

ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS GUBERNAMENTALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA: ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL DE MEDELLÍN*

Recibido: 11 de mayo de 2017 • Aprobado: 10 de septiembre de 2018
<https://doi.org/10.22395/seec.v21n49a8>

Dany Yilbán Cano Torres**

RESUMEN

El presente artículo es un análisis de instrumentos de intervención gubernamental en el sector de las organizaciones comunales para estudiar los mecanismos de implementación de las políticas públicas referenciadas en el acuerdo municipal 28 del 2014, en el que –basados en criterios de categorización aportados por analistas del diseño de políticas públicas– se develan reflexiones en torno a cómo la tipología de instrumentos y sus características permiten observar las posibilidades de implementación y eficacia gubernamental. De esta manera se detecta que los objetivos propuestos tendrán dificultades de implementación debido a falencias de direccionalidad y un alto condicionamiento en los instrumentos gubernamentales, que llevan a repensar la forma en la que se construye este tipo de políticas públicas.

PALABRAS CLAVE

Política pública; instrumentos gubernamentales; organismos de acción comunal.

CLASIFICACIÓN JEL

H41, H83, Z13

CONTENIDO

Introducción; 1. Metodología de análisis; 2. Conceptualización de los instrumentos de políticas públicas; 3. Contexto normativo de actuación de los organismos comunales; 4. Propósitos de la política pública; 5. Clasificación de los instrumentos de intervención propuestos por la política pública; 6. Fortalezas y debilidades; 7. Conclusiones y recomendaciones; Bibliografía.

* Este artículo es resultado de una investigación y pertenece a la línea de desarrollo territorial del Grupo de Investigación Escuela de prospectiva y desarrollo empresarial de la Institución Universitaria Esumer, que deriva de las intervenciones desarrolladas por Esumer en convenios de asociación con la Alcaldía de Medellín - Secretaría de Participación Ciudadana para el acompañamiento a organismos comunales de la ciudad durante 2015-2016.

** Administrador de empresas, Universidad EAN, Bogotá, Colombia, especialista en Gerencia de Proyectos, Fundación Universitaria Esumer, Medellín, Colombia, magíster en gobierno y políticas públicas, Universidad Eafit, Medellín, Colombia. Investigador, Centro de Investigaciones y Prospectiva, Fundación Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Dirección: Calle 76 # 80-126. Correo electrónico: dany.cano@esumer.edu.co

ANALYSIS OF GOVERNMENT INSTRUMENTS FOR PUBLIC POLICY: COMMUNAL ACTION BOARDS IN MEDELLIN

ABSTRACT

This paper analyses government instruments for intervening community organizations to study public policy implementation mechanisms mentioned in the 28th municipal agreement of 2014. From such document and based on classification criteria provided by analysts of public policy design, emerge reflections on how the typology of instruments and their characteristics allow observing implementation possibilities and government effectiveness. In this way, it is possible to detect that implementation difficulties will present further on for reaching the proposed objectives. This is due to directionality flaws and high conditioning of governmental instruments, which leads to rethink the way in which these public policies are being constructed.

KEYWORDS:

Public policy; governmental instruments; communal action boards.

JEL CLASSIFICATION

H41, H83, Z13

CONTENT

Introduction; 1. Methodology; 2. Conceptualization of public policy instruments; 3. Communal organisms' normative context for action; 4. Purposes of public policy; 5. Classification of the instruments for mediation proposed by public policy; 6. Strengths and weaknesses; 7. Conclusions and recommendations; Bibliography.

ANÁLISE DE INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS DA POLÍTICA PÚBLICA: ÓRGÃOS DE AÇÃO COMUNAL DE MEDELLÍN

RESUMO

O presente artigo é uma análise de instrumentos de intervenção governamental no setor das organizações comunais para estudar os mecanismos de implementação das políticas públicas referenciadas no acordo municipal 28 de 2014, no qual – baseados em critérios de categorização oferecidos por analistas da criação de políticas públicas – revelam-se reflexões sobre como a tipologia de instrumentos e suas características permitem observar as possibilidades de implementação e eficácia governamental. Dessa maneira, detecta-se que os objetivos propostos terão dificuldades de implementação devido às falhas de direcionalidade e um alto condicionamento nos instrumentos governamentais, que levam a repensar a forma em que esse tipo de políticas públicas é construído.

PALAVRAS-CHAVE

Política pública; instrumentos governamentais; organismos de ação comunal.

CLASSIFICAÇÃO JEL

H41, H83, Z13

CONTEÚDO

Introdução; 1. Metodologia de análise; 2. Conceitualização dos instrumentos de políticas públicas; 3. Contexto normativo de atuação dos organismos comunais; 4. Propósitos da política pública; 5. Classificação dos instrumentos de intervenção propostos pela política pública; 6. Fortalezas e debilidades; 7. Conclusões e recomendações; Bibliografia.

INTRODUCCIÓN

Según la Alcaldía de Medellín, en el 2016 existían 428 Juntas de Acción Comunal, 19 Asocomunales y una federación de organismos comunales que representan el sector o movimiento comunal en la ciudad. Estas organizaciones datan de finales de los años 50, con una participación muy importante en la construcción de los barrios y en la representatividad en la organización de las comunidades rurales desde una perspectiva cívica, autónoma e independiente del Estado. En la actualidad este sector ha cambiado, si bien tienen un alto reconocimiento en los barrios, sus dificultades organizacionales los ha vuelto en cierta forma altamente demandantes de los gobiernos, lo cual ha derivado en la estructuración de políticas públicas para orientar la relación estatal con esta tipología organizacional.

