

Mecanismos de gestión pública ciudadana en una democracia multiétnica y pluricultural. Un estudio de caso*

JUAN ANTONIO ZORNOZA BONILLA**

Resumen

La Asamblea Constituyente de 1991 transformó a Colombia en una república multiétnica y pluricultural, con soberanía popular y democracia participativa, en un marco internacional de apertura de mercados y del “Consenso de Washington”. Las instituciones públicas colombianas se adaptaron lentamente hacia la formación de una ciudadanía más vigorosa.

* Artículo recibido mayo 20 de 2011 / Aceptado junio 28 de 2011

** Director del grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas Territoriales. Profesor de Gestión y Administración Pública, Teoría de las Organizaciones y Evaluación de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia. Abogado y MSc. en Ciencia Política de la Universidad de los Andes y Candidato a Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Estudios de Antropología, Economía y Desarrollo Regional en la Universidad de los Andes. Ha sido consultor del Ministerio de Ambiente, del Distrito Capital de Bogotá, de la Unidad de Parques Nacionales, la Corporación Autónoma del Valle del Cauca -CVC- y la Fundación Malpelo-Mar Viva. jazornozab@unal.edu.co; jazornozab@gmail.com

sa y comprometida a participar en las decisiones públicas sobre asuntos que les conciernen directamente. A partir de entonces, se han generado diversos mecanismos de participación política y de promoción de organizaciones no gubernamentales para intervenir en la gestión pública e incidir en la toma de decisiones. La nueva Constitución estipuló que el Estado contribuiría a la promoción, organización y capacitación de asociaciones de profesionales, sindicales, civiles, comunitarias y juveniles, y que estas organizaciones no gubernamentales podrían constituir mecanismos democráticos de representación para la participación, coordinación, control y vigilancia de la administración pública. Instituciones como las veedurías ciudadanas y la rendición de cuentas se complementaron con otros mecanismos de participación, como la iniciativa legislativa, los consejos territoriales de planeación, las consultas previas y las audiencias públicas, que han buscado hacer realidad el mandato constitucional de participación de los ciudadanos en los temas que les afecten, tales como las políticas sociales y ambientales. No obstante, la tensión entre élites en el poder y comunidades que exigen representación, no se hizo esperar.

Palabras clave: marginación, política social, redes, comunidad, empoderamiento.

Abstract

The Constituent Assembly of 1991, Colombia became a republic a multiethnic and multicultural with popular sovereignty and participatory democracy in an international framework of open markets and the "Washington Consensus." Colombian public institutions adapted slowly to the formation of a more vigorous and committed to participate in public decisions on issues that concern them directly. Since then, we have generated various mechanisms of political participation and promotion of non-governmental organizations to participate in governance and influence decision making. The new Constitution stipulated that the state will contribute to the promotion, organization and training of professional associations, unions, civic, community and youth, and that these NGOs could be representative democratic mechanisms for participation, coordination, control and surveillance public administration. Institutions

such as citizen oversight and accountability were supplemented with other mechanisms of participation, as the legislative initiative, the territorial planning councils, the prior consultations and public hearings that have sought to fulfill the constitutional mandate citizen participation on issues affecting them, such as social and environmental policies. However, tensions between ruling elites and communities that require representation, was immediate.

Key words: marginalization, social policy, network, community, empowerment.

Introducción

Es propósito de este escrito proponer un estudio de caso en el que una comunidad de personas tradicionalmente excluidas de las decisiones públicas (agricultores, indígenas, afrocolombianos, jóvenes mujeres y adultos mayores), localizadas en el barrio Moravia, lugar en donde se ubicó el basurero municipal de Medellín, Colombia, entre 1972 y 1984, se empoderan para administrar sus intereses directamente con las autoridades municipales de dicha ciudad. Mediante un método de investigación de políticas públicas es posible incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de comunidades tradicionalmente vulnerables, con todos los actores involucrados en el proceso de políticas sociales a nivel local, para la transformación efectiva de las interacciones entre los tomadores de decisiones y las poblaciones involucradas en las mismas. Se observará que la transformación de las intervenciones públicas de la administración municipal, orientadas a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad, solamente a partir de 2004 ha dado cumplimiento a los principios de la nueva Constitución política.

La investigación “Análisis de políticas de inclusión social en Medellín: el caso Moravia” se orientó desde su primera fase (2009) a analizar las respuestas de la administración municipal a las demandas más reclamadas por los ciudadanos, mediante la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. La hipótesis de investigación, en la primera fase, propu-

so que la necesidad básica insatisfecha más sentida por esta comunidad era el empleo, pero fue desvirtuada en la encuesta aplicada en mayo de 2009, en una obra de teatro con actores del barrio, que recreó la formación del asentamiento y la transformación del lugar como núcleo urbano de diversas violencias, cuando la comunidad se manifestó ampliamente en torno a la urgencia de acciones a favor de la convivencia ciudadana.

En el documento *Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo*¹, se previó una siguiente fase de la investigación preliminar sobre la naturaleza y aplicaciones del enfoque de redes de política, relacionada con el diseño de una metodología para indagar el grado de participación de comunidades locales en la formulación e implantación de políticas sociales, con la participación comunitaria, en un esquema de doble vía. En este trabajo se han recogido los elementos de campo para este tipo de investigación, que incorpora el análisis de redes a la gestión de políticas de inclusión social y vincula, al tiempo, actores de la sociedad civil.

Antecedentes

A partir de la Constitución de 1991, Colombia transitó hacia la soberanía popular y la democracia participativa, en el marco de un Estado Social de Derecho pluralista con prevalencia del interés general, fundado en el respeto de la dignidad humana; los fines del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y garantizar la efectividad de los derechos. La protección estatal a la diversidad étnica, cultural y natural de la nación, a la vida, honra, bienes, creencias y libertades de las personas. La Constitución establece la promoción de “condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren

1 Publicado en el *Boletín Políticas Públicas Hoy* del DNP, N° 6, Julio 2010, Bogotá.

en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.²

La jurisprudencia inicial de la Corte constitucional acuñó el derecho al mínimo vital y las leyes que desarrollaron estos mandatos organizaron las instituciones necesarias para cumplir con los principios estructurales del Estado colombiano. Sin embargo, las actuaciones estatales y de la sociedad civil no visibilizan poblaciones marginadas tradicionalmente, excluidas por el sistema político, sin espacios legítimos de participación política, y en consecuencia, sin ciudadanía de *facto*. Esta negación como ciudadanos en ejercicio, con unos derechos fundamentales y colectivos especiales por su condición de exclusión, ha conducido a prácticas asistencialistas estatales que determinan, unilateralmente, aquello que ‘necesitan’, convirtiéndolas, de esta manera, en clientes de la pobreza y la exclusión de los espacios políticos a los cuales tienen derecho. Estas poblaciones están transversalizadas por una condición (étnica, económica, social) o por una necesidad especial que se configura como elemento cohesionador en la construcción de sentido de comunidad. Así, las poblaciones marginadas encuentran un elemento de identidad, eje fundamental de su participación en los espacios políticos.

