

Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004-2007\*  
Social Capital, Development and Public Policies in Medellín,  
2004-2007

Germán Darío Valencia Agudelo\*\*

Mary Luz Aguirre Pulgarín \*\*\*

Jorge Hernán Flórez Acosta\*\*\*\*

Resumen: Con base en los casos de los programas de Planeación y Presupuesto Participativo y Administración Transparente y Control Social, del plan de desarrollo de Medellín 2004-2007, el artículo presenta y analiza la relación entre capital social, desarrollo (económico y social) y políticas públicas. Se muestra cómo estos dos programas constituyen acciones que ayudan a fomentar y consolidar el capital social en la ciudad. En las dos primeras partes, se cuenta cómo se ha venido incorporando el capital social en las políticas del desarrollo; en la tercera, se utilizan los resultados de 1.210 encuestas para mostrar la relación de los dos programas con la dinámica de Medellín en 2007 en términos de participación ciudadana, transparencia administrativa y confianza en el gobierno; en la parte final, se presentan algunas propuestas para fortalecer estos programas en la ciudad y se concluye que el gobierno local debe mejorar estos programas y darles continuidad debido a su capacidad para generar confianza y cooperación en la ciudad.

[ 53 ]

Palabras clave: Capital Social; Desarrollo Económico; Políticas Públicas; Presupuesto Participativo; Transparencia Administrativa; Plan de Desarrollo de Medellín.

Cómo citar este artículo: Valencia, Germán D., Aguirre, Mary Luz y Flórez, Jorge H. (2008, enero-junio). Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004-2007. *Estudios Políticos*, 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 53-83.

Abstract: Based on two programs, *Planning and Participatory Budgeting* and *Transparent Management and Social Control* from 2004-2007 Development Plan of Medellín,

---

\* Este artículo es derivado del proyecto de investigación «El capital social en Medellín: medición, determinantes y diseño de políticas públicas para su fomento» realizado en la Convocatoria 336 en el marco de la Agenda de investigaciones ciudad de Medellín, 2007 de la Alcaldía de Medellín y Colciencias (código 1115-336-18616), por los grupos de investigación Estudios Políticos y Microeconomía Aplicada de la Universidad de Antioquia. Artículo recibido: febrero 15, 2008. Aprobado: marzo 14, 2008.

\*\* Economista, especialista en Gerencia Social y magister en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia Profesor Asociado y miembro de los grupos de investigación Hegemonías, guerras y conflicto y Microeconomía Aplicada de la Universidad de Antioquia. [german.valencia@udea.edu.co](mailto:german.valencia@udea.edu.co)

\*\*\* Socióloga, candidata a magister en Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. [maryaguirre@une.net.co](mailto:maryaguirre@une.net.co)

\*\*\*\* Economista de la Universidad de Antioquia. Docente ocasional y miembro del grupo de investigación Microeconomía Aplicada de la Universidad de Antioquia. [jorgeflomez@economicas.udea.edu.co](mailto:jorgeflomez@economicas.udea.edu.co)

this article presents and analyzes the link between social capital, development (economic and social) and public policies. This work shows how those programs are actions which help to promote and strengthen social capital in the city. The first two parts of the article are about how social capital has been incorporated in development policies; the third uses the results of 1.210 surveys to show the connection between the two programs and Medellín in 2007 regarding citizen participation, administrative transparency and trust in government; in the last section, the authors offer some proposals to strengthen the programs analyzed in the city and they conclude that local government should continue both programs because of their ability to promote trust and cooperation in the City.

[ 54 ]

Keywords: Social Capital; Economic and Social Development; Public Policies; Participatory Budgeting; Administrative Transparency; Medellín's Development Plan.

## Introducción\*

Después de la década de 1990, los diagnósticos que se han realizado sobre la situación económica y social de los países latinoamericanos y, en especial, de sus principales ciudades, muestran la presencia constante de altos índices de pobreza y desigualdad social. Esta preocupante situación ha obligado a los gobiernos, en todos sus niveles (nacional, regional y local), a diseñar programas de intervención pública que les permitan, por un lado, reducir la pobreza y la inequidad y, por el otro, mejorar el desempeño de sus economías, pues reconocen que no es suficiente con el diseño de políticas sociales focalizadas que ataquen solamente la pobreza, se requiere además, acompañar estos programas con políticas macro que dinamicen la productividad y la competitividad.

Para alcanzar estos importantes objetivos, gobiernos y hacedores de políticas han puesto su interés en variados factores que contribuyen al crecimiento económico y al desarrollo social (infraestructura física, capital financiero, humano, social, etc.). Entre estos valiosos recursos, el capital social viene convirtiéndose en uno de los factores más importantes para elevar los niveles de ingreso de la población y dotar a los sectores más vulnerables de instrumentos para superar esta crítica situación (Cf. Arrow, 2000; Iglesias, 2000; Sen 2000, Solow; 2000; Stiglitz, 2000). Según el Banco Mundial, «el capital social tiene un significativo impacto positivo en muchas cuestiones relativas al desarrollo, dado que facilita la prestación de servicios, atenúa los efectos de las políticas de transición y de la violencia y aumenta el desarrollo rural» (1999, p. 145).<sup>1</sup>

El resultado del creciente interés por el capital social ha generado, en todo el mundo, una oleada de iniciativas gubernamentales que buscan el fomento de este capital, a través de la creación de grupos, redes y valores entre los diversos sectores de la población como la reciprocidad, la confianza, el respeto por las normas sociales y de cooperación; de este modo se entenderá en este texto el capital social (Cf. Durston, 2000).<sup>2</sup> Un ejemplo de estas importantes iniciativas la documenta Putnam (Cf. 1993 y 2000b) en el norte de

---

\* Los autores expresan su agradecimiento a Piedad Patricia Restrepo, coordinadora del proyecto, y a los evaluadores anónimos de la revista; sin embargo, asumen toda la responsabilidad por la versión final.

<sup>1</sup> El Banco Mundial, en su informe anual, considera que el capital social es un componente fundamental para obtener un desarrollo exitoso, «nunca es exagerado resaltar la importancia de la red de confianza y la asociación para el desarrollo sostenible» (2000, p.17). En la concepción del Banco, «el capital social sirve de mecanismo de seguro para los pobres que no tienen acceso a alternativas de mercado» (2000, p.19).

Italia, donde muestra cómo en esta región el Estado impulsó una serie de reformas, con base en la idea de «regiones cívicas», logrando aumentar la participación ciudadana (política y social) en asuntos públicos, al crear redes asociativas locales e incentivar la confianza y el respeto por las normas. El resultado fue un aumento en el desarrollo económico, en el bienestar social, en el desempeño del gobierno y en el fortalecimiento institucional.

La idea que defienden, tanto gobiernos como teóricos, es que el Estado debe adquirir el compromiso de trabajar en la formulación e implementación de políticas públicas que permitan crear redes entre las organizaciones de base y la sociedad en su conjunto, aumentar la confianza, empoderar a las organizaciones sociales para que construyan y hagan cumplir las normas e integrar a los diversos sectores sociales mediante eslabonamientos que permitan la construcción de consensos alrededor del desarrollo. Una sociedad con un alto *stock* en capital social tiene la ventaja de poseer ciudadanos altamente participativos, interesados por la eficiencia en las acciones del gobierno, artífices de su propio desarrollo y que trabajan coordinadamente en asuntos de interés colectivo.

[ 56 ]

El objetivo de este artículo es analizar la relación entre capital social, desarrollo (tanto económico como social) y políticas públicas, al tomar como caso y evaluar las acciones que el municipio de Medellín realizó entre 2004-2007 para formar y consolidar el capital social en la ciudad. El artículo se divide en cuatro secciones: la primera hace una síntesis de las discusiones académicas sobre las teorías del desarrollo y del capital social; la segunda, muestra los lineamientos seguidos en América Latina para el fomento del capital social mediante políticas públicas; la tercera, presenta dos acciones concretas realizadas por el gobierno de Medellín en su plan de desarrollo 2004-2007, tendientes a

---

<sup>2</sup> El concepto de capital social ha tenido históricamente muchas acepciones, incluso, según Durston, los conceptos asociados al capital social «se han estudiado bajo otros rótulos en el pasado» (2002, p. 21), como ocurre con los conceptos de solidaridad, reciprocidad, cooperación, confianza, civismo, cultura, amistad y compromiso. Sin embargo, fueron los trabajos de Coleman (1988 y 1990), Fukuyama (1995) y Putnam (1993 y 1995) los que difundieron el concepto de capital social y desarrollaron la teoría. Todos estos autores comparten la idea de que aspectos como el respeto mutuo, la confianza, la reciprocidad, la solidaridad, la simpatía, la información y la cooperación con las organizaciones o redes sociales son activos valiosos del desarrollo social. Esto a pesar de que no existe entre ellos «una definición aceptada de manera consensual» (Kliksberg, 2000a, p. 28). En este trabajo se acoge la definición de capital social que propone Norman Uphoff (2000 y 2003), que tiene la virtud de abarcar muchas de las definiciones y presenta la forma de clasificar los elementos que lo componen: considera el capital social como una acción colectiva mutuamente beneficiosa de cooperación, es decir, es una variable *stock* que produce un flujo de beneficios; igualmente, clasifica al capital social en estructural y cognitivo: el primero proviene de estructuras y organizaciones sociales, el segundo consiste en estados psicológicos o emocionales; el primero facilita la acción colectiva, el segundo predispone a la gente a dicha acción.

crear e incrementar el capital social en la ciudad: los programas de Planeación y Presupuesto Participativo y Administración Transparente y Control Social; para finalizar, se establecen una serie de elementos que permiten construir una agenda de políticas públicas para fomentar la creación de capital social.