En el 2014 se estableció el acuerdo municipal 028 como política pública (PP) de los organismos de acción comunal en la ciudad de Medellín. Este derogó el acuerdo 067 de 2006, pero surgen inquietudes acerca de la direccionalidad, eficacia y efectividad de la aplicación de la política pública para lograr los objetivos trazados, dadas las capacidades reales de los instrumentos gubernamentales elegidos para su desarrollo.

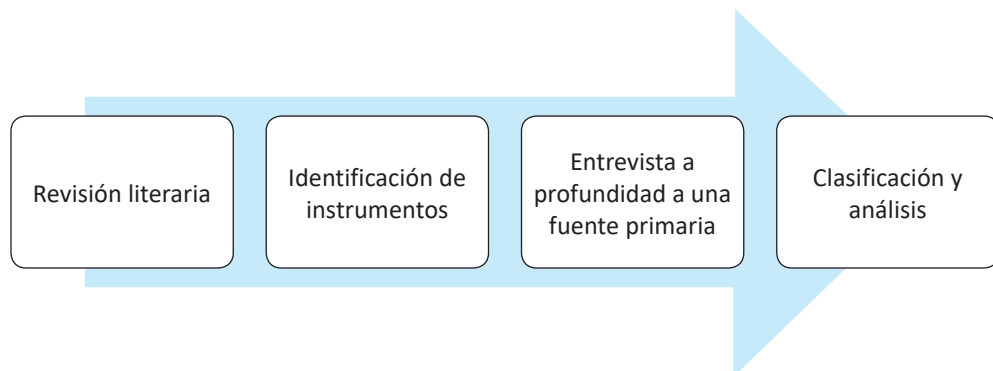
Para el análisis propuesto se identificaron los instrumentos gubernamentales detectados en la política pública y se clasificaron con base en su tipología y características, de acuerdo con teorías de expertos en el diseño y evaluación de las P. Esto con el ánimo de establecer si la pertinencia y el alcance de su implementación concordaban con los objetivos trazados, y si se detectaban brechas potenciales en la operatividad de la política.

De acuerdo con lo anterior, el artículo se estructura de la siguiente manera: una primera parte en la que se hace una descripción general de los pasos metodológicos de la investigación; una conceptualización de los instrumentos gubernamentales desde los referentes teóricos y una exposición del contexto normativo de organismos de acción comunal. Posteriormente se analizan los instrumentos identificados en el articulado para hacer un balance entre fortalezas y debilidades detectadas en la aplicación de los instrumentos, para luego sacar conclusiones y ofrecer recomendaciones.

1. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

El análisis se basó en investigación cualitativa, se emplearon cuatro procesos: revisión literaria, identificación de instrumentos de política pública consignados en el acuerdo municipal, entrevista a profundidad con personas que lideraron el proceso de diseño de la PP y finalmente, clasificación de la información.

Figura 1. Procesos metodológicos



Fuente: elaboración propia

1.1. Revisión literaria

Esta se desarrolla con base en dos líneas: la primera según los referentes teóricos de Salamon (2002), Lascoumes y Le Galés (2009), quienes han elaborado postulados de análisis sobre las cualidades y defectos de los instrumentos de intervención gubernamental. La segunda se apoya en los elementos de contextualización de los organismos de acción comunal, para esto se consultaron las leyes, el documento Conpes del Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Acuerdo Municipal de la ciudad de Medellín, así como resultados de investigación que contribuyeron a vislumbrar las realidades y necesidades de las organizaciones.

1.2. Identificación de instrumentos

Una vez aportada la literatura, se hace una discriminación de los instrumentos suscritos en la PP, con sus características, actores y análisis con respecto a las dimensiones propuestas por los teóricos.

1.3. Entrevista a profundidad

Permite dilucidar elementos motivacionales y contextuales de los promotores estatales de la PP, para ello se identifica al líder de la unidad de organizaciones comunales en la Secretaría de Participación Ciudadana de la ciudad de Medellín y la recepción por parte de líderes de organismos comunales.

1.4. Clasificación de la información

De acuerdo con los criterios establecidos en las bases teóricas y elementos de contexto se establecen los análisis pertinentes.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El diseño e implementación de políticas públicas se ha convertido en una forma de establecer incentivos o regulaciones para los sectores o poblaciones, no obstante, estas no siempre se pueden llevar a cabo, bien sea porque no conversan con las realidades de sus grupos de interés o porque carecen de herramientas técnicas de gobierno.

El análisis de la política pública desde la técnica gubernamental, definida como la acción del gobierno en la sociedad mediante mecanismos, herramientas o la implementación de los instrumentos, entendiendo estos según Lascoumes y Le Galés (2009, p. 284) como "*Dispositivos técnicos y sociales que organiza[n] unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios*", se hace un énfasis especial en la comprensión de los *inputs* establecidos por el ente gubernamental y los *outputs* esperados en la reacción de los actores implicados a partir de las herramientas que materializan el hecho público.

