

**CONSOLIDACION DEL CONSEJO MUNICIPAL DE POLITICA SOCIAL DEL
MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES – SANTANDER**

CAROLINA AVILA RODRIGUEZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL
BUCARAMANGA
2005**

**CONSOLIDACION DEL CONSEJO MUNICIPAL DE POLITICA SOCIAL
DEL MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES – SANTADER**

CAROLINA AVILA RODRIGUEZ

**Trabajo presentado como requisito para optar el título de
TRABAJADORA SOCIAL**

**Directora
NELLY AGUILAR RUEDA
Trabajadora Social**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA TRABAJO SOCIAL
BUCARAMANGA
2005**

DEDICATORIA

*Al SER SUPREMO que me ha dado la vida y la oportunidad de cumplir mis metas
A mis padres, José Ramón y Beatriz, mis hermanos, mi sobrino y mi novio Ricardo, por
estar ha mi lado siempre, dándome cariño y apoyo; especialmente en este paso tan
importante de mi vida como es el obtener el título de Trabajadora Social.*

A mis familiares y amigos

Espero no defraudarlos nunca.

AGRADECIMIENTOS

A la profesora Nelly Aguilar Rueda, mi directora de práctica, por guiarme en el desarrollo del trabajo.

A los miembros del Consejo Municipal de Política Social y los docentes de la Mesa Educativa Municipal, por brindarme su apoyo en la realización de mi práctica.

Y en general a todas las personas que contribuyeron para que culmine este ciclo en mi vida.

A todos mil GRACIAS.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO TEORICO – REFERENCIAL	4
1.1 POLITICA SOCIAL EN LATINOAMERICA	4
1.1.1 Crecimiento Hacia Fuera.	5
1.1.2 La Sustitución de Importaciones o Crecimiento o Desarrollo Hacia Dentro.	6
1.1.3 Modelo de Desarrollo Neoliberal.	9
1.1.4 Política Social Emergente: El Nuevo Concepto de la Política Social.	14
1.1.5 Los Derechos Humanos y la Política Social.	18
1.2 COLOMBIA Y LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA	27
1.2.1 El Sistema Nacional de Bienestar Familiar: Una Estrategia para la Implementación de la Política Social en Colombia.	36
1.2.1.1 Consejos de Política Social.	38
1.2.1.1.1 Experiencias en la Conformación de los Consejos de Política Social.	45

2. CARACTERIZACION DE LA INSTITUCIÓN	49
2.1 CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES. UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER CER – UIS	49
2.1.1 Misión.	49
2.1.2 Visión.	50
2.1.3 Objetivos.	50
2.1.4 Servicios que Presta.	51
2.2 LA INSTITUCION EN EL CONTEXTO SOCIOECONOMICO Y CULTRAL	52
2.3 LAS PERSONAS EN EL CONTEXTO DE LA NSTITUCION	53
2.4 PROGRAMA DEMOCRACIA, PAZ Y CONVIVENCIA EN SABANA DE TORRES	55
2.4.1 Antecedentes.	55
2.4.1.1 Primera Fase.	56
2.4.1.2 Segunda Fase.	56
2.4.1.3 Tercera Fase.	57
2.4.2. Cuarta Fase.	61

3. CONTEXTUALIZACION DE LA EXPERIENCIA	64
3.1 CONTEXTO LOCAL: MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES	64
3.1.1 Aspectos Geográficos.	64
3.1.1.1 División Político – Administrativa.	66
3.1.2 Aspectos Demográficos.	68
3.1.2.1 Distribución de la Población por Área y Sexo.	68
3.1.2.2 Concentración.	68
3.1.3 Economía.	69
3.1.4 Aspectos Sociales.	70
3.1.4.1 Pobreza.	70
3.1.4.2 Servicios Públicos Domiciliarios.	73
3.1.4.3 Salud.	75
3.1.4.4 Educación.	80
3.1.4.5 Deporte y Recreación.	92
3.1.4.6 Cultura.	94

3.1.4.7 Familia y Niñez.	95
3.1.4.8 Conflicto Armado.	97
3.1.4.8.1 Víctimas del Conflicto Armado.	98
4. PROCESO DE INTERVENCION	101
4.1 PROYECTO: SENSIBILIZACION A LOS ACTORES LOCALES SOBRE EL PLAN EDUCATIVO MUNICIPAL	101
4.1.1 Diagnostico inicial.	101
4.1.2 Justificación.	104
4.1.3 Objetivos.	106
4.1.4 Metodología Implementada en el Proceso.	106
4.1.4.1 Instituciones y Actores Participantes del Proceso.	111
4.1.4.2 Plan de Trabajo.	112
4.1.4.3 Desarrollo del Proceso.	114
4.1.4.3.1 Motivación y Sensibilización.	114
4.1.4.3.2 Diagnostico Social.	116
4.1.4.3.3 Definición de Compromisos.	120