Los sucesivos gobiernos nacionales han acatado, parcialmente, el contrato constitucional de 1991, y algunos se han resistido a ellos e intentado desmontar los principios básicos en favor de intereses particulares. Las políticas públicas de Estado han absorbido los recursos disponibles en desmedro de la inversión social y los mecanismos participativos de gobierno.

Derechos colectivos reconocidos y titulados durante los primeros años de vigencia de la Constitución han sido desconocidos y, en su lugar, se han fortalecido actores ilegales. Los movimientos y las organizaciones sociales se han visto estigmatizadas, mientras se ha generalizado un ambiente de violencia, ilegalidad y pobreza que ha concentrado el conflicto armado en las ciudades, en donde se congregaron poblaciones desplazadas de origen campesino, afrocolombiano e indígena, a medida que

2 Constitución Política de Colombia. Artículo 13.

iban siendo despojada,s y expulsadas de sus territorios. Mujeres, jóvenes y adultos mayores han soportado las discriminaciones más notorias. Las organizaciones sociales han sido progresivamente desconocidas en las nuevas acciones públicas y los mecanismos de empoderamiento de las comunidades han sido sustituidos por programas asistencialistas y la institucionalización de mecanismos que van en detrimento de la construcción de una ciudadanía incluyente y diversa.

En medio de esta realidad es importante que la academia indague sobre los orígenes de la discriminación a poblaciones asentadas en Medellín a 2011, a partir de los conflictos desencadenados desde diversos tipos de políticas públicas. Interesa observar el nivel de reconocimiento estatal a los derechos fundamentales y colectivos de poblaciones desplazadas de origen campesino, afrocolombiana e indígena, y de mujeres, jóvenes y adultos mayores que congregan hoy la mayor incidencia de factores de marginación social y política en el marco de un estado de cosas inconstitucional. Resulta oportuno confrontar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y sus transformaciones sucesivas con las relaciones conflictivas generadas por políticas del orden nacional e intereses de control estratégico de tierras. La propuesta incorpora la presentación de metodologías participativas de reivindicación de derechos de estas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y programas que ayuden a la construcción de una ciudadanía autogestora de sus intereses como consagra el mandato constitucional de 1991.

En esa búsqueda de reconocimiento y visibilidad que les ha sido negada por su condición diferenciadora, tendrían la posibilidad de ejercer su ciudadanía, pero se encuentran con un Estado y una sociedad que prefieren uniformidad a diversidad, pasividad ante activismo, silencio ante denuncias, llevando a las poblaciones marginadas a afrontar mayores retos para colocar sobre la agenda pública sus necesidades y demandas. En ese orden de ideas, nos preguntamos ¿en qué medida la actuación gubernamental y la no gubernamental están propiciando procesos de inclusión y equidad políticas de poblaciones marginadas, reconociéndoles sus derechos a la participación y a la toma de decisiones?

Marco teórico

Los nuevos tiempos de globalización y librecambio han transformado el mundo político hacia la necesidad de construir una nueva ciudadanía que considere los segmentos de población excluida del desarrollo económico y la igualdad política. En este capítulo se tratarán algunos autores representativos que han reflexionado sobre este problema. A partir del trabajo de la politóloga brasilera Sonia Fleury (1998) "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina" publicado en la Revista *Nueva Sociedad*, N° 156, los interesados en las ciencias sociales latinoamericanas cuentan con un referente para interpretar la gama diversa de comunidades que, en estos países, no tienen muchas de sus necesidades básicas satisfechas. Así mismo, desde la ciencia de las políticas públicas, se destaca un enfoque para investigar, formular e implementar programas locales de inclusión social, desde una perspectiva horizontal que descarta de plano la actitud paternalista de las autoridades estatales orientada a mantener y reproducir el statu quo. El urbanismo social se constituye hoy en una alternativa de intervención de los gobiernos municipales para incidir, de manera afirmativa, en la calidad de vida de comunidades ancestralmente pobres y marginadas.

Igualdad e inclusión

Si bien en el ser humano la diferencia es lo natural, la igualdad política de la democracia es una necesidad en construcción (Hanna Arendt, 1993). La ciudadanía se construye desde una doble dimensión jurídica y política de pretensiones igualitarias en el Estado moderno, como una necesidad comunitaria para la integración social (Fleury, 1994). La ciudadanía, su sistema de representación y las instituciones que origina, materializan el surgimiento de una esfera social que Habermas (1984) llamó Estado social, donde las instituciones se sintetizan en un complejo indiferenciado que remite a acabar con la división entre lo público y lo privado, y entre el Estado y la sociedad civil, propia del liberalismo.

La construcción de una identidad común, sin diferencias, distingue a los grupos sociales y produce un sistema de privilegios para los incluidos

al interior de dicha comunidad construida. Para Wallerstein (1998) la ciudadanía identifica un cambio del sistema de exclusión, basado en un pacto de clase, de inclusión y exclusión con barreras nacionales. En la nación, el racismo y el sexismo funcionan como formas de exclusión de grupos, de la igualdad construida por el estatus de ciudadanos y ciudadanas. Para Marcel Mauss, los momentos de la reciprocidad: dar, recibir y retribuir, son los responsables de la creación y mantenimiento de lazos sociales, siendo *el bien dado* el mediador de las relaciones interpersonales.

