA PARTICIPACION CIUDADANA

Aunque durante todo el plan se menciona la importancia de la participación ciudadana en los procesos de ejecución de la política social y un poco en lo concerniente al diseño de la misma se pasa por alto que no había una especificación de cómo se realizaría o se propiciaría dicha participación, de igual forma la ciudadanía no estaba conciente del reto y sobretodo del cambio que significaba formar parte de la toma de decisiones políticas. Por estas razones, al

¹⁰¹ Informe de gestión Enero-Junio 2006. Secretaria de educación. Consejo de Medellín

hacer el análisis del plan se es consciente de que no se esperaba que este elemento estuviera presente de la forma que se pretendía.

La experiencia que envuelve el elemento participativo para este período es el llamado proceso de “planeación participativa del POAI” en el cual se asignaron alrededor de \$67.000 millones del Plan de inversiones para el año 2000 y \$47.000 millones para el 2001. Dichos dineros corresponden a proyectos que se deben ejecutar en los diferentes barrios y comunas de la ciudad, a partir de las solicitudes realizadas por los líderes en el proceso, según la cartilla del municipio que ofrece productos institucionales¹⁰².

Esta novedad presentada fue de gran aceptación, ya que los líderes comunales y la comunidad en general se sentían parte importante en la toma de decisiones, la integración de lo local y lo público fue promovida en primera instancia por las instituciones gubernamentales y la administración local que estaba convencida que la ciudad necesitada que cada individuo se apropiara de los proyectos a desarrollar siendo conscientes de que fueron escogidos por ellos mismo.

Sin embargo, la iniciativa no es suficiente para asegurar que los procesos participativos son exitosos o del mismo modo afirmar que el poder local es fortalecido por la participación ciudadana, aunque para este período era una novedad importante había debilidad en esta cooperación y fueron más las falencias encontradas en los foros barriales o asambleas, es por esto, que aunque se adjudicó gran parte del presupuesto la ejecución fue pobre porque la forma como se eligieron los proyectos no fue consistente con la realidad.

La participación que se dio más que de voto fue de presencia, esto es lo que hace poco viable los procesos de ejecución debido a que no tuvo una legitimación completa, ya que, los proyectos no fueron la respuesta a una problemática detectada tras un arduo diagnóstico en el que la comunidad estuvo involucrada sino, que provienen de una lista o “catálogo” propuesto por las secretarías para que las comunidades se adaptaran. El ejercicio debía ser al revés, la comunidad debía presentarle a cada secretaría proyectos sustentados en diagnósticos y no al revés.

“Si bien, este proceso ha generado simpatía en líderes y organizaciones comunitarias que por primera vez se sienten partícipes y protagonistas de la distribución del presupuesto municipal, ha evidenciado también serias dificultades”. Ellas son: (A continuación se detallan estos problemas tomando el diagnóstico de la evaluación que realizó la veeduría al plan de desarrollo 1998-2000 sobre procesos participativos)

¹⁰² Balance general de la Veeduría al plan de desarrollo para la ciudad de Medellín. 1998-2000

1. Se desvirtúa la planeación participativa a través de un proceso carente de un diagnóstico serio y una concertación real en la propia comunidad.

La definición de proyectos y su priorización se hizo de manera acelerada en asambleas barriales de un día, lo que impidió cumplir con lo que realmente debe representar la planeación participativa. Es decir, diagnósticos concensuados y soluciones propuestas desde la comunidad o en asocio con los representantes estatales pero “se presentaron proyectos que fueron avalados en esas asambleas por los equipos técnicos, pero luego se vio su falta de viabilidad, creando numerosos problemas e incluso conflictos en la comunidad ya sea por el liderazgo, por la ejecución de los recursos, por el cambio de ello, etc.”

2. Se desconoce los procesos de planeación zonal que ya existían en algunas partes de la ciudad. No solo hubo un problema en la forma como se organizaron o prepararon las comunidades sino que la administración local en su inexperiencia y “emoción” de la revolución presenciada para los planes participativos no reconoció que implícitamente en algunas zonas de la ciudad se venía trabajando en proyectos realmente necesarios para la comunidad.

“Se privilegian acciones puntuales y algunos proyectos barriales, improvisados y a veces innecesarios, por encima de proyectos largamente analizados y discutidos por las organizaciones en algunas zonas de la ciudad que vienen en procesos de planeación zonal o local de tiempo atrás, con programas y proyectos claramente identificados.

En las asambleas barriales se planteo explícitamente, que ese tipo de proyectos zonales o comunales no tenían cabida y que sólo era posible hablar de proyectos barriales. Con eso se desconoció todo el esfuerzo de la comunidad, de sus líderes y organizaciones y de las propias entidades públicas y privadas que han apoyado ese tipo de procesos y que esperaban poder colocar sus proyectos precisamente en el Plan Operativo Anual de Inversiones con culminación de su proceso.”

4. se hace una convocatoria que deja por fuera a muchas organizaciones y a barrios enteros que por tanto no participan de esa inversión para el año 2000.

Para el año 2001 se supera parcialmente.

Se privilegia a organizaciones tradicionales de la ciudad como las Juntas de Acción Comunal, aunque el año 2000 se abrieron inscripciones a otras organizaciones. Hay una gran dificultad para escoger a las organizaciones más representativas de los barrios dada la alta atomización organizativa y el poco nivel de reconocimiento de estas e los barrios.

5. Las secretarías plantean una estrecha y limitada oferta de actividades o productos de la cual había que elegir Se desconocieron las grandes diferencias de necesidades en los barrios, cerrando las posibilidades a una planeación a un planeación que respondiera a las necesidades reales.

7. Los numerosos problemas señalados llevaron a una lenta y baja ejecución Los diferentes problemas señalados y la falta de viabilidad técnica de los proyectos,

obligaron a repetir las asambleas barriales en muchos casos, generando un gran desgaste en el municipio y en la propia comunidad, para definir en que otro proyecto se invierten los recursos. en los últimos meses la ejecución se aceleró con la consiguiente saturación de actividades en las comunidades.

La participación que se logró fue una especie de formalismo porque de las asambleas no hubo contratos reales en ejecución, no se estableció un vínculo contractual tomando como referencia que no se instituyeron relaciones entre agente y principal.

EDUCACION

La educación fue uno de los ítems mas mencionados en el plan de desarrollo 1998-2000, ya que la revolución que se pretendía para la ciudad y la cultura de la época estaba íntimamente ligada con la formación de los individuos. La educación permitiría el reconocimiento de las dificultades o falencias de la ciudad como modelo educador, así mismo remitiría al aprovechamiento de la experiencia que por medio de la educación se adquiriera.

OBJETIVOS

- Elevar la calidad de vida de la población, mejorar la convivencia y fortalecer los procesos de socialización en el Municipio de Medellín, a través de la prestación del servicio educativo con cobertura total, la modernización y ampliación de las plantas físicas de escuelas y colegios y el suministro de tecnologías apropiadas.
- Estimular y apoyar la investigación y la formación de investigadores, para mejorar la calidad educativa de acuerdo con las necesidades del medio.
- Articular los procesos de enseñanza y de aprendizaje, de acuerdo con las exigencias sociales, laborales y del desarrollo, para garantizar mayores posibilidades al educando en el mercado de trabajo.
- Fortalecer los Núcleos Educativos y la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales, como elementos de apoyo en los procesos de planeación y gestión y mejorar la comunicación entre la administración y la comunidad educativa, para consolidar la libre expresión de las ideas y los proyectos originados en las aulas.
- Hacer de la escuela el escenario donde se cree y recreen los hechos culturales que fundamentan la formación de jóvenes y niños, el pluralismo ideológico, el reconocimiento de la diferencia, la participación ciudadana y la convivencia.

META

- Crear 50.000 cupos escolares en los niveles de educación básica y media.

