

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO INTRODUCCIÓN

1. APUESTA DEL PROGRAMA PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA

- 1.1 OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO A LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL.
- 1.2 METODOLOGÍA.
- 1.3 REFERENTES CONCEPTUALES Y LAS TENSIONES TANTO TEÓRICAS COMO EMPÍRICAS PRESENTES EN EL PROCESO DE DISEÑO Y DESARROLLO DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO.

2. ANÁLISIS DE TRAYECTORIA DEL PROCESO DE ACOMPAÑAMIENTO.

- 2.1 UN ACERCAMIENTO A LOS CINCO MUNICIPIOS BENEFICIARIOS DE LAS ACTUACIONES INTEGRALES.
 - 2.1.1 Departamento de Antioquia. Municipio San Carlos.
 - 2.1.2 Departamento del Cesar. Municipios de Bosconia, Pueblo Bello, El Copey, Valledupar.
- 2.2 LINEAS DE BASE
- 2.3 ANALISIS DE TRAYECTORIA.

3. BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS.

- 3.1 BUENAS PRÁCTICAS.
 - 3.1.1 Proceso de asesoría y acompañamiento.
 - 3.1.2 Nuevos Consejos Municipales de Política Social.
 - 3.1.3 Planes de Acción
- 3.2 LECCIONES APRENDIDAS

4. CONCLUSIONES

PRÓLOGO

El Programa Promoción de La Convivencia es una iniciativa de la cooperación internacional¹ que pretende contribuir a la generación, afianzamiento y/o consolidación de capacidades nacionales y territoriales para el fortalecimiento institucional, la construcción de la paz y la promoción de la convivencia sobre la base del respeto de los derechos humanos. Dentro de su concepción se estableció como enfoque estratégico el fortalecimiento de capacidades nacionales y territoriales para la promoción de la convivencia y la intervención en el territorio con la participación activa de la sociedad civil.

El Programa Promoción de la Convivencia contempla 5 resultados²:

1. Incrementadas las capacidades nacionales y territoriales para la gobernabilidad democrática y la convivencia pacífica, a través del fortalecimiento de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil, así como promoviendo el dialogo entre las mismas.
2. Implementadas estrategias de desarrollo económico y social en comunidades receptoras.
3. Fortalecidas las organizaciones de víctimas para su activa y efectiva participación en los procesos de verdad, justicia y reparación.
4. Implementados procesos de transformación de imaginarios individuales y colectivos de la población desmovilizada y las comunidades receptoras.
5. Promovida, a nivel nacional, una cultura de convivencia y reconciliación, a través de iniciativas culturales, educativas y de comunicación.

¹En la que participan: el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional / Acción Social, la Alta Consejería para la Reintegración – ACR, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR, el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz; la Agencia Española de Cooperación Internacional - AECID, Noruega y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, entidad que opera el Programa.

²PNUD. 2007. Documento de presentación el Programa Promoción de la Convivencia.

Las acciones que se desprenden de cada uno de los cinco resultados son identificadas a través de espacios de construcción conjunta de propuestas entre la institucionalidad pública, las organizaciones comunitarias, una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, víctimas y participantes en el proceso de reintegración en cada uno de los municipios donde el Programa actúa de manera integral pues son ellos los interlocutores del Programa en cada municipio. De lo anterior se desprende que la construcción del Programa en los municipios se ha dado mediante la concertación, diseño y ejecución de cada una de las propuestas con un alto grado de participación comunitaria.

En este marco, en los municipios de Pueblo Bello, Valledupar, El Copey y Bosconia en el departamento del César y en el municipio de San Carlos del departamento de Antioquia se facilitaron procesos de participación y organización que derivaron en un proceso de construcción de escenarios de consenso, en el seno de los cuales, se han tomado decisiones importantes que han orientado el quehacer del Programa en los territorios. Dentro de este marco, los diferentes actores definieron como prioritario el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social por constituirse en instancias de coordinación y articulación de la acción municipal donde confluyen la sociedad civil, el gobierno y organismos de control. A partir de esta iniciativa el Programa Promoción de la Convivencia inicia el acompañamiento a los cinco municipios con el diseño y desarrollo de un proceso de consultoría basada en el principio de fortalecer las capacidades locales en la reflexión y construcción de sus proyectos de futuro. Los resultados de este esfuerzo constituyen el eje temático de este documento, que tiene como propósito contribuir a la discusión y reflexión sobre el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz y la democracia en el marco de su realidad territorial.

³Por actuación integral se entiende el conjunto de acciones que se despliegan en un municipio, correspondientes a los 5 resultados del Programa, con el fin

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como propósito sistematizar la experiencia del proceso de fortalecimiento institucional de los consejos municipales de política social de los municipios de Pueblo Bello, Valledupar, El Copey y Bosconia en el departamento del César y del municipio de San Carlos del departamento de Antioquia adelantada por el Programa Promoción de la Convivencia del Fondo de Justicia Transicional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El fortalecimiento institucional apuntó al desarrollo de las capacidades de los consejos municipales de política social en dos dimensiones: una dimensión política, definida como la capacidad para construir de manera conjunta el sentido de la acción pública y, una dimensión de gestión, entendida como la capacidad para generar las condiciones y mecanismos para adelantar los procesos de planeación, seguimiento, evaluación y control de las acciones públicas, centrando su atención en la política social. Los resultados más importantes de la experiencia se derivan del proceso de reflexión de las instituciones y de la sociedad civil respecto al papel del municipio en el logro de propósitos de desarrollo, lo que significó discusiones activas sobre la descentralización, los proyectos políticos territoriales y las alternativas de construcción de paz y, en este marco, el aporte de los Consejos Municipales de Política Social como instancias de participación en el ámbito municipal. De esta forma se concretaron tres transformaciones importantes: el redimensionamiento de la competencia de los Consejos Municipales de Política Social y su papel respecto a las demás instancias de participación, el establecimiento de una nueva composición de los mismos, la cual reconoce el papel activo de la sociedad civil, y la definición de una estrategia organizativa de soporte a su misión y funciones; las cuales han adquirido matices especiales en cada uno de los municipios de acuerdo a sus particularidades que están relacionadas, entre otros elementos, con aspectos culturales, capacidades institucionales, historias y vivencias del conflicto, trayectorias de organización social y comunitaria, liderazgo y voluntad política de los mandatarios municipales y sus equipos de gobierno.

Teniendo en cuenta lo anterior el texto está estructurado en cuatro secciones.

1. Apuesta del Programa Promoción de la Convivencia frente al fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social.

Esta primera sección presenta dos elementos importantes que permiten dimensionar el proceso de fortalecimiento institucional: el primero de ellos son los propósitos, la metodología y las condiciones generales de desarrollo del proceso, segundo, los referentes conceptuales y las tensiones tanto teóricas como empíricas presentes en el proceso de diseño y desarrollo de la consultoría.

2. Análisis de trayectoria del proceso de acompañamiento.

La segunda sección consigna la trayectoria del proceso de fortalecimiento institucional adelantado en los cinco municipios, la cual inicia con una breve caracterización de los mismos, la cual da cuenta de las diferencias y particularidades de cada uno de ellos, a continuación se presenta un análisis de los resultados de la aplicación de las líneas de base, tanto al inicio como a la finalización del proceso, posteriormente se destacan los elementos comunes y especialmente las condiciones particulares que contribuyen a explicar los desarrollos diferenciados en cada uno de los municipios, especialmente en la resolución de las tensiones y los conflictos entre opciones de lo deseable y lo posible.

3. Buenas prácticas, retos y lecciones aprendidas.

Finalmente en la tercera sección señala lecciones aprendidas, los logros tempranos, la identificación de buenas prácticas y los retos de los Consejos Municipales de Política Social.

4. Conclusiones.

1. APUESTA DEL PROGRAMA PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA

1.1 OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO A LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL.

El Programa Promoción de la Convivencia, en el marco de las actuaciones integrales y del proceso participativo en los cinco municipios, identificó como una necesidad el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social, a través de la realización de diagnósticos rápidos participativos, a partir de los cuales se concluyó que los Consejos Municipales de Política Social de los cinco municipios no contaban con las herramientas, ni el posicionamiento que asegurara su incidencia en la política social municipal (Programa Promoción de la convivencia, 2009a,2009b).

En este marco, el Programa Promoción de la Convivencia diseñó una propuesta cuyo resultado esperado fue “Fortalecer espacios de diálogo entre la sociedad civil con la institucionalidad pública local, posibilitando la gobernabilidad democrática a través de la construcción, ejecución y seguimiento de política pública social, que contribuya a la dinamización de redes sociales y a la potenciación de capacidades locales para la convivencia y la construcción de paz” (Programa Promoción de la convivencia, 2010); la cual se proyectó lograr a través de dos estrategias: la capacitación a los integrantes de los Consejos Municipales de Política Social en los temas propios de su misión y responsabilidades y, la asesoría y el acompañamiento para su reorganización interna así como en la formulación de su plan de acción que sirviera de hoja de ruta para incidir en la generación de políticas públicas sociales con enfoques de derechos, de género, generacional y cultural.

El desarrollo del proceso de capacitación, asesoría y acompañamiento se realizó bajo los siguientes principios, los cuales cumplieron de manera contundente sus funciones como orientadoras de las acciones y referentes que soportan las alternativas de decisión y ejes dinamizadores del proceso de fortalecimiento institucional.

Autonomía territorial:

El reconocimiento de la autonomía como principio de la democracia y de las posibilidades de desarrollo territorial se constituye en un eje fundamental de la consultoría, en este sentido, el

principio mencionado debe orientar los esfuerzos en el fortalecimiento de la inteligencia regional y local sobre su entorno y sus potencialidades de transformación, por tanto el proceso de fortalecimiento de los consejos municipales de política social debe desarrollarse sobre la lógica del potencial transformador de los procesos autogestionarios.

Reconocimiento de las realidades locales:

Derivado de lo anterior el proceso de intervención de la consultoría debe conocer las características de la dinámica económica, social y política de cada uno de los municipios beneficiarios del proceso. En este sentido, se desarrollaron las siguientes estrategias: primera, la construcción de la caracterización situacional de cada uno de los municipios; segunda, un ejercicio de contrastación en dos niveles, el primero de ellos contrasta las apuestas formales de gobierno y las preocupaciones centrales evidenciadas en la acción institucional y, el segundo nivel, contrasta las acciones institucionales y las demandas sociales; la tercera y última estrategia, la identificación en cada uno de los consejos municipales de política social de su agenda estratégica.

El fortalecimiento institucional como un ejercicio político.

El proceso de fortalecimiento institucional parte de una perspectiva intersubjetiva que asume la política como la posibilidad de construir lo común y el sentido de la acción colectiva, de igual forma está soportado en los aportes de las ciencias administrativas y sus desarrollos, los cuales son leídos como construcciones sociales inscritas en propósitos y marcos valorativos explícitos o implícitos. En esta medida, el proceso de acompañamiento plantea el ejercicio político del gobierno desde la perspectiva de la intervención a través de las políticas públicas, mostrando las diferentes concepciones que hay alrededor de las mismas y señalando sus desarrollos metodológicos, de tal forma que la construcción conceptual y metodológica de abordaje de las políticas públicas adoptada en cada uno de los consejo municipal de política social, se construya a partir de la reflexión de la diversidad de propuestas conceptuales y metodológicas alrededor de las mismas.

Enfoque diferencial y reconocimiento de las víctimas.

Se parte del reconocimiento como valor principal del ámbito de la política, esto es, el reconocimiento del otro como un interlocutor válido que implica a su vez el reconocimiento de las

singularidades de su condición como potencialidad. En esta medida, el proceso de fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social no sólo promueve el reconocimiento como principio que explica y justifica el enfoque diferencial, sino que promueve el reconocimiento de las víctimas de manera específica, ya que éstas constituyen la centralidad del Programa.

Metodología participativas – vivenciales

En consonancia con los principios anteriores, las metodologías aplicadas se centran en la asesoría por procesos, donde el agente externo que asume el papel de asesor o consultor se desempeña como un facilitador requiriendo de la identificación de pares, ya sea personas o instancias, donde se comparte la responsabilidad del diseño y desarrollo de las acciones con el fin de generar capacidad propia. De igual forma, los procesos de formación se realizan bajo las estrategias metodológicas de talleres, seminarios taller y paneles.

Cultura política

La cultura política entendida como el conjunto de valores, costumbres, prácticas, códigos no formales de ejercicio del poder político, se constituye en un elemento fundamental que explica la dinámica institucional en la medida en que expresa en parte los criterios de decisión, esto significa que en el proceso de fortalecimiento institucional se planteó el reto de tener en cuenta las características más importantes de la cultura política, de tal forma que permitió identificar los retos de transformación social de los comportamientos políticos, para que estos sean generadores de una acción política transparente, democrática.

1.2 METODOLOGÍA.

Seminario - Taller en Valledupar (César). Con la participación de los equipos de trabajo de los municipios de Pueblo Bello, El Copey, Bosconia y Valledupar.

Seminario - Taller en San Carlos – Antioquia. Análisis situacional de problemáticas.

Derivado de los principios anteriores y de la metodología, basada en la asesoría por procesos se propusieron varias estrategias:

1. La definición de equipos de trabajo en cada uno de los municipios. La conformación de los equipos de trabajo en cada municipio se propuso inicialmente a partir de los integrantes de los consejos municipales de política social. Sin embargo, en los cinco municipios se presentó como constante, la limitada participación de la sociedad civil en los consejos municipales de política social, por tanto fue necesario explicar los alcances de la Ley 1098 de 2006, tanto con los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar así como con los funcionarios de las alcaldías municipales para generar estrategias de vinculación de la sociedad civil, de esta manera, los equipos quedaron conformados de manera mixta en cuatro de los cinco municipios, en el caso de Valledupar la conformación del equipo de trabajo contó con la participación de integrantes de la administración municipal y de los organismos de control.
2. La designación de un secretario(a) de despacho o servidor(a) público(a) del nivel directivo, quien tuviera la responsabilidad formal del Consejo Municipal de Política Social como líder del proceso. Así, en los municipios de Pueblo Bello y El Copey se designó a los Secretarios de Gobierno, en Bosconia la Secretaria Social, en Valledupar, la jefe de la Oficina de Gestión Social y en San Carlos la Secretaria de Bienestar Social.
3. Asesoría y trabajo de capacitación en cada uno de los municipios. En cada uno de los municipios se realizaron jornadas de trabajo en las cuales se desarrollaron los procesos de asesoría y capacitación dentro de los cuales se identificaron las necesidades propias de cada consejo municipal de política social, así como las alternativas de acción para transformar el papel de los mismos.
4. Asesoría y jornadas de trabajo conjunto de los grupos de trabajo de los municipios. Esta estrategia, que por razones de cercanía geográfica, se implementó especialmente en el departamento del César, generó espacios para compartir experiencias, conocer e identificar realidades y retos comunes y dar salida conjunta a sus problemáticas. No obstante, el municipio de San Carlos participó de igual forma en un encuentro realizado en la ciudad de Bogotá D.C.; donde se logró establecer mecanismos de comunicación entre los cinco municipios a través del papel del equipo de facilitadores.
5. La recuperación y puesta de presente de sus ejercicios de reflexión, planeación e intervención. Un esfuerzo constante del equipo facilitador fue evidenciar y potenciar las experiencias de cada uno de los municipios tanto en la dirección política como en sus capacida-

des de gestión, de tal forma que se diera un proceso de auto-reconocimiento de las propias experiencias en sus aciertos y desaciertos. Esto permitió identificar diferentes puntos de partida en cada municipio, como lo veremos en la sección siguiente.

Teniendo en cuenta lo anterior y reconociendo las dinámicas complejas y propias de cada realidad municipal el proceso de acompañamiento se organizó por momentos, esto es que la realización de las actividades no se concibe bajo un desarrollo secuencial sino que debe estar de acuerdo a los avances y retrocesos de la dinámica de cada municipio, lo que obliga a un permanente seguimiento.

MOMENTO UNO. Preparación y producción de las herramientas conceptuales y metodológicas del proceso de asesoría y formación.

En este momento se prepararon tanto las líneas de base como la definición conceptual y de materiales de soporte del proceso de formación.

MOMENTO DOS. Acercamiento, contextualización y caracterización territorial.

En este momento se desarrollaron dos acciones: La primera, la identificación y concertación, entre el equipo facilitador y los equipos de trabajo de los consejos municipales de política social de cada municipio las reglas de juego bajo los cuales se desarrollaría el proceso y la segunda, la realización del acercamiento y la caracterización territorial, la cual se construyó a partir de la revisión documental de planes de desarrollo, investigaciones y estudios que dan cuenta de la situación social, económica y política de cada municipio, de un taller de caracterización de la situación municipal soportada en metodología PES (Planeación estratégica situacional), herramientas del momento explicativo y un ejercicio de contrastación para la identificación de los centros de interés de cada uno de los consejos municipales de política social. El ejercicio de contrastación se llevó a cabo en dos niveles: en el primer nivel se contrasta las apuestas formales de gobierno y las preocupaciones centrales evidenciadas en la acción institucional y en el segundo, se contrasta las acciones institucionales y las demandas sociales.

MOMENTO TRES: Evaluación de capacidad institucional.

El análisis de capacidad institucional comprendió dos dimensiones: la dimensión política (convocatoria, construcción conjunta, articulación, liderazgo y dirección) y la dimensión de ges-

ción (planeación, organización, seguimiento, evaluación y control). El análisis de capacidad institucional se realizó a través de tres procesos: revisión documental, taller de identificación situacional de la capacidad institucional y autoevaluación de las variables de capacidad institucional. La evaluación de capacidad institucional se realizó tanto al inicio como en el momento de finalización del proceso.

MOMENTO CUATRO. Proceso de Formación.

El proceso de formación tuvo como propósito brindar elementos conceptuales pero fundamentalmente constituirse en espacio de reflexión y discusión alrededor de cuatro ámbitos: Consejos Municipales de Política Social, desarrollo municipal y política social, planeación y políticas públicas y planificación y gestión interna e instrumentos de fortalecimiento de capacidad institucional.

MOMENTO CINCO. Asesoría.

La asesoría persiguió tres propósitos: primero, facilitar los procesos de autoidentificación de la situación y perspectiva de cada uno de los Consejos Municipales de Política Social; segundo, brindar los elementos conceptuales y metodológicos para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los Consejos Municipales de Política Social con el propósito de cualificar su intervención en las políticas; y tercero construir de manera conjunta el plan estratégico de los Consejos Municipales de Política Social, el plan de acción y las bases de su organización interna.

MOMENTO SEIS. Sistematización y producción Documental

El objetivo de este momento fue sistematizar el proceso de intervención de tal forma que se constituya en una fuente de información y aprendizaje de procesos posteriores. El presente documento es parte de los resultados de este momento.

1.3 REFERENTES CONCEPTUALES Y LAS TENSIONES TANTO TEÓRICAS COMO EMPÍRICAS PRESENTES EN EL PROCESO DE DISEÑO Y DESARROLLO DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO.

Este apartado tiene como propósito poner de presente los referentes conceptuales que orientaron el desarrollo del proceso de acompañamiento, pero que, lejos de asumirse como premisas fueron sometidas a la discusión, reflexión y toma de posición de los participantes. En este sentido, son tres triadas las que conforman las bases de la discusión: a saber:

Triada Uno: Gobierno territorial > Territorio – Autonomía territorial- Descentralización
Triada Dos: Realidad territorial > Desarrollo – Democracia – Proyectos de futuro territorial
Triada Tres: Política social – Enfoque diferencial – Políticas públicas.

La utilización de las triadas, como dispositivo explicativo, quiere señalar que los procesos o los fenómenos que buscan ser analizados se dan, al menos, en el campo de relaciones de los referentes que construyen la triada. Es así como analizar el gobierno territorial y en este caso el gobierno municipal se da alrededor de comprender las relaciones que se construye entre las concepciones y los mecanismos operativos que definen el territorio, la autonomía territorial y una estructura de descentralización del estado. El acercamiento a la realidad territorial se realiza a partir de la discusión sobre desarrollo y específicamente sobre modelos y propuestas de desarrollo tanto desde el orden hegemónico como del territorio, participación democrática y su configuración con los proyectos de futuro territorial. Bajo la tercera triada, se analizan los instrumentos de intervención, esto es se analiza el campo de las políticas públicas como instrumentos de intervención, instrumentos de gobierno y fundamentalmente instrumentos de transformación desde el marco de la autonomía territorial.

En el marco de los campos relacionales anteriormente definidos las preguntas orientadoras del proceso fueron: ¿Qué condiciones y qué escenarios debemos construir para lograr la generación de proyectos de futuro que contribuyan a la construcción de paz, la equidad y el desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas? , ¿Qué papel puede jugar una instancia como los consejos municipales de política social y cuáles son los retos para su transformación?

Gobierno territorial > Territorio – Autonomía territorial- Descentralización

³Este aparte es tomado del texto “La autonomía administrativa una alternativa para el fortalecimiento de la capacidad de gestión local: El caso de la Localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá D.C” de Jenny Elisa López Rodríguez, consultora del proceso de fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social del Programa Promoción de la Convivencia.

⁶ Los niveles de autonomía son relativos y dependen en gran medida si el estado es federal o unitario.



Los municipios se convirtieron en eje del proceso de descentralización que Colombia empezó a transitar hace más de treinta años, ello significó una transformación fundamental en la institucionalización del estado en el territorio que significó el reconocimiento y formalización de nuevos ámbitos de poder.