El equipo de investigación estudió el plan de desarrollo municipal y eligió los dos programas que más relación tenían con el capital social. Posteriormente, se diseñó una encuesta donde se incluyeron preguntas asociadas a la creación de grupos y redes, y valores como la confianza y la cooperación. En total fueron aplicadas 1.210 encuestas a personas ubicadas en las 16 comunas y los 5 corregimientos de la ciudad (Véase tabla 1); adicionalmente, se realizaron entrevistas a funcionarios y personas encargadas de los programas. Finalmente, se compararon los resultados de la encuesta con la información que había en el medio sobre temas de transparencia administrativa, confianza en el gobierno y participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas.

Tabla. 1 Porcentaje y número de encuestados en Medellín

*Fuente:* Centro de Investigaciones y Consultorías (CIC) e Instituto de Estudios Políticos, 2007.

<i>Comuna/Corregimiento</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje %</i>
Popular	63	5,2
Santa cruz	48	4,0
Manrique	83	6,9
Aranjuez	78	6,4
Castilla	75	6,2
Doce de octubre	98	8,1
Robledo	88	7,3
Villa Hermosa	59	4,9
Buenos Aires	74	6,1
La Candelaria	52	4,3
Laureles	75	6,2
La América	60	5,0
San Javier	76	6,3
Poblado	68	5,6
Guayabal	46	3,8
Belén	106	8,8
Palmitas	4	0,3
San Cristóbal	15	1,2
Altavista	2	0,2
San Antonio de prado	35	2,9
Santa Elena	5	0,4
Total	1.210	100,0

[ 57 ]

## 1. Teorías del desarrollo y del capital social

La llegada de la teoría del capital social a las ciencias sociales es reciente: ocurrió hace menos de veinte años con el trabajo de James Coleman (1990). A partir de este momento comenzaron a aparecer, de manera casi exponencial, una gran cantidad de estudios que trataban de definir, clasificar, cuantificar y determinar el capital social. Asimismo, procuraban mostrar la relación de éste último con temas como la pobreza, la desigualdad, el crecimiento económico y el desarrollo social. El producto de esta dinámica es una teoría que viene «evolucionando tanto en el plano teórico como operacional, con aportes de numerosos investigadores que lo utilizan en investigaciones empíricas e históricas» (Forero citado por Sudarsky, 2001, p. 13).

[ 58 ]

Desde la década de 1950, cuando se puso de moda estudiar el desarrollo económico, los teóricos trataron de mostrar la existencia de una serie de factores que bien administrados mejoraban las condiciones de vida de la población. Por tanto, se evidenció su necesaria inclusión en los programas de ajuste de las economías. El primer factor en priorizarse fue el capital físico, que desde hacía muchas décadas había mostrado su importancia en el desarrollo económico (Cf. Valencia y Arango, 1998). Lo siguió el capital humano, con los trabajos de Schultz (1961) y Danison (1961), que lograron mostrar cómo la inversión que hace la sociedad y los individuos en la formación intelectual de las personas genera retornos privados y sociales importantes.

Más tarde fueron las teorías neoinstitucionalista y de la economía política las que hicieron su arribo. La primera mostró que las instituciones tienen incidencia en el desarrollo económico y social, en consecuencia era necesario incorporarlas en el diseño y rediseño de las políticas públicas;<sup>3</sup> su importancia quedó reconocida, primero, con el otorgamiento del premio Nobel de Economía a Douglass North en 1993 y luego con la publicación del Banco Mundial, en 1998, del libro *Las instituciones cuentan*. De manera similar pasó con la segunda propuesta, que defendió el importante papel que tienen las instituciones democráticas en el desarrollo; el Nobel de Economía (1998), Amartya Sen, incluyó en los factores que fomentan el desarrollo el componente político, al mostrar que para el buen funcionamiento de los países no sólo debería existir un sistema de mercado fuerte, sino también, un sistema democrático estable: «El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos

---

<sup>3</sup> Uno de los mayores teóricos de este nuevo enfoque o escuela es Douglass North (1990), quien sostiene que las normas y redes de intercambio recíproco y solidario son parte fundamental del desarrollo de las naciones y define las instituciones como un conjunto de normas y valores que facilitan la confianza entre los actores.

de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada» (Sen, 2000, p.16).<sup>4</sup>

En esta dinámica se inserta la teoría del capital social como un intento por explicar, desde otro ámbito, los factores que determinan el desarrollo. Esta teoría apareció cuando algunos investigadores, que no pertenecían al campo de la economía, comenzaron a reconceptualizar el papel que desempeñan los valores y las normas en la vida económica (Cf. Fukuyama, 2003). Su argumento central es que lo social, al igual que lo físico y lo humano, es importante en el desarrollo económico. Idea constatada en las numerosas investigaciones realizadas después de 1990, donde se evidencia «que el capital social ‘importa’ e influye fuertemente en los desenvolvimientos económicos» (Iglesias, 2000, p. 8).<sup>5</sup> El capital social es otro recurso significativo con el que cuentan los países para mejorar sus condiciones de vida y que incluso sirve para fortalecer otros capitales, como el humano y el político (Fukuyama, 2003, p. 33).

El resultado es hoy la inclusión del capital social en la lista de componentes que favorecen el desarrollo (Cf. Kliksberg, 2000a, p. 25). Importantes agencias como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe trabajan en el fomento del capital social. El Banco Mundial, por ejemplo, le da igual importancia a este capital que a los otros que tradicionalmente fomentaba, como el capital natural, el construido y el humano; sobre esto señala Wolfensohn, presidente del Banco Mundial:<sup>6</sup> «sin desarrollo social paralelo no habrá desarrollo económico satisfactorio» (1996, citado por Kliksberg, 2000a, p. 22). Otros autores, como Flora y Flora (2000), también colocan en la lista de capitales al social, aunque le agregan a la lista del Banco el capital financiero (deuda, inversión, impuestos y donaciones). La idea que se defiende por estas organizaciones y muchos autores es que «el capital social es un concepto de capital bien fundamentado, que tiene todo el derecho de ocupar un sitio de honor junto a las demás formas de capital, como el físico,

[ 59 ]

<sup>4</sup> En esta misma línea de trabajo están los ecologistas, que no paran de destacar la importancia que tienen el aire, el suelo y, en general, todos los recursos naturales sobre el crecimiento económico y la calidad de vida.

<sup>5</sup> Según Kliksberg (2000a, p. 25) «una ola de investigadores de los últimos años indica, con datos de campo a su favor, cómo diversos componentes no visibles del funcionamiento cotidiano de una sociedad, que tienen que ver con la situación del tejido social básico, inciden silenciosamente en las posibilidades del crecimiento y desarrollo. Denominados capital social [...]. Empiezan a influir en el diseño de políticas en algunos países avanzados, han comenzado a formar parte de la elaboración de proyectos de desarrollo e instituciones de cooperación internacional y están incluyendo los progresos en capital social en los criterios de medición del grado de éxito de los proyectos».

<sup>6</sup> Para el Banco Mundial hay cuatro formas básicas de capital: el natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el construido, generado por el ser humano, que incluye diversas formas de capital (infraestructura, bienes de capital, financiero, comercial, etc.); el humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población; y el social, descubrimiento reciente de las ciencias del desarrollo. Esta clasificación obedece a la acumulación y reconocimiento que hace el Banco de los diversos factores que contribuyen al desarrollo económico y social y que él debe fomentar como objetivo misional.

el financiero, el humano, el cultural y el natural» (Robinson, Myers y Siles citados por Robinson, Siles y Schmid, 2003, p. 60).

## 2. Capital social y políticas públicas en América Latina

De la anterior sección queda clara una idea: el capital social es importante para el desarrollo económico y social, entendido éste como las relaciones de confianza, redes sociales, organizaciones voluntarias, cívicas u otra serie de factores que lo componen. Este capital sirve como dinamizador de la cohesión social, ayuda a reducir la pobreza y la desigualdad y mejora el desempeño económico de los países; además, contribuye a reducir la violencia, aumenta los logros educativos, disminuye la delincuencia, aumenta la confianza en los sistemas económico y político y fortalece las organizaciones comunales (Cf. Putnam, 1993 y 2000a; James, Schultz y Von Olphen, 2001; Warren, Thompson y Saegert, 2001; Hardin, 2001). En este sentido, es prioritario que los gobiernos diseñen y ejecuten políticas públicas que lo fomenten; la meta es trabajar en el incremento de la participación comunitaria, la creación de redes y la confianza en los demás; con el objetivo de fortalecer la democracia, mejorar el componente institucional y promover el desarrollo.

[ 60 ]

Hay que reconocer que América Latina no ha sido ajena a esta discusión. Organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica de la Naciones Unidas para América Latina (Cepal), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial han insistido en la necesidad de priorizar el capital social como estrategia para el desarrollo. Estas agencias consideran que dicho capital es un recurso clave para su política de reducción de pobreza y un instrumento vital para mejorar el desarrollo de los países que tienen a cargo.<sup>7</sup> Según el Banco Mundial, por ejemplo, el capital social permite a los actores, en su conjunto, movilizar recursos y lograr metas comunes: «sirve de mecanismo de seguro para los pobres que no tienen acceso a las alternativas de mercado. Por tanto, es importante facilitar la formación de nuevas redes cuando las antiguas se están desintegrando» (2001, p. 19).

---

<sup>7</sup> Los estudios que se han realizado en América Latina para medir el capital social, han enfatizado aspectos como la opinión y las actitudes públicas de los ciudadanos frente a la satisfacción con la forma de funcionamiento de la democracia, vale decir, con el funcionamiento general de su país en temas como la pobreza, la criminalidad, la corrupción, la adicción a las drogas y el tráfico de las mismas, la confianza en las instituciones (congresos, asambleas y concejos), la cooperación cívica y las relaciones que ayudan a superar problemas de información y transparencia.

