

Ponencia: Modelo de Gestión Social Integral en la estrategia de atención a la población vulnerable en la ciudad de Bogotá-Colombia.

Liliana María Guaca*¹
Francis Vargas Díaz**

Pensar en un modelo de intervención social en una ciudad como Bogotá en la que se traslapan un sinfín de realidades sociales, culturales y económicas no deja de parecer una empresa en conflicto, lo cual no dista de lo que realmente ha dado lugar a la articulación de estrategias, medios y fines en la configuración de la estructura administrativa del gobierno de la ciudad.

Bogotá es la ciudad principal del país, la cual durante el siglo XX experimentó un incremento poblacional significativo (mientras que en 1960 contaba con una población aproximada de 1.878.000 habitantes, el censo del 2005 arrojó un resultado de 6.676.009 habitantes) que desbordó las necesidades de sus habitantes en los diferentes campos de los servicios públicos, transporte y por supuesto en la oferta de empleo. Varios factores hacen que habitantes de otros lugares del país se desplacen hacia la capital en búsqueda de mejores oportunidades. Por una parte, la crisis económica ha tenido mayor reflejo en las ciudades pequeñas que han sido poco visibles para el gobierno, dado que aunque en el país hay un esquema político descentralizado la dinámica central en materia político-administrativa tiene lugar en Bogotá, situación que ha estimulado la migración interna. Sin embargo, un factor, no menor, ha sido el del conflicto armado como fenómeno expulsor de poblaciones de los territorios donde los actores armados tienen injerencia. El desplazamiento ha movilizó familias enteras hacia las ciudades principales en busca de ayuda del Estado y de estabilidad social. La consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

¹ *Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional y Maestranda en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

**Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia y Maestranda en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires

informó que para 2010 aproximadamente 280.000 personas habían sido desplazadas de su territorio por la violencia de grupos irregulares.

El panorama descrito establece un escenario en el que converge la diversidad cultural, étnica y regional y a la vez se demarcan territorios de desigualdad social y económica. Los planes de desarrollo son las formas orgánicas en las que el gobierno distrital organizado cuadros de prioridades para la atención de la población bogotana, la cual cada vez exige comprensiones más amplias y reflexivas. Durante las dos últimas administraciones de la ciudad ha predominado un enfoque social de derechos en las medidas adoptadas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones con mayor fragilidad social, lo que ha implicado una tarea ardua de la Secretaría de Integración Social, la cual además de mantener una atención básica de las poblaciones vulnerables se ha encontrado con el desafío de innovar en el diseño de modelos de intervención adaptables y coherentes que permitan avanzar desde el punto de vista conceptual y a su vez pragmático en una forma de intervención estatal incluyente e integradora que corresponda con las necesidades de la ciudad.

Esta ponencia tiene como objetivo exponer los diferentes matices metodológicas del Sistema Social de Gestión Integral, sus potencialidades, algunas referencias del campo práctico y los puntos que quiebre o las fragilidades de su operación en el campo administrativo. Los conceptos centrales del enfoque que serán expuestos son el territorio como campo de acción y como red inter-relacional de los sujetos y la inter-sectorialidad como esquema de acción gubernativo en la atención integral de las poblaciones.

Qué es la Secretaría de Integración Social y cuál es el papel de la Gestión Social Integral?

Las primeras acciones del gobierno distrital dirigidas a la atención y protección de las comunidades con mayor grado de vulnerabilidad social datan de 1938,

especialmente enfocadas a niños, niñas y madres en situación de desamparo a través de actividades programadas en los Centros de Higiene Mental. Posteriormente, y frente a las manifestadas necesidades de las comunidades, se decretó en 1960 la creación del Departamento Administrativo de Protección Social con el fin de implementar acciones de asistencia y protección bajo una estructura organizativa institucional.