Por tanto, la descentralización es un proceso complejo que sirve y se sirve de varios propósitos como la reconfiguración del poder territorial, la legitimación del estado vía apertura política, la focalización de los conflictos, el logro de la eficiencia de la acción estatal y la reducción del déficit fiscal. La posibilidad de la descentralización como estrategia y fin, se debe a que tiene tres ámbitos fundamentales de desarrollo, a saber, el ámbito fiscal, entendido como el derecho y asignación de los propios recursos, el ámbito administrativo, entendido como la autodefinition de las formas organizativas y funcionales para el desarrollo de las funciones y competencias de responsabilidad local y el ámbito político, tal vez el más importante definido en términos del reconocimiento del derecho de la sociedad a la definición autónoma de sus gobernantes y de sus proyectos de futuro.

Así mismo, la aceptación de la descentralización para tan diversos y complejos propósitos se debe a que está en el seno de diferentes discursos y enfoques teóricos sobre el papel del estado y sobre el establecimiento de un nuevo marco de relaciones estado – sociedad civil, los cuales destacan sus ventajas para el logro de dichos objetivos. Algunos de estos enfoques teóricos son: la teoría de la planificación del desarrollo, los conceptos de democracia y emancipación, la teoría de ajuste neoliberal y el modelo de escogencia pública local (Haldewang, 1999).

Las teorías de la planificación del desarrollo regional, presentan la descentralización como un motor del desarrollo regional, en la medida en que reconoce la existencia de los actores regionales como base para la construcción de proyectos de desarrollo regional, de esta forma debe estar acompañado de procesos de planificación como estrategia para superar las diferencias regionales.

Desde los conceptos de democracia y emancipación, podemos distinguir tres posiciones: La primera de ellas considera que la descentralización permitirá procesos de empoderamiento popular y de reconfiguración del poder territorial, como alternativa para el fortalecimiento de procesos democráticos, en la medida en que se reconoce que un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia está relacionado con la existencia de diferentes instancias de participación y de decisión política. En palabras de Alejandra Massolo (1987): “La descentralización es entonces, la demanda y opción defendida para desbaratar las obstrucciones autoritarias y burocráticas del Estado, ampliar y diversificar los espacios para el ejercicio de los derechos y las libertades civiles, la autonomía de la gestión municipal, la participación y control ciudadano en su entorno de vida cotidiana”. Una segunda posición es la que considera la descentralización como el producto de demandas sociales y regionales que buscan el reconocimiento de nuevos sujetos políticos con capacidad para decidir de forma autónoma sus proyectos de futuro y por último, una tercera posición que asume el proceso de descentralización como una estrategia de legitimación política del nuevo ordenamiento y a su vez como una forma de focalización y control del conflicto, a través de incorporar reglas de mercado en el sistema político (Restrepo, 1998).

Planteamientos desde el neoliberalismo y el modelo de elección pública. Por último desde la teoría neoliberal y el modelo de elección pública, se considera que la descentralización es un instrumento para lograr mejores niveles de eficiencia en el suministro de bienes y servicios públicos y aumentar las probabilidades de lograr los objetivos de equidad que una determinada sociedad se haya propuesto (Weisner, 1994). Para ello, se plantea como criterio definitorio del número de niveles de gobierno y de la estructura de asignación de funciones y competencias, el criterio de eficiencia tanto en el ingreso como en el gasto.

De otro lado, tenemos el modelo de elección pública local, que defiende la descentralización con dos fuertes argumentos en su favor: Uno de carácter económico y otro de carácter político (Wiesner, 1995). Respecto al primero se plantea que en el nivel local existen una mayor correspondencia entre la demanda y la oferta de bienes y servicios públicos, permitiendo que

mayores condiciones para la competencia induzca a mayores niveles de eficiencia, y respecto al argumento político se plantea que el ciudadano al participar de una más directa en las decisiones y acciones del gobierno puede ejercer un mayor control como ciudadano y como contribuyente fortaleciendo de esta forma las instituciones democráticas.

De igual forma el modelo de agencia – principal, o de mandatario – mandante, busca establecer un proceso de descentralización donde la descentralización funcional y política permite mayores niveles de eficiencia y establecimiento de parámetros de control, en este sentido las propuestas descentralizadoras se caracterizan por una distribución de funciones que define que las funciones de ejecución son competencia de los gobiernos locales y las funciones de dirección, planeación y control los niveles centrales del gobierno. Algunos estudiosos como Eduardo Wiesner consideran que el modelo de descentralización en Colombia es un híbrido entre el modelo de agente / principal y el modelo de escogimiento público local.

Como se observa, la descentralización lejos ser un concepto unívoco, plantea discusiones teóricas y de acción de política de diversa índole, sin embargo, podemos identificar como denominador común algunas ventajas que le son reconocidas:

1. Un establecimiento de nuevas relaciones Estado – Sociedad civil, caracterizadas por una mayor cercanía que se traduce ya sea en la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, incidiendo así en la asignación del gasto, o en la existencia de mecanismos de control ciudadano y estatal.
2. Los procesos de descentralización privilegian el desarrollo de nuevos espacios de participación y organización política de la sociedad.
3. El logro de mayor eficiencia y eficacia del Estado gracias a una mayor articulación entre las demandas ciudadanos y las formas de provisión de bienes y servicios.
4. El proceso de descentralización implica un cambio en la estructura y funcionalidad de la administración pública y de sus procesos de gestión.

Sin embargo, así como la descentralización presenta ventajas también presenta desventajas y riesgos especialmente en su implementación, entre los cuales podemos citar: Aumento de la burocracia, se considera que el periodo de ajuste inicial implica un número mayor de personal, sin embargo, teóricamente se considera que después del ajuste se presenta una

disminución de personal en el nivel central, eso si después de fuertes resistencias (Thedieck, 1994). Sin embargo, en nuestro país la disminución de la burocracia tanto en el nivel central como descentralizado disminuyó, fundamentalmente por las crisis fiscales. En el corto plazo, la descentralización no puede producir mayores niveles de eficiencia y eficacia estatal en la prestación de servicios públicos, sin embargo, se plantea que la descentralización puede tener efectos positivos en el ámbito político pero efectos negativos en el ámbito administrativo si su implementación no es adecuada. (Naim, 1997), aumento de las disparidades regionales en el suministro de servicios públicos por la existencia de desigualdades de ingreso. (Burki, 1999), y déficit y desequilibrios macroeconómicos, debido a aumento en las transferencias y disminución del control de la política fiscal. (Burki, 1999). Estos dos últimos aspectos han sido claves en la justificación de los procesos de contrarreforma que se han dado en Colombia especialmente desde el inicio del milenio.

A partir de estos planteamientos fueron evidentes las siguientes tensiones dentro del proceso de acompañamiento:

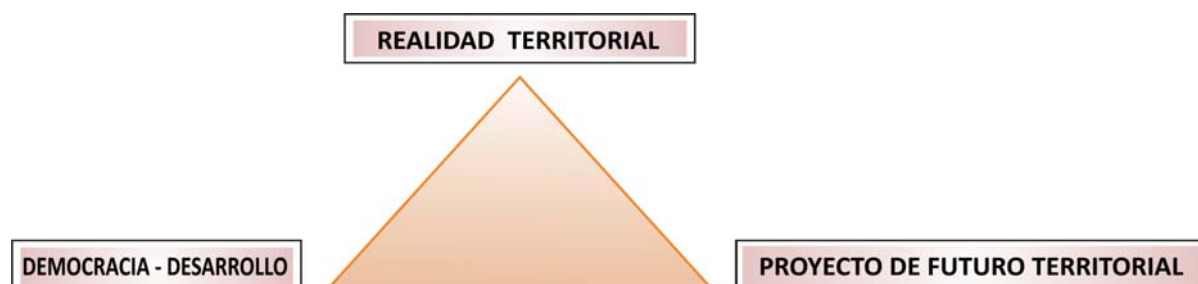
- La formalidad del proceso de descentralización y la debilidad del mismo en al menos tres aspectos: una debilidad institucional que atraviesa el nivel nacional y se concreta y se vive en el nivel municipal, unas reformas que se erigen como contrarreformas al proceso descentralizador en el plano fiscal, en plano de asignación de funciones y competencias (como por ejemplo en el sector de agua potable), y en el desarrollo de la política social (Programa Unidos, programa social de gran importancia dirigido y operado directamente desde en el nivel nacional).
- La declaración formal del municipio como eje del estado descentralizado, y la inexistencia de un modelo o estructura coherente de descentralización, de esta forma la salida en el diseño institucional ha sido definir de manera ambigua las competencias, funciones de los diferentes niveles de gobierno y establecer para el ámbito territorial la existencia de instancias (normalmente con participación de la sociedad civil), para cada problema de política pública, grupo poblacional o sector de igual forma con funciones que no son coherentes con su composición, funciones y capacidad institucional.
- El surgimiento de los liderazgos y proyectos territoriales de orden democrático debilitados o eliminados a partir del conflicto armado, que instituyó el poder de la fuerza y la violencia

frente al poder de la palabra y de la institucionalidad justa y democrática, minimizando el papel de la política como construcción conjunta.

- Una transformación de los procesos de gobierno territorial minimizados como proceso de gestión, de regencia o administración, esto es donde la autonomía territorial queda reducida, no sólo por las propias condiciones institucionales y fiscales, sino vía restricciones legales y normativas en la asignación del gasto tanto en el monto como en el objeto.
- Una concepción del territorio reducido a un campo operativo y no escenario de la construcción autónoma de los proyectos de vida individuales y colectivos, de esta forma, para el estado el territorio se reduce al concepto de jurisdicción, para el estado y los violentos, escenarios de guerra, y para los grandes negocios vinculados a los círculos de capital, como unidades económicas, especialmente en la gran mayoría de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que se erigen como zonas de explotación de recursos naturales y mano de obra.

Esta primera triada señala entonces, que el ámbito formal y las dinámicas políticas y de gobierno en las cuales debe darse el gobierno municipal y en el caso específico el desarrollo de las funciones de los consejos municipales de política social son complejas y que requieren de un análisis profundo para decidir, en el marco de la autonomía reconocida por ley, el papel y la forma de organización y operación de los mismos, de tal forma que contribuyan a los propósitos de desarrollo municipal.

Realidad territorial > Desarrollo – Democracia– Proyectos de futuro territorial



En un breve listado encontramos (Consejo municipal de Planeación, Consejo municipal de desarrollo rural, consejo municipal de juventud, consejo municipal de adulto mayor, consejos municipales de discapacidad, consejos municipales de política social, mesas municipales de desplazados, comités de ordenamiento territorial, consejos municipales de seguridad, comités interinstitucionales de erradicación del trabajo infantil, consejos municipales de cultura entre otros).

El segundo eje de discusión se planteó a partir de los conceptos de desarrollo y proyectos de futuro territorial analizando el papel de la democracia en los mismos. En este sentido, se realizó un balance sobre los diferentes conceptos de desarrollo, que van desde la concepción como crecimiento económico hasta los enfoques de desarrollo humano, los cuales comparten como punto de entrada la necesidad del crecimiento económico como condición sine qua non para el desarrollo, y se contrastaron con concepciones de proyecto de futuro colectivo, como un concepto más amplio, que permite la inclusión de diversas cosmovisiones del sentido de la acción colectiva y donde tendría valor, entonces perspectivas como las de los pueblos indígenas, que en la gran mayoría de las situaciones no comparten la visión del desarrollo, sino que promueven formas de desarrollo endógeno, entendidos como procesos orientados a la reproducción y recreación de los valores, prácticas y formas de vida propios de las distintas comunidades indígenas, a través de sus planes de vida.

En este marco, se realizan tres reflexiones importantes:

Primera. El fomento y búsqueda del desarrollo, promovido desde el orden institucional y especialmente desde los niveles centrales de la institucionalidad del estado, así como de sectores económicos importantes, entran en contradicción con las perspectivas de futuro colectivo de las comunidades, siendo la brecha más importante las derivadas de las economías de enclave⁸ como en el caso del departamento del César o las ligadas a los proyectos energéticos en el caso de San Carlos, Antioquia.

Además de la brecha entre objetivos de desarrollo en las economías donde se presentan fenómenos de enclave, fue evidente especialmente en los casos de Valledupar y Pueblo Bello, las brechas existentes entre las propuestas de desarrollo hegemónicas, signadas por la perspectiva del mercado y la idea de progreso y las cosmovisiones de los pueblos indígenas presentes en estos territorios.

Segunda. La generación de proyectos de futuro está directamente relacionada con el fortalecimiento de los procesos de autonomía local y regional, esto es, el autoreconomiento y el

⁸Una economía de enclave se caracteriza al menos por tres elementos: Los agentes económicos locales no tienen el control de los procesos de producción local, la economía de enclave está desarticulada de los procesos económicos locales pero con alta articulación a los mercados internacionales, los ingresos de las economías de enclave tienen un importancia significativa para el nivel nacional, sin embargo, su reinversión en el territorio de enclave no es proporcional. Estos elementos generan fuertes conflictos en la medida en que promueven procesos de exclusión social, económica y política de las comunidades asentadas en estos territorios.

ejercicio de la autonomía se constituye en la base de la construcción de proyectos de futuro colectivos, sin embargo, se hacen evidentes las contradicciones entre la promoción de la generación de autonomías y por tanto del ejercicio de las mismas a través de la participación y, la estructura institucional que determina las reglas de la descentralización y el ejercicio democrático en Colombia, las cuales reducen cada vez más el ejercicio de gobierno a la asignación de recursos escasos a acciones previamente determinadas desde el nivel nacional.

Tercera. Se evidencia una tensión fundamental entre los ejercicios de participación y las expectativas que generan los mismos, frente a la concepción predominante de la democracia la cual se asume fundamentalmente como un arreglo institucional de orden procedimental que permite a una sociedad la toma de decisiones bajo la regla de la mayoría⁹. Los procesos de participación asumidos como el ejercicio de la autonomía en la construcción de proyectos de futuro, implica necesariamente la búsqueda de mejores condiciones de bienestar superando las asimetrías en diferentes órdenes (políticos, económicos y sociales), esto es que la democracia está más ligada a la búsqueda de una democracia sustantiva donde se asegura no sólo la participación política sino que asume que debe realizarse sobre la base del goce pleno de derechos y de escenarios de construcción democrática. En esta medida en el territorio, las asimetrías de poder derivadas de posiciones diferenciadas en lo económico y en lo social, se asumen como limitantes para el desarrollo de una verdadera democracia, sin embargo, reconocen los beneficios derivados de la apertura de escenarios de deliberación, como camino en la transformación de su realidad. Esta brecha de igual forma se percibe en dos dimensiones: primero, como causa de pérdida de legitimidad de la institucionalidad y segundo, como causa de pasividad y desesperanza frente a un futuro más prometedor.

A partir de estas reflexiones se identifican los Consejos Municipales de Política Social como escenarios de construcción de democracia y de paz, asegurando no sólo la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil, sino redimensionando su misión en términos de la discusión sobre desarrollo y proyectos de futuro colectivos y su forma de operación como un órgano asesor y promotor de procesos organizativos y de participación de la sociedad civil.

Triada Tres: Política social – Enfoque diferencial – Políticas públicas.

El análisis de las políticas públicas como los instrumentos del gobierno para dar salida a problemas sociales de competencia del estado, se abordan desde dos perspectivas: la primera de ellas hace referencia a su utilización como instrumentos de gobierno que buscan una acción más efectiva del estado y por otra, una perspectiva crítica que muestra las diferentes concepciones sobre las políticas públicas y sus implicaciones en el que hacer de las mismas. Desde la primera perspectiva, se resaltan sus bondades en términos de delimitación y alcance de las preocupaciones y ámbitos de intervención de los gobiernos, del andamiaje metodológico en términos de planeación, seguimiento y evaluación, del llamado a la generación de espacios de deliberación y publicidad de las acciones de los gobiernos (Blondiaux y Sintomer, 2004), entre otras. Desde la perspectiva crítica se ilustra la existencia de diferentes concepciones frente a las políticas públicas que oscilan entre las visiones racionales, donde el análisis de política públicas es un ejercicio de carácter técnico y especializado (Weimar and Vining, 1999, Dunn, 1994), basados en una separación entre política y administración, pasando por los que consideran que es un ejercicio político pero centrado en la preocupaciones del gobernante en términos de gobernabilidad (Matus, 1980, 1998); hasta las perspectivas que consideran que es una ejercicio sociopolítico cuyo eje es la participación social de los diferentes sujetos en la definición y construcción de su futuro (Ibarra, Martí, Gomá, 2002).

⁹Desde la institucionalidad y especialmente desde el Departamento Nacional de Planeación se promueve la perspectiva democrática desde la visión procedimental ver DNP (2010). Profundizar el régimen democrático. Propuesta para la discusión.

El abordaje de las diversas perspectivas tiene dos propósitos básicamente: primero ilustrar en términos concretos cómo cada enfoque encierra una imagen de sociedad y por tanto, determina los criterios de decisión frente a las diferentes alternativas de política y segundo, que cada una de ellas encierra una estructura metodológica coherente con las visiones de sociedad que le son propias.

Teniendo en cuenta lo anterior se aborda la política social desde la discusión sobre desarrollo y modelos de desarrollo como estrategia de contextualización. En esta dirección se analiza la transformación de la política social partir del modelo de desarrollo en el cual se circunscribe y se ilustra como el modelo de desarrollo neoliberal adoptado en Colombia determina el papel, los contenidos y las estrategias de la política social, la cual se configura a partir al menos de cuatro elementos importantes: el papel subsidiario de la política social frente a la política económica, la focalización como estrategia de identificación de beneficiarios, la descentralización y la vinculación del sector privado y el llamado tercer sector, estos dos últimos como agentes en la operación. Dichos elementos determinan de manera sustancial, su orientación a reproducir mecanismos de mercado, sea en su versión sectorial, territorial o poblacional.

De esta forma la actual política social, también concreta formas específicas de abordar el problema de la desigualdad y la pobreza de tal manera que ya no hace parte de una lógica de intervención activa por parte del Estado para incidir en sus causas y reducirlas (Portes, 2004), sino que partiendo del supuesto de que el mercado es el mejor asignador de bienes y servicios, su lógica y mecanismos son la base del diseño de las diferentes políticas sociales. Esto quiere decir, que la función de la política social no está dirigida a incidir directamente en las causas de la desigualdad y la pobreza, sino lo hace a través de la oferta de bienes y servicios, de esta forma se tienen logros en indicadores de cobertura pero empeoran los indicadores que dan cuenta de la situación de equidad e igualdad en nuestro país, que se considera uno de los países del mundo con mayores niveles de desigualdad, perpetuando así condiciones objetivas tanto del conflicto y limitando el desarrollo de una democracia más allá de reglas formales de decisión colectiva.

¹⁰ Es importante hacer la distinción entre problemas sociales y problemas de política pública, en el sentido en que estos últimos pueden ser asumidos como un subconjunto de los primeros, donde la delimitación esencial se deriva del reconocimiento de la sociedad de algunos de sus problemas sociales son competencia del estado. (López, 2007)

Esta perspectiva que aborda los problemas sociales a partir de la dimensión económica está matizada por un llamado a reconocer una mayor complejidad relacionada con situaciones de exclusión, discriminación o invisibilización. Frente a esto han surgido nuevos enfoques que intentan dar salida a tal complejidad a través de miradas como el enfoque de derechos, el enfoque diferencial, la intersectorialidad desde el ámbito institucional y la interseccionalidad, los cuales permean las políticas públicas.

Los aportes desde el enfoque de derechos, así como los conceptos de desarrollo humano como libertad, soportados en la conceptualización de Amartya Sen, presentan la libertad como el fin y el medio, en esta medida el desarrollo se concibe como: "...un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos." (Sen, 2000, pág. 19), lo cual señala una dimensión ética y de justicia social de las políticas públicas. El enfoque diferencial reconoce la situación particular de cada persona y esto implica que las políticas públicas deben responder a dicha particularidad, por tanto la atención diferencial se constituye en uno de los ejes transversales de la acción pública. De otro lado, el llamado a la intersectorialidad parte del reconocimiento de los efectos perversos y las limitaciones de la acción sectorial para la atención de los problemas sociales y de la necesaria acción integral y articulada de la institucionalidad. Finalmente, la interseccionalidad, que en algunos casos cuestiona el tradicional enfoque diferencial, surge del análisis de las feministas negras y hace referencia a la construcción de la identidad de los sujetos a partir de la vivencia de varias condiciones desde el género, la etapa en el ciclo vital, la condición socioeconómica y la etnia, esto es donde la condición particular de cada sujeto se configura a partir de varias dimensiones las cuales son inseparables y que comprenden un reto mayor para las políticas públicas.

A partir de lo anterior surgen las siguientes reflexiones:

Primera. Es necesario articular el contenido de los proyectos de futuro colectivos con las políticas públicas, esto implica ponderar su coherencia y consistencia, frente a este punto se identificaron escenarios donde las políticas públicas contradicen los propósitos de los proyectos de futuro o generan serios efectos perversos, especialmente en aquellas políticas y programas sociales con carácter asistencialista.

Segunda. Las políticas sociales desarrolladas son fundamentalmente de carácter sectorial y en el mejor de los casos son poblacionales, ni uno ni otro enfoque responden de manera

consistente en el territorio, donde cualquier forma de segmentación, clasificación o análisis (como separación), es superada por la realidad frente a la cual dichas categorizaciones y abordajes no pasan de ser artificiosas convirtiéndose además en obstáculos para la acción integral en el territorio.