El interés de estas agencias de desarrollo en el capital social se debe a que en las continuas evaluaciones, que se han realizado al modelo actual de desarrollo, se han encontrado serios vacíos que no han permitido el logro de los objetivos buscados desde el inicio de la reforma de los noventa. La situación de pobreza y desigualdad de las economías latinoamericanas continúa y se radicaliza. Incluso las economías que han logrado mostrar un buen dinamismo, presentaron en ciertos momentos una caída y no lograron mantener la dinámica ganada. El resultado, según el Banco Interamericano de desarrollo (BID), es que «América Latina sea, lamentablemente, la región del mundo donde los ingresos y las oportunidades están peor distribuidos» (Iglesias, 2000, p. 8). Esta situación ha llevado a que los gobiernos tomaran conciencia de la necesidad de elaborar políticas públicas que permitan mejorar el bienestar económico y social de la población.

La idea es realizar un giro en el modelo de desarrollo evitando enfoques reduccionistas y buscar formas de capturar en los modelos de desarrollo la complejidad, integralidad y diversidad que hay en nuestros contextos.<sup>8</sup> Se requiere de una serie de instituciones que generen cambios y predisposiciones culturales en los actores económicos y políticos. Según la Comisión económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se necesitan políticas públicas que fomenten el capital social, logren un equilibrio entre el mercado y el interés colectivo y generen confianza en las instituciones del Estado (Cf. Ocampo, 2003, p. 26).

Un primer esfuerzo por estudiar y fomentar el capital social en América Latina fue el del Foro sobre Desarrollo y Cultura, realizado en París en marzo de 1999 por el BID (Kliksberg, 2000a, p. 21). Allí se analizaron los factores que inciden en el desempeño económico y político de los países: como la confianza social, el asociacionismo, la conciencia cívica y los valores (Iglesias, 2000, p. 7). La propuesta del BID fue trabajar en la generación de confianza y conciencia cívica, así como acrecentar el tejido social a modo de estrategia para mejorar el desempeño económico y estabilizar el sistema democrático: «El capital social es el ámbito donde se forjan los valores de la sociedad. Su fortalecimiento es esencial. Eso es algo que necesitamos hoy más que nunca en América Latina y el Caribe, una región que es pródiga en posibilidades y que no merece padecer los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión y de corrupción que la afectan» (Iglesias, 2000, p. 9).

---

<sup>8</sup> Para Fukuyama (2003, p. 35) el no haber tenido en cuenta políticas económicas asociadas al capital social es una de las razones por las cuales el modelo propuesto en los noventa no funcionó.

Un segundo esfuerzo lo viene haciendo la Cepal, que desde finales de la década de 1990, ha tratado de incluir en su modelo de desarrollo el componente social. Por esto, en el año 2000, presentó su documento estratégico *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, donde estableció como prioridad: abordar el capital social como enfoque integral de estabilidad macroeconómica, reevaluación de las estrategias de desarrollo productivo, mejoramiento de los encadenamientos entre desarrollo económico y social y fortalecimiento de la ciudadanía. Es una propuesta que sigue haciendo énfasis en la educación pero que, trabajada conjuntamente con el capital social, permite el desarrollo equitativo y democrático, la consolidación de la ciudadanía, el desarrollo personal, la innovación tecnológica y la adaptación de la mano de obra (Cf. Ocampo, 2003). La invitación que hace la Cepal es diseñar políticas públicas que permitan crear capital social, por ejemplo, a través de instituciones formales de asociación y participación que trabajen en la generación de confianza, cooperación, liderazgo y prestigio, que logren mejorar los encadenamientos sociales<sup>9</sup> y, con ello, el desarrollo económico.<sup>10</sup>

[ 62 ]

En resumen, la propuesta que se le hace a políticos y hacedores de políticas en América Latina es crear programas integrales que incluyan tanto la política económica como la social. Una propuesta de política pública que combine acertadamente lo económico con lo social: renta, riqueza, conocimiento, cultura, relaciones sociales, entre otros; que cree un «círculo virtuoso», el cual «redunda en equilibrios sociales con elevados niveles de cooperación, confianza, reciprocidad, civismo y bienestar colectivo» (Putman, 2000a, p.186) y que además posibilite generar equilibrio social. Las políticas públicas que tengan en cuenta tanto los aspectos sociales como los económicos (inversiones físicas, financieras y desarrollo de sector productivo privado), permitirán un desarrollo económico y social equilibrado.

<sup>9</sup> Fukuyama encontró cómo en América Latina «el capital social radica sobre todo en redes de parentesco y en muchos sentido tales redes constituyen un activo social importante» (2003, p. 38), las empresas tienen confianza en sus familias e invierten hasta donde pueden administrar, pues desconfían de otras personas no cercanas a su grupo familiar. Situación que tiene el nombre de familismo y que también caracteriza otras regiones del mundo (Cf. Fukuyama, 1995).

<sup>10</sup> En 2001, la Cepal junto a la University Michigan State dedicaron su encuentro anual de manera exclusiva a intercambiar ideas y experiencias relacionadas con el capital social y su efecto en la reducción de pobreza. La idea, según el Secretario General de la Cepal, José Antonio Ocampo, fue «dialogar con espíritu constructivo y a la vez crítico acerca de los posibles usos del capital social, como herramienta destinada a incrementar la eficiencia de las políticas de lucha contra la pobreza» (Ocampo, 2003, p. 25). El resultado del encuentro fue un llamado a los Estados Latinoamericanos para que mejoren sus administraciones institucionales y permitan el surgimiento de políticas públicas que generen capital social comunal. Esta clase de capital social es clave para articular los servicios públicos con los hogares y contribuye a que las acciones del Estado sean más eficientes en promover microempresas urbanas y la producción campesina. La Cepal entiende por capital social «el conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad. Se trata, pues, de un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales con énfasis, a diferencia de otras acepciones del término, en las redes de asociatividad de las personas y los grupos» (Ocampo, 2003, p. 26).

### 3. Las políticas públicas en Medellín para la construcción de capital social (2004-2007): un análisis de los programas Planeación y Presupuestos Participativos y Administración Transparente y Control Social

En Colombia, el interés de los hacedores de política (*policy makers*), incluso de los académicos, por el capital social, apareció a mediados de la década de 1990, cuando el Consejo Nacional de Planeación Participativa, creado por la Constitución de 1991, buscó darle mayor reconocimiento a la diversidad cultural y étnica del país en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo. El concepto de capital social se presenta como un argumento para incluir la participación de estos sectores minoritarios en las decisiones públicas y como forma de incorporar la riqueza cívico-institucional colombiana en los planes de desarrollo (Cf. Sudarsky, 2001). Posteriormente, el capital social se fue incorporando a otros temas como el control social que hace el ciudadano al Estado, la pertenencia y confianza en las organizaciones, el interés por lo público y la participación política y cívica.<sup>11</sup>

Un caso que sirve para ilustrar la importancia que viene adquiriendo el capital social en los temas del desarrollo en Colombia es el *Plan de desarrollo 2004-2007: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*, implementado en el gobierno del alcalde Sergio Fajardo. Este plan de desarrollo local incorpora de manera implícita el capital social en sus cinco líneas estratégicas: 1. Medellín gobernable y participativa, 2. Medellín social e incluyente, 3. Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano, 4. Medellín productiva, competitiva y solidaria y 5. Medellín integrada con la región y con el mundo.<sup>12</sup> El objetivo de

[ 63 ]

<sup>11</sup> El capital social se asocia al control social que ejerce el ciudadano sobre el Estado (veedurías, cabildo abierto, revocatoria del mandato y derecho de petición, entre otros); la articulación vertical, que aglomera la pertenencia y confianza en las organizaciones que articulan verticalmente la sociedad (iglesia, gremios, partidos, sindicatos, entre otros); el republicanismo cívico, que se asocia a la noción de bien público construido por ciudadanos responsables, educados políticamente y opuestos al clientelismo; los medios, que agrupan la confianza y la utilización de los medios de comunicación por parte de los ciudadanos; la confianza institucional, que mide el grado de confianza en las instituciones respecto a la ley y percepción de la presencia de corrupción; la participación política, conceptualizada como la habilidad de identificar un problema y ejercer presión para llegar a contratos, cumplirlos y premiar el liderazgo; la participación cívica en organizaciones voluntarias, actividades cívicas; solidaridad y reciprocidad y, finalmente, las relaciones horizontales, es decir, por fuera del círculo familiar o amigos.

<sup>12</sup> En efecto, se identificaron seis programas de las líneas 1, 2 y 4 que, según la manera como estaban planeados, podían incidir directamente en el capital social de la ciudad: 1) creación y consolidación de semilleros para la participación juvenil e infantil, 2) formación ciudadana para el desarrollo local y la construcción de lo público, 3) deporte, salud, cultura ciudadana y convivencia, 4) apoyo a la economía solidaria y otras formas asociativas, 5) planeación y presupuestos participativos y 6) administración transparente y control social.

esta tercera sección es retomar el concepto de capital social desarrollado antes (el cognitivo y estructural) y analizar dos programas del Plan, que según este estudio se relacionan directamente con el capital social en la ciudad y sirven como ejemplo para evidenciar el diseño y la ejecución de políticas públicas que contribuyen a su construcción, a saber, Planeación y presupuestos participativos y Administración transparente y control social.

Hay que advertir que estos dos programas se inscriben en la nueva lógica de la administración pública, que busca, por un lado, comprometer a los ciudadanos en la planeación del desarrollo al poner en práctica la filosofía constitucional de democracia participativa; y, por el otro, darle un nuevo manejo al gobierno, donde primen criterios de transparencia en la gestión de lo público. El programa de Planeación y presupuestos participativos se ofreció a la comunidad como un espacio en la administración municipal para que las comunidades prioricen sus inversiones «a través de espacios de participación y decisión, que vinculan a la comunidad en la planeación de su desarrollo desde lo local» (Foronda, 2007, p. 3). Lo mismo sucede con el programa de Administración transparente y control social, donde participa una burocracia profesional especializada, regida por comportamientos meritocráticos, que están permanentemente rindiendo cuentas a la ciudadanía, permiten su evaluación periódica y están regidos por un sistema de normas e incentivos que buscan la eficiencia en la gestión pública. La intención final es evitar los comportamientos corruptos, poco transparentes e irresponsables con la sociedad.