Sin embargo, de la mano de cambios estructurales y poblacionales de la ciudad la reestructuración institucional se hizo inminente y a través del decreto 3133 de 1968 la Presidencia de la República reorganizó administrativamente el Distrito Especial de Bogotá y se dio origen al Departamento Administrativo de Bienestar Social cuya estructura se mantuvo hasta el 2007 cuando en el marco del gobierno distrital de Luis Eduardo Garzón tuvo lugar una nueva reforma institucional en la ciudad que pretendía redistribuir y definir límites en las funciones y competencias de los diferentes organismos administrativos de la ciudad, de ésta reforma cuyo marco jurídico fue contemplado en el decreto 556 del 31 de diciembre de 2006 se conformó la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), la cual actualmente es la institución rectora de la política social en la ciudad de Bogotá

La SDIS es la encargada de *“liderar el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, dirigidas a mejorar las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de Bogotá, a través de la gestión social integral que permita desde los territorios vivir una ciudad de derechos¹”*, sin duda ésta premisa que actúa como directriz organizacional de los procesos y funciones institucionales nos supone algunas generalidades. La primera es que si bien la SDIS actúa en un campo de cumplimiento y operatividad en términos de la atención misma de la población, al mismo tiempo se reconoce una trayectoria en el diseño e implementación de la formas de intervención, es decir, se encuentra en un movimiento permanente de creatividad ante el planeamiento de las acciones

¹ La citada es la visión de la Secretaria Distrital de Integración Social tal como figura en los documentos institucionales.

enfocadas. Por otra parte, el enfoque de derechos ha permitido guardar coherencia en las acciones y las proyecciones institucionales, así como reconocer y caracterizar los puntos neurálgicos de la atención y de las redes de protección generadas como un escenario de intervención posible, la garantía de los derechos de los ciudadanos en sus territorios ha conferido un carácter de inclusión a la intervención del gobierno distrital. Sin embargo, lo anterior sin estrategia carecería de solidez estructural, es aquí donde tiene un sentido inmanente la formulación de un patrón de orientación funcional e institucional; las acciones sin estrategia terminarían siendo resultados aislados vaciados de integralidad. La Gestión Social Integral es la estrategia que determinada por la SDIS ha dado horizonte a los trazados de intervención y formalización de procesos de atención a las poblaciones vulnerables de la ciudad con un énfasis en la contextualización social de los territorios, más allá de ser sólo un enfoque de esta institución lo que realmente se pretende es que toda la red institucional del gobierno distrital opere en el marco de esta estrategia, esto ha definido que la SDIS entonces tenga dos tareas visibles sobre este modelo, una, la puesta en marcha del modelo y el ajuste de sus líneas de acción, y otra, la divulgación, sensibilización y promoción del modelo incluso con otras secretarías e instituciones del gobierno distrital.

Qué es la Gestión Social Integral, procesos y momentos.

La Gestión Social Integral puede ser pensada y definida de diferentes maneras, una de ellas en el contexto del plano institucional, definiéndola como una estrategia que, por una parte, es un modelo a través del cual se pretende articular las diferentes intervenciones y competencias institucionales para lograr una atención más integral de las poblaciones y, por otra, es un instrumento visor y recolector de información para generar re-lecturas más comprensivas e incluyentes de las realidades sociales de las comunidades en sus propios territorios. Estas dos propiedades de la GSI, es decir, ser modelo e instrumento al mismo tiempo caracterizan una definición más, cuando decimos que es una manera de re-construir realidades espacio-temporales de las comunidades y que a

partir de ese uso instrumentador se tiene también la perspectiva de un modelo de acción de las instituciones y una forma de articular su quehacer en campo práctico, entonces estamos definiendo la GSI como una forma de construir la política que difiere de una posición vertical en la que se planifica desde arriba como el enfoque de la reforma social lo sugirió en su momento (*Bustelo; 2000*), para hacer un intento de formalización y recuperación de la comprensión del sujeto en su contexto y trazar un recorrido intersectorial de las intervenciones del Estado.