Los procesos de transformación social como los esfuerzos conjunto de la sociedad y el estado exigen superar la formalidad de la democracia para dar cabida a dos elementos esenciales: la posibilidad de decidir sobre el futuro, lo que implica revisar las reglas que rigen el marco de descentralización y fortalecer la capacidad decisoria de las instancias de participación social.

Los consejos municipales de política social pueden cumplir dos papeles importantes frente a estas tensiones: por una lado pueden, a partir del ejercicio de la autonomía territorial recomponer sus proyectos de futuro y en este sentido recomponer el papel de la política social en el logro de sus propósitos y por otro, ser escenario para recontextualizar y orientar las acciones de los diferentes niveles de gobierno en función de la realidad territorial.

¹¹Esta realidad se reproduce en América Latina, para profundizar este tema ver: Corredor, 2010 Scheingart, 1999, Portes, 2004, PNUD, 2009, Estrada, 2006

¹²Ver Kimberly Crenshaw, quien desarrolla el término, Joanna Kerr; Caroline Sweetman (editoras). *Mujeres y desarrollo, respuestas a la globalización*. Oxfam. 2004

2. ANÁLISIS DE TRAYECTORIA DEL PROCESO DE ACOMPAÑAMIENTO.

La segunda sección consigna la trayectoria del proceso de fortalecimiento institucional en los municipios, la cual inicia con una breve caracterización de los municipios donde éste se desarrolló, continúa con el análisis de los resultados de la aplicación de las líneas de base que se dio tanto al inicio como a la finalización del proceso, posteriormente se destacan los elementos comunes y especialmente las condiciones particulares que contribuyen a explicar los desarrollos diferenciados en cada uno de los municipios.

2.1 UN ACERCAMIENTO A LOS CINCO MUNICIPIOS BENEFICIARIOS DE LAS ACTUACIONES INTEGRALES.

A continuación se presenta una breve caracterización de cada uno de los municipios beneficiarios de las actuaciones integrales, teniendo en cuenta su contexto regional, con el fin de que el lector pueda tener un acercamiento a las diferentes realidades municipales.

2.1.1 Departamento de Antioquia. Municipio San Carlos.

El Departamento de Antioquia cuenta con una extensión de 63.612 km² y una población de 5´682.276 habitantes (censo de 2005), lo que lo hace uno de los departamentos más densamente poblados. Es el primer departamento de Colombia en número de habitantes y el segundo en extensión. Está subdividido en 9 regiones: Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Occidente, Oriente, Suroeste, Uraba y Valle de Aburrá.

Administrativamente el municipio de San Carlos hace parte de la Regional Oriente del Departamento que a su vez se divide en cuatro subregiones: Altiplano, Embalses, Bosques y Páramos, perteneciendo a la subregión de Embalses.

Contexto de desarrollo económico y productivo

Antioquia es el segundo departamento más industrializado de Colombia con un aporte del 15% al PIB nacional y alrededor de 80.000 empresas productivas. Este nivel de tecnificación ha tenido repercusiones en el sector agrícola principalmente la producción cafetera y azuca-

ra, sin embargo mantiene la posición de ser el primer productor de café y banano de exportación del país.

La productividad económica del departamento de Antioquia está repartida entre los 3 sectores de la economía, de esta manera ha superado la dependencia de la industria manufacturera para instalar su economía en más de un 65%, en el sector de los servicios.

Los sectores económicos definidos por la Administración Departamental como estratégicos para el año 2007 fueron: minería, ganadería vacuna y caballar o ecuestre, comercio, confección, producción y distribución de energía, servicios especializados de salud y medicina, frutas y flores, verduras con valor agregado, conservas y alimentos en general, productos forestales, construcción de vivienda, vehículos (autos y motos) y servicios financieros, de bolsa, bancarios y de seguros. A estos se suman otros sectores transversales: software, electrónica, telecomunicaciones, maquinaria y equipo, turismo de negocios, turismo médico, congresos y convenciones, y transporte¹³.

Antioquia está plenamente inscrita en el área de servicios de alta tecnología internacional, especialmente en telecomunicaciones y software. El oriente antioqueño ocupa el tercer lugar a nivel regional en después del Área Metropolitana y El Urabá Antioqueño. Así mismo la región de Oriente hace parte de la despensa del Valle de Aburrá con una gran producción de hortalizas, papa, frijol. También tiene ganadería de leche, porcicultura e industrias avícolas. Se le ha dado un gran impulso a la construcción de obras de infraestructura y con los proyectos de generación de energía se ha captado una mano de obra importante. El oriente cercano tiene un desarrollo industrial y comercial que hace parte de la dinámica del Valle de Aburrá.

Municipio de San Carlos.

El Municipio de San Carlos consta de un área territorial de 702 km², de los cuales 420 km² están cubiertos de bosques primarios y secundarios, razón por la cual, el municipio es considerado como uno de los pulmones nacionales y reserva natural.

De acuerdo a las cifras del Censo DANE del 2.005 San Carlos tiene una población total conciliada de 15.826 y una población proyectada a 2010 de 15.918 habitantes, que represen-

¹³ Medellín, guía para inversionistas y visitantes, Documento HTML

ta el 0.26% de la población total del departamento proyectada a 2.010; la cabecera urbana concentra el 38.39% y la zona rural 61.60% de la población total cifras del 2.010.

De acuerdo a las cifras del Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (SISBEN), el municipio de San Carlos presenta un nivel de registro de población alto en el nivel I 17.721, nivel II 2.364, nivel III 95, de acuerdo a la fecha de reporte del 3 de marzo de 2009 del SISBEN.

Según la información contenida en el Plan Integrado Único para la atención a población afectada por el Desplazamiento forzado del Municipio de San Carlos (2006), los sectores productivos en el Municipio están estructurados de la siguiente manera:

- a) Sector Primario: está conformado por la agricultura, la ganadería, la silvicultura (bosque) y la minería. El cultivo del café ocupa el primer renglón en ésta economía, le siguen la caña, el plátano y algunos cultivos diversificados. El sector pecuario está representado por las especies bovinas y porcinas, mulares, caballares y algunas especies menores como peces y aves de corral.

En materia de ganadería, actualmente el municipio vive un proceso de reactivación, con proyectos en los corregimientos de Samaná, Jordán y Puerto Garza.

- b) Sector Secundario: está constituido por la industria artesanal y una nascente agroindustria.
- c) Sector Terciario: lo conforman el comercio financiero y la prestación de servicios.

Conflicto armado, violencia y desplazamiento

La subregión del Oriente Antioqueño, compuesta por 23 municipios posee una permanente disputa entre los distintos grupos armados a su interior; éstos se configuran para la consolidación del control militar, político y económico de la región especialmente por el corredor vial Medellín-Bogotá, que se considera estratégico para la comercialización de productos entre las regiones. Este hecho puede explicar el riesgo inminente de desplazamiento en el que

¹⁴ Cifras según el Censo DANE 2005. Libro Proyección Municipios 2005-2020.

viven sus pobladores, en especial en tres municipios San Carlos, Granada y Cocorná, convirtiéndose así a la subregión como la primera región expulsora del Departamento que agrupa cerca del 50% de las expulsiones.

La continua disputa entre los diferentes actores del conflicto interno afecta el bienestar social de la población, provocando serios problemas sobre la concentración de la propiedad rural (por apropiación), que rompe con las dinámicas sociales y productivas del país, y transforma el sentido de lo rural.

En décadas anteriores la región fue escenario de una especial dinámica de violencia y confrontación armada, orientada al control territorial vía despojo y control de la sociedad civil por la violencia y el terror armado, paralelo a la consolidación de redes políticas de control de las principales fuentes de recursos político- institucionales locales y regionales, y la configuración de redes de poder político a nivel nacional. Es así como en el año 1984 hace presencia la FARC con trabajo social y político buscando el control social de la población y el control administrativo debido a las riquezas generadas por las hidroeléctricas. Para en el año 1997 y 1998 las FARC tienen un fuerte control sobre la vida del municipio y realizan las tomas a la base militar y a la base de policía. Para este último año aparecen las autodefensas con el respaldo institucional, generándose una fragmentación en el municipio: la parte baja con control de las autodefensas y la parte alta con control de la guerrilla, desde este momento se profundiza el conflicto y la violencia contra la población civil (Programa Promoción de la Convivencia, 2009c).

Dentro de los municipios del Oriente Antioqueño los más afectados entre los años 2002 y 2005 con ataques terroristas fueron San Luis y San Carlos con 36 y 33 ataques respectivamente. Según cifras de Prodepaz de los 23 municipios de la subregión, 15 de ellos se ubicaron por debajo del promedio de actos terroristas (7,8%) mientras que 8 municipios lo superaron.

Concretamente, el municipio de San Carlos ha sido clave para el establecimiento de diferentes grupos al margen de la ley dada su importante y estratégica ubicación geográfica. Igual-

¹⁴ San Carlos es una zona que permite la movilización por sectores importantes económicamente, para los distintos actores armados, a través del control de las vías Nare-San Carlos- San Rafael-Puerto Triunfo-San Francisco-San Luis-Cocorná (Autopista Medellín – Bogotá) – Puerto Triunfo – Sonsón – La Unión. Está comunicado con la Autopista Medellín – Bogotá por tres diferentes vías.

mente su riqueza hidrográfica y las megas explotaciones de recursos hidroeléctricos hacen de esta zona un foco de atención de los grupos armados.

De acuerdo con el Plan Integrado Único para la atención a población afectada por el Desplazamiento forzado del municipio de San Carlos, la población civil del municipio ha vivido muy de cerca el conflicto, el que ha causado en los últimos años la pérdida irreparable de 682 vidas humanas, un número no determinado de personas desaparecidas y más de 10.000 desplazados, de los cuales aproximadamente 3.610 se encuentran en el casco urbano.

San Carlos ha expulsado aproximadamente el 65% de su población en los últimos años, siendo el principal receptor de esta población la ciudad de Medellín. La zona más afectada corresponde al área rural, donde un gran número de veredas se encuentran completamente deshabitadas.

Se destacan también los hechos ocurridos entre finales de 2002 y principios de 2003 cuando las FARC atentaron contra las vías de acceso a San Carlos (voladura de puentes, torres de energía retenes ilegales, etc.) lo que produjo entre otras situaciones, un bloque que persistió hasta finales de 2003. Para el año 2004, la situación en la vía San Carlos- San Rafael, se había normalizado considerablemente.

Por su parte el sector comercial disminuyó sustancialmente por la emigración y el desplazamiento forzado al que se vieron obligados por el pago de vacunas, extorsión, desapariciones forzadas en el caso urbano, lo mismo que en el sector de transportadores, quienes fueron sometidos a ver sus vehículos en llamas o a constantes saqueos y en otros casos a realizar viajes hacia lugares no deseados en contra de sus voluntades (DAPARD, CISP, MASER, 2006).

La presencia del conflicto generó también una profunda disminución en la producción, pues los predios fueron convertidos en escenarios de guerra, atentados dinamiteros y saqueo especialmente de ganado, aves y peces.

La población más afectada fueron los niños, muchos fueron asesinados, violados o víctimas de reclutamiento forzado, han quedado huérfanos, separados de sus padres y sufren traumas psicológicos (DAPARD, CISP, MASER, 2006).

Posterior a los procesos de desmovilización paramilitar se ha iniciado el retorno de una parte importante de la comunidad desplazada (ILSA,2006), la complejidad del proceso en términos económicos, sociales, psicosociales y políticos es uno de los retos más grandes que tiene esta población.

2.1.2 Departamento del Cesar.

El departamento del Cesar es creado el 25 de junio de 1.967, a partir de su segregación del departamento del Magdalena. Esta separación es impulsada por el senador del Magdalena José Ignacio Vives Echavarría, siendo su primer gobernador el ex Presidente Alfonso López Michelsen. Como otros departamentos del país creados en el mismo periodo, la creación del César se enmarca en una dinámica de fragmentación territorial resultante del desgaste político producido por la hegemonía bipartidista del Frente Nacional en diversas regiones del país.

El Cesar se ubica al noreste del país. Limita al norte con los departamentos de Magdalena y La Guajira, al sur con los Santanderes; al occidente con los departamentos de Bolívar y la parte sur del Magdalena. En su parte oriental se encuentra la Serranía del Perijá, la cual sirve de frontera natural con Venezuela.

Los sistemas montañosos que lo circundan le dan una importante variedad de pisos térmicos, climas, riqueza hídrica y biodiversidad. Constituye además un área territorial de carácter estratégico en la medida en que allí se desarrollan tránsitos importantes ligados a la Troncal del Oriente, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía del Perijá y al sector montañoso del oriente. Esta posición geográfica, ha configurado históricamente un escenario estratégico para el tránsito de mercancías legales e ilegales y el control territorial por parte de los diversos actores del conflicto armado que allí confluyen, al configurarse en un corredor natural que atraviesa la región Caribe y que conecta a Venezuela con el occidente del país.

¹⁵ Corporación Nuevo Arco Iris – Congreso Visible – Dejusticia – Grupo Método y MOE. Y refundaron laPatria. Edición: Claudia López Hernández

¹⁶Subregiones administrativas definidas por la Ordenanza 003 de 1995, la cual formaliza e instituye el modelo de subregionalización departamental. Así se configuran en el departamento 4 subregiones administrativas básicas: la Subregión Norte (conformada por los municipios de Agustín Codazzi, Valledupar, La Paz, Manaure, San Diego y Pueblo Bello), la Subregión Noroccidental (conformada por los municipios de Bosconia, El Copey, El Paso y Astrea), Subregión Central (municipios de Curumani, Becerril, Chiriguaná, La Jagua de Ibérico, Chimichagua, Tamalameque y Pailitas) y la Subregión Sur (municipios de Aguachica, Pelaya, La Gloria, Gamarra, Río de Oro, González, San Martín y San Alberto).

Según información referida en el Plan de Desarrollo Departamental vigente, en el 2.008 el Departamento del Cesar tiene una población total de 941.201 habitantes, de los cuales el 72.40% (681.428 habitantes) se encuentran ubicados en las cabeceras y el 27.60% (259.779 habitantes) en las áreas rurales.

Administrativamente, los 25 municipios del departamento están agrupados en cuatro subregiones: Norte, Centro, Sur y Noroccidental, en torno a las cuales se agrupan los municipios según sus características geográficas.

Contexto de desarrollo económico y productivo

La creación del departamento del Cesar coincide con una importante bonanza algodonera producida en la región Caribe durante los años sesenta, el consecuente desarrollo de un importante flujo migratorio de otras regiones del país, el desarrollo de un sector productivo agro exportador y la configuración de una élite regional influyente.

En las décadas siguientes, el auge del algodón se fue desvaneciendo por una conjunción de circunstancias adversas –la caída en los precios del producto, problemas climáticos como el fenómeno de El Niño, la apertura económica sin políticas de apoyo, el deterioro del orden público, sumado a las deficiencias en la gestión empresarial y en la administración pública territorial.

Así, durante los años setenta y ochenta los precios del algodón presentan una caída importante, lo que paralelo al declive crediticio, al auge de la economía ilegal en la región producto de la bonanza marimbera, cocalera y amapolera, los altos niveles de corrupción política y administrativa locales y la confluencia en la región de actores armados al margen de la ley, van a profundizar la crisis del agro, especialmente de actividad comercial y financiera ligada al sector agroexportador. Se produce así, un estancamiento de la economía departamental en la década de los ochenta.

En la década de los noventa, la crisis del agro se agudiza y la economía departamental se sustenta en la consolidación de la ganadería y el cultivo de palma, la disminución de los cultivos transitorios y el afianzamiento de la minería de carbón. Las actividades agropecuarias ocupan el principal renglón económico del departamento, derivando de estas un 47% de sus ingresos. El Departamento del Cesar es la segunda zona con mayor número de hectáreas dedicadas al cultivo de palma de aceite. Posee además una importante producción ganadera.

A mediados de la década con el inicio de las exportaciones de carbón, se aliviana un poco la caída de los indicadores económicos y se produce la emergencia de un nuevo sector jalonador de la economía, pero respecto al desarrollo minero en el departamento el DNP advierte:

La minería ha tenido efectos positivos sobre su área de influencia directa por medio de la creación de empleos y regalías. A pesar de la importancia en las finanzas municipales, la ejecución de las regalías no ha sido la más eficaz, y no se han traducido en mayores logros de servicios básicos. Para los mismos años que empezaron las exportaciones de carbón, se produce un desmejoramiento de las condiciones de vida en el Cesar.

Así, si bien, de manera sistemática la minería a cielo abierto, liderada por la Drummond en los municipios de la Jagua de Ibirico, Chiriguaná, El Paso, La Loma y Becerril, ha venido ganando participación en el PIB departamental, generando un nivel importante de dependencia de la economía departamental de las regalías, debe tenerse en cuenta el carácter no renovable del recurso y el debate actual sobre redistribución de las regalías, que conlleva a la discusión sobre la necesidad de dinamizar procesos de diversificación productiva regional sustentada en actividades de generación de valor agregado alrededor de la producción agrícola y pecuaria.

Desarrollo social

En relación con las condiciones sociales y económicas de la población, el Cesar presenta un nivel alto de pobreza en relación con el promedio nacional; así, de acuerdo a información registrada en el Plan de Desarrollo Departamental 2.008 – 2.011 “Cesar al Alcance de Todos”, para el 2.005 el 58% de la población del Cesar vivía bajo la línea de pobreza (frente a un

¹⁷Gamarra Vergara, José R., *La economía del Cesar después del algodón*, Cartagena de Indias. Banco de la República, 2005.

¹⁸DNP. *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad*. Documento Regional Cesar. Junio, 2007.

NBI: Necesidades Básicas insatisfechas. El enfoque de NBI, busca la caracterización de la pobreza a partir de los hogares que no pueden cubrir unos requerimientos de bienestar, tomando una serie de componentes para dicho propósito: i) Hogares en viviendas inadecuadas ii) Hogares en viviendas sin servicios básicos iii) Hogares con hacinamiento crítico iv) Hogares con alta dependencia económica y v) Hogares con menores desescolarizados. Un hogar que no pueda cubrir una de estas necesidades se considerará pobre, mientras que los hogares que no puedan cubrir dos o más de estos requerimientos se considerará en una situación de miseria o de pobreza extrema. La medición de la incidencia de la pobreza a través del NBI tiene algunas limitaciones: considera como pobres a personas que tienen una necesidad básica insatisfecha, pero altos niveles de satisfacción en las necesidades restantes. Además, tres de las cinco variables consideradas dependen de características físicas que pueden estar afectadas por el grado de urbanización más que por las particularidades de los niveles de vida, aunque se definan en forma diferente para la zona urbana y para la rural. Así mismo, el NBI solo permite calcular el porcentaje de personas con una o más necesidades insatisfechas, y no da la posibilidad de tener en cuenta qué tan pobres son los pobres, ni cuál es el grado de desigualdad entre ellos, aspectos que son importantes en materia de política social. Tomado de: DNP / DDS -Dirección de

promedio del 53.8% nacional). Por lo anterior, se puede evidenciar como en el Departamento del Cesar para el año en mención, más de la mitad de la población del departamento no cuenta con los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades básicas. Por otra parte, frente a las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el Plan de Desarrollo departamental establece que nivel de NBI en el Cesar es de 44.5% frente a un 27.3% a nivel nacional, por lo que un poco menos de la mitad de la población tiene una o más de sus necesidades básicas insatisfechas.

Por otro lado, la situación de servicios básicos, de infraestructura y de educación, muestran un rezago del departamento del Cesar con respecto al país y a otros departamentos de la región, lo que según advierte José Gamarra, tiene un impacto negativo en la capacidad de gestión institucional. Advierte además el autor sobre algunos de los fenómenos que han tenido un impacto negativo en la capacidad de gestión municipal:

...Corrupción, violencia y recesión económica son los principales problemas que enfrenta un departamento que fue considerado como un modelo de gestión... Sin duda alguna, se puede afirmar que, en sus pocos años de existencia, el Cesar ha recorrido los picos más pronunciados de los ciclos económicos y sociales.

Si bien la recesión económica ha sido uno de los factores que ha incidido negativamente las oportunidades de desarrollo social, político y económico departamental, son la inequidad social, la corrupción y la confluencia de intereses políticos regionales algunos de los factores de carácter más bien endógeno, con mayor capacidad de incidencia en la baja capacidad de consolidación institucional regional.

Conflicto armado, violencia y desplazamiento.

La histórica confluencia de actores armados en la región, cuyo accionar, control y posicionamiento territorial configuran al Cesar como un escenario estratégico en la perspectiva de disputa y/o consolidación del control militar, político y económico regional, está referida por una concurrencia de factores históricos, geográficos, políticos, económicos y sociales, entre los cuales se pueden identificar los siguientes:

Desarrollo Social-. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia (SISD). Indicadores Sociales Departamentales. Boletín No. 37.

GAMARRA Vergara, José M. La Economía del Cesar después del Algodón. Banco de la República. Documentos de Trabajo sobre economía regional No. 59. Julio, 2.005.