[ 64 ]

### 3.1 Origen, dinámica y consolidación del programa de Planeación y presupuestos participativos en Medellín

A pesar de lo novedoso que ha resultado para Medellín el programa de Planeación y presupuesto participativo, en muchos países y ciudades del mundo se han vivido procesos similares desde hace un par de décadas. El resultado, en el momento de escribir este texto (2007), era alrededor de 150 experiencias de este tipo en países latinoamericanos y europeos; en el que el Presupuesto municipal participativo de Porto Alegre, capital del Estado brasileño de Río Grande do Sul, es uno de los más representativos, en términos de su consolidación institucional y social. Esta experiencia comenzó en 1989 y actualmente se implementa en otras 70 ciudades de ese país. Otras experiencias latinoamericanas importantes fueron las de México con el Programa de oportunidades (Cf. González, 2005), las de Chile con los programas Chile barrio sistema y Chile solidario 2002-2004 (Cf. Raczynski y Serrano, 2005) y las de Argentina con cuatro programas en la década de 1990 (Cf. Kessler y Roggi, 2005).

Tal vez la experiencia más referenciada es el programa de la ciudad de Porto Alegre (Brasil) que, ante una escasez de recursos fiscales y la necesidad de que la población le ayudara a «cogestionar» el rubro de inversiones, comenzó como una iniciativa de la administración municipal para enfrentar los problemas sociales y de acceso a servicios básicos. El resultado fue, en tan solo seis años, una experiencia que algunos han calificado como una «fiebre participativa»: más de 100 mil personas ayudaron en la identificación y priorización de las inversiones de la ciudad, logrando además erradicar en buena parte la corrupción administrativa, aumentando la transparencia y el control social. En total se destinaron cerca de 700 millones de dólares entre 1989-1995, equivalentes al 15% del presupuesto total (Cf. Kliksberg, 2000b, p. 23).<sup>13</sup> En términos del capital social, se dice que la voluntad política que tuvo el alcalde de Porto Alegre de «compartir el poder», sumada a la cultura asociativa que existía en la comunidad, generó una gran capacidad de cooperación, un clima de confianza entre los actores y estímulos significativos para un comportamiento cívico constructivo (Cf. Kliksberg, 2000b, p. 24).

En Colombia las experiencias con los presupuestos participativos han sido diversas, se han tenido en Pasto, Barranquilla, Toribío (Cauca) y en algunos municipios del departamento de Antioquia, incluida la ciudad de Medellín. En esta última ciudad la primera experiencia se presentó en la administración del alcalde Juan Gómez Martínez (1998-2000),<sup>14</sup> quien realizó encuentros barriales-veredales, comunales-corregimentales y zonales en los que las personas priorizaban iniciativas de inversión a partir de un «catálogo de productos» presentado por cada dependencia municipal. Esta experiencia tuvo como resultado la participación de 240 barrios y 50 veredas, 4.120 representantes de la comunidad, 36 encuentros en 26 lugares y el apoyo técnico de 195 funcionarios de la administración; igualmente, se identificaron 2.935 proyectos sugeridos por la comunidad.

Posteriormente, entre 2004 y 2007, se vivió la segunda experiencia. La administración municipal de Sergio Fajardo Valderrama estableció el programa de Planeación y Presupuesto Participativo como una nueva modalidad de gestión pública, que buscaba fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad,

---

<sup>13</sup> Algunos resultados específicos derivados de esta política fueron: un incremento del abastecimiento de agua potable en un 21% entre 1990 y 1996 lo que llevó a una cobertura del 98% de la población; casi se duplicó el número de hogares conectados a las redes de alcantarillado entre 1989 y 1997; un aumento de la matrícula en primaria y secundaria en un 159% entre 1989 y 1997 y la creación de un programa de alfabetización para adultos que en 1997 contaba con 5.277 participantes, entre otros.

<sup>14</sup> En Medellín el origen del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo se inicia en 1996, con el Acuerdo del Concejo Municipal 043 de 1996, que buscaba apoyar y dinamizar los procesos de Planeación local en 10 comunas y tres corregimientos enmarcado en el Sistema Municipal de Planeación.

así como aumentar la confiabilidad (legitimidad) y gobernabilidad, a través de un ejercicio de construcción conjunta del desarrollo local y el fortalecimiento de las habilidades para la participación política de la población. Se puede decir que éste fue el programa bandera de la Alcaldía de Medellín: el componente central de una política pública de gobernabilidad democrática y participación ciudadana que busca hacer sostenible los procesos de planeación y gestión del desarrollo (Véase tabla 2). La Alcaldía propuso este programa como un instrumento de transparencia pública, como un mecanismo de planeación participativa y como una escuela de formación. Las pretensiones del gobierno eran atacar la falta de gobernabilidad del Estado, reducir la exclusión social, dinamizar los procesos de desarrollo local, mejorar las capacidades institucionales para atender la democracia participativa y deliberativa y aumentar la participación ciudadana individual y organizada.

Tabla 2. Medellín: Presupuesto asignado por comuna y corregimiento en el programa de Planeación y Presupuesto Participativo, 2004-2008

<i>Comuna/ corregimiento</i>	<i>Techo asignado 2004-2005</i>	<i>Techo asignado 2005-2006</i>	<i>Techo asignado 2006-2007</i>	<i>Techo asignado 2007-2008</i>
Popular	6.743.000	5.300.000	5.890.000	7.500.000
Santa cruz	5.814.000	4.500.000	5.000.000	7.100.000
Manrique	4.152.287	4.300.000	4.779.000	6.900.000
Aranjuez	3.996.000	4.100.000	4.556.000	6.600.000
Castilla	2.821.000	3.300.000	3.667.000	5.300.000
Doce de octubre	3.715.000	4.400.000	4.890.000	7.100.000
Robledo	3.159.000	3.700.000	4.112.000	6.100.000
Villa Hermosa	3.499.000	3.752.000	4.170.000	6.200.000
Buenos Aires	2.939.000	3.200.000	3.556.000	5.300.000
La Candelaria	2.202.000	2.300.000	2.556.000	3.700.000
Laureles	2.023.000	2.023.000	2.248.000	3.300.000
La América	2.298.000	2.500.000	2.778.000	4.000.000
San Javier	3.499.000	3.900.000	4.334.000	6.500.000
Poblado	2.125.004	2.125.000	2.362.000	3.400.000
Guayabal	2.604.000	2.800.000	3.112.000	4.600.000
Belén	2.403.000	2.600.000	2.890.000	4.200.000
Palmitas	603.000	750.000	949.000	1.440.000
San Cristóbal	1.431.826	1.700.000	2.148.000	3.230.000
Altavista	1.191.855	1.350.000	1.706.000	2.560.000
San Antonio de Prado	1.932.765	2.400.000	3.033.000	4.570.000
Santa Elena	838.898	1.000.000	1.264.000	1.900.000
Total	59.990.635	62.000.000	70.000.000	101.500.000

Fuente: Alcaldía de Medellín. Secretaría de Desarrollo Social (2007, septiembre)

Este programa estuvo conformado por cinco proyectos: 1) Fortalecimiento y desarrollo del Sistema municipal de planeación, 2) Diseño e implementación del presupuesto participativo, 3) Construcción y operación de un sistema de monitoreo y evaluación participativa, 4) Aprendiendo del mundo: conocimiento e intercambio de experiencias exitosas de planeación, presupuestación y gestión participativas y 5) Servidores públicos comprometidos con la comunidad. Su operatividad fue establecida en el programa de Planeación y Presupuesto Participativo. Primero, se construyó un reglamento<sup>15</sup> donde se definieron instancias, actores y procedimientos básicos del proceso; y luego, el proceso se dividió en fases y se desarrollaron actividades anualmente: la primera fase fue la de información y diagnóstico; la segunda, la construcción y priorización de iniciativas de inversión; y la tercera, la contratación, ejecución y seguimiento. Durante todas las fases se realizaban encuentros entre los técnicos de la alcaldía y los representantes ciudadanos.

Adicionalmente, en 2007, la Secretaría de Desarrollo Social, encargada de administrar el programa, puso en marcha la aplicación de un *software* denominado Siopp que permite realizar el monitoreo y la evaluación del programa. En él se registran personas, organizaciones sociales y comunitarias, documentos, actas y una serie de información producida durante el proceso. El sistema busca en la actualidad convertirse en una herramienta que permita centralizar la información sobre los agentes que participan y sus compromisos, las actividades realizadas (planeación, convocatorias, inscripción de delegados, asambleas barriales y corregimentales y consejos consultivos); además, suministrar informes de manera oportuna y confiable que permiten hacer evaluaciones del proceso.

Finalmente, se han realizado dos encuentros internacionales sobre experiencias de presupuesto participativo Aprendiendo del mundo: conocimiento e intercambio de experiencias exitosas de planeación, presupuestación y gestión participativas. Y se ha puesto en marcha el proyecto de Servidores públicos comprometidos con la comunidad, conformado por equipos zonales de Gestión, Planeación y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín (Decreto 0507 de 2005), del cual hacen parte más de 100 funcionarios públicos, responsables oficiales de cada secretaría o ente municipal en cada zona o corregimiento, que se reúnen de manera ordinaria

---

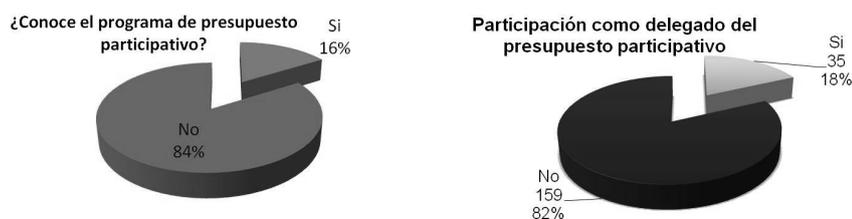
<sup>15</sup> Este reglamento ha sufrido transformaciones, la más destacable ha sido la ampliación de la participación a la ciudadanía no organizada en grupos, asociaciones o corporaciones sociales o comunitarias. Esto se llevó a cabo a través de la realización de asambleas barriales y veredales en la mayoría de los barrios y veredas del municipio en el periodo 2006-2007.

una vez al mes y en jornadas extraordinarias de capacitación en temas relacionados con la gestión participativa.