Cada uno de los instrumentos utilizados por los entes gubernamentales, tanto de manera directa (cuando el gobierno es el que ofrece servicio a cuenta propia) o indirecta (cuando la acción gubernamental se hace por terceros) tiene unas características, criterios y vehículos de entrega que les otorgan ventajas o desventajas, lo mismo que niveles de efectividad y costos económicos y/o políticos para sus implementadores; de acuerdo con Salamon (2002), estos son algunos de los instrumentos públicos más comunes:

Tabla 1. Descripción de instrumentos gubernamentales

| <i>Instrumentos</i> | <i>Descripción</i> |
|-------------------------|--|
| Gobierno directo | Hace referencia a las acciones de intervención gubernamental, oferta de bienes y servicios a través del aparato estatal sin recurrir a intermediarios. |
| Regulación económica | Son las disposiciones mediante las cuales el gobierno interviene en los mercados para fijar precios o cantidades de la producción, o establecer especificaciones técnicas y en general, restricciones que deben cumplir los ciudadanos y las empresas para participar en un mercado. |
| Regulación social | Tiene como objetivo restringir los comportamientos que amenazan directamente la salud pública, la seguridad o el bienestar. Estos incluyen la contaminación del medio ambiente, entornos de trabajo inseguros, condiciones de vida poco saludables y la exclusión social. |
| Subsidios/ subvenciones | Son pagos hechos desde un gobierno benefactor hacia una organización receptora (usualmente pública o sin ánimo de lucro) o un individuo receptor. Más específicamente, son una donación hecha con el ánimo de «incentivar» o «apoyar» algún tipo de servicio o actividad. |

| <i>Instrumentos</i> | <i>Descripción</i> |
|--|---|
| Contratación | Es una forma de intervención indirecta del Estado, es un acuerdo suscrito entre el gobierno y una organización privada o persona natural en virtud del cual se lleva a cabo la oferta de un bien o servicio a cambio de dinero. Cuando estos servicios son sociales, tales como: guarderías, ancianatos, atención psicosocial a grupos vulnerables, entre otros; se conoce como contratación de servicios sociales, que se diferencian básicamente en que se establecen con entidades sin ánimo de lucro. |
| Impuestos correctivos | Los impuestos, cargos y permisos negociables son instrumentos que proponen otorgar (des)incentivos financieros para que los individuos cambien su comportamiento con el fin de reducir los daños sociales o aumentar los beneficios seguros para la sociedad. |
| Responsabilidad civil extracontractual | El establecimiento de un derecho de las personas u otras entidades a pedir una indemnización o medidas cautelares a través del sistema judicial por los daños que han experimentado, causado por la negligencia o cualquier otra conducta ilícita de otras personas o entidades. |
| Información pública | Mediante este, el gobierno provee información para incidir en el pensamiento de la sociedad en cuanto a comportamientos y conocimientos sobre un tema. |
| Crédito público | Recursos financieros que el gobierno proporciona por medio de préstamos y garantías de préstamo para fomentar o incentivar los fondos de los prestatarios y o actividades que consideren importantes, ya sean políticas o económicas. |

Fuente: elaboración propia con base en Salamon (2002)

Los instrumentos están definidos por una serie de características que Salamon (2002) plantea como referentes de análisis:

La **direccionalidad**, como aquella capacidad orientada directamente por los gobiernos que resulta de gran valía para determinar la gobernabilidad de los instrumentos y el control sobre sus resultados; la **automaticidad**, que hace referencia a la capacidad de implementación del instrumento sin necesidad de crear nuevas estructuras administrativas o alternas a las ya existentes, lo cual supone demoras en el tiempo y altos presupuestos de sostenibilidad; la **coerción**, que determina la capacidad del instrumento para restringir el comportamiento individual o grupal y normalmente considera medidas o reglas para trazar límites de actuación y emitir sanciones a quienes lo infringen; y la **visibilidad**, trata de indicar que tan visible es el instrumento como acción gubernamental para sus grupos de interés, por ende, de alta importancia para los fines político-electorales.

3. CONTEXTO DE ACTUACIÓN DEL ESTADO CON LOS ORGANISMOS COMUNALES

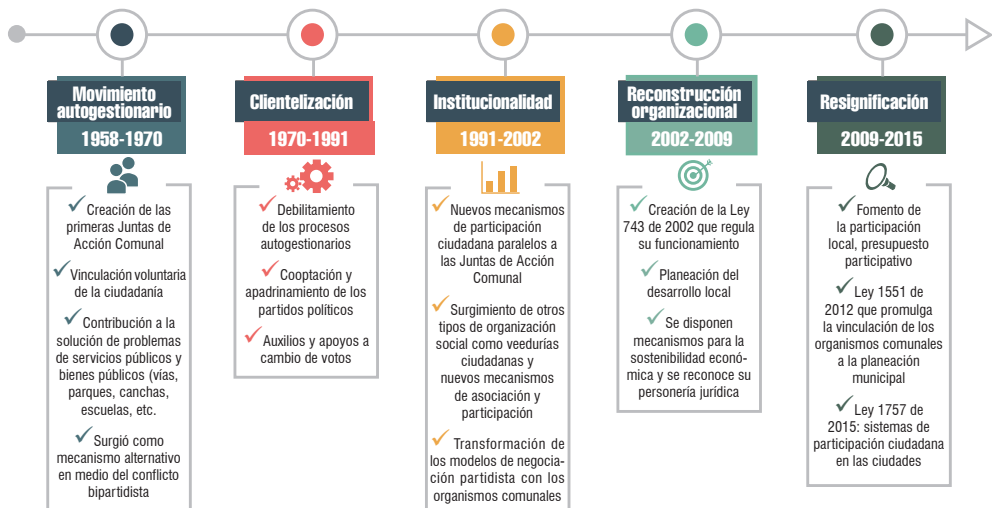
Los organismos comunales son las formas de organización comunitarias más antiguas en Colombia, su existencia se da a partir de las dinámicas de urbanización

presentadas en el país a partir de los años cincuenta, como ejercicios ciudadanos que permitieron complementar la acción gubernamental del Estado. Su razón de ser está ligada a los territorios que representan (barrios o veredas) como organizaciones comunitarias que coadyuvan en la gestión del desarrollo, en respuesta a principios de autonomía asociativa y como actores relevantes en los procesos de participación ciudadana y gobernanza submunicipal.