- Su posición limítrofe con Venezuela, el particular desarrollo y la dinámica de economía de frontera y tránsito de mercancías (legales e ilegales);
- Su conexión natural con la Guajira (estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá) por el noreste y al sureste con la región del Catatumbo y la subregión del Magdalena Medio;
- El potencial productivo del suelo que lo configura en importante centro de desarrollo de megaproyectos agroindustriales;
- La riqueza del subsuelo y la presencia de importantes empresas multinacionales (Drummond) liderando proyectos de explotación de recursos naturales en la región, especialmente de la minería;
- La importancia territorial de la región para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura para la conexión y tráfico de mercancías a nivel nacional e internacional; los persistentes índices pobreza e inequidad social;
- Los históricos niveles de corrupción, control y captura del aparato institucional por parte de diversos actores políticos regionales.

Así, en las últimas décadas, la región ha venido siendo escenario de una especial dinámica de violencia y confrontación armada, orientada al control territorial vía despojo y control de la sociedad civil por la violencia y el terror armado, paralelo a la consolidación de redes políticas de control de las principales fuentes de recursos político- institucionales locales y regionales, y la configuración de redes de poder político a nivel nacional.

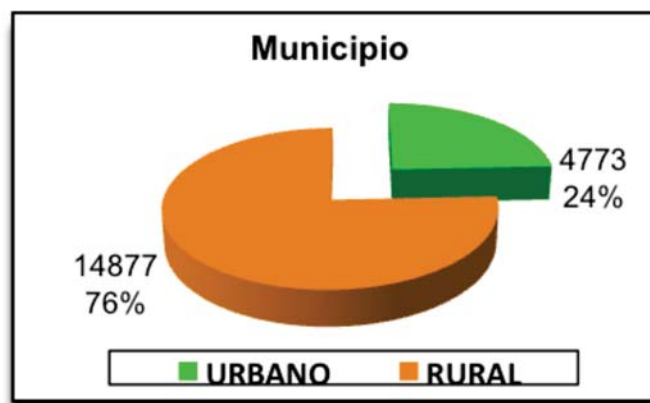
Municipio de Pueblo Bello

Como entidad territorial independiente, el municipio de Pueblo Bello tiene una corta historia, pues logró su separación de Valledupar en 1.998, siendo hasta entonces un corregimiento de esta ciudad, acumulando tan sólo 14 años de su creación. Como características especiales, Pueblo Bello se destaca por ser único municipio enclavado en la Sierra Nevada de Santa Marta, es el primer productor de café de la Costa Atlántica y está catalogado como zona de reserva forestal, indígena y parque natural.

Caracterización poblacional:

- De acuerdo a las cifras del Censo Dane del 2.005 Pueblo Bello tiene una población total conciliada de 17.228 habitantes y una población proyectada a 2010 de 19.650 habitantes, la zona rural concentra el 76% de la población total, que en su mayoría son indígenas. Vale la pena aclarar, que la administración municipal considera que las cifras de población obtenidas por el DANE a través del Censo 2005, son muy inferiores a la realidad del municipio, basta con estudiar los datos ofrecidos por la oficina del SISBEN del municipio (certificados por el DNP), en los que se puede constatar que el número de personas registradas en el SISBEN 2009 es de 20.187, lo cual evidentemente está por encima del total reportado por el DANE. El municipio presenta una densidad demográfica de 20.06 habitantes por (km²).

Gráfica 1
Nivel de Concentración Urbano comparado
(No. Habitantes y Porcentaje)



Fuente: Censo 2005 Proyección año 2010
(Proyecciones Departamentales y Municipales por Área 2.005 a 2.020)

²²La caracterización de la violencia en la región, la presencia y control de grupos armados ilegales es tomada de la información registrada en el documento diagnóstico del Cesar anexo al Libro de la Corporación Nuevo Arco Iris – Congreso Visible – De justicia – Grupo Método y MOE. Y refundaron la Patria. Edición de Claudia López Hernández y del diagnóstico Departamental del Cesar realizado por el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

²⁴Cifras según el Censo DANE 2005. Libro Proyección Municipios 2005-2020.

²⁵Información oficial Gobernación del Cesar. Fecha de reporte 3 de marzo de 2009. Sitio oficial de la Oficina Asesora de Planeación Departamental. Base certificada por DNP.

De acuerdo a las cifras reportadas por el SISBEN, a marzo del 2.009 el Municipio presenta un nivel de registro de población alto en el Nivel I (17.624 personas), siendo en el resto de los niveles menor (Nivel II: 2.460 personas, Nivel III: 103 personas y Nivel IV: 0 personas).

La población indígena del municipio, de acuerdo a los datos del censo DANE 2.005, representa un 58% de la población total del municipio de Pueblo Bello, de esta manera 9.824 habitantes del municipio (de un total de 16.942) se consideran indígenas o de descendencia indígena.

El 95% de los indígenas de Pueblo Bello se ubican en el área rural. Así mismo, de las 3.754 viviendas ubicadas en todo el municipio, 44% se clasificaron como casas indígenas, ubicadas en su totalidad en la zona rural, lo que reafirma la importante presencia de la población indígena en el municipio. La Sierra Nevada de Santa Marta es el lugar tradicional de pertenencia de los indígenas Pueblobellanos, es allí donde desarrollan sus actividades productivas; sin embargo los que se encuentran ubicados en el casco urbano del municipio no gozan de buenas condiciones pues según la información del censo 2.005, el 16% de los indígenas de la cabecera municipal han padecido días de ayuno mientras que tan solo el 3% de los indígenas ubicados en la zona rural, donde se ubica la mayoría, ha tenido días de ayuno.

Cuadro 1
Resguardos Indígenas por etnia ubicados en Pueblo Bello

Resguardo	Etnia
Businchama	Arhuacos
Arhuaco de la Sierra	Arhuacos
Kogui Malayo Arhuaco	Koguis

Datos: Programa Presidencia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia y Comando de Policía del Cesar.

²⁵ Información provista por la Oficina Asesora de Planeación.

Algunos datos relacionados con la población indígena del municipio de Pueblo Bello se presentan a continuación:

- Según las cifras del Censo 2005, el 35% de los jóvenes indígenas del municipio de 15 a 24 años son analfabetas. El 39% de los menores indígenas en edad escolar asisten a la escuela.
- Los jóvenes indígenas entre 15 y 24 años del municipio de Pueblo Bello han logrado cursar 3,0 años de escuela lo que indica que ni siquiera se completa la educación primaria.
- El 92,1% de los indígenas de Pueblo Bello carecen de acueducto y el 97,6% carecen de alcantarillado.

Indicadores Básicos de Calidad de Vida.

Los índices de pobreza y acceso a oportunidades en el municipio, determinados a partir de los índices de necesidades básicas insatisfechas y de desarrollo humano tienen diferencias importantes con las cifras departamentales y nacionales que evidencian las precarias condiciones de calidad de vida.

Necesidades Básicas Insatisfechas. El municipio de Pueblo Bello se ubica dentro del nivel más alto de los municipios del Departamento, 83.96% de población con Necesidades Básicas Insatisfechas presentando la situación más desfavorable. En el área rural la población con NBI es mayor en comparación con la población establecida en la cabecera municipal, evidenciándose la disparidad en las condiciones de bienestar entre la población urbana y la rural en el municipio. Así, mientras un 83.95% de la población en el área urbana no cuenta con recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, en el área rural este porcentaje asciende al 95.05% de la población.

²⁶ Entre los indicadores más utilizados para aproximarse a la medición de la pobreza y calidad de vida de la población están la Línea de Pobreza (LP), el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Condiciones de Vida (ICV) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

²⁷ Fuente: Censo DANE 2005

²⁸ ICV: Índice de Calidad de Vida.

Para su elaboración se toman en cuenta 12 parámetros de medición clasificados así:

a. Educación y capital humano: 1. Educación alcanzada por el jefe del hogar; 2. Educación alcanzada por personas de 12 y más años; 3. Jóvenes entre 12 y 18 años que asisten a secundaria o universidad; 4. Niños entre 5 y 11 años en el hogar que asisten a un establecimiento educativo. b. Calidad de la vivienda: 5. Material de las paredes; 6. Material de los pisos c. Acceso y calidad de los servicios: 7. Abastecimiento de agua (acueducto); 8. Con qué cocinan; 9. Recolección de basuras; 10. Servicio sanitario d. Tamaño y composición del hogar: 11. Niños de 6 o menos años en el hogar; 12. Número de personas por cuarto- Tomado de: DNP / DDS -Dirección de Desarrollo Social-. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia (SISD). Indicadores Sociales Departamentales. Boletín No. 37.

- Índice de Calidad de Vida. Según los resultados del PNUD en los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM- para el Cesar, el municipio de Pueblo Bello registra un Índice de Calidad de Vida –ICV- total de 36,8 ubicándose dentro de los municipios con peor calidad de vida en el año 2003.

Desarrollo Económico y Productivo Municipal

Las actividades económicas del municipio son limitadas, en el área urbana la mayoría está ligada a la compra y venta de productos de consumo doméstico propios de tiendas, misceláneas, graneros y micro mercados; entre tanto en la zona rural se orientan las actividades principalmente hacia la agricultura en cultivos como café, maíz, cacao y frijol, entre los más sobresalientes.

A pesar de que la agricultura es el principal renglón de la economía de Pueblo Bello, existe en el municipio un escaso desarrollo de la producción agrícola, excepción hecha de los avances en la producción cafetera, industrial y comercial, el cual se manifiesta en bajos niveles de inversión privada y pública en proyectos productivos, deterioro del ingreso real de la población, y desempleo. El campo es un foco importante hacia la transformación productiva del municipio ya que el 75,8% de la población está ubicada en la zona rural, es así como en el componente agropecuario cobra importancia a pesar de que del total de sus tierras 58% son utilizadas para uso pecuario y el 12% de uso agrícola según el censo DANE 2005.

A pesar de la relevancia de la agricultura en el municipio, en el sector pecuario se destaca la producción bovina con grandes extensiones de tierra dedicadas a la ganadería, sin embargo, no se ha logrado consolidar como un sector base para el desarrollo económico del municipio. Por otra parte, el campo tiene perspectivas hacia el cultivo de peces y especialmente hacia la producción lechera, como esquemas de desarrollo paralelos a la agricultura.

El café representa el principal rubro de la economía de Pueblo Bello, generando un impacto económico positivo durante las épocas de cosecha que recorren unos 4 meses que van desde el mes de septiembre hasta enero, pero durante el resto del año la población debe recurrir a los ahorros que hayan logrado acumular durante esa época a actividades diferentes.

Conflicto armado, violencia y desplazamiento.

A partir del 2.003 la tendencia del desplazamiento forzado en la zona ha decrecido, lo que en parte puede explicarse por el inicio del proceso de negociación y posterior desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia. No obstante, se presenta nuevos picos en los años 2008 y 2009. En el caso de la dinámica del desplazamiento forzado en el departamento del Cesar presenta una tendencia más representativa en términos de expulsión que de recepción de población desplazada. A diferencia de las tendencias departamentales el municipio de Pueblo Bello presenta un incremento en la población desplazada siendo los años de 2005 y 2007 los que presentan una disminución.

Cuadro 2
Población Desplazada por la Violencia por nivel territorial.
Periodo de 2.003 a 2.008

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Pueblo Bello	256	332	44	161	122	295	313	1523

Datos: Gobernación del Cesar. Cesar en Cifras 2007 – 2008; y Plan de Desarrollo Municipal 2008 – 2011. Sembrando Bienestar.

El conflicto armado ha afectado especialmente a los grupos étnicos asentados en la parte media y alta de la Sierra Nevada, en donde los actores armados legales e ilegales utilizan los resguardos como zona de refugio y como escenario de control y confrontación territorial. Así mismo, esta zona es estratégica para el control del tráfico de drogas, armas y contrabando y se constituye en un corredor estratégico de movilidad que comunica con la zona portuaria del Caribe, la Troncal del Caribe que conecta a Santa Marta con Riohacha y el paso de frontera de Paraguachón.

El control social y la disputa por su consolidación por parte de los diversos actores armados, ha conducido a un creciente debilitamiento de la autoridad indígena y de la gobernabilidad de

los territorios. De manera particular, se destacan las marcadas diferencias de visión entre los pueblos indígenas, demás comunidades y estado, en relación con la conservación de la biodiversidad y el desarrollo de la Sierra Nevada, produciéndose un nivel importante fragmentación política y administrativa territorial.

Los eventos migratorios por causa del conflicto armado afectan especialmente a los Kankuamos, Koguis y Wiwa, y en menor medida a los Arahuacos, en razón a la creciente expansión de los cultivos de uso ilícito hacia sus territorios ilícitos (coca y amapola en la vertiente norte y noroeste de la Sierra Nevada y de coca en la Serranía del Perijá).

Es así como debido a factores de orden público, entre 1999 y 2007 abandonaron el municipio 3.671 personas, en total correspondientes a 628 hogares. En el mismo período el municipio recibió 1.198 personas en total, correspondientes a 196 hogares. El número de personas desplazadas en el año de 2007 fue de 147, y el número de personas recibidas por desplazamiento de otros lugares en el mismo año de 2007 fue de 52.

Aspectos Institucionales:

La alcaldía de Pueblo Bello cuenta con cuatro secretarías: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Planeación y Secretaría de Educación, Salud, Recreación y Deporte, en su planta de personal prima el nivel administrativo y asistencial, lo cual tiene serias implicaciones en los procesos de continuidad y acumulación de aprendizajes institucionales. Sus recursos provienen esencialmente de las transferencias del nivel nacional, lo que señala un gran nivel de dependencia fiscal que se traduce en su baja capacidad de decisión y gestión frente a la problemática local.

²⁹ *Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. Diagnóstico de la Situación del Pueblo Indígena Kogui*

Análisis ampliamente abordado en los siguientes documentos:

- ACNUR - DNP. *Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio*. 2006

- CODHES. *Situación Humanitaria del Desplazamiento forzado en el departamento del Cesar*. 2005

- Consejo Nacional Indígena de Paz -C O N I P- *Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Pueblo Kankuamo en la Sierra Nevada de Santa Marta, Valledupar, Cesar. 2.005 -2.006* - Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. *Diagnóstico de la Situación del Pueblo Indígena Kogui*.

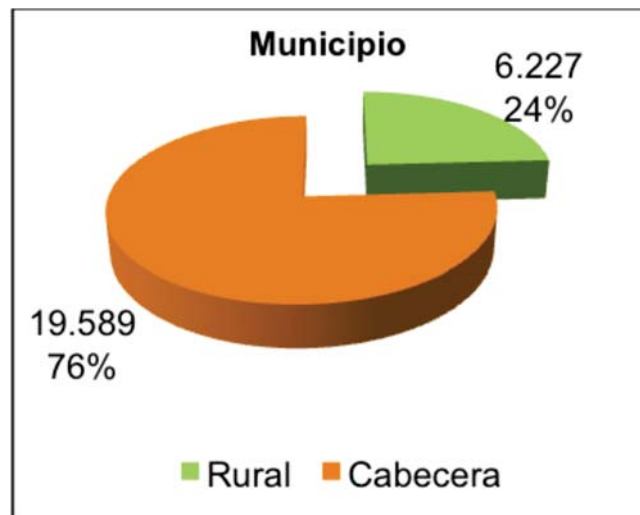
Municipio El Copey

El municipio de El Copey posee un área territorial de 985 Km² que representa el 4.3% del territorio del departamento del César. Administrativamente, el municipio de El Copey hace parte de la subregión Norooccidental del Cesar.

Caracterización Poblacional

De acuerdo a las cifras del Censo Dane del 2.005 El Copey tiene una población total conciliada de 24.971 habitantes y una población proyectada a 2010 de 25.816; la zona rural concentra el 24.12% de la población para el año 2.010. El municipio presenta una densidad demográfica de 25.35 habitantes por (km²).

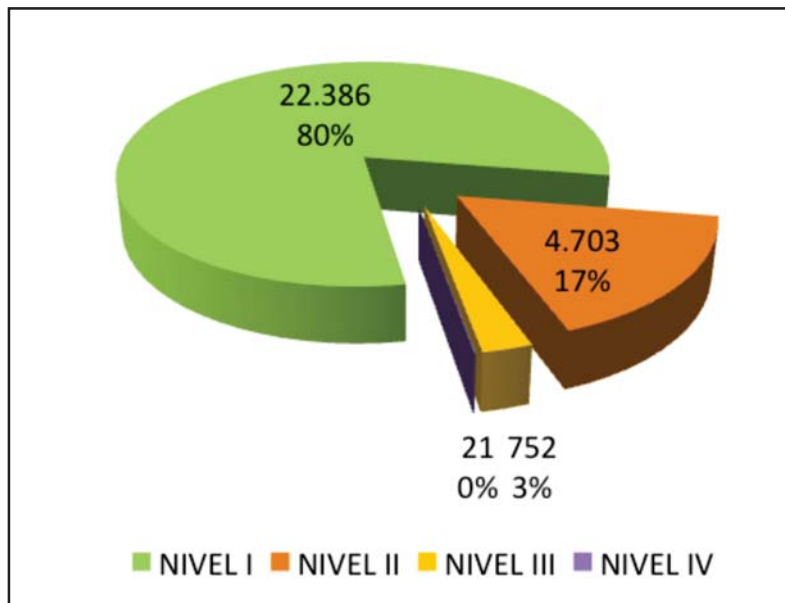
Gráfica 2
Nivel de Concentración Urbano comparado
(No. Habitantes y Porcentaje)



Fuente: Censo 2005 Proyección año 2010

Población según nivel de SISBEN. De acuerdo con cifras oficiales de la oficina Asesora de Planeación del Cesar, a marzo del 2009 el Municipio de El Copey presenta un nivel de registro en SISBEN de población alto en el Nivel I (Con 22.386 personas), disminuyendo en el Nivel II (donde se registran 4.703 personas), y siendo aún menor en los Nivel III y IV (con 752 personas y 21 personas, respectivamente).

Gráfica 3
No. de personas por nivel SISBEN



Datos: Información oficial Gobernación del Cesar. Fecha de reporte 3 de Marzo de 2009. Base certificada por el DNP por niveles y zona.

³⁰ Cifras según el Censo DANE 2005. Libro Proyección Municipios 2005-2020.

Grupos étnicos. De acuerdo a los datos del censo DANE 2.005 se revela que el 71.1% de la población residente en El Copey se auto reconoce como raizal, palenquero, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente y el 0.09% como indígena que pertenecen al pueblo Chimila, sin embargo no registra resguardos indígenas.

Indicadores de calidad de vida.

Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. En 1993 el 61,00% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas o se encontraba en condiciones de pobreza, esta cifra disminuyó de manera significativa a 50,99% en e 2005. La población con mayores carencias se encuentra en el área rural (65,69%).

Desarrollo productivo y económico municipal

En el municipio de El Copey junto con Bosconia se concentra cerca del 25% de las hectáreas cultivadas en el departamento siendo así de gran importancia a nivel departamental pues las actividades agropecuarias ocupan el principal renglón económico del departamento. Las actividades económicas del municipio son limitadas, en el área urbana se confinan en su mayoría a la compra y venta de productos de consumo doméstico propios de tiendas, misceláneas, graneros y micro mercados; entre tanto en la zona rural se orientan las actividades principalmente hacia la agricultura en cultivos como café, maíz, cacao y frijol, entre los más sobresalientes.

Conflicto armado, violencia y desplazamiento.

Como parte de los procesos de violencia que ha atravesado todo el Departamento, en el municipio se vivió de manera muy fuerte el fenómeno paramilitar, especialmente en los momentos en que grupos paramilitares se establecieron en el Barrio Camilo Torres y se profundizaron las desapariciones, el desplazamiento y homicidios, así como la declaración de objetivos militares de los líderes comunales. El proceso de violencia disminuye a partir del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, que tiene como escenario la vereda Puen-

³¹Estos conceptos son usados de acuerdo con las definiciones del DANE. Por lo tanto se asume que los raizales pertenecen a las Isalas de San Andrés y Providencia.

te Quemao. Sin embargo, se agudizan problemas de orden social especialmente por la presencia de transportadores de carga ligados a la industria minera generando especialmente fenómenos de prostitución infantil (Programa Promoción de la Convivencia, 2008a).

Según datos de la Gobernación del Cesar la población desplazada entre 1.997 y 2.009 fue de 3.053 personas siendo el 2003 el año con mayor flujo de desplazados. Sin embargo, es preciso mencionar que estas cifras no concuerdan con las presentadas por la Federación Colombiana de Municipios que a su vez refiere el Registro Único de Población Desplazada.

Cuadro 3
Población Desplazada por la Violencia por nivel territorial.
Periodo de 2.003 a 2.008

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
El Copey	6	9	-	28	164	198	1205	676	203	54	37	257	216	3053

Datos: Gobernación del Cesar. Cesar en Cifras 2007 – 2008; y Acción Social Aspectos Institucionales.

La alcaldía de El Copey cuenta con cuatro secretarías: Secretaría de Gobierno, Secretaria de Hacienda, Secretaría de Planeación y Secretaría Salud, en su planta de personal prima el nivel administrativo y asistencial. Sus recursos provienen esencialmente de las transferencias del nivel nacional y tiene un alto nivel de endeudamiento que lo ubica en los municipios de más bajo desempeño fiscal, lo cual determina en parte sus limitaciones para promover procesos autónomos de desarrollo.