El balance que se hizo a finales de 2007, con la encuesta de capital social realizada por esta investigación, encontró que al programa de Planeación y Presupuesto Participativo lo conoce el 16% de los hogares encuestados (Véase figura 1), lo que equivale —si este porcentaje se aplica al número de hogares de Medellín registrados por la Encuesta de Calidad de Vida de 2005— a que por lo menos 96 mil personas mayores de 18 años en Medellín están enteradas de su existencia. Adicionalmente, el 3% de los encuestados, que manifestaron conocer el programa, han participado en calidad de delegados en los Consejos Consultivos, lo que indica que la encuesta capturó a 35 delegados de los 2.843 que existían en ese momento en Medellín.<sup>16</sup> También se encontró que las comunas donde se registra mayor conocimiento del programa son: Laureles (11,3%), El Poblado (10,3%), La América (9%), Robledo (8%) y Castilla (7%); en un punto intermedio Popular, Aranjuez, La Candelaria, San Javier y Belén con un 6%; la comuna que menos manifiesta conocer el programa es Guayabal (ningún encuestado conoce el programa); finalmente, los corregimientos conocen el programa entre un 0,5 y 2%, lo que es un porcentaje bajo.

[ 68 ]

Figura 1. Medellín. Conocimiento y participación del programa de Planeación y Presupuesto Participativo



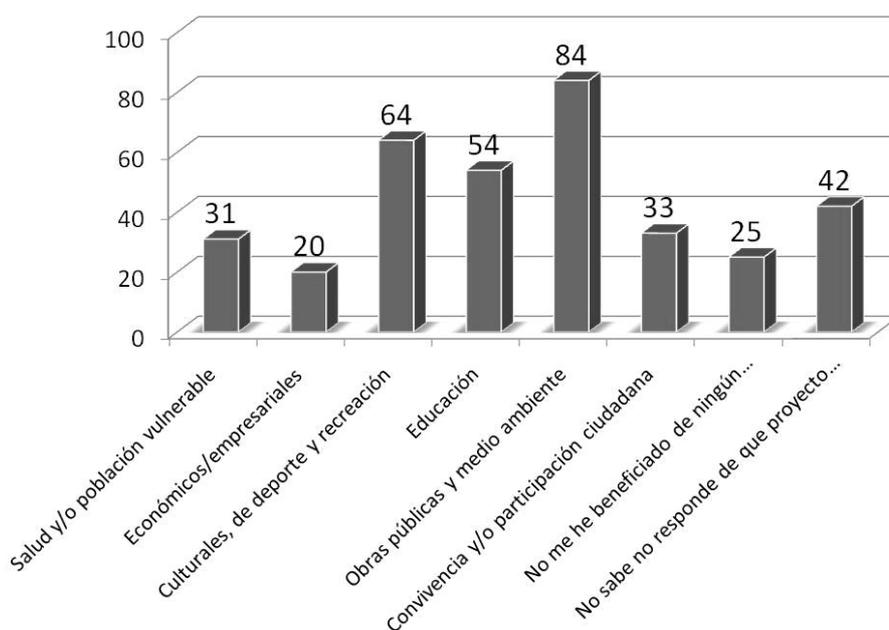
Fuente: CIC e Instituto de Estudios Políticos, 2007.

Una de las características que tiene el programa de Planeación y Presupuesto Participativo es que beneficia a las comunidades de muy diversas maneras: en salud, educación, deporte, economía, entre otros, dependiendo de la priorización que las comunidades realicen de los proyectos. Esta situación

<sup>16</sup> Este 3% reside en 15 de las 21 comunas y corregimientos del municipio, es decir, que en la mayoría de las comunas y corregimientos se registraron delegados.

se ratificó con la encuesta: el 77% de las personas que conocen el programa obtuvieron beneficios en una o más de las áreas de inversión que atiende el Programa. Es decir, tres de cada cuatro personas accedieron de manera directa o indirecta a los beneficios que este da como resultado; presentándose, por tanto, en un buen indicador de los incentivos que tienen los ciudadanos para participar en él. En orden de importancia fueron reconocidos beneficios en: obras públicas y medio ambiente (43,3%), cultura, deporte y recreación (33%), educación (28%), convivencia y participación ciudadana (17%), salud y población vulnerable (16%) y Economía-empresarismo (10%) (Véase figura 2).

Figura 2. Medellín. Beneficios del programa de Planeación y Presupuesto Participativo



[ 69 ]

Fuente: CIC e Instituto de Estudios Políticos, 2007.

Finalmente, en la encuesta se detectó un aspecto positivo que es clave para generar estabilidad y continuidad en los programas que inicia y desarrolla el gobierno. De este componente depende, en buena parte, el grado de confianza en las instituciones y las organizaciones, ya que genera un ambiente favorable para la participación. Se trata del grado de transparencia y democratización en

la toma de decisiones: el 34% de los encuestados que conoce el programa está totalmente de acuerdo en que las decisiones que se toman en los Consejos Consultivos son democráticas, el 54% está parcialmente de acuerdo y sólo el 12% considera que no lo es. Esta favorable opinión se debe, en gran medida, a que existe un reglamento claro que estableció desde el inicio las posibilidades reales que tienen las personas para participar en los diversos espacios del programa; y, además, a que el programa se está evaluando continuamente y se le vienen introduciendo correctivos con el fin de darle mayor transparencia.

[ 70 ]

En conclusión, este programa ayuda a generar cohesión social, confianza institucional y desarrollo económico y social. La cohesión social se logra al trabajar en la construcción y el fortalecimiento de escenarios de participación donde se generan acuerdos sobre proyectos de desarrollo local. El solo hecho de que las comunidades se reúnan para realizar un diagnóstico, priorizar inversiones y construir visiones compartidas de futuro en los planes de desarrollo es un gran logro para Medellín. La ciudad puede decir hoy que, después de cuatro años de experiencia, cuenta con mayores escenarios de participación ciudadana. Esto le ha permitido construir acuerdos, mejorar la cohesión social y atacar fuertemente la falta de compromiso y polarización social que había antes del programa. Esta opinión la deben compartir las comunidades de toda la ciudad, pues todos los sectores de los distintos niveles de desarrollo económico han tenido voz y voto en los espacios de decisión. Incluso, las comunidades que históricamente habían estado marginadas en la toma de las decisiones hoy tienen una relación más horizontal con el Estado e intervienen en las inversiones que los benefician. Esto ha generado un aumento en los niveles de confianza por parte de la población hacia el Estado, mayores vínculos entre las personas de un mismo sector y beneficios directos que mejoran el nivel de vida tanto individual como colectivo.

### 3.2 El programa de Administración Transparente y Control Social

Como se advirtió al inicio de la sección, este programa tiene como trasfondo ideológico las teorías de la Nueva Gestión Pública que buscan mejorar la gobernabilidad en la administración y la gestión pública (Cf. Finot, 2001; Osborne y Gaebler, 1994). Se basa en la delegación de la toma de decisiones, la orientación de los procesos de gestión a partir de los mercados, el enfoque del ciudadano-cliente y la gestión pública orientada por el desempeño de los agentes. Es una nueva forma de ver al Estado, que incorpora algunos de los desarrollos administrativos y gerenciales del sector privado en la gestión de lo público e intenta generar incentivos para el buen comportamiento de las burocracias (Cf. Arellano, 2001; Bresser, 1999). En resumen, la Nueva Gestión

Pública busca mejorar la discrecionalidad del Estado o de sus agentes al reducir los niveles jerárquicos, diseñar y establecer un sistema de incentivos basado en resultados y establecer nuevas formas de control sustentadas en mediciones al desempeño, control por resultados, rendición de cuentas, transparencia en la entrega de información y en la toma de decisiones, cuyo horizonte es la gobernabilidad (Cf. Tomassini, 1993).

La virtud del programa es que busca fomentar el capital social a través de dos ámbitos: por un lado, a través de la creación de mecanismos de transparencia en la gestión pública que buscan generar confianza en las instituciones y, por el otro, al proponerle a los ciudadanos el deber de realizar vigilancia y control a la gestión del gobierno buscando crear vínculos entre las personas y dinamizar la participación ciudadana. El primer objetivo se trabajó mediante el programa de sistema transparente de contratación y licitaciones públicas; el segundo, con los programas de rendición de cuentas a la ciudadanía,<sup>17</sup> atención de quejas y reclamos y la promoción y el apoyo a diferentes formas de control social sobre la gestión pública y las veedurías ciudadanas. Sin embargo, a pesar de lo disímiles que son estos programas, todos tienen en común el objetivo de generar en la ciudadanía interés y sentido de pertenencia por lo público y confianza en la gestión del gobierno.

[ 71 ]

En 2004, antes de ponerse en marcha el Plan de Desarrollo, el gobierno municipal firmó el Pacto por la transparencia, que constituía en una serie de acciones en pro de la generación de confianza entre el gobierno local, el nacional y la sociedad, con el objetivo de «actuar con moralidad» (Cf. Jaramillo, J., Secretario de Evaluación y Control, Alcaldía de Medellín, comunicación personal, 2007, septiembre). El Pacto incluyó compromisos como: la contratación pluralista y con transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad en las decisiones, la entrega de informes a las veedurías, acercamientos con la sociedad y el respeto a la legalidad; que según el secretario de Evaluación y Control de la Alcaldía de Medellín, los organismos de control y la Oficina Anticorrupción se cumplió en un 100%.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> La rendición de cuentas es el proceso mediante el cual un servidor público responde a la comunidad por las decisiones tomadas, las acciones y proyectos emprendidos y los recursos gastados. Su obligación llega incluso hasta el punto de tener que responder con el patrimonio personal de ser el caso (Veeduría al Plan de desarrollo de Medellín, 2004).