Diversos estudios han sido realizados para comprender los requerimientos de inclusión de determinadas comunidades. El Estado de bienestar social, ha sido analizado por Titmuss (1970) a la luz de los mismos principios altruistas que rigen la donación voluntaria de sangre. La tradición rousseauiana propone una participación democrática como camino para la responsabilidad y la tolerancia. Los estudios sobre capital social han vuelto a tratar la cooperación, a partir de la confianza de las redes horizontales de participación cívica (Puttnam, 1996). La relación entre las actitudes cívicas y el desarrollo político y económico (Puttnam), destacan el sentido de pertenencia a una comunidad, más allá de la cohesión social y la integración política, como modalidad de capital. El predominio de valores individuales y de consumo, contradice el ideal republicano de valoración natural de la participación política como indispensable para la preservación de la vida privada (Kymlicka y Norman, 1997). La esfera pública liberal acarrea derechos basados en un supuesto estado natural de los hombres, en el cual la libertad precedería a la sociabilidad. Por el contrario, Bobbio (1993) afirma que los derechos sociales no se restringen a libertades genéricas de los individuos sino a los sujetos concretos, a grupos singulares en la sociedad. Se trata, entonces, de exigencias que se concretan en una demanda de intervención pública. Castells (1998) y Giddens (1994) señalan que la reacción ante la desintegración refuerza a la comunidad para construir identidades colectivas, a pesar de la amenaza de movimientos fundamentalistas y conservadores. La cultura global originada por el consumo y el contacto entre individuos y grupos de diferentes partes del mundo conduce a sociedades sin ciudadanos (Castells, 1998).

Para Vargas (2001), los efectos ambivalentes de una globalización que excluye e integra, renuevan las dinámicas de exclusión e inclusión. La construcción de una sociedad civil y una ciudadanía global, supera la exclusión inherente a la condición ciudadana con la nacionalidad y permite su diversidad. Los movimientos sociales transnacionales admiten la formación de esta sociedad civil global. El espacio global es esencialmente desigual y de dominación (Fleury, 2010). El principio de libertad da lugar a la democracia y al establecimiento de unas reglas de juego político que no discriminan entre las preferencias de los ciudadanos, según la poliarquía de Dahl (1971) y el Estado de Derecho en relación con los demás derechos ciudadanos (O'Donnell, 2001).

Para Sen (1995) la subordinación de la igualdad a la libertad o viceversa son categorías erróneas porque “la libertad se encuentra entre los posibles campos de aplicación de la igualdad y la igualdad se halla entre los posibles esquemas distributivos de la libertad”. Esta contradicción desaparece con la noción de capacidad. La noción de ciudadanía como emancipación de los sujetos socialmente construidos (Boaventura Santos) identifica a la ciudadanía como autonomía (Oliveira, 1999), que configura una aceptación de la alteridad, mediada por la institucionalidad.

La democracia radical de Chantal Mouffe (1996) desarrolla una teoría del sujeto descentrado, en medio de posiciones subjetivas, que requiere el reconocimiento de la diferencia y la particularización de lo universal. Aquí la ciudadanía deja de ser un estatuto legal y pasa a ser una identidad política común de personas empeñadas en iniciativas diferentes con diversas concepciones de lo bueno, que aceptan someterse a las normas prescritas por la república (Mouffe, 1996). La ciudadanía, como identidad compartida, supone igualdad e inclusión de los individuos en la comunidad política. Si la persistencia sistemática de algún nivel de desigualdad fue el motor del desarrollo y complejización de la noción de ciudadanía, la denuncia de la existencia de grupos y poblaciones excluidos de la comunidad común de los ciudadanos (mujeres, negros, homosexuales, minorías étnicas y religiosas), introduce en la discusión de la ciudadanía la necesidad de considerar las diferencias.

La ciudadanía igualitaria ha encubierto la exclusión y la homogeneidad de una administración burocrática del bienestar social ha normalizado la sociedad, sin diferencias en las demandas ni singularidades de los sujetos. La ciudadanía universalista impide la expansión de la democracia (Mouffe, 1996), porque no incorpora reivindicaciones como la igualdad compleja (Walzer, 1993) y la ciudadanía diferenciada (Young, 1989). Para Young la igualdad requiere afirmar las diferencias grupales y propone, como formato de la ciudadanía diferenciada, la creación de fondos públicos para proveer formas de defensa y garantía de representación de los grupos subordinados y la existencia de políticas diferenciadas, para atender las demandas singulares de éstos. Para Kymlicka y Norman (1997), los derechos especiales de representación y los derechos multiculturales, no amenazarían la cohesión social porque son reivindicaciones de inclusión, en tanto que los derechos de autogobierno podrían corroer la función integradora de la ciudadanía. Para Foweraker y Landman (1977) los nuevos movimientos sociales confirman el papel de derechos para conformar nuevas formas de pensamiento y acción de las organizaciones sociales, universalizar demandas particulares y diseminar la percepción de los derechos a través de la acción colectiva. Las luchas por la inclusión ciudadana, de los movimientos y organizaciones sociales a partir de la identificación de sus carencias y de la incapacidad del Estado por atenderlas han sido, en América Latina, un factor de dinamización y transformación de la sociedad y el Estado. La dimensión institucional de la ciudadanía, de Marshall, lo identifica como portavoz de la ciudadanía jurídica. No es posible desconocer que la burocracia estatal es fundamento y soporte material de la igualdad ciudadana, pero la ciudadanía no puede reducirse a la normatividad estatal y perder su dimensión subjetiva y emancipadora.

Hoy existe una reivindicación de la participación directa de las poblaciones excluidas, como derecho de quinta generación que requiere una nueva institucionalidad democrática, deliberativa en la gestión pública compartida. La ciudadanía constituye un marco democrático, plural y diversificado, que recoge y propone sus demandas. La reconstrucción de lo público en América Latina es parte del proceso de democratización, del fortalecimiento del poder local, del surgimiento de nuevas deman-

das y nuevos sujetos sociales, de la reinserción económica regional en una economía globalizada y de la intensificación del uso de la tecnología informacional en la mediación de las relaciones y procesos sociales (Fleury, 2010). Ocampo define el progreso social como producto de una política social de largo plazo equitativa e incluyente, de crecimiento económico con generación de empleo adecuado en volumen y calidad, y la reducción de la heterogeneidad estructural productiva para mejorar el rendimiento de los pequeños productores. En este sentido, el período caracterizado como desarrollista en América Latina no generó progreso social ni creó condiciones de gobernabilidad, entendida como eficiencia institucional con intereses sociales (Flacso).