Municipio de Valledupar

Caracterización territorial

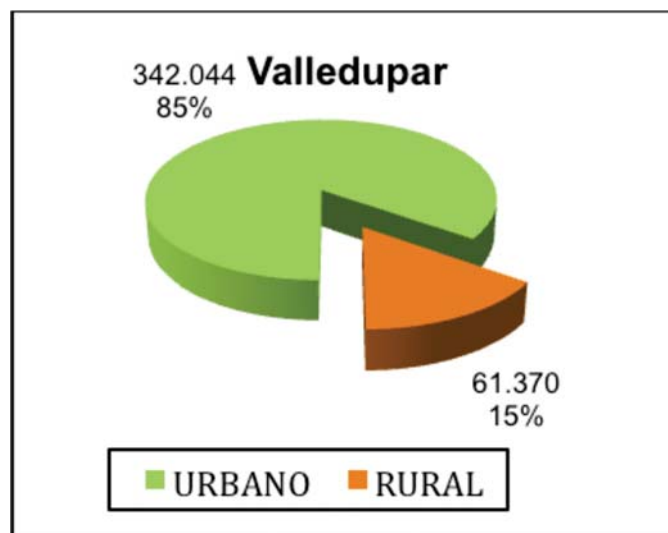
El municipio de Valledupar consta de un área de 4.264,8 kilómetros cuadrados de los cuales 4.226,5 corresponden al área rural y 38.2 a la zona urbana. Su área territorial representa el

18.6% del territorio departamental. La Zona Urbana se divide en 6 comunas, compuestas para el año 2006 de 175 barrios. Por otro lado la zona Rural, está compuesta por 25 corregimientos y 140 veredas. Los corregimientos a su vez están divididos en 6 áreas corregimentales.

Caracterización poblacional

De acuerdo a las cifras del Censo DANE del 2.005 Valledupar tiene una población total conciliada de 354.449 habitantes y una población proyectada a 2010 de 403.414 que representa el 41.74 % de la población total del departamento para este ultimo año; la zona urbana concentra el 84.78% de la población total y la zona rural 15.30%.

Gráfica 4
Nivel de Concentración Urbano comparado
(No. Habitantes y Porcentaje)



Fuente: Censo 2005 Proyección año 2010
(Proyecciones Departamentales y Municipales por Área 2.005 a 2.020)

Población según nivel de SISBEN. De acuerdo con cifras oficiales de la oficina Asesora de Planeación del Cesar, a marzo del 2.009 el municipio presenta un nivel de registro de población en el nivel I de (147.815) equivalente al 51,84% de la población registrada, nivel II (97.815) equivalente a un 34.3%, nivel III (36.021) personas 12.63% y en el nivel IV 4 (4.267) 1.49%.

Población por etnias. Para el año 2007 la población total indígena estaba calculada en 29.608 personas, que representaban el 66.0% a nivel departamental. (OAPM, Octubre de 2009).

Cuadro 4
Resguardos Indígenas ubicados en Valledupar

Resguardo	Etnia
KoguiWiwaArhuaco	Wiwas
Kankuamos	Kankuamos
Businchama	Arhuacos
Arhuaco de la Sierra	Arhuacos
Kogui Malayo Arhuaco	Koguis
Iroka	Yukpas
Menkue	Yukpas
Socorpa	Yukpas
Yucatán	Yukpas

Datos: Programa Presidencia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia y Comando de Policía del Cesar.

Algunos datos relacionados con la población indígena del municipio de Valledupar se presentan a continuación:

³³ "Subdirección de atención a Población Desplazada, Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional"

³⁴ Cifras según el Censo DANE 2005. Libro Proyección Municipios 2005-2020.

- El 44% de los indígenas menores de edad escolar asisten a la escuela y en promedio logran cursar 4,8 años, es decir, ni logran completar la primaria (Censo DANE 2005).
- En Valledupar el 47% de los menores indígenas asisten a la escuela
- Carecen de acueducto en Valledupar el 52,1% de los indígenas
- El 88,7% de los indígenas de Valledupar carecen de alcantarillado.

Población Afrocolombiana. El municipio de Valledupar presentó un registro de 42.379 personas afrodescendientes, junto con El Copey (que registra 17.309 personas) y Tamalameque (que registra 8.883 personas) presentan el mayor número de población afro, entre los municipios del departamento del César.

Indicadores de calidad de vida.

Necesidades Básicas Insatisfechas. Entre los 25 municipios del departamento del Cesar, Valledupar se encuentra dentro de los niveles más altos de este índice. Así, Valledupar es uno de los dos municipios que tiene porcentajes inferiores al 40% (32,69%) entre los municipios del departamento de Cesar a la fecha del último cálculo del índice de NBI según la Gaceta Departamental de la Federación Colombiana de Municipios. El porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas en la cabecera municipal es de 27.22% y el porcentaje de NBI del resto de la población es de 63.37%.

Conflicto armado violencia y desplazamiento

En el municipio de Valledupar el proceso de conflicto ha tenido dinámicas diferenciadas con el resto de los municipios del César, no sólo por ser el centro del poder departamental, sino por su condición de ciudad intermedia que la condujo a convertirse tanto en municipio expulsor como receptor de población desplazada tanto de los municipios del Departamento, sino también de los departamentos de Bolívar, Antioquia, Magdalena y Sucre (CHF,2002).

Desde el año 1995 se visibiliza de manera contundente la presencia no sólo de las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, sino de las AUC, que inicialmente son reconocidas por los pobla-

dores como “ganaderos con ejércitos propios, muchos de ellos ajenos a la región” (Programa Promoción de la Convivencia, 2008b), esta situación se recrudeció con la muerte de representantes de los indígenas kankuamos, líderes comunales, maestros y estudiantes universitarios. Para el año 2002, Valledupar al igual que otras ciudades intermedias se convierte en escenario del conflicto, es así como se reconoce que junto con Villavicencio representaban las ciudades de mayor crecimiento de los fenómenos violentos donde el principal actor armado eran los grupos de autodefensa (Vicepresidencia de la República y Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2002). En el año 2006 se da el proceso de desmovilización, que generó nuevos fenómenos de violencia y la aparición del mototaxismo, que se reconoce en la ciudad como un problema de orden público y efecto directo de los procesos de desmovilización. De igual forma aunque se reconoce una disminución de la violencia persiste la presencia de grupos armados ilegales (Bacrim), y de nuevas formas de violencia como el sicariato.

Población desmovilizada.. En el año 2007, el departamento del Cesar tenía 2.707 desmovilizados, de los cuales 2.587 (96%) son resultado de las desmovilizaciones colectivas fruto de las negociaciones de paz con los grupos de autodefensas con presencia en la región, y 120 por desercciones voluntarias de los grupos alzados en armas. De éstos, un 48% (1.510) se ubican en Valledupar, los restantes en los 25 municipios del departamento del César.

Aspectos Institucionales.

Valledupar cuenta con una administración municipal con un nivel de especialización importante en comparación con los demás municipios. Es así como cuenta con ocho secretarías (General, Hacienda, Salud, Educación y Cultura, Gobierno, Obras Públicas y Tránsito y Transporte), dos oficinas asesoras (Planeación y Jurídica) y tres oficinas especializadas (Control Interno, Control disciplinario interno y Gestión Social), ésta última responsable del Consejo Municipal de Política Social, sin embargo muestra gran precariedad en los procesos de planeación y de direccionamiento estratégico. En términos fiscales, Valledupar ha tenido un avance significativo en los principales indicadores de desempeño fiscal, en el ranking de desempeño para el año 2010 Valledupar se ubica en la posición No. 30, con un valor de 84.32% (se mide de 0 a 100), lo que muestra sus posibilidades de financiación del desarrollo.

Municipio de Bosconia

El municipio de Bosconia tiene un área territorial de 578 Km², de los cuales el 51.6% corresponde al área urbana y el 48.4% a la zona rural.

Caracterización poblacional

De acuerdo a cifras proyectadas del Censo DANE del 2.005, para el 2010 Bosconia tiene una población total de 34.099 habitantes.

La tendencia poblacional municipal presenta un índice de concentración urbana del 90.7%, el más alto del Departamento. El índice de concentración contrasta con el área rural disponible y la vocación del suelo, así como las condiciones de uso del mismo, evidencia un nivel de concentración de tierras con potencial productivo importante, que básicamente son destinados a la ganadería extensiva y la agroindustria de la palma africana.

El municipio presenta así, un acelerado nivel de urbanización, siendo uno de los más altos del departamento. Según datos del Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Calidad de vida para todos”, en los últimos 8 años han llegado al municipio cerca de 3.315 personas desplazadas por la violencia, correspondientes a 642 hogares. Por otro lado, al estar ubicado el municipio en un sector cercano a la zona de explotación minera del Cesar, éste ha sido objeto de una importante migración económica en busca de oportunidades laborales.

De acuerdo al SISBEN, El 95% de la población municipal presentan nivel I y II, representando el Nivel I el 79% del total de los pobladores y el nivel III el 16% de la población total.

Indicadores básicos de calidad de vida

Necesidades Básicas Insatisfechas. De acuerdo al DANE, Bosconia presenta un nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas muy superior al promedio departamental, y prácticamen-

³⁵Para el 30 de septiembre de 2.009 se ubican 58.664 personas en situación de desplazamiento forzado equivalentes a 10.934 hogares, de acuerdo a la Base de datos, Presidencia de la República, Acción Social-Alcaldía Municipal,

³⁶ Información referida en Plan de desarrollo Departamental 2.008- 2.011 Cesar al Alcance de Todos

te el doble del promedio nacional. Así, se tiene que más de la mitad (50.20%) de la población municipal no cuenta con los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas.

En el área rural la población con NBI es mayor en comparación con la población establecida en la cabecera municipal, evidenciándose la disparidad en las condiciones bienestar entre la población urbana y la rural en el municipio. Así, el mientras un 49.39% de la población en el área urbana no cuenta con recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, en el área rural este porcentaje asciende al 57.78% de la población.

Conflicto armado violencia y desplazamiento

La presencia de los grupos guerrilleros se da desde la década de los 80's. A mediados de la década de los 90's operaron las Autodefensas Unidas de Colombia de Córdoba y Urabá, especialmente en el año 1996 fortalece su presencia y obliga a un repliegue de la guerrilla, la cual egresa a las montañas. Se recrudece el fenómeno del desplazamiento y de la violencia, y el dominio no sólo militar y político dándose el fenómeno de la parapolítica que tuvo su punto más alto en el año 2002 y que decae de manera significativa con el proceso de desmovilización dado entre el año 2005 y 2006. (Programa Promoción de la Convivencia, 2008c).

Aspectos Institucionales:

Bosconia es un municipio que cuenta dentro de su estructura cuenta cuatro secretarías (Planeación y Obras Públicas, Social, Tránsito y Transporte y Administrativa y Financiera). Al igual que los demás municipios tiene debilidades en relación a la planta de personal de nivel profesional y el soporte de funciones especializadas. De otro lado, la Secretaría Social tiene una alta concentración de funciones en la medida en que responde por las funciones de gobierno, orden público, salud, educación, cultura, recreación y deporte y gestión del riesgo, que sobrepasa la capacidad del secretario a cargo y de su reducido equipo de colaboradores. Para el año 2010, contaba con un indicador de desempeño fiscal aceptable 76.99, que muestra un manejo adecuado de las finanzas públicas.

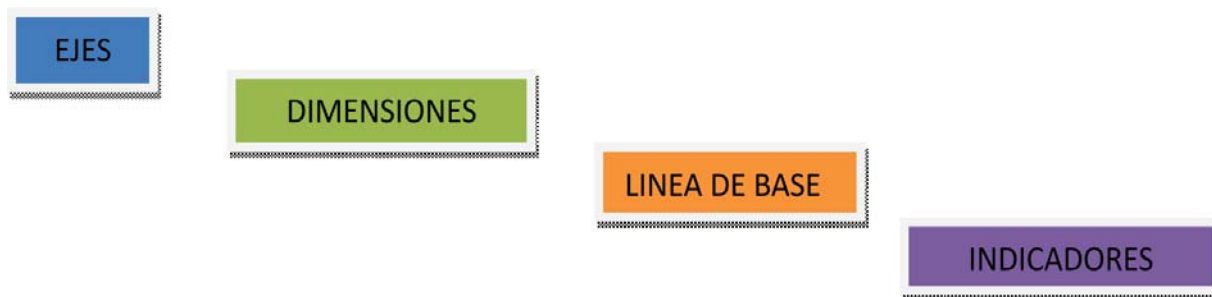
2.2 LINEAS DE BASE

A continuación se presenta la propuesta conceptual y metodológica en el diseño y aplicación de las líneas de base así como un análisis de los resultados.

Capacidad institucional

La capacidad institucional de una instancia como los CONSEJOS MUNICIPALES DE POLITICA SOCIAL se definió como la capacidad para definir de manera democrática el sentido de la acción pública (capacidad política) y generar las condiciones y mecanismos para adelantar los procesos de planeación, seguimiento, evaluación y control (capacidad de gestión). Tanto la capacidad política como la capacidad de gestión se constituyeron en los ejes de la evaluación. Para cada uno de ellos se identificaron dimensiones de evaluación que fueron operacionalizadas a través de la definición de líneas de base y de sus respectivos indicadores. De esta forma, la estructura de los indicadores dan cuenta de cada uno de los ejes y de las dimensiones de evaluación.

Gráfica 5
Estructura Líneas de Base



Cuadro 5. Matriz de indicadores Líneas de base

CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE COMPOS			
MATRIZ DE INDICADORES PARA EL LEVANTAMIENTO DE LINEA BASE			
EJE EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL	LINEA BASE	DIMENSIONES DE LA CAPACIDAD POLITICA	INDICADORES / 2
CAPACIDAD POLITICA	1. Consistencia de la acciones del COMPOS con el Plan de Desarrollo Municipal.	Definición del sentido de la acción pública	1. Orientación de las acciones del COMPOS al cumplimiento de las metas de desarrollo municipal.
	2. Foro de discusión de las problemáticas sociales del municipio y sus eventuales alternativas de intervención.	Capacidad de construcción de lo común	2. Discusión de la problemática social del municipio en el Consejo Municipal de Política Social
		Definición del sentido de la acción pública / Capacidad de construcción común	3. Intervención del Consejo Municipal de Política Social en las problemáticas sociales del municipio.
	3. Nivel de articulación del COMPOS con las instancias de participación institucionales y sociales.	Capacidad de construcción de lo común	4. Tipo de problemáticas sociales abordadas por el COMPOS
		Definición del sentido de la acción pública	5. Nivel de articulación del COMPOS con instancias institucionales de participación .
	4. Mecanismos de vinculación y articulación de sectores de la sociedad civil al COMPOS	Capacidad de construcción común	6. Nivel de articulación del COMPOS con instancias y formas de organización social .
		Definición del sentido de la acción pública / Capacidad de construcción común	7. Nivel de vinculación y articulación de sectores de la sociedad civil al COMPOS
5. Mecanismos de articulación del COMPOS con el Concejo Municipal	Definición del sentido de la acción pública / Capacidad de construcción común	8. Nivel de vinculación y articulación del COMPOS con el Concejo Municipal	
6. Concertación de Acciones institucionales	Capacidad de construcción común	9 Nivel de concertación de acciones de Intervención social lideradas u orientadas desde el COMPOS con sectores organizados de la Sociedad Civil	
CAPACIDAD DE GESTION	1. Capacidad de organización interna	Organización Interna	10 Nivel de organización del COMPOS.
		Organización Interna	11. Nivel de deliberación democrática del COMPOS.
		Organización Interna	12. Nivel de democratización de los procesos de decisión.
		Organización interna	13. Capacidad de la Secretaría Técnica
	2. Capacidad de Planeación del COMPOS	Planeación	14. Capacidad de Planeación del COMPOS
3. Capacidad Seguimiento del COMPOS	Seguimiento	15. Capacidad Seguimiento	
4. Evaluación	Evaluación	16. Capacidad de Evaluación	
5. Control	Control	17. Capacidad de Control	

La valoración de cada indicador se realizó de una escala de 1 a 4

- 4: ALTO
- 3: MEDIO
- 2: MEDIO BAJO
- 1: BAJO

Aplicación metodológica de las líneas de base.

La asignación de la ponderación de cada indicador se realiza a partir de las respuestas dadas a un grupo de preguntas orientadoras. La aplicación metodológica fue diferente en la etapa inicial del proceso frente a la etapa final. La construcción de los indicadores de las líneas de base en el inicio del proceso se realizó a través de tres estrategias: revisión documental, asignación de puntaje del equipo de acompañamiento y autoevaluación de cada uno de los grupos de trabajo, quienes actuaron como grupo focal. Los resultados de las tres estrategias no presentaron variaciones importantes lo cual evidenció un acuerdo importante sobre las condiciones existentes de los Consejos Municipales de Política Social. En el caso del levantamiento final de las líneas de base, el cálculo de los indicadores los realizó el equipo de acompañamiento, sin embargo, éste no pudo hacerse con todos los indicadores, especialmente los relacionados con el eje de capacidad de gestión debido a que en un periodo tan corto de tiempo de implementación no fue posible ponderar las transformaciones en este aspecto.

Resultados:

La aplicación de las líneas de base en la fase de finalización del proceso de acompañamiento permitió identificar cambios importantes en la dinámica de las administraciones municipales respecto a los Consejos Municipales de Política Social. En este sentido contar con la atención organizacional durante un periodo de ocho meses en el caso de los municipios del César y seis meses en el caso de San Carlos, es altamente significativo, tanto por el proceso como por los resultados logrados, los cuales se sustentan en el proceso de reflexión de actores institucionales y de la sociedad civil respecto a la política social y el papel de los Consejos

³⁷Metodológicamente el levantamiento de líneas finales de base se realizó por parte del equipo consultor a partir de las transformaciones observadas, en este sentido, a diferencia de las líneas de base iniciales que combinaron, observación del equipo consultor, autoevaluación por parte de los participantes y retroalimentación.

Municipales de Política Social en su desarrollo. Por tanto, se pueden identificar logros en cuatro grandes frentes que explican los cambios evidenciados en la aplicación de las líneas de base : primero, redimensionamiento de la competencia de los Consejos Municipales de Política Social, superando la perspectiva donde ésta se reduce a los temas de infancia y adolescencia; segundo, el establecimiento de una nueva composición de los mismos, la cual reconoce el papel activo de la sociedad civil; tercero, la definición de una estrategia organizativa de soporte a su misión y funciones basadas en la promoción y consolidación de las diferentes instancias de participación, las cuales en su mayoría obedecen a un mandato legal y que tienen claras competencias tanto en la política social como económica en los municipios y cuarto, la necesaria articulación de los instrumentos de planeación: plan o esquema de ordenamiento territorial, plan de desarrollo, planes indicativos y planes operativos anuales de inversión como instrumentos de gestión claves de los Consejos Municipales de Política Social.

Los anteriores frentes de transformación, que se concretaron fundamentalmente en dos documentos: la reestructuración los decretos de organización y funcionamiento de los Consejos Municipales de Política Social de los cinco municipios y sus respectivos planes de acción.

Los decretos modificatorios de la organización y funcionamiento de los Consejos Municipales de Política Social entonces logran recoger las discusiones y las apuestas realizadas en cada municipio respecto a la dinámica interna que debe adoptar, en esta medida, se lograron los siguientes cambios:

- Definición de la misión de los Consejos en función de la política social sustentada en un enfoque diferencial y en un enfoque de derechos.
- Recomposición de los Consejos estableciendo la participación de la administración municipal como responsable del Consejo en cabeza del alcalde, la participación de actores institucionales de diferentes órdenes, y el cambio fundamental: la definición clara y precisa de las condiciones de participación de la sociedad civil tanto en el Consejo Municipal de Política Social en pleno como en sus comités o mesas de trabajo.
- Definición clara de roles, funciones y responsabilidades: En este aspecto se estableció para cada consejo municipal de política social, el funcionamiento de una secretaría técnica.

ca con sus funciones y responsabilidades. De igual forma se establecieron comités técnicos, en el caso del municipio de Valledupar y mesas de trabajo, en los municipios de El Copey, Pueblo Bello, Bosconia y San Carlos, para soportar las acciones del Consejo Municipal de Política Social, en cada una de estas instancias se definió un miembro del gobierno municipal como responsable de su funcionamiento. En este punto es importante dejar consignado el logro, en los cinco municipios, de establecer una mesa o comité con responsabilidades directas con el proceso de construcción de paz y reconocimiento de las víctimas como un eje esencial de trabajo de los consejos municipales de política social.

- Definición de normas sobre el proceso de deliberación y decisión. Uno de los aspectos respecto a los que no se tenía claridad se relacionaba con las normas mínimas de deliberación y decisión, en este sentido el proceso avanzó en la definición de los quórums tanto deliberatorios como decisorios.
- Definición de Planes de Acción. La definición de los planes de acción se realizó a partir de los planes o esquemas de ordenamiento territorial, planes de desarrollo, planes indicativos, planes operativos anuales de inversión. Este ejercicio de construcción de los planes de acción permitió la cercanía, por primera vez, de muchos de los participantes de los Consejos Municipales de Política Social a estos instrumentos de planeación, lo que permitió valorar su importancia y su utilidad para la toma de decisiones públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible determinar la coherencia de los resultados finales de los indicadores de evaluación propuestos los cuales muestran los siguientes logros:

Incremento de la capacidad institucional: En los cinco municipios se evidenció de manera significativa un aumento de la capacidad institucional, explicada en gran medida por un incremento de la capacidad política y en menor medida por su capacidad de gestión. En este sentido el municipio con mayor incremento de su capacidad es Valledupar con un incremento de un punto pasando de un promedio de 1.6 a 2.6, que lo ubica de un rango bajo a un rango medio bajo, esto se debe a que junto con Bosconia iniciaron en los puntos más bajos de capacidad política, explicado por la ausencia de representación de la sociedad civil en los Consejos Municipales de Política Social y su bajo nivel de discusión de los asuntos de política social por fuera de un nivel puntual u operativo. Los resultados más modestos en la capacidad de gestión se deben a que no fue posible en el tiempo tan corto evidenciar transformacio-

nes en este punto, por tanto quedan con la misma calificación inicial, sin embargo, no hay que desconocer que cuentan hoy con capacidades e instrumentos para su desarrollo.