PROGRAMAS

Universalización de la Educación Básica. “Pretende ampliar las oportunidades de acceso a la educación a la población en edad escolar en los niveles de la básica y la media. Se esperaba crear 50.000 cupos escolares, mediante la

construcción de aulas y nuevos establecimientos, la creación de plazas docentes y contratación de la prestación del servicio con entidades sin ánimo de lucro.

Dentro de este programa, también se dará atención a personas con necesidades educativas especiales (limitaciones auditivas, visuales y personas con retardo mental leve y moderado) y con talentos excepcionales, para lo cual se elaborará un plan gradual de atención que vincule en sus proyectos a todas las instituciones de carácter formal y no formal de la ciudad, con el ánimo de garantizar el acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo de esta población”¹⁰³.

Este fue uno de los programas mas importantes, ya que, los lineamientos generales del plan apuntan a una ciudad educadora y educada, es decir, lograr que cada individuo cuente con la oportunidad y le sea posible acceder a una instancia educativa.

Mejoramiento de Calidad y Modernización de la Institución Educativa.

“Pretende la formación continuada de los educadores y su motivación, para que puedan asumir los retos de la nueva educación y desenvolverse en el campo de la investigación. Se busca transformar las condiciones materiales y tecnológicas de las instituciones educativas, con el suministro de recursos modernos para la enseñanza, el aprendizaje, la experimentación y la investigación. Así mismo, se desarrollará desde los niveles de preescolar, básica y media, el programa Inglés como segunda lengua y se continuará apoyando a las Escuelas de Artes y Oficios de Alta Tecnología (EATEC).

Comprende los siguientes subprogramas: Modernización de la Escuela. Comunicación, Perfeccionamiento y Desarrollo del Maestro (Incentivos a docentes, directivos docentes y administrativo; Formación de investigadores). Innovación Científica y Tecnológica (Colegios Piloto de Futuro). Plan de Choque Educativo”¹⁰⁴.

Este último pretende desarrollar proyectos de refacción y mantenimiento de establecimientos, a través de las Secretarías de Educación y Obras Públicas Municipales y de la Unidad Ejecutora. Este programa esta dirigido a la modernización de la infraestructura educativa contando como estas instalaciones y capital humano, el capital humano fue vital, ya que la modernización de éste se refería a la recapacitación, pero sobretodo al cambio vanguardista en la forma como se provee la educación en las aulas de la ciudad.

Otros Programas de Calidad Educativa:

¹⁰³ Plan de Desarrollo para Medellín 1998-2001. Administración Juan Gómez Martínez

¹⁰⁴ Plan de Desarrollo para Medellín 1998-2001. Administración Juan Gómez Martínez

Los programas alternos a las líneas principales se diseñaron como complementos para facilitar el cumplimiento de las metas principales, es decir, programas nutricionales y de apoyo económico que incentivaban la asistencia a las instituciones educativas por parte de jóvenes y familias y con esto se trataba de combatir la deserción que en la mayoría de los casos se presenta por problemas económicos o de desnutrición. Sin embargo, estos programas tendieron a confundirse con programas asistencialistas ya que estaban diseñados para proveer sin contraprestación visible por parte del receptor, lo que hacía que la población en general no se comprometiera con el plan.

Educación No Formal para el perfeccionamiento de la persona humana. “Hoy en día la educación no va sólo dirigida hacia el conocimiento si no también a perfeccionar la capacitación personal para la generación de empleo y a favor de la productividad y el progreso de la población. El conocimiento, la reafirmación de los valores, la educación ambiental la capacitación para el desempeño laboral son para la Administración Municipal punto de encuentro y refuerzo al sistema formal, así como una complementariedad que se articula al desarrollo cultural”¹⁰⁵. Este quizás fue el único programa que se realizó de fortalecimiento cultural enfocado en la educación, se trataba de recuperar el valor de la educación y tratar de impregnarlo en las personas, tomar conciencia de lo importante que sería tener ciudadanos educados y partícipes en las decisiones de la comunidad.

Municipalización de la Educación. “El Municipio asume el reto de avanzar de manera gradual en el proceso de municipalización de la educación. Para cumplir con este propósito diseñó un plan de trabajo conjuntamente con la Secretaria de Educación y Cultura Departamental tal como está dispuesto en la Ley 60 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Así mismo, se están cuantificando los recursos que se deben apropiar para cumplir con el plan de trabajo, el cual debe estar culminado durante el trienio de gobierno”¹⁰⁶.

Apoyo Económico para Estudiantes. Se propone la creación del Banco de Financiación de Crédito Educativo, el cual, mediante un sistema de crédito fácil, permitirá el acceso de los jóvenes de las clases menos favorecidas al sistema educativo, en los niveles medio, técnico y superior. De igual forma se pretende, ampliar las oportunidades educativas de ingreso a la educación superior, mediante el desarrollo de una estrategia concertada con las instituciones de educación superior, para ampliar las fronteras y acoger las propuestas que se tengan de descentralizar el servicio.

En lo concerniente a Educación los lineamientos fueron incrementar cobertura y mejorar la calidad en la ciudad. Los logros de este plan tienen percepciones

¹⁰⁵ Plan de Desarrollo para Medellín 1998-2001. Administración Juan Gómez Martínez

¹⁰⁶ Plan de Desarrollo para Medellín 1998-2001. Administración Juan Gómez Martínez

encontradas. “Para el 53% de los docentes, esta y otras acciones contribuyeron a mejorar la cobertura pero incidieron negativamente en la calidad de la capacitación impartida en la ciudad. Para un 12% se han producido los dos efectos: mejora en la cobertura y la calidad”¹⁰⁷.

“Uno de los objetivos de las acciones adelantadas en el campo educativo, es el de propender por mejorar la calidad de vida de la población involucrada en dichos programas y la convivencia de la población en general. A este respecto este objetivo estuvo lejos de lograrse. Sólo para el 19% hubo avances significativos en este aspecto, en tanto que para un 46% las acciones no se correspondían con los propósitos para ellos trazados”¹⁰⁸. Esto hace referencia al distanciamiento de los programas diseñados con la realidad evaluada, es decir, la poca congruencia de los programas y la ausencia de motivación en la población repercutieron negativamente en la ejecución del programa al no lograr integrar la comunidad con las metas trazadas.

Una corta evaluación de la ejecución de este plan se presenta a continuación (tomada del Balance General de la Veeduría al Plan de Desarrollo para Medellín 1998-2000):

“La administración de la ciudad en el periodo 1998 – 2000 ejecutó un total de \$102.103 millones de pesos, de 1998, en los programas para inversión educativa. La inversión propuesta dentro del Plan de Desarrollo, en programas y proyectos educativos y culturales, era del orden de \$201.172 millones, y de acuerdo con los resultados a diciembre del 2000, la meta propuesta se alcanzó en un 50.4%. la ejecución de proyectos y programas educativos se alcanzó en un 51.7%, frente a lo programado en el Plan de desarrollo, en tanto que la inversión en programas culturales alcanzó una ejecución del 47% frente a lo previsto. en cada uno de los años del Plan de Desarrollo 1998 – 2000 la inversión en infraestructura fue el componente al cual se destinó la mayor proporción del presupuesto. De acuerdo con el estudio de la Contraloría General de Medellín, al 2000 había alrededor de 79 establecimientos educativos a la espera que se concluyeran los trabajos para su entrega definitiva en las condiciones inicialmente planeadas para la misma.

También según la Contraloría, el estado de los establecimientos educativos entre 1998 y 1999 empeoró, pues se pasó de un 12% de establecimientos en mal estado a un 18% y de 49% en buen estado a 36%.