En materia de políticas públicas referentes a estas organizaciones se puede hacer mención en primera instancia, a leyes nacionales que datan de la década de 1990, como la Ley 136 de 1994 que incluye los organismos comunales en la modernización de los municipios; posteriormente la Ley 743 de 2002 amplía los deberes del Estado hacia estas formas organizativas, crea estímulos para su desempeño, que a nivel municipal, se ampara por primera vez en el acuerdo 067 de 2006 que crea un programa para su fortalecimiento y promoción.

Su evolución histórica se puede describir a partir de las siguientes etapas (ver figura 2):

Figura 2. Periodos y etapas del movimiento comunal en Colombia



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNP (2010)

De acuerdo con la legislación existente en materia de organismos de acción comunal en Colombia, la Ley 743 de 2002 define que: “Es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable, construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de sus afiliados y la comunidad”.

Según los artículos 7 y 8 de la misma ley, existen determinadas clasificaciones para los organismos comunales. Se parte de las denominadas organizaciones de primer grado, entre las que se encuentran las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas de Vivienda Comunitaria (JVC), las cuales están conformadas de manera libre por grupos de vecinos que buscan aunar esfuerzos en la gestión del desarrollo de sus barrios o sectores. Los organismos de acción comunal de segundo grado poseen la misma naturaleza jurídica de las de primer grado, pero hacen referencia a un primer nivel asociativo de las JAC y/o JVC. En el tercer grado de asociación aparecen las federaciones de acción comunal, conformadas por organismos de segundo grado que se asocian y que posteriormente se afilian. Finalmente, están las organizaciones comunales de cuarto grado, que suponen la confederación nacional de organismos de acción comunal.

La Ley 743 de 2002 desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal, tiene por objeto, *"Promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares"*.

Recientemente, a escala municipal, el Concejo de Medellín aprobó mediante acuerdo, la política pública de organismos de acción comunal con el acuerdo 28 de 2014. Si bien esta política pública como acuerdo es nueva en la ciudad, existen algunos antecedentes del gobierno en materia de promoción y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. Dentro de los más inmediatos se encuentra la creación de la Secretaría de Participación Ciudadana durante la modernización realizada en la alcaldía 2012-2015, y sus programas de formación, asistencia técnica, inspección y vigilancia, cuyo objetivo principal es el de fomentar las buenas prácticas organizacionales, el desarrollo de los mecanismos participativos en los barrios, veredas, comunas y corregimientos.

Según Alejandro Osorio (2016), funcionario de la administración municipal y líder del programa de acompañamiento a los organismos comunales, la Secretaría de Participación Ciudadana hace una asistencia técnica a estos organismos; dentro de los instrumentos usados se cuenta con una ficha técnica de medición de indicadores básicos y sobre esto se plantean los planes de mejoramiento organizacionales. Durante la Alcaldía 2012-2015 se les brindó asistencia a las 428 JAC existentes en el municipio y a las 17 JVC mediante el programa que busca la modernización de estos organismos para que cumplan su labor de manera eficaz. Esto último supone, además de los procesos de capacitación y asistencia técnica, la inversión de recursos públicos para que puedan ejecutar actividades de sus planes

de trabajo. En este sentido se ha contado con el acompañamiento de instituciones universitarias y de las Asocomunales que ejecutaron directamente convenios de asociación con la Secretaría de Participación Ciudadana en siete comunas durante ese periodo.

4. PROPÓSITOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Como se advirtió anteriormente, los organismos de acción comunal obedecieron a un movimiento popular comunitario que llenó algunos vacíos de la presencia estatal, Medellín no fue una excepción. Sin embargo, el rol que juegan hoy estas organizaciones en los barrios como actores intermediarios en la gestión pública, las pone en un escenario que se puede suscribir en el marco de la nueva gobernanza si se recoge el planteamiento de Ariño (2003, p. 397) que señala "*La tendencia a la sustitución del viejo modelo de Estado burocrático por una multiplicidad de organizaciones no gubernamentales y privadas para gestionar servicios que el Estado debe proveer y que ahora solo va a incentivar y controlar*"; así como sobre el entendido de Oslak (2013, p. 7) quien advierte que un elemento visible en el nuevo enfoque de la gestión pública resulta de las perspectivas de colaboración entre sociedad civil participante y gobierno en una triple función: co-decisor de políticas públicas, co-productor de bienes y servicios y contralor de la gestión pública.

Sobre los propósitos orientadores que motivan la política pública, el artículo 2 del acuerdo municipal del 2014 plantea que:

La política pública de los organismos de acción comunal es el escenario que genera, facilita y propone las herramientas para la toma de decisiones de los organismos de acción comunal, mediante la gestión de diversos recursos, para la ejecución de acciones, que, acompañadas desde el sector público, aproximan a los organismos comunales al logro de objetivos de desarrollo local.

Como se puede observar, básicamente es una política que busca facilitar el cumplimiento del objeto social de las organizaciones comunales, como reza en sus lineamientos el acuerdo 28 del 2014:

- a. La promoción de los derechos y responsabilidades de los organismos comunales;
- b. El impulso y la visibilización de las acciones de los organismos comunales;
- c. El fortalecimiento de los organismos comunales como ejes del desarrollo local;
- d. El acompañamiento y la asistencia técnica para la gestión de los procesos de los organismos comunales.