Incremento de la capacidad política: El incremento de la capacidad política es tal vez el resultado más importante, en la media en que todos los municipios inician con un nivel bajo y terminan en un nivel medio, esto se explica por la definición de nuevos participantes en los Consejos Municipales de Política Social, la ampliación de sus competencias, la consolidación del plan de desarrollo como instrumento que orienta las acciones del Consejo y la definición de unas reglas de deliberación y decisión.

Cuadro No. 6 Comparativo de resultados líneas de base

COMPARATIVO DIMENSIONES DE EVALUACION
Líneas de base

VALLEDUPAR	INICIAL	FINAL
PROMEDIO TOTAL	1,6	2,6
Capacidad Política:	1,7	3
Capacidad de Gestión	1,6	2,1

BOSCONIA	INICIAL	FINAL
PROMEDIO TOTAL	1,5	2,4
Capacidad Política:	1,8	2,7
Capacidad de Gestión	1,3	2

EL COPEY	INICIAL	FINAL
PROMEDIO TOTAL	1,9	2,7
Capacidad Política:	2,2	3
Capacidad de Gestión	1,6	2,4

PUEBLO BELLO	INICIAL	FINAL
PROMEDIO TOTAL	1,7	2,6
Capacidad Política:	1,8	3
Capacidad de Gestión	1,6	2,1

Incremento de la capacidad de gestión: La valoración de los cambios en la capacidad de gestión no fue posible en toda su dimensión, debido a la dinámica del proceso, esto es lo corto del tiempo para implementar la nueva estructura normativa y organizativa. En este sentido los logros más importantes son: la definición de la estructura organizativa de los Consejos Municipales de Política Social y las mayores capacidades en los procesos de planeación, resultado de dos ejercicios realizados, el primero de ellos la formulación del plan de acción y el segundo la formulación de perfiles de proyectos.

Este punto, es importante señalar la importancia de la continuidad de los procesos de acompañamiento a los líderes del mismo y a los procesos de empalme que deben darse en el proceso de alternancia del poder.

2.3 ANALISIS DE TRAYECTORIA

El análisis de trayectoria da cuenta del proceso en cada uno de los municipios, inicialmente presentaremos de manera secuencia el desarrollo de la consultoría y posteriormente presentaremos la contrastación de las experiencias a partir de cuatro elementos: liderazgo y voluntad política del alcalde y su equipo de gobierno, desarrollo institucional, participación comunitaria y visualización del conflicto.

Acercamiento y contextualización territorial.

El equipo de acompañamiento inicia el proceso implementando la estrategia de acuerdos directos con los alcaldes municipales con el propósito de contar con la voluntad política y compromiso de los burgomaestres en el desarrollo del mismo. En este sentido se lograron acuerdos con los alcaldes municipales, los cuales fueron cumplidos en su gran mayoría. Posteriormente, se realiza un acercamiento con los secretarios o directivos del equipo de gobierno responsables del Consejo Municipal de Política Social, quienes se constituirían en los principales impulsores del proceso, y adicionalmente se realizan reuniones de los Consejos Municipales de Política Social, con el fin de determinar las reglas de juego, las estrategias para el desarrollo del proceso, y las validaciones de las problemáticas identificadas en las reuniones de concertación de las Actuaciones Integrales realizadas con anterioridad por el equipo del Programa Promoción de la Convivencia.

Simultáneamente a este ejercicio, el equipo de trabajo realizó una revisión documental, que permitió la elaboración de las caracterizaciones municipales, pero que fundamentalmente permitió identificar los propósitos y estrategias de desarrollo local consignadas en los programas de gobierno, planes de desarrollo y esquemas o planes de ordenamiento territorial.

Como resultado de esta primera etapa se obtuvieron los siguientes resultados:

- Identificación de los equipos de trabajo integrados por miembros de las administraciones municipales, de la sociedad civil y de los organismos de control. Esto se logra en todos los municipios a excepción de Valledupar, donde no fue posible la vinculación de la sociedad civil, debido a que se consideró por mucho tiempo que el Consejo Municipal de Política Social era una instancia de coordinación de las instituciones públicas.
- Compromiso de los alcaldes municipales con el desarrollo del proceso. Este avance permitió generar en cuatro de los cinco municipios un nivel de corresponsabilidad entre la administración y el Programa Promoción de la Convivencia, que facilitó en momentos difíciles del proceso retomar el camino y proponer alternativas para el éxito del mismo. Sin embargo, en el caso de Bosconia donde no fue posible el compromiso directo del alcalde municipal, se generaron esfuerzos adicionales de la Secretaría Social, que no siempre tuvieron su correlato en los resultados. Este punto es central en la reflexión sobre las dinámicas de los gobiernos y la cultura política, en la medida en que nuestra cultura caracterizada por los personalismos y por una fuerte centralización del poder conjugada con un diseño institucional que privilegia el ejecutivo, implica que un factor clave en las transformaciones sociales e institucionales está directamente relacionada con el compromiso directo de los mandatarios.
- Definición de agendas de trabajo. En cada uno de los municipios se definieron agendas de trabajo, que facilitaron visibilizar el desarrollo del proceso de fortalecimiento, los resultados y los compromisos. Sin embargo, estas no se pudieron cumplir principalmente por dos razones: fallas en la convocatoria, que comprenden el cronograma y propósitos de los encuentros y, disponibilidad de tiempo especialmente de los miembros de los equipos de gobierno. Este resultado temprano generó un rediseño de la estrategia de formación y construcción conjunta de las propuestas de cambio.

Rediseño de la estrategia

El rediseño de la estrategia consistió en tres elementos: primero, diseñar un espacio intensivo de formación y trabajo de los equipos de los Consejos Municipales de Política Social, lo que llevó a organizar tres jornadas de 14 a 16 horas de trabajo, segundo, integrar el trabajo de los cuatro municipios del César en sesiones conjuntas y tercero, definir un plan de asesorías puntuales por municipio a partir de las necesidades y dinámicas por municipio que llevó a conjugar opciones de taller, asesoría en puesto de trabajo y reuniones bilaterales y multilaterales.

Desarrollo de las jornadas de formación

El desarrollo de las jornadas contó con una amplia participación y sostenibilidad del proceso que permitió la continuidad y la obtención de los resultados esperados. La metodología basada en exposiciones, reflexión, trabajo en grupos, desarrollo de propuestas de cambio concretas y socialización permitió generar, recobrar y en otros casos consolidar las posibilidades de transformación de los participantes. Esto último es de una importancia fundamental, en la medida en que cada vez más se amplió el marco de cambio así se pasó de una fase inicial de reconocer los problemas e identificar los responsables en términos de culpa (“si la cabeza (el alcalde), no asume su responsabilidad que podemos esperar del resto”, si los funcionarios responsables de las temáticas no les importa esto (el Consejo Municipal de Política Social), que puede hacer la comunidad sola”), a una fase de reconocer el papel transformador de cada uno de los participantes, esto sin olvidar la complejidad y las restricciones de la realidades sociales, políticas y económicas de cada municipio.

De otro lado, cada jornada tuvo un proceso de retroalimentación y validación de los resultados obtenidos, de esta forma las discusiones y las eventuales decisiones adoptadas en el seno de las jornadas de trabajo fueron puestas nuevamente a prueba en reuniones de trabajo en cada uno de los municipios. Esto significó un aprendizaje importante para los participantes, en la medida en que inicialmente un cambio en el análisis o en la decisión inicial se consideraba un retroceso, sin embargo, poco a poco asumir nuevas argumentaciones y nuevas decisiones permitió comprender que existen diferentes puntos de vista y alternativas, y que en el diseño institucional es importante un equilibrio entre el establecimiento de unas normas, ya sean formales e informales, de manera específica y puntual y la flexibilidad y adaptabilidad de las mismas de acuerdo a contextos cambiantes.

De manera directa en los cuatro municipios del César y de manera indirecta en San Carlos el intercambio de experiencias fue enriquecedor en dos sentidos: el primero de ellos se refiere al reconocimiento de sus similitudes y diferencias que permiten superar la visión de tener una condición única, sin olvidar las especificidades, de tal forma que no se pueden aceptar generalizaciones ligeras y segundo en propiciar sinergias positivas especialmente por el mutuo incentivo en avanzar en el proceso de transformación de los Consejos Municipales de Política Social

Experiencias por municipio

La descripción de las experiencias por municipio intenta dar cuenta de los distintos caminos que tuvo el proceso en cada uno de ellos, por tanto no tiene el propósito de señalar o valorar los más exitosos sino destacar, cómo, desde diferentes perspectivas y condiciones se encontraron ventanas de oportunidad que permitieron los logros obtenidos, esto significa nuevamente rescatar un aspecto fundamental que tuvo en cuenta el equipo de acompañamiento y fue la flexibilidad de las estrategias adoptadas para actuar en consonancia con las dinámicas y las particularidades de cada municipio.

Municipio de San Carlos – Antioquia.

Capacidad de discutir sobre el proceso de violencia como punto de partida de la reconstrucción del tejido social.

El proceso de fortalecimiento del Consejo Municipal de Política Social del municipio de San Carlos se caracterizó por una amplia y constante participación de servidores públicos, representantes de la sociedad civil, concejales y candidatos a la alcaldía municipal para el periodo 2012-2015, lo cual aseguró la legitimidad e identificación del proceso como un esfuerzo de construcción política importante, y esto muy seguramente es lo más destacable de los logros alcanzados. Lo anterior unido al compromiso del Alcalde Municipal, permitió un adecuado desarrollo del proceso, sin embargo, siempre se argumentó que un obstáculo para consolidar

³⁸ Intervenciones de funcionarios y comunidad en el desarrollo de los seminarios taller. Ver *Informes de consultoría, memorias de los seminarios – taller Fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social.*

El equipo de acompañamiento jugó un papel importante en el conocimiento por parte de los municipios de las discusiones, dilemas y decisiones que se daban en cada uno de ellos.

las transformaciones esperadas era el corto periodo de gobierno, esta misma situación se presentó en Valledupar, César.

Los habitantes de San Carlos, a diferencia de los municipios del departamento del César, reconocen ampliamente el conflicto, tanto sus orígenes, actores, sus acciones y el impacto que ha tenido a nivel individual y comunitario. Este reconocimiento ha generado unos acuerdos fundamentales sobre los propósitos de vida en comunidad en al menos dos aspectos: la construcción de vínculos y lazos sociales que les asegure la no repetición, y retomar el camino de un desarrollo con mayores niveles de autonomía a partir del retorno digno y la recuperación de la vocación agropecuaria del municipio (Programa Promoción de la Convivencia, 2011).

La situación anterior permeó todo el proceso de reflexión alrededor del Consejo Municipal de Política Social, en la medida en que se asumió como un espacio privilegiado para aunar esfuerzos entre la administración municipal, la comunidad y los privados para articular acciones orientadas hacia los propósitos mencionados.

De otro lado, San Carlos mostró, a pesar de sus dimensiones, señales de un mayor desarrollo institucional, especialmente en lo que respecta a procesos de planeación, equipos de gobierno con un conocimiento especializado de los asuntos públicos, lo que permitió avanzar significativamente en el acompañamiento, esto a pesar de que se presenta, igual que en los cuatro municipios del César, debilidades en las carteras responsables de las políticas sociales, en términos de personal para soportar la complejidad de las funciones que esto conlleva.

Así mismo, respecto a la participación y organización comunitaria, se evidenció una mayor tradición y experiencia en estos aspectos, sin embargo, al igual que en los municipios del Cesar ésta se debilitó a partir del recrudecimiento de la violencia. No obstante, en San Carlos el fortalecimiento de la sociedad civil se asume como una condición fundamental para evitar la no repetición y por tanto el papel del Consejo Municipal de Política Social se considera un espacio esencial.

⁴⁰En los casos de San Carlos - Antioquia y Valledupar, César se presentaron elecciones atípicas por tanto los periodos de gobierno fueron inferiores a los cuatro años.

Municipio de Pueblo Bello - César.

Compromiso y participación en las reformas propuestas.

El proceso de fortalecimiento del Consejo Municipal de Política Social en el municipio de Pueblo Bello se caracterizó por su sostenibilidad y la apropiación del sentido de las reformas propuestas. En consecuencia, en el caso de Pueblo Bello fueron dos los factores que influyeron positivamente en la dinámica lograda: el compromiso de la Secretaría de Gobierno en cabeza del funcionario encargado de esta dependencia, la Comisaría de Familia y la Inspectora de Policía, quienes actuaron como líderes del proceso y la vinculación de representantes y líderes de la comunidad que contribuyeron a la reflexión y discusión de las prácticas institucionales y de la dinámica de la relación administración local y problemáticas sociales y acciones municipales, evidenciando las brechas existentes especialmente en lo que respecta a la población indígena, pero mostrando una tradición importante de acciones conjuntas entre la administración municipal y la comunidad.

De otro lado, el bajo desarrollo institucional referido a: la debilidad de los procesos de planeación, la insuficiencia de personal calificado, las pocas experiencias de gobierno por políticas públicas, e inoperancia de las instancias de participación; plantearon varios retos al proceso entre ellos lograr mayores conocimientos sobre gobierno y administración pública y a su vez proveer una caja de herramientas concretas y especializadas que permitieran superar algunas de las debilidades presentes.

Frente a este reto, el equipo de acompañamiento tuvo en la primera fase el mayor número de jornadas de asesoría y formación en Pueblo Bello, las cuales se dirigieron al equipo del Consejo Municipal de Política Social de manera general y otras se orientaron de manera exclusiva a los funcionarios públicos. De otro lado, se identificó una fortaleza importante como es la capacidad de trabajo en equipo por parte de sectores de la administración municipal que a su vez contrasta con su incapacidad para direccionar de manera estratégica la acción municipal. En este sentido, se realizó un trabajo de recomponer acciones de trabajo interinstitucional a partir de la identificación de metas que se consideraban de importancia especial dentro del Plan de Desarrollo, esto permitió evidenciar la importancia del Plan de Desarrollo como guía del gobierno municipal, pero especialmente, que el trabajo a este nivel genera mayores impactos de sus acciones. Este aprendizaje enfrentó al equipo de gobierno

a otros retos como la reconstrucción de las prioridades en el corto y mediano plazo, la necesidad de la organización de los consejos de gobierno entre otros y la revisión de la estructura presupuestal en función de las prioridades del Plan de Desarrollo.

Las experiencias de participación en el municipio de Pueblo Bello se reconocen como una fortaleza importante, especialmente aquellas que se han logrado desde los mismos intereses de la comunidad, sin la necesaria dirección o motivación por parte de la institucionalidad o a través de los instrumentos legales creados para la canalización de la participación. En este sentido, se evidenció que la gran mayoría de las instancias de participación no están creadas y no funcionan pero que existen sectores de la población y líderes comunitarios como interlocutores claves en diversos temas. El reconocimiento de esta situación permitió la vinculación cada vez mayor de líderes y sectores de la sociedad civil dentro del proceso de fortalecimiento del Consejo Municipal de Política Social, situación que permitió enriquecer de manera profunda la discusión y aportar nuevas perspectivas dentro de realidad municipal y del papel del Consejo Municipal de Política Social. Finalmente en este punto, es importante consignar cómo los participantes analizaron el impacto negativo que tuvo y los rezagos existentes de la violencia en el proceso de organización y participación comunitaria derivado del asesinato de varios líderes y servidores públicos frente a lo cual identificaron como reto la superación del miedo y la recuperación de la confianza en las instituciones para avanzar hacia la construcción de un futuro para los pueblobellanos (Programa Promoción de la Convivencia, 2011).

Municipio de Bosconia- Cesar.

Liderazgo de la comunidad y del Concejo Municipal. Bosconia. Cesar.

El proceso de fortalecimiento institucional del Consejo Municipal de Política Social de Bosconia estuvo marcado por tensiones generadas por dos hechos fundamentalmente: la falta de liderazgo y voluntad política por parte del Alcalde y el compromiso de representantes de la sociedad civil y la representación del Concejo Municipal. Estas situaciones produjeron en primera instancia, un análisis de la pertinencia de llevar a cabo el proceso por parte del Programa y más importante aún el análisis realizado por los diferentes actores de la sociedad civil y de la representante del Concejo Municipal del municipio de liderar la propuesta y comprometer a la administración municipal. Frente a ello, la decisión tomada de manera conjunta entre el equipo consultor y los participantes fue promover el compromiso de la Se-

cretaría Social como punto de enlace del proceso, lo que permitió avanzar en el mismo. Sin embargo, la falta de apoyo del Alcalde Municipal, siempre fue un elemento que dificultó el trabajo y no ha permitido hasta el momento avanzar en la implementación de las reformas.

En este punto, es importante analizar cómo la debilidad institucional, conjugada con una alta concentración en la toma de decisiones en la cabeza del gobierno municipal, esto es en los alcaldes o alcaldesas municipales, disminuye de manera contundente la capacidad institucional. En el caso de Bosconia, el nivel de especialización funcional de la administración municipal es bajo (sólo cuenta con tres secretarías: Social, y Administrativa y financiera, y Tránsito y el Departamento Administrativo de Planeación y Obras Públicas), que unido a un número insuficiente de funcionarios del nivel profesional que soporten las acciones no permite avanzar en los objetivos estratégicos de desarrollo propuestos. Por tanto, la actuación municipal queda reducida en la gran mayoría de los casos y en todos los municipios a acciones a nivel de proyectos o actividades desarticuladas unas de otras.

Frente a este escenario, los participante del proceso, valoraron la posibilidad de estructuración del Consejo Municipal de Política Social como un espacio de articulación de la acción municipal, pero a su vez como un espacio de construcción conjunta entre la administración y la comunidad, en la medida en que ésta reconoce la existencia de condiciones objetivas que explican la baja capacidad de la acción municipal, entre las cuales se cuenta las prácticas clientelistas, la baja vocación de servicio público entre otras (Programa Promoción de la Convivencia, 2011).

En este marco tres actores son los pilares del proceso en Bosconia: La representación del Concejo Municipal en cabeza de la Concejala Luz Marina Cárdenas, la Secretaria de Desarrollo Social, Damaris Castaño, y los representantes de ASOCOMUNAL, que dinamizaron desde sus diferentes escenarios de convocatoria y de participación, la vinculación de nuevos actores en el proceso. De esta manera, la experiencia de Bosconia muestra la importancia del rol de los alcaldes como motivadores y guías de la construcción de lo público, pero de igual forma que existen diversos caminos para avanzar y consolidar ejercicios democráticos de repensar la acción política en pro del bienestar general.

El Copey- Cesar.

Liderazgo de la administración municipal.

El proceso en El Copey, se caracteriza por un acompañamiento importante de la administración municipal y de sectores de la sociedad civil, que permitieron avanzar de manera significativa. Como elemento particular en el municipio de El Copey, durante el periodo de formación y asesoría se reunió el Consejo Municipal de Política Social en dos oportunidades, en las cuales, la participación de la sociedad civil fue importante en dos sentidos: el primero de ellos, a través de la interlocución efectiva con la administración municipal que permitió discutir asuntos de gran sensibilidad para toda la comunidad y el segundo, el fortalecimiento de la perspectiva de corresponsabilidad en la apropiación de los problemas sociales.

Sin embargo, la administración municipal reconoció que el ejercicio de la corresponsabilidad es un reto mayor para los procesos de gobierno y gestión municipal, en la medida en que la intensificación de las relaciones administración municipal y comunidad genera mayores niveles de exigencia a esta última en al menos tres aspectos: liderazgo y capacidad política para convocar a diversos sectores, promover consensos y trabajo conjunto entre los diferentes sectores; capacidad de gestión para soportar las decisiones y acuerdos logrados; capacidad para definir, ponderar y priorizar los escenarios de intervención, de tal forma que las acciones alcancen los efectos esperados en términos de incidencia política y generen las sinergias en pro del bienestar social y, es en este punto, donde se identifica la gran brecha entre las consideraciones de lo que puede ser un “buen gobierno” y las condiciones y medios existentes para lograrlo. En este sentido, la frustración frente a la falta de elementos mínimos, como líneas telefónicas o conexión a internet, se profundiza con la falta de personal calificado, la alta rotación de los equipos de gobierno, y con las prácticas políticas ajenas al servicio público en los diferentes niveles de la administración pública.

Estas consideraciones son de gran importancia en el análisis de los procesos de fortalecimiento institucional, por ejemplo, la alta rotación del funcionario responsable de la Secretaría de Gobierno (tres secretarios en dieciocho meses). Este fue uno de los aspectos que retrasó el proceso en El Copey, inicialmente realizando el trabajo de sensibilización al nuevo secretario de gobierno, quien lideró el mismo, y finalmente en el momento de la implementación, donde se produjo un nuevo cambio de secretario de gobierno. Este escenario evidencia una de las situaciones más complicadas que viven la gran mayoría de los municipios del país, la cual se recrea con los cambios de gobierno propios de la alternancia en el poder de sistemas democráticos, y es, la ausencia de memoria institucional que se explica en menor medida por la inexistencia de sistemas de información, pero especialmente por no contar con un núcleo básico de servidores públicos que preserven la memoria y el aprendizaje institucional.