La reconstrucción de la esfera pública ha de ser identificada como parte de la lucha por la hegemonía y constitución de un nuevo bloque, que atraviesa el Estado (Poulantzas) y requiere nuevas formas, tecnologías y procesos de ejercicio del gobierno que inscriban las nuevas relaciones de poder en la estructura organizacional estatal. Por ello, el modelo de la democracia deliberativa reconoce la necesidad de radicalizar la transformación del aparato institucional para incluir los intereses dominados en la agenda de las políticas públicas, en un proceso simultáneo de transformación de la institucionalidad y construcción de identidades colectivas. Es necesaria la construcción de un nuevo pacto de poder para retirar los Estados latinoamericanos de la ruta perversa de acumulación del capital financiero internacional, y retomando un curso de desarrollo regional y nacional subordinado a la inclusión social por medio del empleo, el ingreso y la capacidad estatal de asegurar derechos ciudadanos y redistribuir la riqueza mediante políticas sociales universales.

Enfoque de redes

El Departamento Nacional de Planeación de Colombia, publicó en su Boletín N° 6 (Julio 2010) el artículo “Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo”, como una primera parte de la aplicación de este enfoque en la investigación de políticas públicas de inclusión social, posteriormente publicado por la Universidad Nacional de Colombia en el texto *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (2010),

editado por el profesor André-Noel Roth Deubel. El presente trabajo significa la continuación de ese escrito y procura aplicar dichos planteamientos a un estudio de caso concreto. En él decía que el enfoque de redes de política ha resultado versátil para los especialistas, como figura didáctica que ofrece un modelo comprensivo teórico; como herramienta de análisis de las relaciones entre grupos de interés y el Estado, e instrumento para la elaboración de políticas como resultado político; como reto metodológico (Marsh y Rhodes), porque el análisis de red supone simplificar la realidad compleja mediante la descripción de interacciones entre actores públicos y privados, con ventajas cuantitativas para analizar la estructura de las redes; y con ventajas cualitativas como entrevistas en profundidad a actores asociados en organizaciones e instituciones, análisis de discursos y contenidos³.

Los enfoques de redes de políticas y de comunidades facilitan la comprensión de los eventos de cambio de políticas, por modificaciones en la estructura del poder estatal, cambios en el comportamiento de los grupos de presión, el impacto de nuevos estilos de éstas y el aprovechamiento de oportunidades en la arena donde se elaboran las políticas (Richardson, 2000). Considerando que el objeto de la investigación se circunscribe a caracterizar y analizar las respuestas de un gobierno local a las demandas sociales de la comunidad, el enfoque de redes resulta de trascendental utilidad, más allá de sus roles teóricos y administrativos. Primero, porque permite construir la investigación conjuntamente con los actores institucionales, comunitarios y organizacionales. Segundo, se orienta a incidir en el mejoramiento de las condiciones mínimas vitales de asentamientos humanos que, tradicionalmente, han sido vulnerables y vulnerados. Y tercero, porque da lugar a involucrar actores académicos que entran a formar parte del proceso de políticas, con aportes conceptuales y metodológicos, más allá del mero análisis. Estos enfoques permiten comprender, explicar y predecir los fenómenos y eventos del mundo real, a partir de las interacciones y acuerdos de los actores interesados en los resultados de las políticas.

3 Cfr. Zornoza; 2010b.

El enfoque de redes de política es más flexible que otras teorías del Estado, así como la explicación del comportamiento de algunas instituciones estatales o particulares áreas de políticas. Por consiguiente, se puede contar por variaciones en las relaciones que existen entre los grupos de presión y el gobierno sobre un rango de áreas de políticas. Esto supera uno de los problemas de las tradicionales macro-teorías del Estado, por los intentos de analizar el Estado en su totalidad, que tiende a considerar a las instituciones estatales como fenómenos monolíticos y fijos. Las redes de política proveen un mecanismo para valorar diversos conflictos con las instituciones estatales y entre grupos de presión, y su foco de análisis es sobre un área de política en particular. Por su examen de las relaciones entre gobierno y grupos de presión, el análisis de red puede ser visto como un camino útil para articular micro-niveles de análisis lanzados en el nivel de una decisión de política particular al macro-nivel de análisis relacionado con el poder en la sociedad. Por tanto, el enfoque de red desagrega el análisis de política a través de diferentes facetas para proveer una comprensión más satisfactoria de las decisiones y acciones del Estado. En este sentido, el enfoque de redes de política puede ser considerado como una herramienta de análisis multi-nivel, en aquellos niveles desagregados, en los cuales las redes de política pueden ser aplicadas a macro teorías del Estado, para explicar los tipos de relación entre los actores del Estado y los grupos de presión.

Existen dos escuelas de redes de política, la *de* "intermediación de intereses", según la cual las redes definen las relaciones de dependencia de recursos entre los grupos de interés y el Estado; y la *de* "gobernanza", que concibe las redes como un mecanismo para movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados; como una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado. Estas visiones comparten el propósito heurístico: de qué manera las redes impactan en el proceso de políticas (Börzel 1997).

Mientras que en Inglaterra se concibió el enfoque de red como una forma específica de gobernanza (Rhodes, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido), en Alemania y Escandinavia se basó en un institucionalismo centrado en los actores, combinado con la (meta)

Configuración del enfoque de redes

AÑO	AUTORES	APORTES
1965	Ripley & Frankly	Subsistemas y Triángulos de Hierro en Estados Unidos de Norteamérica (agencias administrativas, subcomités del Congreso y grupos de presión, estables y excluyentes)
1974	Hecló & Wildavski	"El Gobierno privado del dinero público", las políticas económicas son hechas por un número limitado de actores que interactúan y comparten valores
1979	Richardson & Jordan	"Gobernando bajo presión"; introduce la noción de comunidad de política para entender la elaboración de políticas en las democracias liberales
1981	Rhodes	Las redes existen en donde hay una forma de intercambio de recursos entre Estado y grupos de presión, desde un limitado intercambio de información hasta la institucionalización de un grupo particular en el proceso de políticas. Enfatiza en las relaciones estructurales entre las instituciones políticas. Desarrolla un modelo adaptado de un estudio de las relaciones entre el gobierno central y local. Propositiones basadas en las relaciones poder-dependencia: 1. Cada organización es dependiente de los recursos de otras. 2. Las organizaciones tienen que intercambiar recursos para alcanzar sus metas. 3. La coalición dominante influye en la toma de decisiones. 4. La coalición dominante emplea estrategias en las reglas de juego para regular el proceso de intercambio. 5. El poder potencial relativo es producto de los recursos de cada organización, de las reglas de juego y del proceso de intercambio entre las organizaciones.
1992	Marsh & Rhodes	Introducen los conceptos de comunidades de política, redes de política y asuntos de política como tipos de relaciones entre grupos de interés y Gobierno. Las redes pueden variar de acuerdo con la cercanía de las relaciones. Así, las comunidades de política localizadas en un polo comprometen sus estrechas relaciones, mientras que los asuntos de política en el polo opuesto, comprometen las relaciones del grupo perdedor