Este estudio se hizo mediante varias visitas para mirar el estado físico de las instituciones educativas. Dice además la Contraloría: “ El 16% de los establecimientos representan peligro tanto para la comunidad estudiantil como para el docente, debido al alto grado de deterioro que presentan sus instalaciones” . “ De las observaciones se puede deducir que al 86.4% de los

¹⁰⁷ Encuesta de educación, Balance general de la Veeduría al plan de desarrollo de Medellín 1998-2000

¹⁰⁸ Encuesta de educación, Balance general de la Veeduría al plan de desarrollo de Medellín 1998-2000

establecimientos educativos, Edúcame no les hace mantenimiento, ni les asigna recursos para que ellos mismos lo ejecuten.” Uno de los factores que ha incidido en esta situación, es la baja ejecución de los recursos asignados para obras de infraestructura, la cual como se presentó antes, y que en términos reales, es del 39% en 1998, 51.7% en 1999 y 68.3% durante el 2000.

COBERTURA EDUCATIVA

El Programa de Ampliación de cobertura se desarrolló a través de tres estrategias:

- Eficiencia interna del sistema (uso racional y óptimo del recurso existente en los colegios oficiales, es decir, capacidad instalada: relación alumno - aula y alumno - docente).
- Creación de nuevas plazas (nuevos docentes y nuevos grupos).
- Contratación del servicio con instituciones privadas. Eficiencia interna del sistema: Según datos entregados por Secretaría de Educación, se crearon por eficiencia interna del sistema 3.579 cupos en 1.998 y 2.663 en 1.999 para un total de 6.242. Esta estrategia debe desarrollarse con sumo cuidado pues si la racionalización deja a cada aula de clase con 45 o más alumnos puede traer graves implicaciones en la calidad educativa.

Se ha encontrado además, que debido a las dificultades del programa de ampliación de cobertura en el Departamento Antioquia, muchos alumnos de la ciudad de Medellín inscritos en el programa departamental, se están quedando sin cupos, y desde el Municipio no hay capacidad suficiente para responder a esta demanda.

La ampliación de cobertura es claramente un programa que desborda el período de gobierno y que requiere de un plan de sostenibilidad financiera a mediano y largo plazo, pues de lo contrario se puede retroceder rápidamente y convertirse en una estrategia apenas coyuntural, como se está viendo ya en el departamento de Antioquia.

En conclusión, se crearon entre 1.998 y 1.999 un total de 21.702 nuevos cupos entre contratación con privados, creación de plazas docentes y eficiencia interna del sistema”¹⁰⁹.

MEDELLÍN COMPETITIVA

En el plan de desarrollo de Luis Pérez se destacan algunos programas encaminados a la educación y la participación ciudadana que es el tema que compete en el trabajo sin dejar de lado las otras vertientes como es la salud, la vivienda, el espacio público, entre otros.

¹⁰⁹ Balance general de la Veeduría al plan de desarrollo de Medellín 1998-2000

Se empezara con un breve recuento sobre algunas de las políticas implantadas en el tema de educación y se tiene como programas:

- **La ciudad se enseña:** este fue creado primordialmente para la educación callejera; en donde se “adelantarán diversas campañas para el rescate de los valores fundamentales, desarrollo de actitudes de convivencia, respeto a los demás y a lo público, para lo cual se hará uso de la radio, la televisión, la prensa, así como los diferentes espacios urbanos, centros culturales, medios de transporte como el Metro, la señalización y las diferentes redes de entidades educativas y culturales.”¹¹⁰ Todas estas campañas hechas con la educación callejera serán coordinadas y dirigidas por la Conserjería para la Cultura Ciudadana.

- **Servicio social universitario:** el propósito de este programa es articular a los estudiantes de últimos semestres para que se acojan a programas de servicio social y voluntario; para de este modo empezar hacer una labor integral y sostenible, y para el cumplimiento de esta se le pidió el favor a las universidades que hicieran un diagnostico de cada zona en la cual se iba a trabajar para saber cual era la situación y zona mas apremiante. Y como el anterior programa también estaría coordinado por la Consejería para la cultura ciudadana.

- **Cobertura total:** con este programa lo que se quiere es que todos los niños sin discriminación de razas, edad y sexo tengan acceso a la educación primaria en igualdad de condiciones, y la meta era lograr la cobertura total, aunque esta meta no se cumplió en el 100% si avanzo mucho. Y para esto era necesario la “optimizará la capacidad instalada y los recursos de los centros educativos de la ciudad. Se buscará vincular a este programa las entidades sin ánimo de lucro, para que presten el servicio educativo mediante contratación, convenios, cofinanciación, contraprestación de servicios, tutorías empresariales, prácticas universitarias y otras modalidades permitidas por la ley.”¹¹¹

- **Educación obligatoria:** para este se realizaran estrategias de sensibilidad, reeducación y educación básica superior, mediante programas recreativos y culturales, de cobertura y calidad educativa.

- **Mejoramiento en equidad y calidad:** hay que ir poco a poco mejorando la calidad de la educación en Medellín mediante la reestructuración de los contenidos, para que tanto los alumnos como los profesores tengan mejores resultados. “Se incorporara el programa Red de Escritores de Medellín, con el cual se realiza una intervención en el área de literatura para incentivar la lengua materna como área fundamental y fomentar la escritura en los establecimientos educativos de Medellín. Con subprogramas como: Humanización de la escuela, formación en ciencia y tecnología, promoción del maestro, lenguas distintas al

¹¹⁰ Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín.

¹¹¹ Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín.

español, gran comisión de educación, revolución en la educación para el trabajo, igualdad en el sistema educativo”¹¹²

- **Universidad electrónica nocturna:** conocida también como universidad sin distancias, este programa fue diseñado para que las personas puedan acceder a la educación a cualquier hora y lugar, sin necesidad de asistir a un aula, y este programa se llevara a cabo mediante “alianzas con las universidades y entidades de educación superior para realizar programas ofrecidos a través de medios multimediales, realizar, mediante convenio, programas académicos universitarios apoyados en recursos electrónicos de aprendizaje, formación de estudiantes con competencias para el desempeño laboral, por medio de programas académicos, apoyados en las modernas tecnologías de la comunicación, alianzas estratégicas con universidades locales, nacionales y extranjeras para la formación avanzada de educadores y personal administrativo municipal y continuación del programa de estímulos para los mejores bachilleres, y otorgar nuevos estímulos durante el trienio”¹¹³

- **Banco de préstamos universitarios:** el fin de este programa es prestarle la plata a los estudiantes que van a ingresar a la diversidad para que así puedan tener acceso y se vaya mermando la deserción.

En cuanto a los programas desarrollados en el ámbito de la participación ciudadana se tienen:

- **Red de mesas barriales de convivencia:** mediante esta red lo que se quiere es que se las organizaciones del sector social, los jóvenes, adultos, y en general toda la comunidad hagan parte del proceso de participación comunitaria, para que de este modo se den los espacios necesarios para la cultura ciudadana y de una u otra manera contribuyan a la sostenibilidad de los asuntos de la ciudad, este programa será guiado por la arquidiócesis de Medellín, bajo la supervisión de la Conserjería de Cultura Ciudadana.

- **Modernización institucional:** con este programa lo que se buscaba era la articulación de la participación ciudadana con las entidades ya sean de carácter estatal o no estatal en el diseño e implementación de la política social en cuanto a la convivencia y seguridad ciudadana, este programa será dirigido por las secretarías de Desarrollo Comunitario y el Gobierno.

- **Monitoreo y evaluación de los programas:** este programa “pretende realizar un monitoreo y evaluación permanente de los programas de convivencia y

¹¹² Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín.

¹¹³ Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín

seguridad, lo que permitirá efectuar los ajustes oportunos a los mismos y medir los impactos sociales, con participación ciudadana”¹¹⁴.