Este modelo de intervención o de quehacer político está conformado por 4 procesos en su implementación: 1. Sensibilización y consenso, 2. Lectura de necesidades, 3. Diseño integral de respuestas, 4. Gestión social necesaria. Antes de partir a la explicación breve que se realizará sobre éstos procesos es necesario aclarar que la GSI se encuentra en un momento de construcción y de aplicación que ha definido la necesidad primaria de la sensibilización misma en las diferentes ramas del gobierno, situación que en primera instancia podría darnos una idea de lo controversial del proceso, en tanto a pesar de ser una iniciativa gubernativa, en esencia, una de las principales tareas sea la promoción de este modelo dentro del mismo Estado al punto de establecer estrategias para comprometer en sus desarrollo a cada una de las instituciones que se considera deberían integrarse plenamente a la iniciativa.

La fase más enriquecedora en tanto aporta elementos nuevos en la configuración conceptual de las realidades sociales es la *de sensibilización y consenso*, en esta etapa se busca un reconocimiento del contexto, una re-apropiación de los territorios, los cuales son conceptualizados como “territorios con movimiento” integrados por sujetos y sus relaciones. En esa sensibilización la identificación de actores facilita a la vez la identificación de potencialidades y obstáculos y permite una primera impresión de la vastedad del trabajo. La interpretación de las tensionalidades en la relación de los diferentes agentes comunitarios, políticos y económicos es un papel de calco para suponer un primer escenario de lectura. La

cartografía social juega entonces un papel fundamental, es el instrumento creativo que permite la recolección de información en grupos con diferentes intereses, competencias y capitales. El territorio es uno pero los actores son diversos y el entramado de sus relaciones es lo que constituye la fundación de sus necesidades y los límites de sus procesos. En la fase de sensibilización se concertan los equipos intersectoriales que asumirán un papel relevante en el proceso de acción e intervención y es aquí donde paradójicamente el modelo debe centrarse en la auto-sensibilización, es decir en el convencimiento institucional de trabajo intersectorial, situación que explicitaremos más adelante.

La *lectura de necesidades* se define como el centro del modelo de la GSI, considera un encadenado de ejes problemáticos y permite un diagnóstico compartido de la realidad. Como herramienta recolectora se formuló la matriz de derechos que permite una organización de las necesidades en torno a la vulneración de los diferentes derechos teniendo en cuenta el ciclo de vida, etnia, género y discapacidad. Concerta la perspectiva de los actores en torno a los daños o problemas evidenciados desde sus propias vivencias, formula los posibles desarrollos que han tenido estas líneas problema y permite el análisis de la distribución poblacional del problema. El principal resultado de esta fase es una Agenda Social Territorial por la calidad de vida a través de la concreción de mesas territoriales de trabajo.

El *diseño integral de respuestas* atiende directamente a los resultados obtenidos por las mesas territoriales en la lectura de necesidades, de la misma manera en que la matriz de derechos permite obtener de una forma ordenada un primer diagnóstico de necesidades, la matriz para la formulación de respuestas ordena y clasifica las posibles respuestas visualizadas por los sujetos sobre la identificación de sus problemas. Esta fase aporta elementos muy significativos desde el punto de vista de intervención pero también sobre la proyección de los sujetos en el horizonte de abordaje sobre sus propias necesidades

Por último, *la gestión social necesaria* debe contemplar diferentes niveles de gestión, la cual va desde los sujetos, hasta la distrital, teniendo en cuenta diferentes niveles de gestión familiar, institucional y local. Esta fase está centrada en el marco de la planificación estratégica que se construye a partir de la comprensión de los contextos sociales, espaciales, temporales y culturales. Una correspondencia sistemática de necesidades- problemas y capitales-respuestas formula la base de esta etapa, sin embargo en el campo práctico, quizás esta sea la fase con menor desarrollo, dado que como anteriormente se explicito el modelo GSI es una estrategia hasta ahora implementándose y que por su expectativa integrativa e inclusiva de los actores-agentes en los territorios plantea una complejidad y densidad que permitirá un avance paulatino y que atravesará obstáculos propios de este tipo de procesos.