Elaboración propia. Fuentes: Klijn, 1998; Kavanagh, 2006

teoría de la dependencia de recursos (Mayntz, Scharpf, Schneider, Instituto Max Planck de Colonia). Las estructuras políticas de hoy implican: sectorialización, estratificación social, crecimiento político de gobiernos bajo presión y cooperación de recursos privados que pueden llegar a la dependencia de los mismos e instalación de clientelas regulares. Así, las políticas emanan hoy de una pluralidad de organizaciones públicas y privadas, lo que implica que el enfoque de redes no sea una perspectiva

analítica nueva, sino señal de un cambio real en la elaboración de políticas, representa una solución a los problemas de coordinación social, a través de la agrupación y movilización de recursos.⁴

Urbanismo social

Los habitantes de los barrios populares de Medellín han transformado sus opciones ciudadanas, han sido incluidos en los planes de ciudad, los recientes gobiernos municipales han desarrollado mecanismos para la educación y recreación de sus hijos, para que tengan viviendas más dignas, con servicios públicos (mínimo vital de agua y energía) y oportunidades de trabajo para los jóvenes. La otra ciudad que no le importaba a nadie y que no se podía mostrar ha comenzado a transformarse; el espacio público, bibliotecas, parques, centros de desarrollo cultural y otros espacios urbanos han mejorado la calidad de vida de los habitantes más pobres. En el largo plazo se harán evidentes los frutos, si estos programas tienen continuidad. Los últimos ocho años han permitido la inclusión de los más humildes. Si bien la seguridad ciudadana no ha logrado desarraigar la cultura de la mafia, el dinero fácil y la ilegalidad, debido a una política selectiva del nivel nacional que, al no incluir a verdaderos miembros de la base de los grupos armados, han atomizado la violencia en la ciudad.

El pasado 15 de abril, la nueva cara de el “Morro de Moravia”, antiguo basurero, inauguró el primer nodo de desarrollo cultural, proyecto de extensión de los servicios del Centro de Desarrollo Cultural. Se trata de urbanismo social construido desde la sociedad civil con apoyo de la academia, la Universidad Nacional de Colombia, de cooperación internacional – Cittadellarte (Italia) –, Moondrian Foundation (Holanda), Comfenalco Antioquia y las administraciones municipal y metropolitana.

4 Cfr. Zornoza; 2010b

Metodología y actividades realizadas

La investigación se diseñó con un carácter eminentemente participativo, mediante la atención de las sugerencias e intereses de los propios miembros de la comunidad barrial para definir objetivos y mecanismos de gestión ciudadana. El grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas Territoriales, para indagar sobre los asuntos de política social que los propios habitantes de Moravia consideraban más urgentes de atender, propuso aunar esfuerzos entre instituciones públicas y organizaciones particulares de diverso nivel, como la Alcaldía de Medellín, a través de las Secretarías de Desarrollo Social y de Cultura Ciudadana, la Gerencia del Macroproyecto de Moravia, el Concejo Municipal, las Universidades Nacional y de Antioquia, la Pastoral Social, el Centro de Desarrollo Cultural bajo la administración de Comfenalco Antioquia y la interacción con las organizaciones de artistas y líderes comunitarios de Moravia en proceso de fortalecimiento. Este esquema apuntó a conformar una red de diferentes estamentos que trabajaran conjuntamente por el bienestar de los habitantes. Con ese apoyo diverso, el grupo de investigación GPPT organizó en el barrio, en julio de 2010, un Festival Cultural que incluyó un Foro sobre Convivencia y Hábitat, que recogió argumentos en torno a tres flagelos que asuelan el sector: la bandas armadas, la violencia y abuso intrafamiliar, y el consumo y tráfico de estupefacientes entre la juventud. El asunto convergió en bandas armadas que controlan el territorio y desencadenan los dos fenómenos restantes.

El segundo día del Festival, se llevó a cabo un cine-foro para debatir los casos de violencia y abuso contra las mujeres jóvenes con ocasión del conflicto armado. Se realizó un grafiti por parte de un grupo de hip-hop y otros jóvenes del barrio en la cancha "La Bombonera" del sector de El Bosque. Se presentó al grupo local de teatro "La Antiliga" con una comedia que puso en escena los principales conflictos sociales del barrio, de la mano con acciones pedagógicas y propuestas de solución. El Festival se cerró con el show de "El parcero del Popular N° 8" y de "Cosiaca", tradicionales personajes de la localidad y la región, con recursos humorísticos y con gran aceptación entre la comunidad, invitaron a la juventud del barrio a construir un entorno amable, pacífico y orientado a fortalecer su bienestar social. Simultáneamente se aplicó entre los espectadores y

participantes, una encuesta que indagó por los principales problemas en cada asunto de política social en el barrio: educación, salud, empleo, hábitat y convivencia. Los resultados arrojaron la calidad en los cuatro primeros casos, y un evidente temor a expresarse en torno a la convivencia por las posibles represalias de las bandas armadas, aun cuando la encuesta no requería la identificación obligatoria de cada consultado.