- **Apoyo a la autogestión:** mediante este se estimularán proyectos comunitarios que promuevan la participación, convivencia e integración entre los mismos ciudadanos mediante “pequeñas obras de desarrollo por autogestión, fomento y asesoría a empresas del sector solidario, fortalecimiento empresarial y de mercadeo, promoción, apoyo y asesoría a las organizaciones sociales.”¹¹⁵

- **Apoyo a las nuevas organizaciones participativas:** el propósito de este programa es realizar proyectos que asesoren y apoyen las organizaciones sociales, y además tiene proyectos específicos como: “Fortalecer y asesorar a organizaciones constituidas capacitar personas vinculadas a organizaciones comunitarias, capacitar los ediles de las Juntas Administradoras Locales, conformar redes sociales, una en cada comuna y corregimiento, capacitar líderes para trabajar mancomunadamente en iniciativas de paz y convivencia, capacitar personas pertenecientes a las minorías étnicas, para mejorar los lazos de comunicación, su conciencia colectiva y la convivencia social”¹¹⁶

MEDELLÍN, COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA

En este plan de desarrollo la educación y participación ciudadana son factores importantes y primordiales, sin dejar de lado los otros elementos como son el desarrollo social, la salud, el transporte, entre otros. Se nombrarán algunos de los programas en educación y participación ciudadana que están en curso, pues es el tema del trabajo.

- **Acceso e Inclusión:** Con este programa se le quiere hacer énfasis a las oportunidades en la formación de educación, especialmente a los niños y jóvenes más necesitados ya que todos los ciudadanos tiene el derecho a la educación en esta administración se les brinda ese derecho con calidad y pertinencia, mediante una “política de inclusión y retención escolar, que incremente el nivel de escolaridad de los jóvenes en la educación media.”¹¹⁷ Uno de los proyectos que se tiene es el que todos los jóvenes tenga acceso a la educación secundaria.

- **Calidad y pertinencia:** es este mundo cada vez más globalizado se hace necesario la educación pero con características y habilidades para la competencia tanto en la forma de pensar como en el interactuar con los demás, y es en este programa el que se encarga de darle esas competencias a los niños y los jóvenes

¹¹⁴ Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín.

¹¹⁵ Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín.

¹¹⁶ Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín.

¹¹⁷ Plan de desarrollo de Medellín 2004-2007. “compromiso de toda la ciudadanía”

de la ciudad mediante la formación del talento humano. Dentro de este programa existen varios proyectos y algunos de ellos son: mejorar los colegios, el apoyo al aprendizaje mediante las bibliotecas públicas, aumentar la capacidad de los actores educativos.

- **Modernización y Descentralización:** este programa pretende “modernizar y descentralizar la Secretaría de Educación para el cumplimiento de la misión y objetivos corporativos orientados a garantizar una educación de calidad y pertinencia, articulando las instancias y agentes educativos”¹¹⁸

En cuanto a participación ciudadana se tiene:

- **Formación ciudadana para el desarrollo local y la construcción de lo público:** mediante este programa se fortalecerá el capital social, tomando en cuenta las decisiones y consideraciones de la ciudadanía, para que de esta manera se vayan acercando cada vez más los ciudadanos y el gobierno mediante proyectos públicos.

- **Planeación y presupuestos participativos:** mediante el presupuesto participativo se busca darle fortalecimiento a la democracia, para que pueda incidir de una u otra manera en las decisiones del gobierno, e indirecta mente en el presupuesto para ir formando una ciudad con un nuevo modelo de gestión pública donde lo primordial sea la participación democrática y el desarrollo y progreso de la ciudad.

- **Comunicación pública para la convivencia y la participación ciudadana:** por medio de este se le brinda a la ciudadanía el apoyo para que tengan libre acceso a la información y que dicha información sea suficiente para que los ciudadanos puedan intervenir con sus propuestas en cuanto a la convivencia ciudadana mediante “programas que favorezcan la inclusión de los ciudadanos y las ciudadanas, el reconocimiento y la valoración de la diversidad de saberes, de conocimientos y formas de relacionarse.”¹¹⁹

- **Modernización y transformación de organismos de seguridad y justicia:** con este programa se busca dar un mayor acercamiento entre el Estado y la ciudadanía, para que de esta manera se empiece a mermar la brecha en los conflictos entre gobernantes y gobernados.

¹¹⁸ Plan de desarrollo de Medellín 2004-2007. “compromiso de toda la ciudadanía”

¹¹⁹ Plan de desarrollo de Medellín 2004-2007. “compromiso de toda la ciudadanía”