Dos elementos que deben converger: El Territorio y la Transectorialidad.

Concebir el territorio como una unidad dinámica requiere esencialmente incorporar la figura del sujeto como un agente transformador dentro de las lógicas de producción de la vida social. Las características específicas de cada grupo humano develan un escenario valioso donde los intereses y las necesidades de los actores que conforman este espacio, entran en tensión y donde el juego de fuerzas determina los grados de desigualdad presentes.¹

Sin embargo, las variables de distribución de dicha desigualdad, en muchas ocasiones atentan contra la integridad de los propios grupos que conforma la comunidad; los factores derivados del sistema económico, las restricciones fiscales de los estados y hasta la deficiente gestión pública, amplían la brecha entre aquellos que acceden a garantías de bienestar subsidiadas, y otros tantos

¹ incorporar la diferencia implica no solo construir una mirada prospectiva sobre las relaciones y los procesos que configuran los actores en el territorio sino también como una construcción social e histórica del espacio la cual es expresada como identidad y totalidad. Ver: (Santos; 2000)

que conforme a las restricciones impuestas, son marginados; por ausencia en el ejercicio de los derechos o por homogenización como condición para su vinculación.

La aplicación de estrategias gubernamentales poco asertivas en términos de la atención prioritaria a población vulnerable, radica fundamentalmente en el débil diagnóstico que se construye en torno a las características propias del grupo y el nivel de vinculación que tienen con su territorio. Los efectos que produce una errada intervención, agudizan el conflicto existente entre los actores, fragmentando más aun el tejido social y negando la posibilidad de incorporar a la construcción de una solución conjunta a aquellos protagonistas, que son en si mismos productores de nuevas relaciones y procesos.

Es importante preguntarse entonces, cuales son aquellos componentes que constituyen esta mirada sobre el territorio, y detectar cuales son determinante a la hora de delimitar un zona prioritaria especifica. Algunas pautas importantes dentro del proceso de caracterización se ligan en primer lugar, al relevar información referente sobre las áreas habitacionales, su distribución, y su condición respecto a la dotación de servicios básicos. Aunque pareciera que esta etapa hace parte del conducto tradicional dentro del proceso de diagnóstico, presenta una clara visión general de las condiciones materiales de la infraestructura en términos de acceso, cobertura y calidad de los equipamientos disponibles.

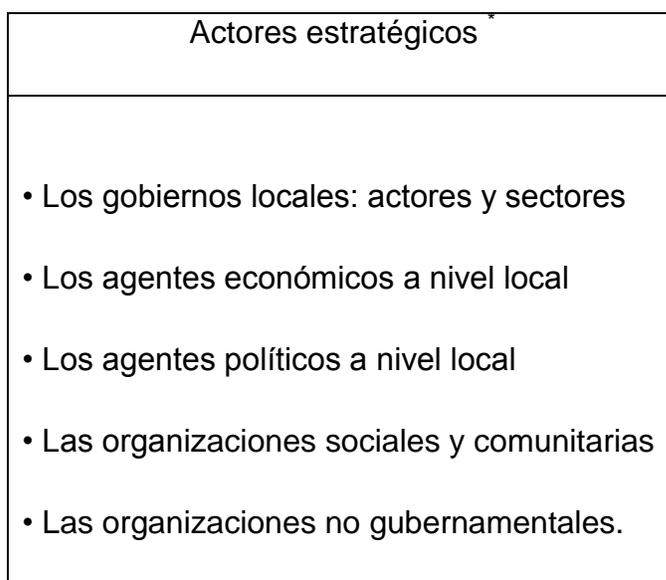
Un segundo momento, esta dado por la recomposición de panorama socio-económico de la población. Esto es detectar que grupos (Indígenas, afrodescendientes, etc.) integran la zona, así como los atributos particulares que definen su condición económica. (Discapacidad, ruralidad). En ese sentido indagar sobre las relaciones de correspondencia existentes al interior del grupo familiar señala importantes hallazgos que permiten reconocer otras necesidades que no detectadas como prioritarias pero que implican en términos del bienestar social de los grupos aspectos de relevancia en su trayectorias de vida individual y familiar.