Desde los propósitos, el espíritu del acuerdo no es el del fortalecimiento del aparato burocrático, sino más bien en palabras de Salamon (2002), es un mecanismo que promueve el gobierno indirecto en esencia, ya que básicamente el Estado

busca fortalecer la participación y la democracia e incentivar la asociatividad de las personas como parte del entendimiento de que una sociedad con mayor tejido social es más eficiente y progresista. Es con miras a dicho propósito que beneficiar a las organizaciones de la sociedad civil que promueven este tipo de valores y tratar de encausarlas a que ofrezcan mejor sus servicios y que a su vez se produzcan mayores externalidades positivas, tiene todo un sentido.

Desde la Alcaldía de Medellín, la motivación para construir una política pública de organizaciones de acción comunal es una forma para establecer un marco de acciones a desarrollar con estabilidad y regularidad, debido a que los programas de fortalecimiento y con ellos, el rol estatal con estas organizaciones (altamente demandantes de Estado) tenía cierto grado de ambigüedad. Esto porque el anterior acuerdo municipal era demasiado escueto y poco claro en cuanto a los alcances y mecanismos de interlocución, dejaba a merced de la voluntad política demasiados asuntos. Para Osorio (2016), esta política trata de trabajar sobre unos acuerdos mínimos de orientación y desarrollo que beneficien a las organizaciones comunales. En la tabla 2 se puede observar una síntesis de los elementos que componen la política pública:

Tabla 2. Estructura básica de la PP de promoción y fortalecimiento de las organizaciones de acción comunal

| <i>Componentes</i> | <i>Principales contenidos</i> | <i>Artículos</i> |
|---------------------------|--|------------------|
| Propósitos y definiciones | <ul style="list-style-type: none"> • Se presentan las definiciones de los organismos comunales. Sus propósitos principales son los siguientes: • Defensa de los derechos y responsabilidades de las organizaciones • Promoción y visibilización de las acciones comunales • Fortalecimiento de las organizaciones • Acompañamiento y asistencia técnica | Artículos 1-3 |
| Principios | <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento individual • Reconocimiento organizacional • Desarrollo de la comunidad • No violencia • Equidad y justicia | Artículo 4 |
| Objetivos | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar procesos de fortalecimiento para la autonomía y sostenibilidad • Fomentar el liderazgo comunitario a través de oportunidades e incentivos • Promover procesos de cualificación • Institucionalizar y fortalecer el trabajo en red | Artículo 5 |

| <i>Componentes</i> | <i>Principales contenidos</i> | <i>Artículos</i> |
|-----------------------------------|--|------------------|
| Líneas estratégicas transversales | <ul style="list-style-type: none"> • Formación y actualización permanente • Promoción de la participación • Generación de espacios interinstitucionales • Fomentar la cultura de la sana convivencia • Promover la transparencia y la rendición de cuentas • Investigación y gestión • Comunicación | Artículo 6 |
| Líneas de acción | <ul style="list-style-type: none"> • Programa de promoción y fortalecimiento • Movilización y gestión ciudadana para el desarrollo • Sostenibilidad económica y social • Fomento para la contratación social • Incentivos a dignatarios | Artículos 7-27 |
| Instancias de fortalecimiento | <ul style="list-style-type: none"> • Comité técnico • Mesa de concertación comunal • Sistema de información y conocimiento • Relaciones institucionales • Espacios de información • Protección de líderes | Artículos 28-35 |
| Disposiciones finales | <ul style="list-style-type: none"> • Reglamentación • Presupuesto • Vigencia | Artículos 36-38 |

Fuente: elaboración propia

La estructura de la PP permite observar las intenciones gubernamentales para lograr el objetivo del sector comunal; su diseño se apega al de una planeación estratégica que soslaya unas bases para la estructura de gestión y deja ver un enfoque de corte estatista y garantista. Moreno (2014, p. 201) plantea la necesidad de que el apoyo público o privado al sector en la actualidad requiere pensar en el reto de pasar del asistencialismo a la promoción de una participación social más activa.

5. CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN PROPUESTOS POR LA POLÍTICA PÚBLICA

Para la categorización de los instrumentos la base conceptual y referencial acoge la clasificación propuesta por Salamon (2002). Para dicho análisis se propone identificar la acción gubernamental, los actores, el instrumento y los resultados esperados.

Tabla 3. Descripción de lineamientos, actores, instrumentos y resultados esperados

| <i>Descripción de la acción del gobierno en la política pública</i> | <i>Actores</i> | <i>Instrumento de intervención</i> | <i>Resultados esperados</i> |
|--|--|---|--|
| <p>Art. 10 Estrategias para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones comunales</p> <p>Semilleros infantiles, escuelas de liderazgo comunal juvenil, programa formador de formadores, entre otros</p> <p>Capacitación, asesoría, acompañamiento y apoyo a las organizaciones comunales</p> | <p>Organismos comunales</p> <p>Organizaciones sin ánimo de lucro (tercer sector) y Universidades</p> <p>Administración pública</p> | <p>Gobierno indirecto</p> <p>Contratación pública de servicios sociales</p> | <p>La vinculación de niños y jóvenes en ejercicios de formación garantiza relevos generacionales y prepara nuevos liderazgos que fortalezcan la base social de las organizaciones y garanticen su permanencia en el tiempo.</p> <p>La capacitación y asesoría a integrantes de las organizaciones fortalece sus capacidades para la toma de decisiones y gestión eficiente y eficaz de la organización.</p> <p>El acompañamiento y apoyo garantiza que los recursos de las organizaciones y el Estado se maximicen en la organización de los resultados de su gestión.</p> <p>El tamaño de estos procesos en gran cantidad de organizaciones hace que se con trate a "terceros" para cumplir con estas labores y por su especificidad, naturaleza social y complejidad de conocimiento, estos sean organizaciones del tercer sector.</p> |
| <p>Art. 12 Estrategias para la movilización y la gestión participativa del desarrollo: (...) 3. Creación del premio organizaciones comunales ejemplo de participación ciudadana.</p> <p>Según decreto reglamentario 1374 de 2015, las categorías propuestas son:</p> <p>Equidad y justicia social</p> <p>Participación e innovación social</p> <p>Transparencia y legalidad</p> <p>Solidaridad</p> <p>No violencia</p> | <p>Organismos comunales</p> | <p>Subvención (incentivos económicos)</p> | <p>La política pública establece incentivos económicos con el fin de estimular buenas prácticas organizacionales y la promoción participativa de acciones contribuyentes al desarrollo de los barrios.</p> <p>De alguna forma establece una relación de Gobierno directo en la que estimula las acciones ciudadanas de estos organismos pero que por otro lado agrega una situación de competencia entre organismos para la obtención de recursos, que supone un crecimiento en el sector.</p> |