CUADRO RESUMEN DE LOS PLANES DE DESARROLLO CON ALGUNOS PROGRAMAS

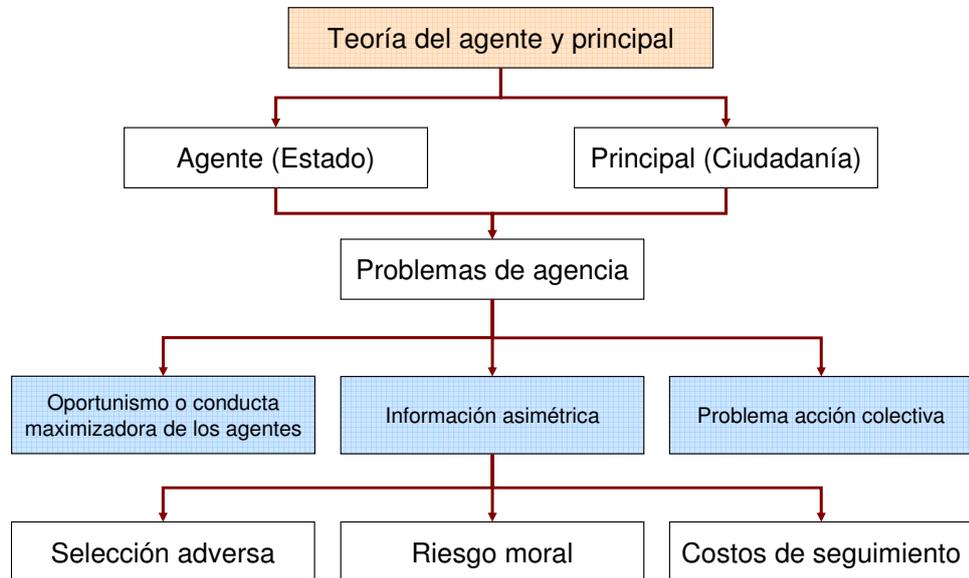
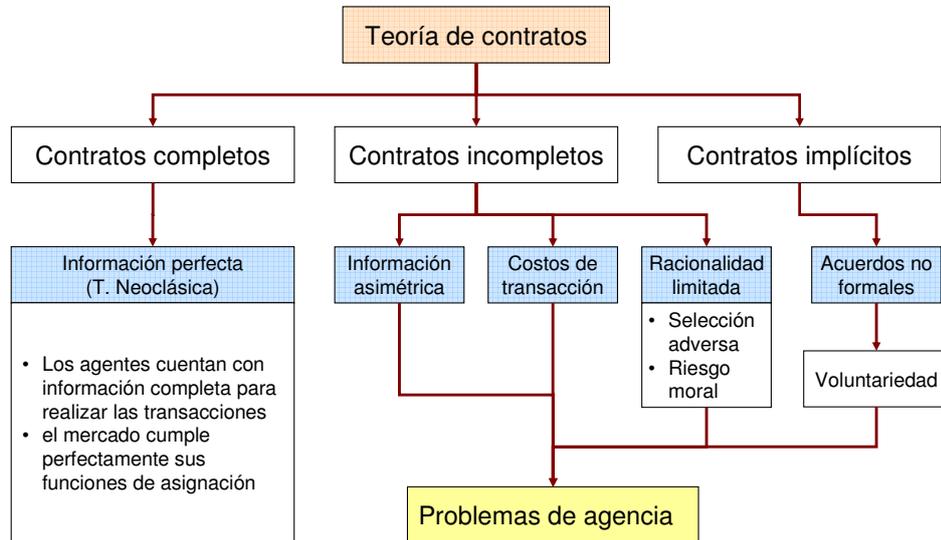
PERIODO	PROGRAMA	EVALUACION	PARTICIPACION CIUDADANA	PERCEPCION DE LA CIUDADANIA (Tomado de la Encuesta de la Veeduría al plan 1998-2001)
1998-2000	<p>Universalización de la Educación Básica: Pretende ampliar las oportunidades de acceso a la educación a la población en edad escolar en los niveles de la básica y la media. Se espera crear 50.000 cupos escolares, mediante la construcción de aulas y nuevos establecimientos, la creación de plazas docentes y contratación de la prestación del servicio con entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>Mejora en la calidad y modernización de la institución educativa: Pretende la formación continuada de los educadores y su motivación, para que puedan asumir los retos de la nueva educación y desenvolverse en el campo de la investigación. Se busca transformar las condiciones materiales y tecnológicas de las instituciones educativas, con el suministro de recursos modernos para la enseñanza, el aprendizaje, la experimentación y la investigación.</p>	<p>Durante el trienio 1998 – 2000, la principal prioridad tanto en la asignación de recursos como en la ejecución es la realización de obras de infraestructura. A este concepto se destino durante el periodo un total de \$ 59.356 millones, en tanto que en los demás programas de la Secretaria, el total ejecutado asciende a \$ 52.556 millones. Pese a la fuerte inversión en infraestructura, existe en la ciudad un gran número de obras inconclusas.</p> <p>De acuerdo con el estudio de la Contraloría General de Medellín, a 31 de Diciembre de 2000, alrededor de 79 establecimientos educativos estaban a la espera de que se concluyera los trabajos para su entrega definitiva en las condiciones inicialmente planeadas para la misma. También según la Contraloría, el estado de los establecimientos educativos entre 1998 y 1999 empeoro, pues se paso de un 12 % de establecimientos en mal estado a un 18% y de 49 % en buen estado a 36 %. Este estudio se hizo mediante varias visitas para mirar el estado físico de las instituciones educativas. Las Obras de infraestructura de la Secretaria de Educación son Ejecutadas por medio de la Secretaria de Obras Publicas y EL INVAL.</p> <p>Lo anterior pese a contar la Secretaria de Educación con personal operativo y calificado para la realización de estas labores. Lo anterior fuera de la duplicidad en funciones al interior del mismo municipio genera ineficiencias, retrasos y sobrecostos en la realización de las obras. Las metas en cobertura no se cumplen. La inversión propuesta dentro del Plan de Desarrollo, en programas y proyectos educativos y culturales, era del orden de \$201.172 millones, y de acuerdo con los</p>	<p>Lo referente a participación ciudadana solo se relaciona con los estamentos educativos, es decir, la comunidad no tuvo injerencia en las decisiones respecto de cada programa o asignación presupuestal en lo que respecta a educación. Por ello, cuando hablamos de participación nos referimos a la inclusión de las instituciones educativas y de los docentes en lo que concierne a diagnóstico y ejecución de política educativa.</p> <p>Según la encuesta realizada por esta Veeduría⁶, el 19.5 % de los encuestados considera que la Administración 1998 – 2000 hizo mucho por apoyar e incentivar la capacitación de los docentes. El 80.5% considera que hizo muy poco o nada por ello.</p> <p>Sobre participación de los docentes en programas de investigación, el 11% considera que se hizo mucho y el 89 % considera que se hizo muy poco o nada por ello El 53 % considera que se incremento la cobertura reduciendo la calidad y solo el 12 % considera que se mejoraron la calidad y la cobertura.</p>	<p>El 40.6% de los entrevistados no ha habido mejoras en la calidad de la educación, como era un propósito del Plan de Desarrollo. Para un 22% de los ciudadanos la calidad de la educación ha mejorado poco, en tanto que para el 20.9% ésta ha desmejorado durante el último trienio.</p> <p>Tomando los tres sectores más bajos en materia de ingresos, e incluso para el nivel 4, la mayoría de la población opina que la calidad de la educación ha permanecido igual durante los tres últimos años.</p> <p>Ha existido una mejora importante o leve en la calidad educativa para 57.7% y 100% de la población de estratos 5 y 6 respectivamente. Por estratos, son los más bajos los que mayores niveles de insatisfacción presentan. Así, para los niveles uno, dos y tres, los servicios de salud en la ciudad han desmejorado para el 48.6%, 58.8% y 63.2% respectivamente. Para la mayor parte de los habitantes de sectores con nivel de estratificación cinco y seis las posibilidades de acceso a los servicios de salud permanecen igual a los niños anteriores.</p>

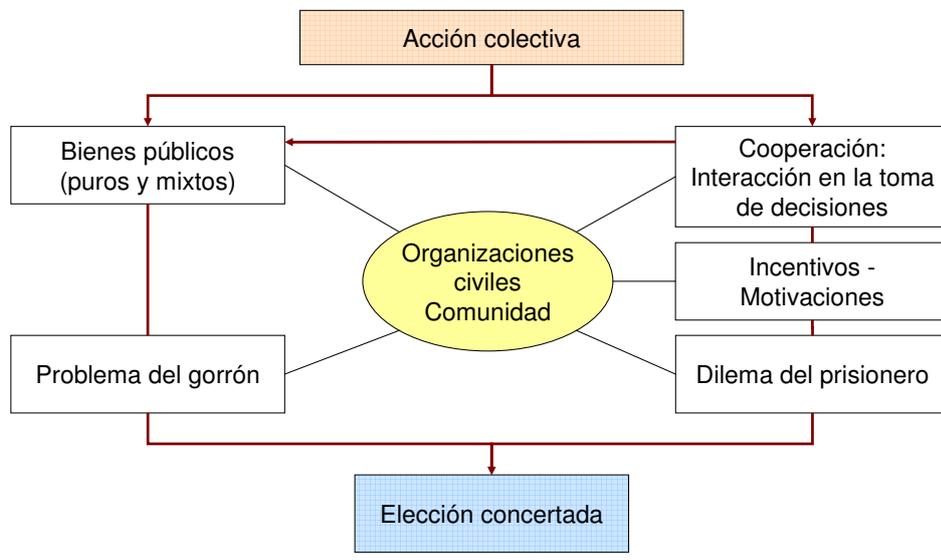
PERIODO	PROGRAMA	EVALUACION	PARTICIPACION CIUDADANA	PERCEPCION DE LA CIUDADANIA (Tomado de la Encuesta de la Veeduría al plan 1998-2001)
		resultados a diciembre del 2000, la meta propuesta se alcanzó en un 50.4%. La ejecución de proyectos y programas educativos se alcanzó en un 51.7%, frente a lo programado en el Plan de desarrollo, en tanto que la inversión en programas culturales alcanzó una ejecución del 47% frente a lo previsto.		
PERIODO	PROGRAMA	EVALUACION	PARTICIPACION CIUDADANA	PERCEPCION DE LA CIUDADANIA (Tomado de la Encuesta de la Veeduría al plan 1998-2001)
2001-2003	<p>Cobertura total: Con este programa lo que se quiere es que todos los niños sin discriminación de razas, edad y sexo tengan acceso a la educación primaria en igualdad de condiciones, y la meta era lograr la cobertura total, aunque esta meta no se cumple en el 100% si avanza mucho. Y para esto era necesario la "optimizará la capacidad instalada y los recursos de los centros educativos de la ciudad. Se buscará vincular a este programa las entidades sin ánimo de lucro, para que presten el servicio educativo mediante contratación, convenios, cofinanciación, contraprestación de servicios, tutorías empresariales, prácticas universitarias y otras modalidades permitidas por la ley."</p> <p>Educación obligatoria: Para este se realizaron estrategias de sensibilización, reeducación y educación básica superior, mediante programas recreativos y culturales, de cobertura y calidad educativa.</p> <p>Mejoramiento en equidad y calidad: Hay que ir poco a poco mejorando la calidad de la educación en Medellín mediante la reestructuración de los contenidos, para que tanto los alumnos como los profesores tengan mejores resultados. Se incorporará el programa Red de Escritores de Medellín, con el cual se realiza una intervención en el área de literatura para incentivar la lengua materna como área fundamental y fomentar la escritura en los establecimientos educativos de Medellín.</p>	<p>Se crearon 39.723 nuevos cupos para estudiantes durante el trienio. El mayor aporte en crecimiento de la oferta educativa por ampliación de cobertura se sitúa en el nivel de básica primaria con 15.475 cupos, esto es un 44.7%; le sigue la educación básica secundaria con 12.628 cupos que representan el 36.4%; el preescolar aporta el 11.03% y la media, el 7.6%. Sin embargo, buena parte de este esfuerzo se pierde por problemas de eficiencia del sistema educativo y por falta de acciones complementarias que garanticen la asistencia y permanencia en la escuela.</p> <p>-En educación obligatoria se hizo un trabajo meritorio al atender 1.370 jóvenes y niños de la calle, con un cumplimiento de la meta en un 91.3%.</p> <p>-En cuanto a equidad y calidad se evidenció que acciones de cierto alcance estructural no se ejecutaron, como por ejemplo el acompañamiento a la recontextualización de los Planes Educativos Institucionales (PEI). Los resultados por planteles denotan una gran inequidad, desfavorable para los establecimientos públicos.</p>	<p>En materia de responsabilidad y participación ciudadana, resaltan el que "la mayoría de los ciudadanos, no sabe qué es un Plan de Desarrollo"; el 60% de los encuestados así lo evidencia, con mayor índice en estrato bajo, seguido del medio y alto. El 92% no conoció la invitación a participar del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, con comportamiento similar en todos los estratos.</p> <p>El 81% en total, con porcentajes decrecientes del estrato bajo al alto, no participa, de alguna forma, en organizaciones sociales o políticas de la ciudad por falta de interés y de tiempo.</p> <p>El 56% no conoce espacios para debatir temas de ciudad, la gran mayoría de los ciudadanos (93%), no ha participado en algún espacio de debate sobre temas de ciudad". Acerca de las obras que se han ejecutado en la ciudad, percibe el 80% de los habitantes de Medellín que la gran mayoría, no ha sido consultada, ni que se hayan concertado proyectos para incluirlos en el presupuesto municipal,</p>	<p>"Los habitantes están satisfechos con la educación que reciben", así lo percibe el 86% de los encuestados. El 69% de ellos, por otro lado, se encuentra entre satisfecho y completamente satisfecho con los servicios que les ofrece el Sisbén, mientras que el 76% los considera de entre buena y muy buena calidad.</p> <p>el 52%, mayoritariamente de los estratos bajo y medio, en su orden, manifestaron interés en participar en procesos de veeduría ciudadana, para que la gestión de la administración municipal de Medellín produzca cada vez mejores resultados para la ciudad.</p>