<sup>18</sup> En 2006 la Alcaldía ayudó a fundar una veeduría para hacerle control social en tres frentes: gestión pública, educación y salud. Luego se reorganizó para hacer seguimiento a la gestión pública con énfasis en educación y salud. Esta veeduría se llevó a Bogotá para que compartiera las experiencias de la Veeduría distrital.

Dentro de las acciones más importantes que realizó la Alcaldía Municipal durante el período analizado se encontraron: 1) Estableció por norma que toda contratación se hiciera pública, incluso las de menor cuantía (un 80% de las contrataciones realizadas se han hecho vía internet y ha habido un aumento del 30% en las personas y las organizaciones que contratan con el gobierno local); 2) Implementó programas de capacitación para los miembros de la comunidad en temas relacionados con contratación (Ley 80), gestión pública y servicios públicos domiciliarios con el fin de dotarlas de herramientas para ejercer control social; 3) Participó en la formación de Veedurías de transparencia, las cuales han emprendido acciones como la reservación de recursos del presupuesto participativo para hacer auditorias de los proyectos llevados a cabo en sus comunas, todo ello por iniciativa de los habitantes<sup>19</sup> (Cf. Jaramillo, J., Secretario de Evaluación y Control, Alcaldía de Medellín, comunicación personal, 2007, septiembre); y 4) Anualmente realizó jornadas de rendición de cuentas públicas, abiertas a todos los ciudadanos y transmitidas por el canal de televisión Telemedellín.<sup>20</sup>

[ 72 ]

Uno de los eventos más importantes del gobierno local fue la Feria de la Transparencia. Este fue organizado por la Alcaldía con el objetivo de «invitar a la ciudadanía a que conozca cada año el Plan de Compras de la siguiente vigencia fiscal, tanto del Municipio como de sus entes descentralizados y se prepare oportunamente para participar en los procesos de contratación que se derivarán de dichos planes de compras» (Jaramillo, J., Secretario de Evaluación y Control, Alcaldía de Medellín, comunicación personal, 2007, septiembre). Con la Feria se pretendió generar un espacio de comunicación directa entre la Alcaldía y sus posibles proveedores, para que todo aquel que ofrezca bienes y servicios y esté interesado en contratar con el Estado, conozca las necesidades de éste, los planes de contratación, las licitaciones, entre otros; asimismo se buscó capacitar a las personas en temas relacionados con la contratación

---

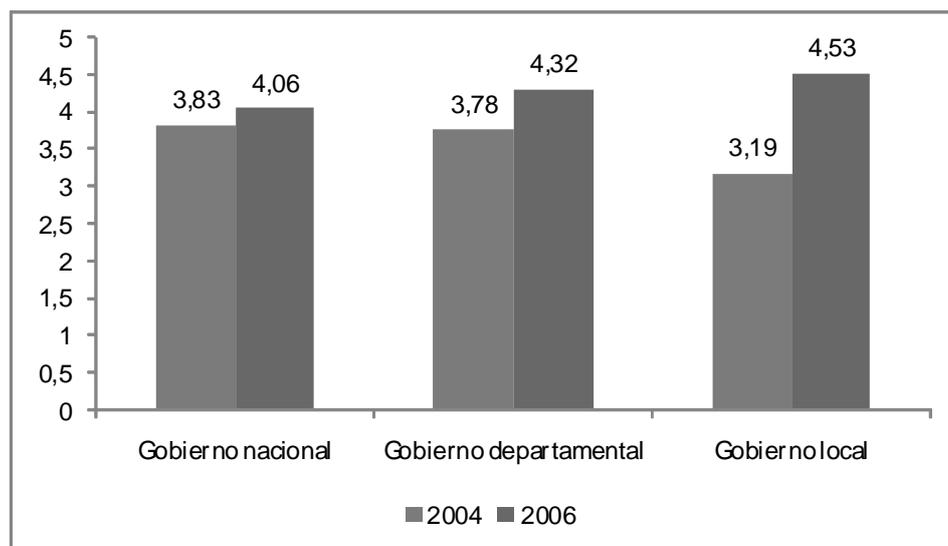
<sup>19</sup> En la actualidad, las siguientes comunas están llevando a cabo o han solicitado auditorias para sus recursos de presupuesto participativo: comuna 4, que específicamente solicitó una evaluación del impacto ambiental de todas sus contrataciones; las comunas 11 y 15. Para 2008, se tienen reservas presupuestarias para hacer auditorias en las comunas 1, 2, 7, 6, 10, y 14. La comuna que reservó más recursos para esto fue la 10; mientras que la comuna 6 apartó una doble partida para focalizar una parte en fondos educativos y para hacerle seguimiento a todos los proyectos de convivencia y participación ciudadana (Cf. Ruíz, L.M., Alcaldía de Medellín, Comunicación personal, 2007, septiembre).

<sup>20</sup> La última rendición de cuentas presentada en el 2006 giró en torno a los siguientes indicadores: 1) las Ferias de la Transparencia; 2) la publicación en la página de internet de los procesos de contratación, que hasta 2006 era de un 80% y para el año de 2007 esperaba llegar al 100% y 3) un índice de «confianza» que ascendió a 4,5 sobre 5.

pública y en los requisitos que se deben cumplir para ser proveedor del Estado. Hasta finales de 2007 fueron tres las ferias de la transparencia realizadas, con cerca de nueve mil participantes (en la última se invitó a las universidades). Además, mediante el Acuerdo 28 de 2007 del Concejo de Medellín se logró institucionalizar este programa.

El resultado de todas estas acciones del gobierno municipal se ha visto reflejado en los niveles de confianza que ha logrado generar en la ciudadanía. Según el indicador de confianza<sup>21</sup> Medellín tiene una muy buena calificación en este aspecto: de 4,53 puntos para 2006,<sup>22</sup> superando la evaluación que se tuvo en 2004 cuando fue calificada con 3,19 (Véase figura 3). La calificación que recibió Medellín para 2006 fue la más alta, que era la más baja en 2004 comparada con el gobierno nacional y departamental.

Figura 3. Transparencia y confiabilidad en los procesos de contratación gubernamentales en Colombia, Antioquia y Medellín, 2004 y 2006



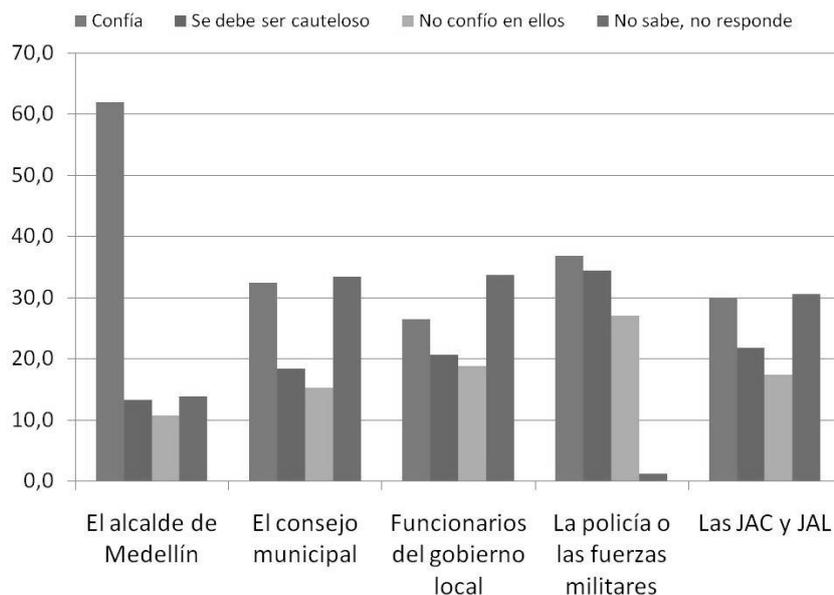
Fuente: Confecámaras, 2006.

<sup>21</sup> Este indicador es desarrollado desde 1999 por Confecamaras y las cámaras de comercio de cada ciudad del país, es llamado «Probidad, lucha anticorrupción de los empresarios que contratan con el Estado» e indaga sobre la percepción que los proveedores privados tienen ante la corrupción presente en los negocios con el Estado.

<sup>22</sup> El indicador de transparencia y confiabilidad en los procesos de contratación consiste en una calificación que asignan entre 1, gobierno poco transparente y poco confiable, y 5, gobierno transparente y altamente confiable.

La encuesta desarrollada en la presente investigación, también indagó por la confianza que tienen los habitantes de Medellín de las principales instituciones que conforman el gobierno local (Alcalde de Medellín, Concejo Municipal, funcionarios del gobierno local, Policía, fuerzas militares, juntas de acción comunal y juntas administradoras locales). Los resultados de la encuesta frente a estos agentes fueron dispares: el 62,1% de las personas encuestadas afirmó que confía en el alcalde de Medellín, mientras que un 13,3% dice que se debe ser cauteloso con éste y un 10,7% reportó no confiar en el alcalde Fajardo. Este resultado contrasta con la confianza reportada en los funcionarios del gobierno: un 26,6% respondió que confía en ellos, un 20,7% piensa que se debe ser cauteloso y un 18,9% considera que no confía en ellos (Véase figura 4).

Figura 4. Medellín: nivel de confianza de los ciudadanos en algunos funcionarios de gobierno local



Fuente: CIC e Instituto de Estudios Políticos, 2007.