| Descripción de la acción del gobierno en la política pública | Actores | Instrumento de intervención | Resultados esperados |
|--|---|--|--|
| Art. 19 El Banco de las oportunidades podrá otorgar créditos de largo plazo a los proyectos productivos de las JAC que tengan planes de negocio con un componente de responsabilidad social | Banco de las oportunidades Organismos comunales | Crédito público | El acceso a recursos financieros públicos condicionados abre nuevas posibilidades a las organizaciones comunales, lo cual requiere de una visión empresarial en las organizaciones y con ello, la promoción del empleo y de ingresos que permitan la autosostenibilidad. |
| Art. 22 Se crea el premio "Organizaciones comunales con visión empresarial" | Organismos comunales | Subvención (incentivos económicos) | La política pública establece un segundo incentivo económico por mérito, en este caso ligado al desarrollo empresarial. Nuevamente la aparición del gobierno directo es estimular el empresarismo comunitario y con ello, la autosostenibilidad y el empleo. |
| Art. 24 Impulsar los mecanismos de contratación social como herramienta para la distribución territorial de recursos [...] Art 25 [...] Adoptar la celebración de contratos solidarios con las JAC por las mínimas cuantías | Organismos comunales Administración pública | Gobierno directo Contratación pública de servicios sociales | Prestación de bienes y servicios públicos a través de organizaciones próximas a las comunidades, que sirvan como fuente de sostenibilidad y al mismo tiempo de cumplimiento de algunas de sus funciones sociales. |
| Art. 27 Incentivos a dignatarios Formación Educación Recreación y deporte Vivienda | Administración pública: Secretaría de Educación Secretaría de Participación Ciudadana Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (INDER) | Gobierno directo | La capacitación, mejor acceso a la educación, vivienda, la recreación y el deporte para los dignatarios, que estimule su trabajo social. Estos resultados solo son posibles en la articulación con las empresas estatales y su oferta de bienes y servicios. La norma no habilita la creación de nuevos servicios específicos para esta población. |
| Art. 28, 29 y 30. La creación de un comité técnico para el seguimiento y gestión de la política pública [...] Institucionalización de la mesa de concertación comunal entre Fedemedellín, las Asocomunales y la Secretaría de Participación Ciudadana | Administración pública: Secretaría de Participación Ciudadana Fedemedellín Asocomunales | Gobierno directo Información pública | Espacios de concertación y avance del movimiento comunal en vía de la P. Mecanismos ágiles de información para la toma de decisiones. |

| Descripción de la acción del gobierno en la política pública | Actores | Instrumento de intervención | Resultados esperados |
|--|--------------|-----------------------------|--|
| Art. 33 Espacio informativo. Se dispondrá de un espacio informativo en el canal Telemedellín, de carácter pedagógico e informativo [...] | Telemedellín | Información pública | Dar a conocer las organizaciones de acción comunal, su quehacer y su valor social, con el fin de promoverlas y ampliar sus bases sociales. |

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la tabla 3, la política pública recurre tanto a mecanismos de gobierno directo como indirecto, las primeras indican una alta dependencia de la gestión pública y su capacidad de adecuación y creación de la oferta de bienes y servicios estatales, mientras que la segunda, obedece más a la capacidad de terceros o de generación de motivaciones en los actores para cambiar comportamientos. Ahora bien, es importante señalar las características en las que se enmarca cada tipo de instrumento para tener un mejor panorama sobre las posibilidades de éxito de la PP, como se pueden ver a continuación en la figura 3:

Figura 3. Análisis de las características de los instrumentos de la PP

| Característica | Tipo de instrumento | | |
|------------------------|--|---|---|
| | Alta | Media | Baja |
| Direccionalidad | <ul style="list-style-type: none"> Gobierno directo Información pública | <ul style="list-style-type: none"> Subvenciones Contratación de servicios sociales Crédito público | No presente en la implementación |
| Coerción | <ul style="list-style-type: none"> Gobierno directo | <ul style="list-style-type: none"> Crédito público Contratación de servicios sociales Subvenciones | <ul style="list-style-type: none"> Información pública |
| Automaticidad | No presente en la implementación | <ul style="list-style-type: none"> Subvenciones Contratación de servicios sociales Información pública Gobierno directo | <ul style="list-style-type: none"> Crédito público |
| Visibilidad | <ul style="list-style-type: none"> Crédito público Gobierno directo Subvenciones Información pública Contratación de servicios sociales | No presente en la implementación | No presente en la implementación |