4.1.4.3.4 Formulación de Proyectos de Calidad y Eficiencia Educativa.	124
5. ANALISIS DE LA INTERVENCIÓN	130
5.1 LOS PARTICIPANTES	130
5.2 LOS OBJETIVOS	131
5.3 PROCESO DE INTERVENCIÓN	132
5.4 ROL DEL TRABAJADOR SOCIAL	133
6. CONCLUSIONES	138
7. RECOMENDACIONES	140
BIBLIOGRAFIA	142

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1 Localización geográfica	64
Figura 2 Limites del municipio	66
Figura 3 Escalafón de los Docentes	84

LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. División Político – administrativa	66
Tabla 2. Población Rural por Vereda y/o Corregimiento	67
Tabla 3. Barrios del Casco Urbano	68
Tabla 4. Necesidades Básicas Insatisfechas en Sabana de Torres	71
Tabla 5. Pobreza según en la Provincia de Soto Santander	72
Tabla 6. Estratificación Socioeconómica de Sabana de Torres	73
Tabla 7. Disponibilidad del Servicios en las Viviendas Rurales de Sabana de Torres	75
Tabla 8. Morbilidad por Consulta en el Municipio de Sabana de Torres	77
Tabla 9. Morbilidad por Hospitalización en el Municipio de Sabana de Torres	77
Tabla 10. Mortalidad General en el Municipio de Sabana de Torres	78
Tabla 11. Nivel educativo alcanzado	80
Tabla 12. Cobertura Global de Educación en el 2003 para Sabana de Torres	81
Tabla 13. Instituciones Educativas Oficiales de Sabana de Torres	81
Tabla 14. Establecimientos Educativos de Sabana de Torres	82
Tabla 15. Niveles de desnutrición en niños menores de 12 años para el año 2000	86
Tabla 16. Derechos Vulnerados en los Menores de 18 Años	87
Tabla 17. Derechos Vulnerados en los Menores de 18 Años	96

Tabla 18. Instituciones y Actores Participantes del Proceso	111
Tabla 19. Miembros de la Mesa Educativa Participantes del Proceso	112

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo A Decreto 1137 de 29 de Junio de 1999	148
Anexo B Decreto 053 de 17 de Agosto de 2000	155
Anexo C Decreto 055 de 28 Agosto de 2000	160
Anexo D Árbol de problemas del municipio de Sabana de Torres	164
Anexo E Formato de informe de comisión	165
Anexo F Formato de registro de participantes	171
Anexo G Formatos de salida del Modelo BNIP para proyectos menores	172
Anexo H Perfil básico de proyectos de calidad y eficiencia educativa del Municipio de Sabana de Torres. Síntesis	183
Anexo I Formato de acta de reunión	186

RESUMEN

El concepto de política social, siempre ha generado discusión, debido a los múltiples enfoques y modelos de desarrollo que han venido surgiendo a lo largo de la historia. Cada uno de estos modelos, maneja un concepto particular de la política social.

La política social esta relacionada directamente con el logro del bienestar social. En general, se puede definir como el conjunto de lineamientos que orientan la acción del Estado, las instituciones de la sociedad y de la familia, para la promoción de los derechos del hombre en pro de su dignidad.

Entre los modelos de desarrollo que se han puesto en práctica en Latinoamérica y por supuesto, en Colombia, los cuales, manejan un concepto particular de política social, están:

- El Modelo de Crecimiento hacia Fuera, con un Estado de corte liberal, en el cual la política social no es una preocupación fundamental, ya que resalta la idea de la libertad y el individualismo; por consiguiente cada persona tiene la capacidad de satisfacer sus necesidades por sí sola.
- El Modelo de Crecimiento hacia Adentro, donde el Estado se convierte en benefactor y pone en práctica una política social distributiva, bajo los principios de igualdad y universalidad.
- Y por ultimo, El Modelo Neoliberal, el cual actualmente esta vigente, donde el rol del Estado se reduce y toma mayor importancia el del mercado y el sector privado. Así mismo, la política toma un tinte diferente al manejar la idea de la equidad, descentralización, focalización y corresponsabilidad.

En las últimas décadas Colombia ha implementado una serie de reformas económicas, políticas y sociales que han permitido afianzar las nociones del modelo Neoliberal.

Bajo este marco, nace el Sistema Nacional de Bienestar Familiar – SNBF, el cual, reúne toas las instituciones públicas y privadas que trabajan en el ámbito social. Su principal reto es actuar de manera conjunta bajo un mismo criterio y propósito. Para ello, se asume la conformación de los Consejos de Política Social, como el espacio que promueve el encuentro de las instituciones que conforman el sistema y al sociedad civil, en el diseño y puesta en marcha de la política social.