PERIODO	PROGRAMA	EVALUACION	PARTICIPACION CIUDADANA	PERCEPCION DE LA CIUDADANIA (Tomado de la Encuesta de la Veeduría al plan 1998-2001)
			el 75%.	
PERIODO	PROGRAMA	GESTION	PARTICIPACION CIUDADANA	
2004-2007	<p>Acceso e inclusión: Ofrecer oportunidades de formación para todos, garantizando el derecho a la educación con calidad y pertinencia, mediante una política de inclusión y retención escolar, que incremente el nivel de escolaridad de los jóvenes en la educación media.</p> <p>Calidad y pertinencia: Potenciar las competencias y habilidades de pensar, saber hacer de los niños, niñas y jóvenes para interactuar con los demás, formar ciudadanos del mundo en la sociedad del conocimiento y propiciar el desarrollo local mediante la formación del talento humano.</p> <p>Modernización y descentralización: modernizar y descentralizar la Secretaría de Educación para el cumplimiento de misión y objetivos corporativos orientados a garantizar una educación de calidad y pertinencia, articulando las instancias y agentes educativos</p>	<p>Acceso El municipio de Medellín ha alcanzado una cobertura muy alta en la educación básica primaria y elevada en la secundaria, aunque insuficiente en la media; los retos se sitúan principalmente en el preescolar, especialmente en la atención a la población infantil entre 3 y 4 años y en la educación superior, tal como se observa con la información del Censo 2005 (Dane).</p> <p>Permanencia A pesar de los avances en la asistencia escolar, no ha aumentado significativamente la retención de los estudiantes en el sistema educativo, particularmente a partir del grado 6°. De cada 100 estudiantes que empiezan el primer grado de primaria, 80 terminan a tiempo sin deserción y repitencia el grado 5°, 60 concluyen el grado 9° y 55 culminan el grado 11°</p> <p>Indicadores de calidad de la educación En Medellín, a pesar de la mejora en los logros de los estudiantes, se requieren mayores esfuerzos de todo el sector educativo para que los niños y niñas, independientemente de su condición socioeconómica y cultural reciban una educación de calidad que los prepare para continuar la educación postsecundaria, desempeñarse como buenos ciudadanos con competencias para participar en la sociedad en igualdad de condiciones</p>	<p>La concepción de la participación ciudadana debe asumir un renovador enfoque bajo el criterio de responsabilidad compartida que desestime las tendencias individualistas en lo social y clientelistas en lo político, y que reconozca y apoye los procesos de planeación participativa.</p> <p>Se tratara de fortalecer y consolidar el capital social, reconociendo y fortaleciendo el espíritu cívico y las iniciativas de las comunidades, acercando la sociedad y el estado en torno a un proyecto de ciudad que privilegie lo público.</p> <p>Fortalecer la democracia participativa vinculante, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones del gobierno y en el presupuesto, para contribuir a la generación de un nuevo modelo de gestión pública que redunde en una mayor democracia y desarrollo sostenible de la ciudad.</p>	

Fuente: el cuadro fue elaborado por las autoras. Pero con los datos e información de la veeduría de la nación

DIAGRAMAS RESUMEN





CONCLUSIONES

Después de un arduo trabajo investigativo sobre las políticas públicas aplicadas en Medellín a partir de 1995 concluimos lo siguiente:

Las instituciones surgen por la necesidad de regular la vida en sociedad para garantizar que cualquier clase de intercambio que se dé entre los diferentes agentes del mercado se haga salvaguardando los derechos de cada parte. El supuesto de que el mercado es perfecto y por ello no hay necesidad de intervención estatal o de alguna otra institución está contrapuesto con la realidad en donde es notoria la incapacidad del mercado para regular y sobretodo para asignar de forma eficiente los recursos.

Las instituciones surgen porque el mercado no posee la capacidad de conciliar los intereses individuales con los colectivos y por ello se necesitan arreglos que circunscriban incentivos que garanticen la cooperación y la participación de los individuos en los procesos sociales, políticos y económicos dentro de una sociedad. El papel vital que se le asigna a los contratos se desprende de la asociación de éstos con los incentivos y obligaciones de los agentes que participan así como con la especificación de los riesgos a los que están sometidos en el intercambio.

Aunque los contratos se crean para mitigar la incertidumbre del intercambio y reducir los costos de transacción no están exentos de fallas y problemas. En la realidad el contrato creado alrededor de un intercambio no es completo ni perfecto, posee fallas de especificación porque es casi imposible plasmar en estos todos los riesgos existentes, tangible e intangibles que pueden afectar la transacción, de igual forma, la información con que se cuenta en la mayoría de los casos está distribuida de manera asimétrica, los agentes poseen diferentes niveles de información y hay incapacidad para distribuir y proveer con oportunidad y pertinencia la información relevante en un intercambio.

Otro de los problemas de la contratación es asunto de los incentivos que tengan los agentes para cumplir con el acuerdo, ya que, no se tiene la certeza de una de las partes o ambas no incurran en comportamientos oportunistas derivados de la mala utilización de la información. La presencia de comportamiento oportunista lleva a la malversación de los actos. Las elecciones que se realizan con información limitada dan pie a que surja la racionalidad limitada de los agentes porque aunque las elecciones realizadas son racionales, lo son de manera limitada por la posibilidad latente de oportunismo.