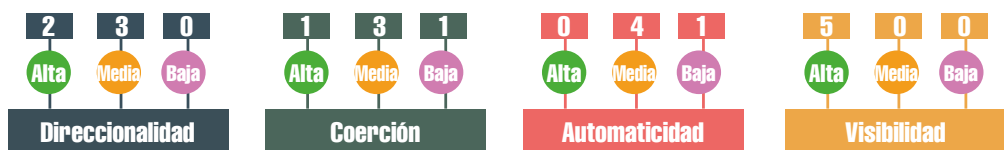
Fuente: elaboración propia

En el contraste de las características de los instrumentos entre los planteamientos de Salamon (2002) y la implementación de la política en el medio local, se detectan básicamente tres diferencias:

- 1) El nivel de direccionalidad de los créditos públicos: mientras Salamon presenta este instrumento como si fuese de alta direccionalidad, se considera que, en este caso de la PP de las JAC, es de direccionalidad media, si bien existen condiciones de entrega, no hay suficientes garantías de que los beneficiarios apliquen los recursos en el cumplimiento del objetivo.
- 2) El nivel de automaticidad de la información pública: desde la teoría su automaticidad es alta, la consideración frente a la PP analizada es que la automaticidad es media ya que se aprovechan los canales ya preestablecidos por el gobierno y la producción de información es inmediata.
- 3) La visibilidad de la información pública: para este caso es alta por el impacto que tiene el medio propuesto.

Como se puede observar en la figura 4, al clasificar los cinco instrumentos usados por la política pública, la mayoría de instrumentos se posicionan en el nivel medio, lo que indica una PP moderada en el uso de sus instrumentos y por ende, podría suponerse muy moderada para el logro de resultados. En contraste con esto, solo la característica de visibilidad logra ser el común denominador de todos los instrumentos propuestos, lo cual indica un alto flujo de información para los beneficiarios y popularidad de los instrumentos.

Figura 4. Número de instrumentos por característica



Fuente: elaboración propia

Sobre los resultados vistos por la PP en el último periodo, Osorio (2016) plantea que aún hay muchos retos en materia de organizaciones de acción comunal, hay debilidades en materia de saneamiento financiero y registros contables, gestión social, autogestión y pensamiento estratégico; aun cuando la ciudad ha avanzado en procesos participativos y hay una mayor conciencia de los directivos comunales, se espera que las acciones comunales recuperen su esencia fundacional y se consoliden como verdaderas organizaciones promotoras de desarrollo territorial. Sobre

ese entendido, Fernando Muñoz (2018), presidente de la Junta de Acción Comunal Bosques de San Pablo¹, planteó que hubo debilidades en el proceso de construcción participativa de la PP, ya que solo se conoció cuando estaban socializando ya una propuesta muy consolidada; de otro lado, reconoce la importancia de las acciones del Estado para apoyar a las Juntas de Acción Comunal, pero hace una crítica sobre cómo esta PP dista de ayudar a fortalecer el objeto misional de estas organizaciones y como la aplicación de incentivos no es suficiente.

6. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Dentro de las fortalezas observadas se pueden resaltar varios aspectos:

La capacidad de ejecución de la política es alta, la mayoría de acciones involucran al gobierno directo con las ofertas institucionales ya existentes, lo que se podría presentar –en términos generales– como instrumentos de fácil y alta automaticidad. En esto hay una buena intención de la PP, ya que busca –dentro del aparato estatal ya conformado– la actuación complementaria y coordinada para atender al sector. No obstante, constituye al mismo tiempo el principal reto para una gestión pública que tradicionalmente actúa por dependencias o áreas y con pocos mecanismos para la articulación.

El esfuerzo por construir condiciones de gobernanza desde lo local, que amplían acciones e instrumentos para que los actores del sector social comunitario tengan herramientas con las cuales puedan contribuir a los ejercicios de desarrollo local y poseer estímulos para materializar sus propuestas con la mirada y acompañamiento gubernamental, se puede observar en los incentivos otorgados a dignatarios y organismos comunales.

La posibilidad de vincular comunidades barriales y veredales en la implementación de bienes y servicios a través de la contratación social incentiva de alguna manera, redistribuciones más directas de recursos públicos para organizaciones que conocen sus comunidades y problemáticas.

El fortalecimiento de instancias de relación interinstitucional que permiten la coordinación de acciones entre las organizaciones y Estado, esto es fundamental para el éxito de la PP, pues es en los puentes de la comunicación que se pueden establecer las relaciones de confianza y gobernanza en los asuntos de la gestión social.

¹ La Junta de Acción Comunal Bosques de San Pablo, la cual representa al señor Fernando Muñoz, fue ganadora en el 2017 de uno de los incentivos económicos planteados en la política pública de organismos comunales.

Dentro de las debilidades se puede apreciar que:

Los instrumentos más fuertes tienen un énfasis en materia económica, esto incluye dos tipos de subvenciones, un tipo de crédito público y la figura de contratación directa con el Estado, que también tiene enfoque económico al estar planteado como mecanismos para la sostenibilidad organizacional. Tal como lo plantea Salamon (2002), estos tipos de instrumentos, aunque altamente legítimos y populares, tienen otra cara de la moneda: niveles moderados de coerción y direccionalidad sobre los usos de los recursos, lo cual podría no ser suficiente para lograr eficientemente los objetivos trazados en la política pública.

De alguna forma, las subvenciones pueden presentar un problema en el mediano y largo plazo ya que su adjudicación vía concurso –que es loable y transparente– podría terminar por concentrar sus beneficios en las organizaciones más fortalecidas y competitivas de la ciudad, lo cual puede desestimular a las más pequeñas y débiles; la política pública no reglamenta ni advierte esta situación.

El seguimiento a la inversión de las subvenciones para fortalecer la JAC es complejo y sus recursos pueden terminar más en los intereses individuales que en inversiones organizacionales; más aún cuando no se evidencian con suficiencia los mecanismos para el seguimiento y la evaluación de resultados.