Uno de los municipios que acogió esta estrategia, es Sabana de Torres. El Centro de Estudios Regionales CER – UIS, fue la entidad encargada de dinamizar el proceso de conformación y consolidación de dicho proceso, con el programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana e Torres, y mas concretamente con el proyecto Sensibilización a los Actores Locales sobre el Plan Educativo Municipal.

En este último, fue donde se dio la práctica profesional. Este proceso tuvo los siguientes objetivos: Consolidar el Consejo Municipal de Política Social de Sabana de Torres, como el espacio e encuentro interinstitucional e intersectorial para la planificación y ejecución de la política social y la construcción de un Plan Educativo Municipal que contribuya al mejoramiento de la calidad educativa, con la participación e los miembros el consejo. El cumplimiento de dichos objetivos se dio paralelamente.

La metodología empleada en el proceso tuvo un enfoque participativo, donde se pone en práctica la estrategia “aprender haciendo”. Este se dividió en cuatro momentos o fases: Motivación y Sensibilización, Diagnostico Social, Definición de Compromisos y Formulación de Proyectos de Calidad y Eficiencia Educativa.

Entre los resultados mas destacados del proceso, están: La participación activa de los miembros del consejo, el fortalecimiento de los conocimientos y habilidades de los actores locales en procesos de planificación, el reconocimiento de la necesidad de trabajar conjuntamente la política social para la superación de la compleja problemática social del municipio y la formulación del Plan Educativo Municipal.

SUMMARY

Social politics's concept, it has always generated discussion, due to the multiple focuses and development models that have come arising along the history. Each one of these models manages a concept peculiar of the social politics.

The social politics this related one directly with the achievement of the social well-being. In general, it can be defined as the group of limits that you/they guide the action of the State, the institutions of the society and of the family, for the promotion of the man's rights in pro of their dignity.

Among the development pattern that you/they have put on in he/she practices in Latin America and of course, in Colombia, those which, they manage a concept peculiar of social politics, they are:

- The Pattern of Growth toward it was, with a State of liberal court, in the one which, the social politics is not a fundamental concern, since it stands out the idea of the freedom and the individualism; consequently each person has the capacity to satisfy her necessities by itself.
- The Pattern of Growth toward inside, where the State becomes benefactor and it puts in a distributive social politics he/she practices, under the principles of equality and universality.
- And for I finish, The Neoliberal Pattern, the one which, at the moment this effective one, where the list of the State decreases and taking bigger importance that of the market and the private sector. Likewise, the politics takes a tint different to managing the idea of the justness, decentralization, focalization and co responsibility.

In you finish those decades; Colombia has implemented a series of economic, political and social reformations that you/they have allowed to secure the notions of the Neoliberal pattern.

Under this mark, the National System of Family Well-being is born - SNBF, the one which, it gathers all the institutions you publish and private that work in the social environment. Their main challenge is to act in a combined way under oneself approach and purpose. For it, the conformation of Social Politics' Council is assumed, as the space that promotes the encounter of the institutions that you/they conform the system and the civil society, in the design and setting in march of the social politics.

One of the municipalities that welcomed this strategy is Savanna of Torres. The Center of Regional Studies CER - UIS, was the entity in charge of energizing the conformation process and consolidation of this process, with the program Democracy, Peace and Coexistence in Savanna of Torres, and more concretely with the project Sensitization to the Local Actors on the Municipal Educational Plan.

In this I finish, it was where it was given the professional practices. This process had the following objectives: To consolidate the Municipal Council of Social Politics of Savanna of Torres, as the space of encounter interinstitutional and interjectorily for the planning and execution of the social politics and the construction of a Municipal Educational Plan that it contributes to the improvement of the educational quality, with the participation of the members of the Council. The execution of these objectives was given parallelly.

The methodology used in the process had a focus participative, where he/she put on in he/she practices the strategy "to learn making". This it was divided in four moments or phases: Motivation and Sensitization, I Diagnose Social, Definition of Commitments and Formulation of Projects of Quality and Educational Efficiency.

Among the results but outstanding of the process, they are: the active participation of the members of the advice, the invigoration of the knowledge and the local actors' abilities in processes of planning, the recognition of the necessity of working the social politics jointly for the social problematic supuration of the complex one of the municipality and the formulation of the Municipal Educational Plan.

INTRODUCCION

El concepto de *Bienestar Social* encierra una inspiración de toda sociedad de satisfacer las necesidades materiales y espirituales del hombre y la mujer. A partir de esta concepción, es que nacen las políticas sociales como respuesta a la búsqueda de este bienestar. Sin embargo, los conceptos de bienestar social y la forma de lograrlo a través de la política social, dependen del modelo económico y político al que se inscriban.