Con todo esto puede decirse que el factor humano involucrado en las transacciones es un factor endógeno que aporta limitaciones a los acuerdos por la

incertidumbre que se crea ante el comportamiento de las partes involucradas. Estas teorías realmente describen la forma como actúan los agentes

Los acuerdos que se crean en las transacciones de una sociedad siempre poseerán problemas, ya sean de información o de racionalidad limitada por la incapacidad de predecir el comportamiento de los agentes, lo que es claro, es que aunque dichos arreglos no cubren el intercambio totalmente, al menos crean una estructura de incentivos que llevarán a que los agentes traten de cumplir con el acuerdo inicial porque están convencidos de que la repartición de derechos, obligaciones y sobretodo de riesgos fue equitativa.

Pero como se mencionó en el Capitulo I no solo los contratos que se dan en el mercado económico poseen estos fallos, los arreglos institucionales se extienden a todas las esferas de interacción del individuo y hay uno que fue de importancia para este trabajo como las relaciones establecidas entre gobierno y gobernados. En el denominado mercado político los contratos poseen la misma descripción que los contratos económicos aunque los bienes que subyacen en el intercambio son de naturaleza muy diferente.

Los acuerdos bajo construcciones jerárquicas como la de agencia-principal que se presenta en lo relacionado con política pública son de forma implícita, por esto en suma a todas las complicaciones de un contrato tradicional está el factor de la voluntariedad para el cumplimiento, aunque normalmente la voluntariedad es implícita en los arreglos, cuando se habla de contratos implícitos es factor relevante, ya que, aunque existe una repartición de derechos, obligaciones y riesgos en una transacción no hay ningún mecanismo sancionatorio ante el incumplimiento o la presencia de oportunismo.

Los contratos implícitos son acuerdos voluntarios inmersos en las relaciones y transacciones cotidianas de los individuos sean de características económicas o sociales. Aunque son mas frecuentes en el establecimientos de relaciones sociales y estatales que en las económicas ya que para estas últimas los contratos normales aunque incompletos son mas eficientes para salvaguardar del riesgo porque tienen posibilidad de sanción ante el incumplimientos.

El intercambio que se suscribe en lo político subyace sobre un bien de naturaleza pública que solo puede ser provisto por el Estado, sin embargo, el mandato sobre este bien proviene del pueblo, es decir, el pueblo actúa como principal sobre el Estado quien a su vez cumple las funciones del agente que lleva a cabo la tarea asignada por el principal, pero para este caso, el principal es el receptor de las acciones del agente y por tanto está involucrado desde el mandato hasta la ejecución. Se genera una relación circular entre gobierno y gobernado que implica que todo acuerdo implícito entre ellos que implica una elección pública y una acción colectiva que implica constituir incentivos para lograr la cooperación de todos los agentes en una transacción.

Es muy notorio el tema de la asimetría de la información en la ciudad de Medellín, ya que el gobierno no a tomado conciencia de que la ciudad es de todos y que la ciudadanía de una u otra manera debe contribuir a construir una mejor ciudad; porque como se menciona en el transcurso del trabajo la ciudadanía tiene tantos derechos sociales como civiles, es decir, tiene derechos de participación política. Y para que esta asimetría se minimice el principal (ciudadanía) debe tener y manejar la misma información del agente (Estado o administración pública), pero si no se empieza a tener una cultura ciudadana, no se podrá ir mermando esta brecha. Pero ¿Cómo empezar a construir ciudad participativa? Por medio de un contrato (implícito) ya que por medio de este ambas partes deberán tener la misma información antes de firmar el acuerdo, donde el agente se obliga a ser neutral al riesgo, y además de esto deben de concurrir costos para hacer cumplir los términos del contrato.

La acción colectiva se ha tornado problemática debido a la imposibilidad actual que existe en las comunidades de sobreponer el bien colectivo al individual, pero sobretodo por la falta de disposición de los individuos para la cooperación y la concertación. Aunque la tendencia actual de descentralización estatal ha llevado a tratar de buscar la rearticulación del tejido social problemas como el del gorrón no se quedan en solo teoría. Las comunidades carecen de organizaciones que las representen para la toma de decisiones y sobretodo carecen de cooperación dentro de ellas mismas, pero no es de culpar la abstinencia de los individuos, los problemas de credibilidad en el gobierno son la principal causa para que las personas prefieran mantenerse al margen y decidan acatar o disfrutar de todo bien público logrado por el esfuerzo de unos pocos, adicional a esto no hay forma de eliminar este problema por la característica pública del bien que se trata, el ausentismo político de las comunidades es la principal característica en lo que a acción colectiva se refiere, es de notar que los grupos latentes como los define Olson son los imperantes en el mercado político, adicional, como todo esta supeditado a la voluntariedad no es posible formar sanciones para estos eventos. El poder local es fundamental en lo que se refiere a ejecución de política pública pero se encuentra debilitado por la poca participación ciudadana que se halla en estos procesos.

La política pública, en especial la social se trata de un compromiso de la ciudadanía y con la ciudadanía y para esto es fundamental que el orden político propicie condiciones de integración, pero vemos que realmente el poder local y lo público no encuentran espacios comunes para debate. Los ciudadanos deben contar con oportunidades para empoderarse de su derecho y deber de participar en la toma de decisiones sobre asuntos que involucran la calidad de vida individual y social.

Esta acción colectiva debe tratar de sincronizarse con la elección pública y es aquí donde se encuentra el desafío, porque los principios de la elección pública tienen

inmiscuidos el egoísmo del hacedor de política que tratará también de obtener un beneficio de esta actuación, lo difícil es entonces lograr que el Estado no se convierta en un depredador, en la realidad se percibe una mezcla de depredación y altruismo que busca satisfacer a la comunidad, es decir, tratar de cubrir sus necesidades pero obteniendo un beneficio ya sea para un individuo o un grupo de poder.

El individuo debe convertirse en el valor supremo del Estado y para esto hay que reformar las instituciones existentes y crear las que sean necesarias para fomentar el desarrollo, las instituciones deben promover el desarrollo desde el punto en que permitan a la comunidad legitimar sus políticas e interactuar en ellas para lograr eficiencia y eficacia.

Cuando hablamos de un proceso de transformación en cuanto a la vida política indudablemente tenemos que hacer referencia al concepto de participación ciudadana la cual esta estrechamente ligado y relacionado con la democracia participativa. Aunque en Medellín se han hecho esfuerzos para la participación y la democracia ciudadana por medio de juntas de acción comunal, juntas administradoras locales, mesas de convivencia, organizaciones comunitarias, comités vecinales los cuales están comprometidos a fondo con la ciudad no se ha llegado a tener cien por ciento la participación pero con la ayuda del presupuesto participativo se seguirá formado una Medellín con mayor equidad y proyección en cuanto a la participación ciudadana especialmente en el tema de las políticas sociales; formando cada vez mas una sociedad civil mas preocupada en cuanto a los asuntos públicos de la ciudad ya que las generaciones venideras tendrán unas mentes mas abiertas y creativas, dispuestas a innovar e ir quitando esas barreras de desigualdad con nuevos mecanismos de participación social que den mayor fortalecimiento a la democracia participativa.

Medellín a pesar de sentir el peso de la desigualdad (especialmente en los sectores más deprimidos), tiene personas comprometidas con su ciudad en lo que a desarrollo y progreso integral se refiere.

Centrándonos un poco en el plan de desarrollo de Luis Pérez “Medellín Competitiva” se puede ver que fue una administración encaminada a formar una ciudad con una mayor equidad, siendo cada vez mas justa y teniendo una gran incidencia en cuanto a la participación ciudadana tratando de vincular a toda la comunidad en organizaciones del sector social, es decir, en procesos de participación comunitaria, formando así una cultura ciudadana. Pero la administración de Luis Pérez a pesar de buscar estos objetivos se centro mas en el espacio público pues decía “es el lugar propicio para que se promuevan las experiencias, la integración y el intercambio colectivo de los ciudadanos”.