Frente a la contratación social de bienes y servicios sociales de forma directa con las organizaciones de acción comunal, si bien parece ser un instrumento genérico y de beneficio para todas, existen unos niveles de garantía que lo regulan. No todas las organizaciones comunales están preparadas para manejar convenios o contratos con el Estado y no todas podrían hacerlo por capacidad técnica, financiera y administrativa.

Los organismos comunales también funcionan como entes que coadyuvan con su vocería al control social de las comunidades sobre las intervenciones del Estado cuando pasan a adoptar el rol de contratistas del Estado. Tal como lo plantea Morales (1998, p. 79), se distorsiona la acción política independiente que realizan las organizaciones.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La PP de organizaciones de acción comunal en su conjunto, opta por un mayor acercamiento Estado-organización, en este sentido usa la combinación de instrumentos de gobierno directo e indirecto. Se privilegian muchas acciones de alta visibilidad que permiten ganar legitimidad social, pero al mismo tiempo, en su mayoría optan

por instrumentos de moderada/baja direccionalidad y coerción, lo que significa baja gobernabilidad sobre los resultados esperados.

La implementabilidad de la PP está muy cercana a ser de una visión **Top-down** (Ballart y Ramió, 2000), muy concentrada en procesos administrativos y aparentemente con poco interés en la lectura social y política, hecho que no puede pasar desapercibido, teniendo en cuenta el alto contenido político en la historia de estas organizaciones y los niveles de conflicto interno que muchas de ellas manejan (Sánchez, 2014, p. 139). En este sentido se recomienda hacer una revisión que tome elementos de la visión **Bottom-up**, que además de lo funcional, aborde e incentive la gestión con las bases sociales, que es su objeto misional.

La permeabilidad político electoral que tienen los organismos de acción comunal mina las garantías sociales para el establecimiento de procesos comunitarios, la PP no hace una lectura de dicha situación, ni establece regulaciones claras para evitar prácticas antidemocráticas, excluyentes y proselitistas que se podrían desarrollar con los recursos públicos.

Se requiere una orientación hacia la gestión por resultados, los incentivos económicos deben tener mayor nivel de regulación y se deben fortalecer los arreglos institucionales como los vehículos de entrega. En este sentido sería más propositivo:

- Convertir las subvenciones en fuentes de financiación concursables de proyectos o iniciativas de desarrollo local que puedan ser lideradas por las organizaciones de acción comunal o establecerlos como insumos para el cumplimiento de estos con vigilancia directa o indirecta del Estado.
- El establecimiento de metas e indicadores para los programas de fortalecimiento y promoción de la acción comunal, con regulación y topes de los recursos invertidos en cada organización.
- Establecer opciones de condonación a los créditos públicos contra entrega de resultados económicos como fuentes de empleo e ingreso a las poblaciones.

Ante las buenas intenciones en los diseños de políticas públicas, debe existir un principio de realidad sobre el rol que juegan los actores y los vehículos de implementación. La técnica de gobierno que incluye el análisis previo de los instrumentos es altamente necesaria para que la brecha entre aspiraciones y posibilidades se reduzca. La PP de organismos comunales en Medellín avanza en materia de instrumentos gubernamentales con respecto a lo existente previamente, no obstante, prevalecen retos que bien pudieran propiciar rediseños institucionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Ariño, Gaspar (2003). Principios de derecho público económico. Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 933p.
- Ballart, Xavier y Ramió, Charles (2000). Ciencia de la administración. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 575p.
- Concejo de Medellín (2014). Acuerdo municipal 028. Por medio del cual se adopta la Política Pública de los Organismos de Acción Comunal en la Ciudad de Medellín. En: Gaceta Oficial. Año XXI, No. 4264, p. 61-69.
- Congreso de la República (1994). Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial, No. 41.377.
- Congreso de la República (2002). Ley 743 de 2002. Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Diario Oficial, No. 44.826.
- DNP –Departamento Nacional de Planeación– (2010). Conpes 3661. Política nacional para el fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal. Bogotá: DNP, 69p.
- Lascoumes, Pierre y Le Galés, Patrick (2009). Diccionario de políticas públicas. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 516p.
- Morales, Carlos (1998). Suministro de servicios sociales a través de Organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales. En Nuria Cunillgran Grau y Luis Carlos Bresser Pereira (coords.), Lo público no estatal en la reforma del Estado. Argentina: Paidós Ibérica, p. 59-94.
- Moreno, Juan Carlos (2014). De Centros Cívicos a Juntas de Acción Comunal. El cambio de modelo de gestión y participación barrial en Medellín en la segunda mitad del siglo XX. En: Estudios Políticos, No. 45, p. 185-203.
- Muñoz, Fernando (2018). Presidente, Junta de Acción Comunal Bosques de San Pablo, Medellín, 20 de mayo del 2018.
- Oslak, Oscar (2013). La gestión pública post NGP en América Latina. Balance y desafíos pendientes. En: Jornada Inaugural de la IX conferencia de la INPAE, Santiago, Chile: INPAE, 7p.
- Osorio, Alejandro. (2016). Lider del programa de organismos comunales, Alcaldía de Medellín, Secretaría de Participación Ciudadana, Medellín, 25 de abril del 2016.
- Sánchez, Madelin. (2014). Gestión y participación ciudadana: caso juntas de acción comunal. En: Equidad & Desarrollo, No. 21, enero-junio, p. 125-143. doi: <https://doi.org/10.19052/ed.2517>
- Salamon, Lester (2002). The tools of Government. A guide to the New Governance. New York, United States of America: Oxford University Press, 688p.