Y un tercer elemento hace referencia al relevamiento de información de manera más directa con la comunidad. Aquí la cartografía social como herramienta *“que sirve par construir conocimiento de manera colectiva; es un acercamiento de la comunidad a su espacio geográfico socioeconómico, histórico cultural”* (Herrera; 2008) adquiere una especial importancia a la hora de vincular los saberes y construir una imagen compartida del territorio. Temas tales como las zonas críticas, consideradas aquellas que ponen en riesgo la integridad física y psicológica de sus habitantes en espacios comunes y/o públicos presentes de la zona.;La calidad del ambiente, la presencia de espacios lúdico-recreativos, e infraestructura propicia para el buen funcionamiento y desarrollo territorial, son componentes esenciales que deben ser analizado en el marco de las políticas publicas que se piensan la gestión social integral, como un asunto de no de intereses hegemónicos sino de consideraciones colectivas que se materializan a través de acciones conjuntas entre el estado y la sociedad civil.

La configuración de las relaciones de poder y su consecuente expresión política e institucional son en gran parte el escenario sobre el cual las acciones gubernamentales se traducen en políticas públicas eficientes. Esta visión ideal de la acción política estatal sienta sus bases en los diversos mecanismos de legitimación que los estados imponen como estrategias de conducción social y *“base potencialmente independiente de movilización de poder necesaria para el desarrollo social.”* (Medellín; 2004:1).

En ese sentido, los roles y los niveles de intervención social de los actores, son a su vez procesos de transformación que operan desde la hegemonía de un grupo determinado. Las tensiones, los recursos y la incidencia directa e indirecta de esas prácticas en las decisiones públicas, marcan una diferencia sustancial en términos de los mecanismos de participación política y empoderamiento ciudadano que desde este modelo de gestión emanan. Si bien la identificación de los agentes del proceso es un ejercicio valioso para determinar los grupos estratégicos a nivel

territorial, es necesario a su vez analizar los núcleos de interés que ordenan el rol de los actores en términos políticos, económicos y organizacionales.



**Tomado de: Modulo Metodológico Gestión Social Integral caja de herramientas. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ INTEGRACIÓN SOCIAL – SALUD. 2009.*

Es así como las instituciones pueden plantear un panorama general de la dinámica a nivel local analizando no solo su capacidad de gestión institucional en términos de los recursos de poder que permiten de forma masiva diseminar discursos acerca de la acción pública, sino también en relación a la cobertura territorial y poblacional de la que tiene conocimiento. Determinar los niveles de incidencia en términos de la toma de decisiones que tiene al margen del gobierno, los agentes económicos y las organizaciones sociales y comunitarias es un factor fundamental frente a la caracterización del territorio como unidad de gestión y desarrollo inclusiva.

Por tanto si el gobierno local no contempla los escenarios de participación política, otorgando el valor que merecen los actores que intervienen en los procesos de toma de decisiones al interior de la propia dinámica territorial, la gestión nunca responderá asertiva y oportunamente a las demandas planteadas. El proceso de horizontalidad a escala presente en esta iniciativa promueve el

fortalecimiento institucional, la democratización de la vida pública y el ejercicio de los derechos, y para eso el determinar las posiciones e intervenciones de los actores que componen la línea de bases, es fundamental para construir una propuesta de articulación y desarrollo de la GSI

Dentro del conjunto de relaciones sociales y culturales presentes en el territorio se establecen marcos interpretativos comunes que lo delimitan no solamente a través de la división administrativa sino también reconociendo allí necesidades que son expresadas de manera colectiva por la comunidad, y los grupos económicos que desarrollan sus actividades en esos mismo espacio; es precisamente allí, donde la presencia institucional se hace visible, al ser reguladora de las tensiones y relaciones que del conflicto de intereses emanen.