Teniendo en cuenta esta situación durante el acompañamiento proceso fue fundamental para el Programa Promoción de la Convivencia, no sólo la vinculación de líderes y sectores de la sociedad civil que cumplieran un papel importante en el sostenimiento de fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social, sino de aquellos actores en el escenario político que tenían intereses de participar en el proceso electoral.

Municipio de Valledupar- - Cesar

Participación de diversos sectores institucionales

El municipio de Valledupar, el más grande los municipios donde se desarrolló el proceso, es uno de los que presentó mayores problemas en su inicio pero con resultados importantes gracias al liderazgo de la Gestora Social como responsable del Consejo Municipal de Política Social, quien, identificando las grandes debilidades del espacio de participación inició un proceso de sensibilización frente al equipo de gobierno lo que generó dinámicas importantes no sólo en el nivel del equipo de gobierno municipal sino en el nivel profesional en los diversos sectores de la administración municipal.

Como se anotó en el análisis de las líneas de base, el Consejo Municipal de Política Social de Valledupar no contaba con la participación de la sociedad civil, sólo ésta estaba representada por la Pastoral Social, y ello porque se consideraba que el Consejo Municipal de Política Social era, en esencia, una instancia de coordinación interinstitucional, dicha situación dificultó la participación de la sociedad civil en el proceso de formación y asesoría, por tanto el trabajo en Valledupar se dio en el plano institucional pero con grandes resultados en términos de la reflexión sobre este aspecto que conllevó a una transformación importante del Consejo Municipal de Política Social, la cual se evidenció en la primera sesión del Consejo en el año 2011, donde la participación de la población desplazada, de los maestros, de la comunidad LGBTI, de las comunidades indígenas entre otros sectores, señaló un cambio en la dinámica del Consejo que se espera sea consolidada en función de las acciones de construcción democrática y de paz.

⁴¹El Consejo Municipal de Política Social estaba compuesto por un Comité Técnico del cual hacían parte los profesionales designados por las diferentes instituciones del orden municipal, departamental y nacional. Para el funcionamiento del Consejo este Comité significó avances importantes, sin embargo, se consideraba que su acción era limitada por la poca capacidad decisoria, que éste tenía.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pueden destacar tres momentos del desarrollo del proceso en Valledupar: en un primer momento se inició con el Comité Técnico, sin embargo ya existía un gran desgaste en la capacidad de convocatoria ocasionada por la falta de direccionamiento de la administración municipal que no permitió avanzar en este sentido. Un segundo momento, se da alrededor de los Seminarios-taller que da como resultado las principales propuestas de transformación del Consejo Municipal de Política Social, y un tercer momento en la labor de acompañamiento en la implementación de parte de las reformas. En este periodo se vinculó un grupo importante de servidores públicos como responsables y líderes de los diferentes comités que soportaran las responsabilidades de los secretarios de despacho.

De igual manera, el proceso en Valledupar demostró dos cosas de gran importancia para los procesos de fortalecimiento institucional: por un lado, la necesidad de coordinación y de diálogo intersectorial como base de las acciones conjuntas, las cuales no sólo se logran en la cúpula de la administración sino en los niveles intermedios, y por otro lado, el acompañamiento para la transformación de representaciones y prácticas en la administración municipal. Finalmente y teniendo en cuenta la trayectoria del proceso en los diferentes municipios se pueden identificar las siguientes conclusiones:

Los procesos de desarrollo institucional requieren de un fuerte liderazgo y voluntad política por parte de los mandatarios locales. Sin embargo, no debe considerarse una condición insalvable para avanzar, en ese sentido el proceso adelantado por el Programa Promoción de la Convivencia demostró que en los casos donde existe el apoyo de otros sectores institucionales y especialmente si existe el apoyo de sectores de la sociedad civil, éstos se pueden convertir en la base para generar nuevos compromisos y aunar esfuerzos para lograr mayor compromiso de los mandatarios. Lo anterior que la identificación de espacios de transformación institucional es una tarea constante del asesor, consultor y facilitador y que por tanto no existen recetas claramente establecidas para alcanzar los logros propuestos.

Como consecuencia de la debilidad institucional de nuestros municipios, que como se mostró no está relacionada de manera proporcional, tamaño /desarrollo institucional, los procesos de sostenibilidad deben soportarse tanto en los líderes y representantes de la sociedad civil como en aquellos servidores públicos que tienen una representación política o ejercen funciones de orden administrativo, relativamente de manera permanente.

El Consejo Municipal de Política Social se asume como una apuesta importante en términos organizativos y en términos de incidencia política, en primera instancia porque se reconoce su potencial como espacio de diálogo, coordinación y articulación, y en segunda instancia, por la posibilidad de construcción de un futuro conjunto que fomente la justicia y la equidad, sin embargo, todos los participantes consideran que su viabilidad depende en gran medida de un adecuado empalme que permita que los próximos gobiernos locales asuman dicha apuesta.

3. BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS.

3.1 BUENAS PRÁCTICAS.

Esta sección tiene como propósito señalar las buenas prácticas y los retos surgidos en el proceso de fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social en dos niveles: el primero de ellos, hace referencia a los procesos de asesoría y acompañamiento y el segundo, al proceso mismo de fortalecimiento los Consejos Municipales de Política Social.

3.1.1 Proceso de asesoría y acompañamiento.

Frente al proceso de asesoría y acompañamiento se pueden destacar tres elementos de éxito: el reconocimiento de la realidad territorial y de las profundas tensiones que encierran los procesos de fortalecimiento institucional, la importancia del proceso sobre los resultados, el intercambio de experiencias y la flexibilidad de acuerdo al contexto y la evaluación permanente del proceso.

El reconocimiento de la realidad territorial y de las profundas tensiones que encierran los procesos de fortalecimiento institucional.

Este aspecto señala la necesidad de partir de un análisis profundo del contexto donde se van a desarrollar las acciones de asesoría y acompañamiento en el campo del desarrollo institucional, el cual debe comprender la complejidad de los procesos políticos, económicos, institucionales y sociales. Los elementos que aporta este análisis en el logro de los objetivos propuestos en términos de desarrollo institucional son al menos tres:

- Generar un espacio de diálogo sincero entre los asesores y facilitadores y los partícipes del proceso. El diálogo sincero se enmarca en considerar que los objetivos propuestos del proceso deben ser ponderados a la luz, tanto de los elementos de contexto como de las condiciones objetivas de la realización del proceso de asesoría, esto es, que las dificultades de los gobiernos municipales y sus retos de desarrollo institucional tienen componentes de causalidad que recaen bajo la responsabilidad de los actores locales, pero que a su vez, existen elementos de causalidad de orden estructural sobre los cuales no pueden incidir de manera directa. Adicionalmente, señalar cómo las condiciones del proceso de asesoría (equipo humano, tiempo, metodologías, medios, disponibilidad, entre otros),

señalan alcances del mismo, esto con el fin de definir claramente expectativas y responsabilidades frente a las mismas.

- Señalar, a la luz de las tensiones existentes, que los compromisos frente a los propósitos de desarrollo institucional, no recaen exclusivamente, en los órdenes institucionales, sino que estos son generados, y en especial, los de mayor impacto por la misma sociedad civil en la medida en que permite recomponer la relación estado/sociedad civil, en virtud de la recuperación de la jerarquía entre poder constituyente y poder constituido, esto es, que el gran transformador del estado y de sus formas institucionales es la misma sociedad y no el estado mismo. En este sentido, la construcción democrática y la construcción de paz sólo pueden ser asumidas desde una nueva mirada de la política como espacio de construcción colectiva de lo común.
- Analizar con una mirada crítica, los escenarios de oportunidad que existen para lograr los objetivos de desarrollo territorial y los planes de vida. Estos escenarios o ventanas de oportunidad que pueden darse en los órdenes institucional, social, político o económico, deben identificarse y aprovecharse desde la perspectiva de la construcción política basada en el desarrollo de la autonomía y la democracia, de tal forma que puedan generarse diálogos constructivos en las diferentes esferas y niveles de poder, sin desconocer que el encuentro de proyectos de futuro basados en estos principios lejos de ser armónicos pueden estar caracterizados por la confrontación y la existencia de profundas divergencias, pero que deben ser abordados sin las opciones de violencia como históricamente se ha vivido en nuestro país.

Por tanto, la construcción democrática de proyectos de futuro en el marco de las autonomías territoriales, se da en los escenarios políticos que permitan la transformación de órdenes de exclusión, dominación y explotación originadores de la violencia. En ese sentido, se asume como posible la realización del primer principio de nuestra Carta Política de 1991 en su artículo No. 1.

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

La importancia del proceso sobre los resultados.

Espacios de participación y reconcomiendo de la autonomía, ejes claves del proceso.

Los procesos de asesoría y consultoría en fortalecimiento institucional, se enfrentan hoy a una mirada dominante, dónde el resultado y el producto se convierten en el parámetro de medición del éxito y del fracaso. Sin embargo, el Programa Promoción de la Convivencia ha definido, sin descuidar la búsqueda de los resultados y los productos, que existe una importancia superior en la dinámica de los procesos como fuente de valoración tanto de los resultados y productos, como de los procesos mismos.

En esta medida, la realización de los principios de la asesoría (Ver apartado 1.1) se constituyeron en eje clave del proceso de la misma y del acompañamiento y, explican de manera importante los logros alcanzados. De esta forma, el compromiso de las autoridades locales, la generación de espacios donde primara la participación y la deliberación, la valoración de los diversos saberes y formas de aprendizaje, el respeto de la autonomía y la superioridad del interés general, permitieron a lo largo del trabajo una revalorización de la política en su sentido agregativo y la sensibilización sobre las posibilidades de transformación en el aquí y en el ahora.

En este marco, aunque se obtuvieron los resultados esperados que se concretan en la existencia de nuevos marcos normativos y organizativos, así como en los planes de acción formulados, los participantes del proceso, concuerdan en que éstos son sólo puntos de partida y que el reto de transformación de los Consejos Municipales de Política Social hasta ahora comienza, pero que sin lugar a dudas esto debe estar soportado en una nueva forma de ver la política, de asumir el carácter público de los asuntos públicos (marco de derechos y deberes, la corresponsabilidad, los principios de la función administrativa, entre otros), del ejercicio de autonomía, de la búsqueda de formas democráticas de decisión que superen los mecanismos de votación y la regla de la mayoría.

De otro lado, la preponderancia del proceso sobre los resultados, evidenció debilidades en la propuesta inicial del plan de asesoría y acompañamiento, que permitieron ser superadas de manera oportuna. Algunas de estas debilidades fueron la temporalidad, que explicó su posterior ampliación, la identificación de los consejeros de política social como los participan-

tes más importantes dentro del proceso, criterio que fue variado con la inclusión de otros actores, tanto como futuros consejeros (representantes de la sociedad civil) o como actores claves en términos de sostenibilidad (funcionarios de diversos órdenes, candidatos y precandidatos a las alcaldías municipales, entre otros).

El intercambio de experiencias

Intercambio de experiencias

La oportunidad dada dentro del proceso de asesoría, del encuentro de los participantes de los diferentes municipios enriqueció de manera positiva el desarrollo de la consultoría por las siguientes razones:

- Los participantes evidenciaron que los desarrollos institucionales, no están sujetos exclusivamente al tamaño de los municipios definidos en términos de población o disponibilidad presupuestal, si no que existen otras variables de gran peso como: la cultura política, la vocación al servicio público, el conocimiento sobre asuntos públicos, los marcos normativos que definen una centralización importante en la toma de decisiones, los cuales contribuyen a explicar los diferentes desarrollos institucionales.
- Contrastar las experiencias de gobierno municipal sobre el abordaje de problemas sociales en el marco del análisis de los procesos de participación, como a nivel de programas y proyectos.
- El encuentro de servidores públicos alrededor de la participación, el reconocimiento a la diferencia y al ejercicio pleno de la ciudadanía permitió resaltar la subordinación que debe existir entre posiciones ligadas a las personas y los programas de gobierno y el posicionamiento que deben adoptar los funcionarios públicos dentro del marco constitucional y legal.
- Plantear el reto de cerrar la brecha entre los discursos formales y las prácticas cotidianas, en este sentido los ejercicios de reflexión llevaron a identificar por parte de los participantes la existencia de una gran brecha entre los discursos planteados por cada uno de ellos y sus propias prácticas. En esta medida, se presentó como gran reto, el fortalecimiento de los espacios de deliberación como condición del desarrollo de los discursos y a su vez la

necesidad de la transformación de las prácticas cotidianas como motores del cambio social.

Evaluación permanente y flexibilidad, dos pilares de éxito dentro de los procesos de desarrollo institucional

Uno de los aprendizajes más importantes frente al direccionamiento del proceso fue mantener estrategias de evaluación permanente que se realizaron básicamente en tres esferas: la primera de ellas al interior del equipo del Programa Promoción de la Convivencia, la segunda entre el Programa y los grupos de trabajo de cada uno de los municipios y finalmente la tercera entre el Programa y los responsables del acompañamiento a la ejecución de la propuesta en cada uno de los municipios, las cuales suministraron información importante para ajustar el proceso de acuerdo a las dinámicas municipales. Lo anterior se conjugó de manera afortunada con la capacidad del Programa, en términos de flexibilidad, de adaptar sus estrategias en función del mismo proceso, esto necesariamente debe ser leído como un elemento de coherencia y consecuencia y en ese sentido del acierto del Programa Promoción de la Convivencia de priorizar el proceso sobre el resultado y de la necesidad de la construcción democrática como uno de los caminos de para la construcción de paz.

Generación de cambios en las prácticas

Uno de los aspectos reconocidos por los participantes que generaron de manera importantes cambios tempranos fue la coherencia entre las enunciaciones, discursos y análisis realizados por el equipo asesor y las prácticas del proceso, esto está en profunda relación con la vivencia de los principios de la consultoría, sin embargo, parece importante explicitar algunas prácticas:

- El reconocimiento de los participantes como sujetos políticos, esto es reconocerlos en el marco del despliegue de su autonomía y su particularidad.
- El establecimiento de normas de respeto al otro, en términos de puntualidad, cumplimiento de los compromisos en el marco de la corresponsabilidad, trato entre iguales sin olvidar las particularidades.

⁴² En este punto es importante destacar como los participantes del municipio de Valledupar, en su gran mayoría funcionarios, reconoció la importancia de los procesos de participación comunitaria y especialmente la participación de la sociedad civil en el Consejo Municipal de Política Social.

- Establecimiento de normas de deliberación y de decisión colectiva ligadas a la construcción de consensos más que a estrategias de negociación o de votación bajo la regla de la mayoría.
- Reconocimiento de las diferentes dinámicas municipales ajustando las estrategias metodológicas.
- Realización de los seminarios – taller con los documentos públicos vigentes, esto es con los planes de desarrollo, los presupuestos municipales, los planes operativos anuales de inversión, entre otros. Esta práctica generó varios efectos de importancia siendo el más relevante el acercamiento y apropiación de documentos públicos que se asumen equivocadamente como de circulación restringida.

3.1.2 Nuevos Consejos Municipales de Política Social.

Las propuestas para el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social, se recogieron alrededor de dos instrumentos: un nuevo marco normativo y organizativo plasmado en proyectos de decreto de reforma de los Consejos Municipales de Política Social y los planes de acción.

Estos dos instrumentos, pero especialmente los proyectos de decreto recogen las discusiones dadas a la luz de las tres triadas sugeridas para la comprensión de la complejidad de los procesos de gobierno y desarrollo territorial. En este sentido cabe recordar que son tres: primero, el gobierno territorial en el marco de las relaciones que se construye entre las concepciones y los mecanismos operativos que definen el territorio, la autonomía territorial y una estructura de descentralización del estado; la realidad territorial en el marco de las discusiones sobre desarrollo, participación democrática y su configuración con los proyectos de futuro territorial y finalmente en la tercera triada, se analizan los instrumentos de intervención. Esto es, se analiza el campo de las políticas públicas como instrumentos de intervención, instrumentos de gobierno y fundamentalmente instrumentos de transformación desde el marco de la autonomía territorial.

Teniendo en cuenta lo anterior se exponen de manera concreta las transformaciones propuestas para los Consejos Municipales de Política Social.

- Definición de la naturaleza y misión de los Consejos Municipales de Política Social y determinación clara de su competencia.

En este aspecto son tres los elementos que deben ser destacados: primero; la competencia del Consejo Municipal de Política Social respecto a la política social, en ese sentido se analiza, desde la perspectiva legal y de la complejidad de la política social en el territorio, la competencia del Consejo Municipal de Política Social, la cual es más amplia y no está sujeta exclusivamente a los asuntos relacionados con la población infantil y adolescente.

En relación al análisis legal, las responsabilidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la definición de funciones y competencias en el orden territorial implica mayores competencias respecto a la política social orientadas a la búsqueda del bienestar general de la población, especialmente aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad. Desde el análisis conceptual y de contexto, abordar la problemática social a partir de la política social significa superar enfoques de focalización, sectorización y análisis, que desarticulan la realidad social y que conllevan a escenarios de fragmentación social.

El segundo elemento, está ligado a la definición de sus funciones en las cuales se tuvieron las siguientes consideraciones: en primera instancia el marco legal define como la función esencial de los Consejos Municipales de Política Social, la articulación funcional de las entidades del orden nacional y territorial en torno a la política social, y en los casos en que no exista un centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asume la coordinación del Sistema de Bienestar Familiar (Art. 207 Ley 1098 de 2006). En segunda instancia, a partir del mapa institucional de los municipios, caracterizado por la existencia de diversas instancias de participación con responsabilidades específicas respecto a la política social, ya sea de orden sectorial, poblacional o funcional (por ejemplo, Consejos Municipales de Juventud, Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Juntas Municipales de Educación, Comités territoriales de justicia transicional), se cuestionó acerca del papel que debía jugar y las relaciones que debía establecer el Consejo Municipal de Política Social con las demás instancias municipales, sin generar o profundizar situaciones de duplicidad o ambigüedad de las funciones o competencias, por tanto se definió el papel de asesor del gobierno municipal al Consejo Municipal de Política Social en materia de política social y promotor del fortalecimiento de estas instancias.

El tercer elemento y último se refiere al enfoque y propósitos finales de la política social, en este sentido se reafirma la política social como un instrumento clave en la realización del estado social de derecho, por tanto su enfoque está ligado al enfoque de derechos, que supera la visión de la política social como oferta de bienes y servicios y la totalidad de los municipios optaron por señalar el enfoque diferencial reconociendo sus bondades y riesgos.

De esta forma la misión señalada a los Consejos Municipales de Política Social quedó consignada de manera general así:

El Consejo Municipal de Política Social es la máxima instancia asesora y articuladora de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales del municipio de _____ y de todas aquellas acciones de gobierno orientadas al desarrollo social y al restablecimiento de derechos de poblaciones en situación de vulnerabilidad. La política social cumplirá los principios que orientan el Estado Social de Derecho y en especial el enfoque de derechos y el enfoque diferencial como eje de la política social.

- **Recomposición de los participantes a los Consejos Municipales de Política Social.**

Bajo la definición del Consejo Municipal de Política Social como una instancia de carácter mixto, en la cual participa administración pública, los organismos de control y restablecimiento de derechos y la sociedad civil, la principal novedad se presentó en la definición clara y precisa de las condiciones de participación de la sociedad civil tanto en los Consejos Municipales de Política Social como en sus comités o mesas de trabajo. De esta forma, algunas de las propuestas realizadas y aceptadas fueron las siguientes:

- Ampliación de la participación de la sociedad civil a diferentes sectores como los representantes de grupos étnicos, la población de la comunidad LGBT, jóvenes, representantes de los maestros y padres de familia, del sector gremial, entre otros.
- Definición de la participación de un delegado de cada una de las instancias de participación creadas en el municipio, este delegado en ningún caso debe ser funcionario público, esta norma tiene como propósito promover la organización de estas instancias, validarlas en el escenario municipal y respetar los procesos de elección ya establecidos. Por ejemplo, la representación de los jóvenes debe ser definida por el Consejo Municipal de Juventud, que tiene unas funciones y unas normas específicas de elección y representación.

- Finalmente se plantea la participación del tercer sector o del sector privado como invitados a los Consejos de Política Social, esto con el fin de preservar y proteger la autonomía en la toma de decisiones públicas, especialmente en aquellas circunstancias donde el sector privado tiene una fuerte injerencia y participación en procesos sociales derivados de criterios de gobernanza empresarial.

La adopción de las propuestas en cada municipio difiere en especial en el tema de la representación de la sociedad civil, en la medida en que algunos sectores de la población por la misma realidad municipal no se visibilizan o tienen bajos niveles de organización como el caso de los sectores de la población LGBT, la cual fue incluida con representación en el Consejo de Valledupar pero en el caso de Pueblo Bello o El Copey no.