Otros resultados importantes que arrojó la encuesta, relacionados con los niveles de confianza con respecto al alcalde municipal, fueron: 1) que el nivel de confianza se incrementa a medida que aumenta el rango de edad: la confianza en el alcalde es de 56,5% entre personas de 18 a 26 años y se eleva a 71% en personas mayores a 63 años; 2) igual ocurre con el nivel educativo, la confianza aumenta conforme incrementa el grado de educación: la confianza

[ 74 ]

en el alcalde es de un 55,4% para los que no tienen ningún grado de educación y se eleva a un 75,8% para los que tienen posgrado; y 3) el nivel de confianza es muy similar entre las personas que trabajan tanto en el sector público como en el privado, los dos se ubican en el 59%.

#### 4. Elementos para la construcción de una agenda de políticas públicas para crear capital social

Es necesario advertir que dada la importancia que tiene el capital social, como factor dinamizador del crecimiento económico y el desarrollo social, se pensaría que son muchos los trabajos que existen en la literatura sobre políticas públicas que indiquen cómo se crea y fomenta este capital; sin embargo, la realidad es otra. Durante las casi dos décadas que han transcurrido a partir del surgimiento del paradigma del capital social, los trabajos se han dirigido básicamente a discutir problemas teóricos como definir, catalogar y determinar los aspectos que conforman el capital social, así como mostrar el impacto que tiene en el nivel de desarrollo. Por tanto, son escasos los trabajos que muestran de manera concreta, la manera de propiciar la formación de capital social a través de políticas públicas o acciones específicas de las comunidades. Los temas como la creación de grupos y redes, el incremento de la confianza y la participación política y la generación de valores como cooperación y asociatividad, entre otros, han sido poco estudiados.

[ 75 ]

Algunas de las recomendaciones que se realizan en la literatura para fomentar el capital social son: 1) atacar la pobreza; 2) mejorar el conocimiento de las condiciones formales legales-institucionales para promover el capital social (Cf. Ocampo, 2003, p. 29); 3) repensar la relación entre capital social, democracia y reforma económica; 4) proponer acciones que modifiquen la cultura, de las comunidades en términos de participación ciudadana (Cf. David y Ortiz, 2003, p. 483), en creación de redes de unión y vinculación (Cf. Robison, Siles y Schmid, 2003, p. 106), en programas que impulsen la asociatividad, la cooperación y el liderazgo (Cf. Atria, 2003, p. 587) y 5) apoyar estudios que identifiquen las fuentes, dimensiones, formas y funciones del capital social, así como «las sinergias que establece con otros componentes de la sociedad y sus resultados» (Flores y Rello, 2003, p. 206).

Son tres años de experiencia del primer ciclo del programa de Planeación y Presupuesto Participativo. Donde se ha logrado mostrar un cambio en la cultura ciudadana en términos de participación, cogestión, confianza en el gobierno y mejoramiento de las redes sociales; además, se ha cambiado paulatinamente la forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos

(governabilidad y gobernanza) y la dinámica interna del funcionamiento de la administración municipal. Por esto, la propuesta para la ciudad es continuar con el programa de Planeación y Presupuesto Participativo, aumentar el presupuesto y evaluar lo que hasta el momento se ha realizado. Es necesario que se plantee como tarea obligada la sistematización y evaluación técnico-participativa del programa; comprender y delinear en sus componentes y procesos fundamentales (como programas de educación superior, corredores culturales, encadenamientos y agrupamientos productivos). Debe buscarse, de manera consciente, generar procesos de sistematización y espacios de evaluación que permitan retroalimentarlo, dejando claro en cada momento cuáles han sido los logros, las dificultades y las lecciones aprendidas. Por sólo nombrar algunas tareas, estas serían:

a) construir bases de datos de delegados, personas, organizaciones, contratistas, beneficiarios, iniciativas aprobadas y actas, entre otros componentes que deben ser catalogados;

b) procesar y producir análisis estadísticos;

c) evaluar la oportunidad y capacidad de participación ciudadana en términos de tiempo, movilidad, espacios de reunión y organización social, entre otros;

d) diseñar e implementar metodologías para la evaluación de los efectos del programa en los componentes económico, social, político y cultural de las iniciativas ciudadanas;

e) sistematizar y analizar los cambios en la organización y la coordinación de las acciones al interior del Municipio de Medellín para la coordinación, acompañamiento, ejecución y control del programa;<sup>23</sup>

f) trabajar con las organizaciones sociales y comunitarias en propuestas que mejoren el programa;

g) sistematizar la experiencia del proceso general del programa en términos de logros, dificultades, aprendizajes y retos de cara al futuro;

h) finalmente, valorar el cumplimiento de los objetivos planteados al inicio del programa en términos de logros, dificultades y aprendizajes (Cf. Foronda, 2007).

Igualmente, se sugiere compartir más la información sobre los casos exitosos de creación de capital social (Cf. Fukuyama, 2003, p. 45). Por ejemplo,

---

<sup>23</sup> Esta evaluación es prioritaria, ya que en este programa existe un factor de riesgo que debe ser considerado: se trata de la legitimidad del gobierno y de los funcionarios que interactúan directamente con las comunidades. Existe la posibilidad de pérdida de confianza en estos funcionarios por la ineficiencia en la realización de acuerdos construidos o el incumplimiento de las decisiones tomadas. Es cierto que la Administración Municipal ha impulsado el fortalecimiento institucional, sin embargo, los cambios en este sentido aparecen con lentitud debido a la dificultad para transformar la estructura administrativa y los modos tradicionales de la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

continuar con la realización de eventos nacionales e internacionales donde se traigan expertos que cuenten sus experiencias; un buen ejemplo en Medellín son los Encuentros Internacionales: Aprendiendo del Mundo, donde se comparten con otros países las experiencias en modelos de ciudad, planeación y presupuesto participativo, entre otros.

El programa de Administración Transparente y Control Social tiene la virtud de combinar las buenas prácticas administrativas con la participación política de la ciudadanía, que ha dejado como resultado el aumento de la confianza institucional y la cohesión social. De frente a las prácticas administrativas, se sugiere seguir trabajando en la consolidación de una burocracia profesional especializada (*policy makers*), regida por comportamientos meritocráticos, altamente calificada, bien remunerada y competitiva. Es decir, es necesario tener un núcleo selecto de técnicos expertos, que puedan tomar las decisiones estratégicas en los procesos de modernización y reforma del Estado, incluyendo decisiones como diseñar normas de juego, establecer incentivos y administrar instituciones.

Este grupo de expertos, tienen la habilidad, por un lado, de conocer y dominar las funciones técnicas y, por el otro, de negociar en el terreno político. Para lograr tener este grupo de tomadores de decisiones se requiere estabilidad funcional y un buen sistema de incentivos que evite con ello comportamientos corruptos, poco transparentes e irresponsables con la sociedad. La propuesta concreta, tomada en parte de las teorías de la gerencia pública, es dotar a los *policy makers* de autonomía, pero, a su vez, crearles un sistema de control por resultados, que permita una vigilancia y que impida el surgimiento de prácticas corruptas y comportamientos administrativos ineficientes.<sup>24</sup>

Con relación a la participación activa de la ciudadanía, la propuesta es un mayor control de la sociedad, del ciudadano y de las instituciones que están encargadas de realizar la tarea del control social de las organizaciones que administran y gestionan lo público. Para esto se debe diseñar un sistema organizacional que permita una mayor y más clara rendición de cuentas, una mayor eficiencia, innovación técnica, flexibilidad en la toma de decisiones y agilidad en las respuestas que demanda un entorno cambiante. Este esquema de control permitiría fortalecer los procesos democráticos y garantiza un

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, realizar contratos que permitan la evaluación de la gestión y el establecimiento de premios y castigos, que se convierte en un excelente instrumento promotor de la eficiencia y la eficacia y, sobre todo, facilitan la gestión con transparencia. Asimismo, establecer mecanismos para la delegación del poder y la autonomía o *empowerment*, que busquen incrementar la cultura organizacional de los agentes a través de la conciencia y la claridad acerca de los objetivos y metas de la agencia.

adecuado funcionamiento del modelo de agencia, en tanto el ciudadano-principal observa el comportamiento de sus agentes, políticos y burócratas. Un sistema que permita la participación ciudadana, donde se reconozca la utilidad que reporta la influencia de los ciudadanos y sus organizaciones en los procesos decisorios, por razones de conocimiento, cercanía a las necesidades y por la aceptada idea según la cual el aislamiento de la tecnocracia no constituye un factor de ayuda en el momento de la toma de decisiones de interés colectivo.<sup>25</sup>

En síntesis, lo que se debe buscar es el mejoramiento tanto del programa de Planeación y presupuesto participativo como el de Administración Transparente y Control Social, en el sentido de que puedan generar y reforzar el círculo de confianza y cooperación, porque a través del control social al presupuesto público y la toma colectiva de decisiones se puede aumentar la confianza en el gobierno y entre las personas y organizaciones que participan directa o indirectamente en él.<sup>26</sup> Afortunadamente, y como se ve el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011, presentado por el nuevo alcalde Alonso Salazar Jaramillo, una vez más se han incluido estos dos programas. La línea seis, en la que está dividido el nuevo plan, concentra su atención en temas relacionados directamente con el capital social, como son la descentralización de la administración municipal y la gobernabilidad local a través del fortalecimiento de las instancias para la participación ciudadana y la creación de casas de gobierno en las que harían presencia las diferentes dependencias y entidades municipales de cada comuna (estas ya existen en los corregimientos).

[ 78 ]

## Referencias bibliográficas

1. Alcaldía de Medellín. (2004). *Plan de desarrollo 2004-2007: Medellín compromiso de toda la ciudadanía*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
2. Alcaldía de Medellín. (2007). *Plan de desarrollo/línea 2* [en línea]. Disponible en: [http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P\\_desarrollo/index.jsp?idPagina=380](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/index.jsp?idPagina=380). [Consultado 14 de agosto, 2007].