En ese sentido, el aparato institucional que pone en marcha la GSI posee una mirada integradora sobre el territorio teniendo en cuenta que al contar con una infraestructura política, debe actuar como agente integrador en todas sus esferas de injerencia. Es importante preguntarse entonces, que tipo de entidades garantizan los derechos fundamentales de la población en términos del acceso, la calidad y la cobertura y/o cuales de ellos, lo hacen de forma parcial; teniendo en cuenta que la mirada sobre lo integral comprenden aspectos físicos psicológicos y de satisfacción de necesidades materiales y simbólicas las cuales deben ser volcados sobre la población destinataria.

La necesidad imperante de articular las instituciones, sectores y la sociedad civil a través de sus múltiples organizaciones obedece a una débil articulación intersectorial y a un escaso nivel de participación de los grupos, lo que incide directamente en un mal uso de los recursos al responder a necesidades que no son las adecuadas para la población. Es por eso, que es fundamental que las estructuras tradicionales de gestión se adecuen para diseñar las estrategias del GSI que suponen desde su misma operacionalización, un cambio en la mirada de concebir lo local, reconociendo sus potencialidades como grupo y la capacidad institucional de los gobiernos para *“lograr la articulación de los diferentes sectores,*

garantizando la inversión eficiente y efectiva que brinde el ejercicio progresivo y sostenible de los derechos.”(2008) apuntando así a la generación de iniciativas conjuntas que combatan la exclusión social y la pobreza.

El trabajo intersectorial se configura a través de los equipos territoriales de la GSI que son en esencia profesionales del servicio público quienes trabajan en conjunto sobre la solución de las problemáticas evidenciadas en la etapa de caracterización anterior, a través de una convergencia de conocimientos y redefinición de nuevas formas de intervención superando la fragmentación evidente en los sectores con modelos de gestión tradicional y dando soluciones a situaciones problemáticas de forma integral. En ese sentido no solo se busca atender a la necesidad más apremiante del habitante sino también, ahondar en lo estructural que lo provoca.

Por tanto, viabilidad con la que se plantean las políticas públicas debe considerar lo intersectorial y su articulación a nivel local y central concibiendo el proceso de la descentralización como escenario de mediación entre actores e intereses que se ponen en juego, a la vez que direccional su acción con claridad y sentido estratégico. La posibilidad de avanzar en la recuperación de la capacidad e iniciativa de reacción del estado frente a las demandas de una sociedad que cada vez más, se empoderar políticamente y exige abiertamente la reivindicación de sus derechos fundamentales, define un horizonte más apropiado para la consolidación la justicia social.

La participación directa y activa de las comunidades en la construcción de las políticas más inclusivas, reducirá el impacto frente a la desigualdad, al vincular la diversidad como punto de partida para el reconocimiento de la singularidad de los sujetos. En esa medida, *“lo local adquiere especial centralidad frente al desafío de la equidad” (López; 2005)* Sumado a esto, el estudio del nivel de incidencia de los gobernantes en la conversión de sus ideas en acción de gobierno de forma coherente permitirá diseñar políticas públicas que articulen la gestión estatal con la dinámica participativa de la sociedad civil, apuntando hacia el desarrollo y definiendo un camino hacia la gobernabilidad

La transectorialidad más que un elemento, un desafío.