- **Definición de una organización interna con claridad en los roles, funciones y responsabilidades.**

Gráfica No. 6
Organización interna Consejo Municipal de Política Social



SISTEMATIZACION: FORTALECIMIENTO DE CONSEJOS MUNICIPALES DE POLITICA SOCIAL

Municipios de Bosconia, Pueblo Bello, El Copey y Valledupar

Consultora: Jenny Elisa López R

Las propuestas en estos aspectos fueron las siguientes:

- La organización interna de los Consejos Municipales de Política Social se definió en cuatro niveles: el alcalde o la alcaldesa municipal quien lo preside, la secretaría técnica, los comités o mesas de trabajo y finalmente la participación de la sociedad civil, soportada en las diversas instancias de participación.
- La definición de la Secretaría Técnica, cuya responsabilidad recae en un miembro del gobierno municipal, esto es la cabeza de una secretaría o departamento administrativo o en su defecto en un funcionario del nivel directivo de la alcaldía municipal como en el caso de Valledupar donde recae en la Jefe de la Oficina de Gestión Social. Las funciones de la secretaría técnica se relacionan con dar el soporte técnico y logístico del Consejo Municipal de Política Social en este sentido desarrolla las siguientes funciones:
 1. Apoyar al Alcalde (sa) municipal en la convocatoria del Consejo Municipal de Política Social
 2. Llevar la gestión documental y de archivo del Consejo Municipal de Política Social. que incluye registro de asistencia, actas, planes de acción, informes, entre otros.
 3. Realizar el seguimiento de cada una de los comités que conforman el Consejo.
 4. Direccionar y asesorar la formulación, implementación y seguimiento de los planes de trabajo de cada uno de los Comités.
 5. Asignar las responsabilidades a cada una de los Comités en el marco de sus competencias.

6. Preparar la agenda de trabajo de cada sesión del Consejo Municipal de Política Social.
 7. Consolidar los informes de todo orden que deben ser presentados al Consejo de Política Social.
 8. Promover la articulación de los comités.
 9. Realizar el seguimiento de las recomendaciones y conceptos emitidos por el Consejo y producir los documentos que consoliden el análisis del impacto de su labor.
- La organización de mesas y comités de trabajo. Para lograr mayor operatividad al Consejo Municipal de Política Social, éste se organizó por mesas y comités de trabajo que en su definición intentaron recoger las discusiones y reflexiones alrededor de las problemáticas sociales y sus formas de intervención. En este sentido, algunas mesas o comités avanzan en una mirada más integral de abordar los problemas o retos sociales como las mesas de familia y sociedad o las relacionadas con los procesos de violencia, reconstrucción del tejido social y construcción de paz, otras sin embargo, continúan con la perspectiva sectorial como las de salud y educación.

Algunas de las mesas propuestas son las siguientes:

Comité de Familia y desarrollo humano. El Comité de familia y sociedad tendrá competencia sobre todos los asuntos relacionados con el bienestar de la familia, el desarrollo pleno de los miembros que la conforman en el marco del respeto de las particularidades propias de cada etapa del ciclo vital (infancia, adolescencia, juventud y tercera edad), de su opción de género y de su condición de discapacidad. Por tanto velará por la protección y restablecimiento de derechos.

Comité de Salud. El Comité de salud tendrá competencia sobre los asuntos relacionados con la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y asegurar un ambiente saludable consolidando la perspectiva de la salud como un derecho social.

Comité de Educación, Cultura y Deporte. El Comité de educación, cultura y deporte tendrá como competencia los asuntos relacionados con el acceso oportuno y con calidad a la educa-

ción, la cultura y el deporte para contribuir al desarrollo integral de la sociedad de Valledupar en el marco del respeto, la solidaridad y la dignidad humana.

Comité de Hábitat y medio ambiente. El Comité de Hábitat y medio ambiente tendrá competencia sobre los asuntos relacionados con el desarrollo territorial, la generación de un hábitat digno y en armonía con el medio ambiente. En esta medida aborda los temas medio ambientales, de vivienda digna y servicios públicos.

Comité de conflicto retorno reconstrucción del tejido social El Comité de conflicto y reconstrucción del tejido social tendrá competencia sobre los asuntos relacionados con la situación de conflicto, la superación de sus secuelas en el marco de la reconstrucción del tejido social como alternativa para lograr la paz, justicia, la reparación y la reconciliación.

Comité de generación de ingresos y prosperidad. El Comité de generación de ingresos y prosperidad tendrá competencia sobre aquellos asuntos que contribuyan a garantizar el desarrollo económico del municipio, a través del fomento de los diferentes sectores productivos, de la promoción de empresa y la generación de empleo y formación del capital humano.

Respecto al funcionamiento de las mesas o comités de trabajo, estos quedaron bajo la coordinación del responsable directo de una secretaría o departamento administrativo o en su defecto en un funcionario del nivel directivo, lo cual tiene como propósitos: generar responsabilidades claras del equipo de gobierno con relación a los Consejos Municipales de Política Social, cada mesa o comité cuenta con respaldo en la toma de decisiones, cada jefe de cartera moviliza el soporte técnico para el desarrollo de las actividades de las mesas o comités.

Las funciones más importantes de los comités o mesas técnicas están orientadas a:

1. Proponer al Consejo Municipal de Política Social la formulación, implementación y seguimiento de los planes, programas y proyectos.
2. Promover la participación activa de la sociedad civil en los procesos de formulación, implementación y seguimiento de las políticas Públicas, programas y proyectos.
3. Promover el control social de las políticas públicas de su competencia.

4. Generar los espacios de discusión y reflexión sobre las problemáticas y necesidades sociales competencia de los comités.
5. Recomendar al Consejo Municipal de Política Social los criterios de inclusión y exclusión de los beneficiarios de programas y proyectos sociales.

• **proceso de deliberación y decisión que comprende la definición de los quórum.**

La totalidad de los Consejos Municipales de Política Social no contaban con normas sobre deliberación y decisión y aunque las reflexiones avanzaron de manera significativa en analizar las ventajas y desventajas de la regla de la mayoría se consideró que era lo más operativo. Sin embargo, se establecieron quórum que determinan las condiciones para la deliberación y la decisión, de esta forma en los cinco municipios se adoptaron los siguientes quórum:

Quórum deliberatorio: El Consejo Municipal de Política Social y sus Comités contarán con quórum deliberatorio con la presencia de la tercera parte de sus miembros.

Quórum decisorio: El Consejo Municipal de Política Social y sus Comités podrán contar con quórum decisorio con la presencia de la mitad más uno de sus miembros.

3.1.3 Planes de Acción

La formulación de los planes de acción se fundamentó en el reconocimiento y validación de los procesos de planeación realizados en el municipio, por tanto, la base fundamental de los planes de acción fueron el plan de ordenamiento territorial, el plan de desarrollo, los planes indicativos, el presupuesto municipal y el plan operativo anual de inversiones.

La realización del plan de acción, entonces inició con una validación de las problemáticas propuestas en estos documentos; como resultado del ejercicio en los cinco municipios, se evidenció un acuerdo generalizado sobre las problemáticas existentes pero a su vez un gran desconocimiento sobre los contenidos de las acciones a nivel de objetivos, planes, programas y proyectos para su superación. En consecuencia una de las reflexiones centrales se realizó respecto a la utilidad de la planeación en la orientación de los procesos de gobierno y en este sentido como un instrumento clave para el Consejo Municipal de Política Social.

Teniendo en cuenta lo anterior los planes de acción se estructuraron en tres niveles, que recogen los insumos de planeación establecidos: Un nivel estratégico que recoge los objetivos de largo y mediano plazo establecidos en los planes o esquemas de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo, un nivel de planes y programas que recoge el plan plurianual de inversiones, los planes indicativos y el plan operativo anual de inversiones y un nivel operativo bajo el esquema de proyectos.

Este ejercicio más que proponer nuevas acciones, se asumió como una labor de conocimiento y apropiación de estos instrumentos de planeación y el establecimiento de criterios de priorización de las acciones del Consejo Municipal de Política Social.

Finalmente, es importante reconocer que estos logros deben ser valorados y ponderados en los contextos propios de la administración pública colombiana, donde hay primacía de respeto a los mandatos legales, más que interés en el desarrollo de procesos sustantivos, donde los marcos institucionales del Estado frente al territorio están lejos de reconocer la realidad territorial, y donde existe una gran tarea de construcción de ciudadanía y democracia como eje transformador de la sociedad, estos son los grandes retos que se deben encarar.

3. 2 LECCIONES APRENDIDAS

El proceso de fortalecimiento institucional evidenció la posibilidad de mejorar tres aspectos esenciales: la definición del tiempo para adelantar las acciones de fortalecimiento institucional, la generación de estrategias de acompañamiento en los procesos de implementación y desarrollo de las propuestas de cambio y la generación de estrategias de sostenibilidad.

Respecto a la adecuada definición del periodo de tiempo debe tenerse en cuenta que los procesos de fortalecimiento institucional se dan al menos en tres momentos: un primer momento, en el cual se concibe y diseña la propuesta, la cual de ser de carácter participativo, una segunda etapa que incluye los momentos de reflexión y de proposición de cambios y finalmente una etapa de implementación y desarrollo de los cambios. Cada uno de estos momentos se da el marco de las dinámicas municipales, por tanto los tiempos deben estar fijados en virtud de las mismas. El Programa Promoción de la Convivencia fijó inicialmente un periodo corto para adelantar las acciones de fortalecimiento institucional que pronto fue modificado en función de los procesos de acompañamiento para la implementación de los cam-

bios propuestos. Sin embargo, la ampliación del periodo de acompañamiento es percibido por la gran mayoría de los actores como insuficiente en relación con los objetivos propuestos y sus capacidades actuales de desarrollo institucional.

En cuanto a la generación de estrategias de acompañamiento a la implementación y desarrollo de las propuestas de cambio, éstas deben tener en cuenta los tiempos del proceso político y del gobierno para definir la oportunidad de los mismos. En este sentido, la experiencia de fortalecimiento de los consejos municipales de política social mostró que algunos resultados propuestos como la formulación de planes de acción de las mesas y de los comités de trabajo no era viable en la medida en que los gobiernos locales estaban el último semestre de sus periodos y por tanto su realización no tenía relevancia para ellos. En consecuencia el Programa propuso nuevas tareas en el acompañamiento en esta fase, que se concentraron en la socialización y apropiación de los cambios realizados a los marcos normativos y organizativos de los Consejos Municipales de Política Social.

Finalmente, la preocupación central del Programa frente a la implementación se centró en la generación de estrategias de sostenibilidad teniendo en cuenta el proceso electoral y los cambios de gobierno en el nivel territorial. En este sentido, no sólo es importante la identificación de actores relevantes con una clara trayectoria en procesos de organización y representación de la sociedad civil, especialmente quienes están vinculados a los procesos de organización de la sociedad civil y a los procesos políticos locales y regionales; sino que es de vital importancia la identificación de los canales más efectivos para su contacto. En este aspecto, el Programa y los participantes de las acciones de fortalecimiento institucional identificaron de manera conjunta a los precandidatos a las alcaldías municipales como actores claves para participar en el proceso, para ello se realizó un proceso de convocatoria dirigido especialmente a los partidos y movimientos políticos, a través de los directorios o sus delegados regionales, no obstante, la debilidad de los directorios y la poca institucionalidad de algunos de los movimientos políticos explica la baja participación de los precandidatos de los municipios de Pueblo Bello, El Copey y Valledupar.

4. CONCLUSIONES

El proceso de fortalecimiento institucional de los Consejos Municipales de los municipios de Pueblo Bello, Bosconia, El Copey, Valledupar y San Carlos fue sin lugar a dudas una oportunidad de conocer y reconocer los retos que enfrenta el país en la construcción de paz y de una sociedad democrática, por tanto finalmente queremos señalar algunas conclusiones generales que se derivan del proceso y que se constituyen a su vez en estos retos:

- Los procesos de desarrollo institucional encierran una gran complejidad, por tanto su diseño y desarrollo implica reconocer que son procesos políticos donde la institucionalidad es una dimensión de la dinámica de las relaciones de poder y representa un orden establecido en un momento determinado. En este sentido, la definición del alcance y los objetivos de desarrollo institucional están ligados al nivel de estructuralidad de las problemáticas identificadas. En este marco, el proceso de fortalecimiento institucional de los Consejos Municipales de Política Social mostró que fortalecer la capacidad política y de gestión de los Consejos, así como de la administración municipal en la orientación de los procesos de desarrollo desde el territorio exige, tanto el fortalecimiento de capacidades locales como un cuestionamiento profundo de las bases de la estructura institucional propuesta en términos de descentralización en Colombia, esto con el fin de no aumentar la brecha entre competencias funciones y responsabilidades y la capacidad económica, política e institucional para responder a las mismas y de esta manera menoscabar la legitimidad institucional.
- La profundización de la democracia como base de la construcción de paz, se muestra como una condición sine qua non, para generar procesos de fortalecimiento institucional, esto implica reconocer la capacidad de la sociedad de generar sus proyectos de futuro, fortalecer los discursos y prácticas de autoreconocimiento y por tanto, ampliar las capacidades autogestionarias para la resolución de conflictos y de concreción de sus proyectos colectivos de futuro, que pasa por la construcción de alternativas de organización económica y social. En esta medida, la perspectiva de desarrollo o de proyecto de futuro debe ser ampliada y por tanto el papel de la política social, esto es del estado, debe ser redimensionada en tanto sus características principales hoy, focalización, segmentación, centralización y sectorialización del direccionamiento y aplicación territorial, las cuales riñen con las condiciones reales de logro de propósitos de vida desde el territorio.

- La concertación y articulación de las acciones de la sociedad civil y sus formas organizativas, el estado, los privados en función de construcción de la paz y la democracia requiere tanto de espacios institucionales como los consejos municipales de política social pero fundamentalmente requiere de transformaciones en los órdenes de concepción y prácticas de la política, donde ésta recupere su valor agregativo como el espacio de construcción de lo común y de los proyectos de futuro. En esta medida la democracia supera sus bondades como arreglo formal para la toma de decisiones colectivas y se constituye en eje de la paz y la justicia social, esto último es sin lugar a dudas el escenario que ofrece el territorio y sus diversas realidades.
- Los Consejos Municipales de Política Social evidenció una falta de interés público en los asuntos municipales y una marcada ausencia de liderazgo tanto en el sector público como en la sociedad civil para dar salida a sus problemas. De esta forma los funcionarios (el caso de los secretarios municipales), se ocupan de los asuntos administrativos pero no son agentes dinamizadores de los proyectos de desarrollo municipal, lo cual deja un vacío en la medida en que se cumple la norma pero no se atiende el problema, esta ausencia de liderazgos como se evidenció en los cinco municipios está ligada a los proceso de violencia vividos. En este sentido la recuperación de los liderazgos sociales y políticos está atravesada por los logros de una justicia transicional y de un fortalecimiento de las garantías democráticas.
- En cuanto a los procesos de asesoría para el fortalecimiento institucional, es importante partir de al menos cuatro elementos: primero, el reconocimiento de la realidad territorial y de las profundas tensiones que encierran los procesos de fortalecimiento institucional con el fin de generar una comunicación asertiva, identificar los diferentes actores, sus relaciones los escenarios de oportunidad para el cambio; segundo, destacar la importancia del proceso como fuente de valoración de los resultados y los productos; el intercambio de experiencias como herramienta metodológica para ampliar las bases del análisis, la reflexión y la ponderación de las alternativas de transformación; tercero la evaluación permanente del proceso y contar con marcos flexibles para realizar los necesarios ajustes en función del éxito del proceso; cuarta la generación de cambios a partir de transformaciones concretas en las prácticas de los proceso de asesoría y consultoría, esto es buscar la plena correspondencia entre enunciados de cambios y su evidencia en el proceso mismo.

- Finalmente es importante destacar que la capacidad de incidencia política de los Consejos Municipales de Política Social implica un esfuerzo de cualificación conjunta de la administración municipal y de la organización y participación comunitaria, esto pasa necesariamente por recuperar el valor de la política como el espacio de autoreconocimiento de lo común y de la construcción de un proyecto colectivo conjunto donde la profundización de la democracia sustantiva se constituya en fin y condición de sus posibilidades. En consecuencia, el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social debe estar orientados al cumplimiento de tres funciones básicas: orientador y asesor de la acción municipal, articulador de la misma y promotor de la organización y participación social.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACNUR – DNP (2006). Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio.
2. BURKI, Shahid Jaded, PERRY, Guillermo (1998). Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional. PNUD.
3. BLONDIAUX, Loïc. Sintomer Yves (2004). El imperativo deliberativo. Estudios Políticos. NO. 24 Medellín.
4. BORJA, Jordi. CALDERON, Fernando. GROSSI, María. PEÑALVA, Susana. (1989) Descentralización y Democracia: Gobiernos locales en América Latina.
5. CODHES (2005). Situación Humanitaria del Desplazamiento forzado en el departamento del Cesar.
6. CONSEJO NACIONAL INDÍGENA DE PAZ -C O N I P- Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Pueblo Kankuamo en la Sierra Nevada de Santa Marta. Valledupar, Cesar. 2.005 -2.006
7. CORREDOR Martinez, Consuelo 2010. La política social en clave de derechos. Universidad Nacional de Colombia.
8. DAPARD, CISP, MASER, (2006). Plan único de atención a la población afectada por el desplazamiento en el municipio de San Carlos.
9. DANE (2010). Censo DANE 2005. Perfiles municipales. Consulta: www.dane.gov.co
10. DUNN, William (1994). Public Policy Analysis: An introduction. Second edición. Prentice Hall,
11. Departamento Nacional de Planeación (2007).. Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Documento Regional Cesar.
------(2010). Profundizar el régimen democrático. Propuesta para la discusión.
12. ESTRADA, Álvarez Jairo (2008). La cuestión social en América Latina: entre “el neoliberalismo social” y “el neoasistencialismo de izquierda”. En Marx Vive. Izquierda y socialismo en América Latina.
13. GAMARRA, Vergara, José R. (2005). La economía del Cesar después del algodón, Cartagena de Indias. Banco de la República.
14. HALDEWANG Christian von (1999). Descentralización y democracia local. Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Edit. Nueva Sociedad.
15. IBARRA, Pedro, MARTI, Salvador, GOMA Ricar. Coordinadores (2002). Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas.
16. ILSA, Textos de Aquí y Ahora. Desplazamiento y retorno (2006). Balance de una política. Retornos sin principios, desplazamientos sin final.
17. KERR, Joanna. SWEETMAN, Caroline (editoras) (2004). Mujeres y desarrollo, respuestas a la globalización. Oxfam.
18. MARCHART, Oliver (2009). El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau. Fondo de Cultura Económica.
19. MATUS, Carlos (1980). Planificación de situaciones Fondo de Cultura de Económica.
_____(1998). Adiós Señor Presidente. Colección sin Norte.
20. LOPEZ Hernández, Claudia Editora. (2010) . Y refundaron la patria.... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método, MOE.
21. LOPEZ, Rodríguez Jenny Elisa (2002). “La autonomía administrativa una alternativa para el fortalecimiento de la capacidad de gestión local: El caso de la Localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá D.C”. Puede ser

- consultado en internet en la siguiente dirección http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/lopez_jeres.pdf
- _____ (2007). Formulación y construcción de políticas públicas. En *Fundamentos de Políticas Públicas*. Universidad Nacional.
22. MASSOLO, Alejandra (1987). La corriente hacia abajo: descentralización y municipio En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. No. 28. Abril – junio 1987
- Medellín. Guía para inversionistas. Documento HTML
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. Diagnóstico de la Situación del Pueblo Indígena Kogui.
23. OCAMPO, José Antonio. Las concepciones de la política social. Universalismo vs. Focalización. Nueva Sociedad junio 2008
24. PNUD. (2007). Documento de presentación del Programa Promoción de la Convivencia.
25. PROGRAMA PROMOCION DE LA CONVIVENCIA (2008a). Memoria Taller participativo Programa Promoción de la Convivencia del municipio de El Copey.
- _____ (2008b). Memoria Taller participativo Programa Promoción de la Convivencia del municipio de Valledupar.
- _____ (2008c). Memoria Taller participativo Programa Promoción de la Convivencia del municipio de Bosconia
- _____ (2009b). Memoria de diagnósticos participativos de los consejos municipales de política social del municipio de San Carlos.
- _____ (2009c). Memoria Taller participativo de los consejos municipales de política social del municipio de San Carlos.
- _____ (2010). Términos de referencia para la contratación de la Consultoría para el Fortalecimiento de los Consejos Municipales de Política Social de los municipios de Pueblo Bello, Valledupar, El Copey y Bosconia en el departamento del César.
- _____ (2011). Memorias seminarios taller proceso de fortalecimiento institucional de los Consejos municipales de Política Social de los municipios de Bosconia, El Copey, Pueblo Bello y Valledupar (César) y San Carlos (Antioquia). Informe de Consultoría.
26. RESTREPO, Darío (1994). Descentralización y Pobreza. Programa de Investigación y Descentralización y modelos de Desarrollo.
- _____ (1998). Lógica del Mercado vs. Reproducción política: Apropósito del proceso de descentralización política en Colombia. En *Globalización y territorios, impactos y perspectivas*. Fondo de Cultura Económica y Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Económica y Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Chile. 1998
27. SCHTEINGART, Martha. Coordinadora. (1999). Políticas sociales para los pobres en América Latina. Editorial Porrúa.
28. THIEDECK, Franz (1994). Reflexiones sobre el proceso de descentralización en Bolivia. En *Reflexiones sobre la descentralización*. PROADE. Bolivia.
29. TIJERINA, Guajardo (2001). Apuntes de clase. Economía del Sector Público. Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

30. WEIMAR, David. VINING Aidan. (1999). Policy Analysis. Concepts and practice. Editorial Prentice Hall.
31. WIESNER, Duran Eduardo (1995). La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, ANIF.