Las decisiones públicas que ejecutan el programa de mejoramiento integral de Moravia, alternan acciones tecnocráticas unilaterales (reasantamiento del morro, encerramientos, recuperación de espacio público) con fases de consultas y participación de la comunidad en aras de obtener una mejor gobernabilidad local. Las relaciones de estas organizaciones con la Alcaldía también alternan, en consecuencia, fases de confianza con otras de distanciamiento. Sin embargo, la principal amenaza que se cierne sobre el proceso se relaciona con el cambio de administración que se avecina a finales de 2011.⁵ En Medellín, algunos sectores políticos que procuran acceder a la administración, enarbolan causas radicales contra la administración actual y anuncian el desmonte de los principales programas de urbanismo social y mejoramiento de vivienda que ha emprendido la administración municipal, vigente a la fecha. La investigación aplicada permite analizar mecanismos de empoderamiento de la comunidad barrial para gestionar con éxito sus intereses en la arena local, en donde tienen lugar la inclusión de políticas públicas en la agenda municipal.

Fortalecimiento de las organizaciones de Moravia

Con la denominación de “Plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia”, “Por la gobernabilidad democrática, la equidad y la inclusión social”, la Subdirección de Planeación Territorial del Departamento Administrativo de Planeación de la administración municipal de Medellín elaboró el perfil de programas y proyectos prioritarios para

5 La tercera intervención integral que ha tenido lugar en el sector de Moravia 2004-2011 ha sido gestionada por la Administración municipal de 2004 cuya coalición tuvo continuidad hasta 2011.

respaldar la intervención sobre este sector de la ciudad. El documento técnico contiene el portafolio de programas y proyectos que configura el Macroproyecto de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia, figura de gestión urbana mediante la cual se ejecuta el Plan Parcial. El tinglado inter-organizacional en Moravia, quedó entonces conformado, por un lado, por la Alcaldía, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y la Gerencia del Macro-proyecto de Moravia, los concejales de la Comisión Accidental que han participado de manera permanente como voceros de la ciudadanía ante la administración, la Academia, en este caso, las Universidades Nacional y de Antioquia; diversas Organizaciones no gubernamentales de trayectoria en la región, como el Instituto Popular de Capacitación – IPC – y la Pastoral Social, entre otras; y el sector privado, que ha apoyado acciones del programa de fortalecimiento del tejido social productivo del barrio, e instituciones como la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia que administra el Centro de Desarrollo Cultural de Moravia, desde 2008.

Las organizaciones de base de Moravia son precarias, y aun cuando representan intereses diversos (mujeres, artistas, deportistas, mecánicos, alimentos, salud, recicladores, entre otras) muy pocas cuentan con personería jurídica y registro formal. Este tipo de organizaciones no cuentan con recursos económicos permanentes y algunas son conformadas por un único miembro. Se propuso entonces, en la mesa de trabajo coordinada por la Gerencia del Macroproyecto, la asociación de dichas organizaciones en una de segundo nivel que contara con los aportes de todos para sufragar los costos de administración y registro. En este punto se encuentra el proceso, que es debilitado por las acciones violentas de bandas armadas que amedrentan a ciudadanos y algunos funcionarios, y asesinan a algunos líderes comunales.

Algunas observaciones sobre la implementación del programa de mejoramiento integral han sido materia de estudio e investigaciones por parte de diversas organizaciones locales, tales como el Instituto Popular de Capacitación cuya agencia de prensa analizó parcialmente la ejecución de los recursos del Programa de Mejoramiento de Vivienda, Construcción y Adquisición de Vivienda Nueva y Usada de Interés Social tipo 1, para el reasentamiento de población en el barrio Moravia y área de influencia

Relación de Proyectos Mejoramiento Integral de Moravia 2004 - 2011.

Banco de Proyectos de Interés Municipal BPIM

Código	Proyecto de Inversión	Valor \$	Responsable
	GESTIÓN SOCIOCULTURAL		
2004-0319	Gerencia y Gestión del Macroproyecto de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia y área de influencia, Medellín 2004– 2007	802.000.000	Secretaría de Desarrollo Social
2004-0498	Comunicaciones para el Desarrollo Sociocultural en el Barrio Moravia y área de influencia 2005 – 2007	319.000.000	Secretaría de Desarrollo Social
2004-0532	Mejoramiento de la Salud Sexual y Reproductiva del Barrio Moravia, 2004 – 2007	201.000.000	Secretaría de Salud
2004-0497	Legalización Integral de Predios del Barrio Moravia en el marco de su regularización urbanística 2005 – 2009.	9.000.000.000	Fondo de Vivienda de Interés Social -FOVIMED
	GESTIÓN SOCIOECONÓMICA		
2004-0241	Fortalecimiento del Tejido Productivo del Barrio Moravia 2004 – 2007	3.910.767.000	Secretaría de Desarrollo Social
	GESTIÓN URBANÍSTICO AMBIENTAL		
2004-0383	Generación, Recuperación, Mejoramiento y Consolidación del Espacio Público del Barrio Moravia y área de influencia 2008-2011	51.200.000.000	Secretarías de Obras Públicas, Medio Ambiente, Cultura Ciudadana, Educación, Desarrollo Social. INDER
2004-0154	Construcción y adquisición de vivienda nueva y usada de interés social tipo 1, para el reasentamiento de población en el barrio Moravia y área de influencia 2008-2011	58.120.000.000	Fondo de Vivienda de Interés Social -FOVIMED hoy Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -IS-VIMED-
Perfil de proyecto por elaborar	Mejoramiento de vivienda en el barrio Moravia 2008-2011	25.711.000.000	Fondo de Vivienda de Interés Social -FOVIMED hoy Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED-
	Total	148.731.122.255	

Fuente: Alcaldía de Medellín; 2009

y Generación, Recuperación, Mejoramiento y Consolidación del Espacio Público del Barrio Moravia y área de influencia:

A partir de lo dispuesto en el Plan Parcial, el Macroproyecto de Moravia... integra acciones dirigidas al mejoramiento y recuperación del sector (reasantamiento de 3.600 familias residentes en el morro de basuras y sectores aledaños declarados de "alto riesgo no mitigable"; mejoramiento y creación de nuevo espacio público para Moravia, construcción de nuevos equipamientos como colegios y centros de salud, y fortalecimiento de las actividades productivas de los habitantes que quedarán allí, así como de los reasentados). La intervención logró ubicar (diciembre 2006 y noviembre 2008), un total de 1.330 familias de Moravia en soluciones de vivienda como la Ciudadela Nuevo Occidente, las unidades residenciales Álamos I y II, construida en inmediaciones del barrio Aranjuez y, en menor medida, vivienda usada. La meta de la Alcaldía de Medellín para 2009 fue reubicar a cerca de mil familias que aún residían en el morro de basuras.