Iniciamos el texto poniendo sobre la mesa un panorama poblacional diverso que generaba por su puesto un escenario complejo de acción. Si bien, podemos argumentar que los problemas en las realidades sociales no son ordenables estrictamente por separado o no están constituidos por límites rígidos de su alcance sino que por el contrario los problemas sociales se traslapan, se contienen unos a otros, convergen en determinadas realidades, se generan y se reproducen en otros problemas, hasta el momento podemos decir la mayor parte de las intervenciones del estado y sobre todo aquellas características de los gobiernos neoliberales han atendido a lógicas disímiles de las realidades sociales, donde cada institución actúa desde su competencia y marginaliza su intervención con relación a sus recursos. Sin embargo es la intersectorialidad uno de los conceptos mas nombrados por las administraciones y los estudios políticos (*Cunill; 2005*).

Aunque en casos específicos y sobre todo aquellos que tienen el carácter de eventos críticos las instituciones estatales deben organizar su acción con otras, lo cierto es que por una parte, esta no es la generalidad, y por otra, actuar en colectivo con otras no significa necesariamente que predomine la transectorialidad en esas acciones. Un sentido transectorial de la política exige no solo una acción coordinada de los diferentes entes institucionales sino una comprensión compartida del problema que pueda construir un bagaje discursivo integral desde la política y un modelo de acción construido colectivamente desde la práctica. Esa capacidad para ordenar la interacción de los campos de conocimiento en lo que constituye la transectorialidad¹.

Esta transectorialidad es pertinente solo en el contexto del territorio tal y como se planteo anteriormente. Un territorio dinámico y constituido por sujetos requiere una proyección de las políticas que apuntale a la universalidad, la integralidad y la equidad en la intervención para la transformación de sus necesidades. La

¹ Este concepto de transectorialidad ha sido uno de los ejes que ha formulado la Secretaria de Integración Social para configurar la colectivización de un trabajo de las diferentes esferas públicas sobre la transformación de las realidades.

transectorialidad entonces es una estrategia dentro una estrategia macro como la GSI, para hacer más efectiva la gestión institucional ante los problemas. Así como se espera que una acción interpolada de las áreas del gobierno, también se espera una intervención que atraviese diferentes sectores sociales.

Cuando se plantea que la transectorialidad más que un elemento o una herramienta del modelo de la Gestión Social Integral es realmente un desafío, se hace precisamente sobre la base de que pensar transectorialmente exige un cambio si bien puede decirse “cultural” sobre la forma de operar la política, requiere el cambio de patrones de intervención institucional que han permeado tanto la coyuntura como la estructura del quehacer gubernativo. Y este desafío pasa por muchas esferas del sector público desde lo interno hasta lo externo. Pensar en que los problemas son transversales e inter-poblacionales pero las respuestas difícilmente son transectoriales nos lleva a pensar en los *porqués* de esta dificultad.

Empecemos por un elemento aparentemente sencillo, o mejor, visible: el de la voluntad. Muchas veces escuchamos el término de la “voluntad política” acuñado por la sabiduría popular para definir el interés que un campo de la política tiene sobre determinado problema y se pone de manifiesto como catalogando esa voluntad como una propiedad misma de las instituciones. Pues bien, la llamada “voluntad política” de los sectores del gobierno está ligada a diversos hilos, si se quiere, decisores que se tejen sobre diferentes factores: la competencia institucional, la focalización de recursos, la articulación con discursos políticos de las administraciones, el cumplimiento de metas y las tensiones con los diferentes sectores sociales o económicos de la población. Aparentemente no se trata de una voluntad deliberada sino circunscrita en un conjunto de determinantes que conducen esos hilos decisores. Ante una historia institucional en la que ha apremiado una distribución de competencias y funciones discriminadas y una lectura de la realidad con límites entre los problemas, la transectorialidad aparece como una idea dispersa en la lógica histórica de la gobernabilidad de la ciudad, es

por esto que precisamente uno de los principales obstáculos en el fortalecimiento de la GSI está asociado con el compromiso intermitente o débil de las instituciones, las cuales sólo se sienten involucradas cuando los temas expuestos como problemas son parte de su campo de acción. La fase de sensibilización debe fortalecerse pero a su vez el centro político-administrativo de la ciudad debe enfatizar e incentivar esta nueva forma de entender la acción estatal, en otras palabras, la promoción e instalación de un nuevo modelo de gestión institucional y de planeación estratégica es lo suficientemente ambiciosa como para recostar su peso a una sola secretaria que atisba a los intentos locales por dar reconocimiento a esta estrategia.