---

<sup>25</sup> El Programa de Administración Transparente y Control Social no obedece exclusivamente a una lógica jurídica o económica que busca ser más eficiente en el uso de los recursos y castigar la malversación de fondos públicos, sino también a una manera de aumentar la confianza en las instituciones, en los gobernantes y en las instancias de toma de decisión.

<sup>26</sup> En este sentido, según el Secretario de Desarrollo Social, Ivan Mauricio Pérez Salazar, «el presupuesto participativo ha dado confianza y poder a los líderes sociales y a los ciudadanos de las comunas y corregimientos para trabajar sin corrupción ni politiquería, con una parte de los recursos públicos [...] ha sido este su principal aporte al cambio de la cultura política en la ciudad, ayudando a renovar y cualificar los liderazgos, creando nuevos canales de comunicación entre la administración y los ciudadanos» (Pérez I., Secretario de Desarrollo Social, comunicación personal, 2007, septiembre).

3. Alcaldía de Medellín. Secretaría de Desarrollo Social (2007). *Reglamento programa de Planeación y Presupuesto Participativo*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
4. Alcaldía de Medellín. Secretaría de Desarrollo Social (2007, septiembre). *Boletín informativo del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo de Medellín*, 9, Alcaldía de Medellín, Medellín.
5. Alcaldía de Medellín. Secretaría de Desarrollo Social (2005). *Programa de Planeación y Presupuesto Participativo con transparencia*. Cartilla. Medellín: Alcaldía de Medellín.
6. Alcaldía de Medellín. (2007). *Informe de la Secretaría de Desarrollo Social para los cuartos Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
7. Arellano, David. (2001, diciembre). ¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la nueva gestión pública. *Signos Públicos*, 4, s.p.
8. Arrow, Kenneth J. (2000). Observations on Social Capital. En: Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (Eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (s.p.). Washington, D.C.: The World Bank.
9. Atria, Raúl. (2003). Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo. En: Raúl Atria y Marcelo Siles (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 581-590). Santiago de Chile: Cepal.
10. Banco Mundial. (1999). *Informe Anual 1999. Un mundo sin Pobreza*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
11. Banco Mundial. (2000). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
12. Banco Mundial. (2001). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la Pobreza. Panorama General*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
13. Bresser, Luís Carlos. (1999). Reforma estatal en los noventa: Lógica y Mecanismos de Control. En: Gandour Miguel y Mejía Luis B (Comps.). *Hacia el rediseño del Estado* (s.p.). Bogotá: Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación.
14. Centro de Investigaciones y Consultorías (CIC) e Instituto de Estudios Políticos. (2007). Base de datos de la Encuesta de capital social [en CD]. Disponible en: Universidad de Antioquia, Medellín.
15. Coleman, James. (1988). Social capital in the creation of human capital [en línea]. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9602%281988%2994%3CS95%3ASCITCO%3E2.0.CO%3B2-P>. [Consultado 9 de octubre, 2007].

[ 79 ]

16. Coleman, James. (1990). Social Capital. En: James Coleman (Comp.). *Foundations of Social Theory* (s.p.). Cambridge, Massachussets: The Belknap Press of Harvard University.

17. Coleman, James. (2000). Social Capital in the Creation of Human Capital. En: Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (Eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (pp. 13-39). Washington, D.C.: The World Bank.

18. Concurso Internacional de Buenas Prácticas América Latina y el Caribe, Dubai. (1996). *La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil* [en línea]. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp049.html>. [Consultado enero, 2007].

19. Confecámaras. (2006). *Probidad, lucha anticorrupción de los empresarios que contratan con el Estado*. Probidad III. Encuesta de percepción empresarial sobre corrupción [en línea]. Disponible en: [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Estudios\\_informes/encuesta\\_percepcion\\_de\\_corruocion\\_probidad\\_III.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Estudios_informes/encuesta_percepcion_de_corruocion_probidad_III.pdf). [Consultado 12 de noviembre, 2007].

20. Danison, E. F. (1961). *The sources of economic in the Unites Stated and the alternatives Before Us*. New York: Committee for Economic Development.

21. David, Beatriz y Ortiz, Laura. (2003). El capital social y las políticas de desarrollo rural. ¿Punto de partida o punto de llegada? En: Raúl Atria y Marcelo Siles (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (s.p.). Santiago de Chile: Cepal y University Michigan State.

[ 80 ]

22. Durston, J. (2000). *¿Qué es el Capital Social Comunitario?* Serie Políticas Sociales, 33, Santiago de Chile: Cepal.

23. Durston, John. (2002). *Capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: Cepal.

24. Durston, John. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En: Raúl Atria y Marcelo Siles (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 147-202). Santiago de Chile: Cepal y University Michigan State.

25. Finot, Iván. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie gestión pública. Santiago de Chile: Ilpes-Cepal.

26. Flora, Cornelio y Jan, Flora. (2000). Just in Time Research in Minnesota [en línea]. Disponible en: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/sctalk> [Consultado junio, 2002].

27. Flores, Margarita y Rello, Fernando. (2003). Capital social: virtudes y limitaciones. En: Raúl Atria y Marcelo Siles (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 203-228). Santiago de Chile: Cepal y University Michigan State.

28. Forero, Clemente. (2001). Prologo. En: John Sudarsky Rosenbaum. *El capital social de Colombia*. Bogotá D.C.: DNP.

29. Foronda Cano, Jairo. (2007, octubre). Hacia una estrategia de desarrollo participativo para la ciudad. *Mecatec*, 43, 3.
30. Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
31. Fukuyama, Francis. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En: Raúl Atria y Marcelo Siles (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 33-48). Santiago de Chile: Cepal y University Michigan State.
32. González de la Rocha, Mercedes. (2005). México: oportunidades y capital social. En: Irma Arriagada (Ed.). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (pp. 61-98). Santiago de Chile: Cepal.
33. Hardin, Russell (2001). *Trust and Trustworthiness*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
34. Iglesias, Enrique. (2000). Prólogo. En: Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (Comps.). *Capital social y cultura: claves estratégicos para el desarrollo*. Buenos Aires: BID y Fondo de Cultura Económica.
35. James, Sherman A., Schultz, Amyh J. y Van Olphen, Juliana. (2001). Social Capital, Poverty, and Community Health: An Exploration of Linkages. En: Susan Saegert, J. Phillip Thompson y Mark R. Warren (Eds.). *Social Capital and Poor Communities*. New York: Russell Sage Foundation.
36. Kessler, Gabriel y Roggi, María Cecilia. (2005). Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina. En: Irma Arriagada (Ed.). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (pp. 133-160). Santiago de Chile: Cepal.
37. Kliksberg, Bernardo. (2000a). El rol del capital social y de la cultura en el proceso del desarrollo. En: Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (Comps.). *Capital social y cultura: claves estratégicos para el desarrollo* (pp. 19-58). Buenos Aires: BID y Fondo de Cultura Económica.
38. Kliksberg, Bernardo. (2000b). Capital social y cultura: claves olvidadas para el desarrollo. *Documento de divulgación, 7*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe y BID, Buenos Aires.
39. North, Douglass. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
40. Ocampo, José Antonio. (2003). Capital social y agenda de desarrollo. En: Raúl Atria y Marcelo Siles (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 25-32). Santiago de Chile: Cepal y University Michigan State.
41. Osborne, Davi y Gaebler, Ted. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
42. Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
43. Putnam, Robert D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6 (1), 65-78.

44. Putnam, Robert D. (2000a). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

45. Putnam, Robert D. (2000b). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Traducción de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV.

46. Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia. (2005). Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile. En: Irma Arriagada (Ed.). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (pp. 99-132). Santiago de Chile: Cepal.

47. Robinson, Lyndon J., Myers, R. J. y Marcelo Siles. (2002). Social capital and the terms of trade for farmland. *Review of Agricultural Economics*, 24 (1), s.p.

48. Robinson, Lyndon J., Siles, Marcelo y Schmid, Allan. (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. En: Raúl Atria y Marcelo Siles (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 51-114). Santiago de Chile: Cepal y University Michigan State.

49. Schultz, Theodore W. (1961). Education and economic growth. En: *Social forces influencing American education* (s.p.). Chicago: N.B.Henrrry University of Chicago press.

[ 82 ]

50. Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.

51. Solow, Robert M. (2000). Notes on Social Capital and Economic Performance. En: Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (Eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (pp. 6-12). Washington, D.C.: The World Bank.

52. Stiglitz, Joseph E. (2000). Formal and Informal Institutions. En: Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (Eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (pp 59-68). Washington, D.C.: The World Bank.

53. Sudarsky Rosenbaum, John. (2001). *El capital social de Colombia*. Bogotá D.C.: DNP.

54. Tomassini, Luciano. (1993). *Estado gobernabilidad y desarrollo*. Washington: BID.

55. Uphoff, N. (2000). Unferstanfig social capitltal: learning from the analysis and experieencie of participation. En: Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (Eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (pp. 215-249). Washington, D.C.: The World Bank.

56. Uphoff, N. (2003). El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. En: Raúl Atria y Marcelo Siles (Comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 115-146). Santiago de Chile: Cepal y University Michigan State.

57. Valencia, Germán y Arango, Juan Carlos. (1998, julio-diciembre). Educación superior: crecimiento y desarrollo. Calidad, financiamiento y eficiencia en Colombia. *Lecturas de Economía*, 49, 115-163.

58. Veeduría al Plan de desarrollo de Medellín. (2004). Elementos para la construcción de una política pública sobre el control a la gestión pública en el municipio de Medellín. Medellín [en línea]. Disponible en: <http://www.veeduriamedellin.org.co/> [Consultado agosto, 2007].

59. Warren, Mark R., Thompson, J. Phillip y Saegert, Susan. (2001). The Role of Social Capital in Combating Poverty. En: Susan Saegert, J. Phillip Thompson y Mark R. Warren (Eds.). *Social Capital and Poor Communities* (pp. 1-28). New York: Russell Sage Foundation.