Si bien este modelo de generación de nuevo hábitat ha contado con reconocimientos de orden nacional e internacional, tampoco ha estado exento de críticas y dificultades que, según la administración municipal, buena parte de ellas obedecen a prácticas culturales de la comunidad moravita, que por años mantuvieron una dependencia absoluta del Estado, generando reclamos que, en algunos casos, carecían de fundamento. Sin embargo, para quienes serán objeto de reasantamiento, los puntos neurálgicos del proceso han sido la falta de acompañamiento socioeconómico más efectivo por parte de la Alcaldía de Medellín, la falta de continuidad en los procesos de reasantamiento y la poca celeridad en la asignación de subsidios de vivienda.

Luego de la declaración de calamidad pública emitida en el 2005 por la Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior, en la que considera que el morro de basuras es un lugar inhabitable dada la alta emisión de líquidos lixiviados y gases tóxicos del morro de basuras, la administración municipal decidió priorizar el traslado de cerca de 4.200 personas que habitaban allí. Para ello, el

Gobierno nacional, el Municipio de Medellín y el Instituto de Vivienda y hábitat de Medellín (Isvimed) (antes Fondo de Vivienda de Medellín -Fovimed), crearon una gran bolsa de subsidios por más de 26 mil millones de pesos para la adquisición de vivienda nueva y usada.

Se partió entonces de un censo elaborado por la Universidad de Antioquia en el 2004, donde se pudo establecer el número de habitantes del morro y de ellos, quiénes tenían casa propia y de qué calidad. Con esos datos, las cajas de compensación familiar e Invimed comenzaron a recibir las postulaciones para subsidios de las familias que debían ser reasentadas. Pero así como la indisciplina social condujo a que muchas familias dejaran vencer los plazos para postulaciones o no hayan hecho uso de las ayudas oficiales, también hay quienes denuncian que se presenta un “tráfico de subsidios” del que se están beneficiando decenas de “avivatos”.

“Aquí hay personas que desde hace más de dos años se postularon para subsidios de vivienda y no han salido favorecidos, mientras que otros que no eran del barrio y aprovecharon coyunturas como el incendio del Oasis (en febrero de 2007), o el hecho de que declararon la calamidad pública para el morro y se vinieron a vivir a este sitio para salir favorecidos, y lo lograron”, advirtió el líder comunitario Francisco Legarda. “Hay gente viviendo en Nuevo Occidente, gracias a los subsidios y aquí en Moravia tienen tres casas alquiladas. Nosotros hemos denunciado eso y no nos han prestado atención. Ya estamos cansados de denunciar”. A esto se suman casos como el de Estela Franco, quien asegura que la Administración no les está jugando limpio en el proceso. Según la mujer, en el 2006 se postuló ante Invimed para subsidio de vivienda usada, el cual le fue otorgado. Pero de cuatro solicitudes para compra de vivienda en las comunas 1 y 2, la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), “no le ha autorizado la compra de ninguna”.⁶

6 Agencia de Prensa IPC. “En Moravia, intervención integral divide opiniones”, Medellín, marzo 10 2009.

Conclusiones

- Hoy existe una reivindicación de la participación directa de las poblaciones excluidas, como derecho que requiere una nueva institucionalidad democrática y deliberativa en la gestión pública compartida. La ciudadanía constituye un marco democrático, plural y diversificado que recoge y propone sus demandas. La reconstrucción de la esfera pública en América Latina es parte del proceso de democratización, fortalecimiento del poder local, surgimiento de nuevas demandas y nuevos sujetos sociales, reinserción económica regional en una economía globalizada e intensificación del uso de la tecnología informacional en la mediación de las relaciones y procesos sociales (Fleury, 2010).
- Los mecanismos que garantizan la plena satisfacción de derechos ciudadanos es una necesidad sentida de la comunidad del barrio Moravia que históricamente ha albergado poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social, pobreza e indigencia: campesinos, afrocolombianos, indígenas, mujeres, jóvenes, infantes, LGTB, discapacitados, desplazados, adultos mayores, indigentes y, en general, pobladores víctimas de discriminación pública en materia social, política y administrativa. Las necesidades sociales básicas y el acceso a bienes y servicios intangibles como equidad de género, tolerancia, respeto, derechos ciudadanos, desarrollo social, inclusión y, como mecanismo de garantía, la participación directa, en las decisiones que tradicionalmente les han sido usurpadas por el Estado, los adultos, los hombres, los habitantes urbanos, las fuerzas armadas, la Iglesia, los partidos políticos, los gremios, los sindicatos, la prensa y demás instituciones tradicionalmente investidas como intermediarios de manera formal o informal por el Estado.
- Las organizaciones comunitarias del barrio Moravia de Medellín hoy trabajan hacia su fortalecimiento a través del establecimiento de una organización de segundo nivel que apoye los procesos cívicos, de la mano con la autosostenibilidad financiera y programática. Con el fin de empoderar a los líderes comunitarios, el grupo de investigación GPPT, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA –, la Pastoral Social y el Departamento de Ciencia Política, ha

presentado un proyecto de diplomado a la Sede de la Universidad Nacional de Medellín, que hoy se encuentra surtiendo las diversas etapas burocráticas establecidas por la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, de la Universidad Nacional.

- El barrio Moravia de Medellín ya no requiere de nuevos diagnósticos en materia de políticas sociales porque el empoderamiento de la comunidad para comprender sus propios problemas y tramitar sus demandas ante la administración es una realidad que permite la gestión pública de un grupo de ciudadanos que manejan sus asuntos de vivienda, empleo, salud, educación y saneamiento básico de la mano de las autoridades. La historia de Moravia ha constituido el sector en un recipiente de poblaciones diversas, campesinos, indígenas, afrocolombianos, mujeres, jóvenes, adultos mayores, por quienes otros han tomado tradicionalmente las decisiones. El GPPT concluye su investigación “Políticas de inclusión social en Medellín. El caso Moravia”, con un trabajo conjunto para realizar este programa de formación ciudadana entre diversas entidades llamadas a conformar la Red. El programa se estructura con una base conceptual en democracia y ciudadanía, seguido de un módulo aplicado sobre desplazamiento, convivencia y desarrollo social, y una formación en métodos de investigación acción participativa, para concluir con el adiestramiento en emprendimiento y desarrollo empresarial, con la certeza de que el mejoramiento productivo de los ciudadanos soporta su trabajo en las organizaciones sociales que gestionan las necesidades sentidas de la comunidad.
- El contenido del diplomado ha sido diseñado de acuerdo con las demandas directas de los líderes, con la idea de ir de lo general a lo particular, con énfasis en la aplicación práctica y la incidencia cotidiana de los formados. Cada módulo contará con los medios didácticos de lección, de índole gráfico, audiovisual, multimedia, magistral, taller o seminario. Se espera formar a unos 40 ciudadanos como líderes, empoderados para investigar las necesidades básicas insatisfechas de su comunidad, para adelantar la gestión de sus intereses sociales ante las autoridades competentes, con habilidades como multiplicadores de la formación entre ciudadanos residentes en su comuna y la ciudad.