Mirando un poco en cifras (cifras sacadas de la veeduría al plan de desarrollo de Medellín) se puede ver que la incidencia de la participación ciudadana fue poca en

este periodo ya que el 81% de la población no participa en las organizaciones sociales o políticas; además el 56% no conoce los espacios para el debate de los temas concernientes a la ciudad, obteniendo como resultado de esto que el 93% de la ciudadanía no han participado en los espacios de debate sobre los temas de ciudad.

Y en cuanto a la educación se puede ver que su principal objetivo era la educación básica; y aunque los resultados fueron notorios no se alcanzo la meta que se tenia; puesto que la educación obligatoria se cumplió en el 91.3% pues se hizo un gran atrabajo con los niños y jóvenes de la calle. En esta administración se crearon 39.723 nuevos cupos para estudiantes especialmente en la educación básica primaria con el 44.7%, en la educación secundaria se creo aproximadamente el 36.4%, en el preescolar solo se cubrió el 11.03% y la educación media solo se llevo al 7.6%. (Cifras sacadas del balance general del plan de desarrollo 2001-2003)

Mirando ya el plan de desarrollo de Sergio fajardo se puede ver que esta administración busca la coyuntura entre el tejido social, lo privado, lo publico y la comunidad; formando así una ciudad con el compromiso de toda la ciudadanía. Para esta administración es muy importante el tema de la participación ciudadana pero no vista desde las exigencias sino como una comunidad participe en cuanto a problemáticas y mejores soluciones, buscando una ciudadanía trasformadora. Otro aspecto importante a destacar en esta es el tema de la educación pues se han formado espacios para la interacción entre las instituciones educativas y el sector privado; pero la comunidad todavía no tiene el compromiso y el incentivo especialmente en las zonas mas vulnerables.

Aunque el tiempo en las administraciones es cortó y no se pueden cumplir a cabalidad todas la metas y propósitos que se tiene inicialmente, en esta administración se esta haciendo lo posible por que el plan de acompañamiento que se esta creando se pueda llevar a la educación superior tan siquiera a niveles técnicos; pues no solo se busca mejorar la infraestructura y ampliar la cobertura.

El tema de la legitimidad es muy controvertido pues no se sabe a ciencia cierta el que hacer del gobierno y muchas veces no se hayan respuestas claras del estado (gobierno) en cuanto a la acumulación de políticas publicas sociales que den un mayor potencial en cuanto al capital social de la ciudad. Aunque Medellín se caracteriza por tener una población luchadora para proteger y perseguir los derechos en cuanto al desarrollo equitativo y a los beneficios que la ciudad les brinda. El tema de la claridad y del desarrollo institucional se puede caracterizar por ser eficientes con los elementos necesarios para hacer más fácil el control ciudadano en cuanto a la gestión pública para que de esta manera se colabore a la unificación de la administración local con el ciudadano.

“La ciudad se gobierna de espaldas a la ciudadanía. El Ejecutivo se las arregla con el Concejo Municipal en pactos burocráticos –mal llamados de gobernabilidad– que eliminan obstáculos al gobernante y solapan las responsabilidades de los representantes de la comunidad en su principal órgano colegiado de representación”¹²⁰.

“Por las prácticas corruptas y clientelistas quienes administran lo público han venido perdiendo credibilidad, igualmente, por la ineficiencia e ineficacia en sus procedimientos. Por la poca calidad en la atención al ciudadano, presentando fuertes deficiencias en sus mecanismos de control interno, evaluación y rendición de cuentas, así como carencia de instrumentos para facilitar el control ciudadano de la gestión pública, lo cual dificulta un ambiente general de respeto hacia lo público que debe ser liderado precisamente por las autoridades y los gobernantes. La calificación de Medellín en la transparencia en la gestión pública es 40%, claramente deficiente respecto al promedio nacional, que es el 51%”¹²¹

En consecuencia la legitimidad y transparencia de una administración se ve en la forma en que los entes burocráticos se relacionan con la ciudadanía; puesto que es el ente gubernamental el que está en la necesidad y obligación de responderle al ciudadano en cuanto a la identidad y legitimidad de la democracia.

¹²⁰ Balance general de la Veeduría al plan de desarrollo 2001-2003 para la ciudad de Medellín

¹²¹ Balance general de la Veeduría al plan de desarrollo 2001-2003 para la ciudad de Medellín

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Fernando. Intereses Individuales y Acción colectiva. Ed Pablo Iglesias 1991
- Ayala Espino José. *Fundamentos institucionales del mercado*. Facultad de Economía UNAM. 2002
- Ayala, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México. Fondo de Cultura Económica 1999
- Ballesteros Casas, Rosario Documento sobre la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. - Coordinadora de la Unidad de Fortalecimiento de la Participación Ciudadana del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción.
- Buchanam, J. M. y Tullock, G., *El cálculo del consenso*, Edit. Planeta, México, 1993
- Coase, R.H. *La empresa, el mercado y la ley*. Alianza Economía. Madrid. 1994.
- Furubotn, Erik; Richter, Rudolf (1998) *Institutions and economic theory*, Ann Arbor, The University of Michigan press, 1998
- Harris, J. ,J. Hunter y C.M. Lewis, *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, Londres 1995.
- Jensen, Michael y Meckling, William: "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, Vol.4 N° 4 (Octubre) 1976
- K. Arrow. "Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities". 1975
- Knight, Frank H. (1921). *Riesgo, incertidumbre y beneficio*. Madrid, Aguilar, 1947
- Mueller, Dennis. *Elección publica*, Alianza – Madrid. 1984.
- North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura económica. 1ª edición en español. México 1993
- Olson, Mancur. *The logic of collective action*. Harvard University Press. London. 1971

Restrepo, mesa Clara Inés. La concertación entre el Estado y la comunidad. Corporación región. Medellín 2002

Rousseau, J. J., *El contrato social*, Ediciones Quinto Sol, México, 1987

Samuelson, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics* 1954

Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta Colombiano. 2000

Velásquez, Fabio. “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, revista. Foro # 1, Bogota. Septiembre 1986

Williamson, Oliver. *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. Fondo de cultura económica. 1991

Zarate, Carlos A. Un enfoque Institucional sincrético de la Empresa Pública. Esciro sacado de Internet

Ziccardi, Alicia. “participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” México, 2004

Artículo de Juan José Martínez. Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú “Transparencia y Vigilancia social. El Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Asuntos Públicos. Una Aproximación desde la Teoría de Agencia”. Lima – Perú. Julio 1 de 2005

Balance General – Plan de desarrollo 1998-2000; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín. 2001

Balance General – Plan de desarrollo 2001-2003; Veeduría al plan de desarrollo de Medellín. 2005

Balance global de la veeduría de la nación - 2003

CEPAL. Ensayos sobre política pública. No 42. 2001

Demetrio Antonio Pérez Ordóñez- artículo monográfico. Encuesta de opinión de la veeduría. Medellín - 1998

Encuesta Global 2001-2003 – veeduría del plan de desarrollo de Medellín.1999

Encuesta Global 1998-2000 – veeduría del plan de desarrollo de Medellín.1999

Informe de gestión Plan de desarrollo 2004-2007. Enero-Junio 2006. Secretaria de educación. Consejo de Medellín

Plan de desarrollo de Medellín 1998-2000. “Por una ciudad más humana”; Administración Juan Gómez Martínez

Plan de desarrollo de Medellín 2001-2003. “Medellín Competitiva” Administración Luis Pérez.

Plan de desarrollo de Medellín 2004-2007. “compromiso de toda la ciudadanía” Administración Sergio Fajardo.

Revista Universidad Eafit. 129, enero, febrero, marzo. 2003. “teoría del agente – principal y el mercadeo”. Yuri Gorbaneff