Por otra parte, situaciones no menores, afectan los desarrollos de la transectorialidad, y así el avance del modelo, tal es el caso de la rotación de funcionarios encargados. Hablamos de la gestión de la política sin olvidar que esta operación de las actividades y las acciones están a cargo de sujetos del campo administrativo; sujetos que mantienen relaciones de contratación con las instituciones que representan y que ante el deterioro de la estabilidad laboral en el campo público evidencian una de las falencias en el proceso de formalización del modelo, dado que los adelantos y progresos alcanzados por la mesas territoriales se frustran al ser retomados por nuevos funcionarios que a su vez harán entrega de los logros a los siguientes de la cadena de rotación. Esto sería menos lesivo para los procesos si hubiese una proximidad continuada de los sujetos políticos con los procesos locales pero también si hubiese un mayor empoderamiento de la sociedad civil en el proceso. La debilidad en vincular sectores de la sociedad como líderes conocedores de la GSI hace que esta población que sería la que en mayor proporción podría asegurar su permanencia en la instalación de nuevas lógicas institucionales no se comprenda a sí misma como comprometida en el desarrollo de los procesos.

A manera de conclusiones

1. La GSI es una iniciativa en producción, de ninguna manera se puede dar como concluida, por el contrario los obstáculos identificables en la lógica institucional ha sostenido los desarrollo del modelo en etapas iniciales de su concreción.
2. Una debilidad observable en el proceso es la debilidad de la vinculación de las organizaciones sociales al margen de las instituciones en el fortalecimiento del proceso.
3. La transectorialidad que se asume como una de las características de la GSI enfrenta desafíos máximos que se relacionan necesariamente con un cambio estructural en que se han construido las políticas históricamente.
4. La constitución de un nuevo modelo de entender los problemas, de construir las respuestas y de diseñar las acciones de gobierno exigen un mayor liderazgo del centro del gobierno distrital donde se de la misma expectativa de resultados a los diferentes sectores de gobierno.
5. Tanto las coyunturas políticas como las transiciones gubernamentales pueden limitar las acciones promovida por la GSI. En ese sentido, el logar la vinculación sistemática de las organizaciones, los grupos económicos y las institucionalidad como eje fundamental de la gestión publica, posibilita la permanencia de los procesos y el fortalecimientos de las estrategias de desarrollo local que de allí emergen.
6. El trabajo intersectorial desarrollado por lo equipos territoriales determina en buena medida la concreción de las metas trazadas conjuntamente entre las principales entidades gubernamentales. Sin embargo, son necesarios ciertos niveles de complementariedad en las acciones diseñadas, ya que pueden provocar una sobreoferta de servicios que nuevamente saturaría los procesos de gestión existentes afectando directamente la inversión social de los recursos locales

Bibliografía

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA (2009). Módulo Metodológico de la Gestión Social Integral. Secretaría de Integración Social. Bogotá.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (2009) Caja de Herramientas de la Gestión Social Integral. Secretaría de Integración Social. Bogotá.

BUSTELO, Eduardo.(2000) Planificación Social del rompecabezas al abrecabezas. Mimeo.

CUNILL GRAU, Nuria. (2005) La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

LOPEZ, Néstor (2005).Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano, Buenos Aires, IPE-UNESCO.

MEDELLÍN TORRES, Pedro (2004) La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológicas para el estudio de las políticas publicas en países de frágil institucionalidad. División de las Naciones Unidas CEPAL.

SANTOS Milton. (2000).La naturaleza del espacio, Editorial Ariel, Barcelona,