- El enfoque de redes de política tuvo su origen en Estados Unidos e Inglaterra, y su desarrollo en Europa continental. Se trata de un modelo explicativo, analítico y metodológico, derivado de los sistemas políticos del mundo desarrollado. En América Latina, y específicamente en Colombia, no obstante que los sistemas políticos incorporan elementos adicionales como violencia, ilegalidad, clientelismo generalizado, cultura política precaria, pobreza e inequidad, la adaptación de estos enfoques puede resultar potencialmente factible para facilitar el proceso de políticas de inclusión social, siempre y cuando las variables 'adicionales' sean consideradas en el proceso.

Bibliografía

- Agencia de Prensa IPC. (2009). "En Moravia, intervención integral divide opiniones", Medellín, marzo 10 - 2009.
- Alcaldía de Medellín y Universidad de Antioquia (2010). Relatoría del Foro "Diversidad, Multiculturalidad y Patrimonio". Plan de Desarrollo Cultural de Medellín, Medellín.
- Álvarez R. D. y Ramírez V. J. (2007). "Las percepciones de territorio de familias vulnerables y su influencia en el proceso de escolarización de los niños adscritos al proyecto de la escuela busca al niño-a 2ª etapa Moravia Medellín". Tesis, Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Arendt, H. (1993). *La Condición Humana*. Sao Paulo: Editorial Forense Universitaria.
- Aristizábal C. E. (1989). "Recolección de basuras aseo y ornato en calles y caños con trabajo comunitario". Tesis, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Bobbio, N. (1993). *La era de los derechos*. Editora Campus, RJ.
- Börzel, T. A. (1998). *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas del Instituto Universitario Europeo en Florencia
- Constitución Política de Colombia de 1991. (2000). Edición Digital. Bogotá.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- De Greiff, P. y Ciaran C. (Editores). (2002). *Global justice and transnational politics: essays on the moral and political challenges of globalization*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2004). *Fortalecimiento del tejido productivo del barrio Moravia, Medellín, Colombia. Banco de Proyectos de Inversión, Fichas de Estadísticas Básicas*. Documento Técnico, Tomo II (Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia). Medellín.
- Echeverri A. N. (2007). "Expresiones artísticas del Hábitat dentro de una comunidad barrial en transformación. La piel del morro". Tesis de Maestría en Hábitat. Escuela de Hábitat CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Fannon, F. (1979). *Los condenados de la Tierra*, México: S XXI. 2a. Ed.
- FLACSO. (2004). *Gobernabilidad en América Latina*. Informe regional, Santiago de Chile
- Fleury, S. (1994). *Estados sem Ciudadãos*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.
- (1998). "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina". En: *Revista Nueva Sociedad*, 156, Caracas

- (1999). *Políticas Sociales y Ciudadanía*. Washington: INDES, BID.
- Giddens, A. (1994). *Two Theories of Democratization*. Oxford University Press
- Habermas, J. (1984). *Cambio Estructural en la Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Universitário.
- Klijn, E. (1998). "Policy Networks: An Overview". En Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F., (editor). *Managing Complex Networks*. London: Sage
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". En: *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, 3, Paidós.
- Medellín T. P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Documento preparado por Pedro Medellín Torres, Consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
- Mouffe, C. (1996). *El regreso de lo político*. Lisboa: Ed. Gradiva.
- Ochoa R. G. (1987). "Sistematización de la experiencia realizada en el antiguo basurero de Moravia, Proyecto recolección de basuras aseo y ornato en calles y caños con trabajo comunitario". Tesis, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Ocampo, J. A. (2001). "Retomar la agenda del desarrollo". En: *Revista de la Cepal*, 74, Santiago de Chile.
- O'Donnell, G. (2001). "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho". En *Instituciones y Desarrollo*, 8/9, mayo, Barcelona.
- Poulantzas, N. (1989). *Estado, poder, socialismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Procacci, G. (1999). "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar. En Soledad García y Steven Lukes (comps.)". *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*, Madrid: Siglo XXI.
- Putnam, R. (1996). *Comunidad y democracia; La Experiencia de Italia Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Quiñones, M. U. (1993). "Mujeres siempre unidas: mujeres de Moravia. Sistematización de su experiencia educativa y de trabajo productivo". Tesis, Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Santos, B. de S. (1995). A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença, VII Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro.
- Titmuss, R.M. (1970). *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. London: Allen and Unwin
- Vargas, V. (2001). Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis. En : Foro Social Mundial 2001.

- Wallerstein, Immanuel (1998). *Utopistics, or, Historical Choices of the Twenty-first Century*. New York: The New Press.
- Young, I. M. (1989). "Polity and Group difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship". *Ethics*, 99.
- Zornoza, J. A. Arroyave S. y Jiménez D. (2009). *Las políticas de inclusión social en Medellín. El caso de la población LGTB*. II Coloquio de Políticas Públicas y Diversidades, APPGP, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- Zornoza, J. A. y Rodríguez, S. (2010a). "Democracia deliberativa y políticas de juventud: un camino a la inclusión social". En: *Política y derechos fundamentales*. Gerardo A. D y William O. (Eds.). Libros de la Facultad, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Medellín
- Zornoza, J. A (2010b). "Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo". En: *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Editado por André-Noel Roth Deubel, APPGP Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (2011). "Políticas de inclusión social en Medellín. Análisis del caso barrio Moravia 2004 - 2010." En; *La investigación de las Políticas públicas. Red Antioqueña de Políticas Públicas- GPPT*. Universidad Nacional de Colombia, Medellín