En las últimas décadas en Latinoamérica y por lo tanto en Colombia, se ha implementado dos modelos de desarrollo, que trae inmersos concepciones distintas a la hora de abordar la política social. Estos modelos son el *Modelo del Estado de Bienestar*, donde el bienestar social es responsabilidad del Estado de manera formal y explícita y asume la política social a la luz del principio de igualdad, con un carácter universal, compensatorio, paliativo y correctivo, suficiente como para revertir las desigualdades producidas en el mercado como consecuencia de desarrollo capitalista y el *Modelo del Estado Neoliberal*, que deja atrás, el papel intervencionista del Estado y propugna la extensión de la lógica de mercado a las relaciones sociales, otorgando tendencialmente mayor preeminencia al sector privado e introduce la idea del carácter selectivo (para algunas personas o categorías de grupos) y subsidiario de la política social, alejada del carácter universal del modelo anterior, mediante la disminución relativa del gasto social y una mejor selección de las prioridades.

Cada uno de estos modelos, ha instaurado distintos criterios en el diseño y puesta en práctica de la política social, entre los que esta la igualdad vs. la equidad, la universalidad vs. la selectividad, la responsabilidad y financiación Estatal vs. la estructura pluralista de actores, la centralización vs. la descentralización.

Actualmente en el país, el modelo vigente es el Neoliberal, que diseño y puso en práctica la política social bajo el marco de la descentralización, la equidad y la corresponsabilidad, lo que implica el crear y poner en funcionamiento nuevas formas de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, teniendo en cuenta que los distintos entes territoriales privilegian la organización y la participación comunitaria, la planificación, la auditoria en la inversión social, la generación de sistemas de coordinación y concertación entre el sector público, privado y las comunidades.

Entre estas nuevas formas de organización y participación surgieron los *Consejos de Política Social*, con el Decreto 1137 de 29 de Junio de 1999, como los espacios participativos de trabajo concertado en miras de la construcción e implementación de la

política pública social, cuyo principal dinamizador de su creación y consolidación, es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, por ser la entidad líder de la política social Nacional.

Sin embargo, el Centro de Estudios Regionales de la Universidad Industrial de Santander como entidad comprometida con el desarrollo social y económico de los entes territoriales, ejecuta el *Programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres* correspondiente al convenio suscrito entre ECOPETROL, la Alcaldía Municipal de Sabana de Torres y el Centro de Estudios Regionales CER – UIS, con el cual, se ve la oportunidad de trabajar con el Consejo Municipal de Política Social.

Este programa se ha venido desarrollando desde el año 2000 y se divide en 4 fases: la primera fase se centró en la promoción de la solución pacífica de los conflictos manejando los conceptos de convivencia y democracia; la segunda etapa hizo énfasis en la formulación, gestión y evaluación de proyectos sociales y una tercera fase se denominó “Prospectiva y Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local”. En esta fase se llevó a cabo tres proyectos concretos: un estudio de prospectiva, redireccionamiento estratégico del desarrollo local a partir del fortalecimiento del Consejo Municipal de Política Social y un diagnóstico nutricional en tres sectores poblacionales claves.

Y por último, una cuarta fase que da continuidad al proceso realizado en la tercera fase, en la cual, se sigue trabajando con el Consejo Municipal de Política Social involucrándolo en el proyecto de *Sensibilización a los Actores Locales sobre el Plan Educativo Municipal*, para fortalecerlo como el equipo capaz de gestionar sus propias iniciativas, transmitiendo tecnología en planificación, de manera que se vaya especializando el capital humano local, para mejorar los procesos de planificación y ejecución de la política social en pro de la calidad de vida de los Sabaneros, en este caso en particular de la política educativa.

Es así, que se propone la consolidación de dicho Consejo como el espacio de encuentro interinstitucional e intersectorial para la planificación y ejecución de la política social municipal, y paralelamente, el diseño del Plan educativo Municipal con la participación de sus miembros, los cuales, se convierten en los objetivos de la experiencia práctica de la estudiante, y por ello, el centro de interés de este trabajo.

Para esto, se realizó un proceso de intervención en la modalidad de práctica académica, que permitió conocer la realidad municipal en el manejo de la política social y de esta manera visualizar la forma de diseñar todo un conjunto de acciones a seguir, para el logro de dichos objetivos.

Se recopila pues, a lo largo de este, todos y cada uno de los momentos que se llevaron a cabo en la cuarta fase y que da continuidad al proceso que se venía llevando a cabo con el Consejo Municipal de Política Social, donde se establece la necesidad que los actores locales trabajen conjuntamente para dar solución a la compleja problemática educativa que vive el municipio, tomándola como la primera experiencia de trabajo interinstitucional e intersectorial en este espacio y que permite avanzar en la consolidación del Consejo.

Así mismo, se da a conocer los aspectos que facilitaron y/o dificultaron el proceso, y por ende, el alcance de los objetivos, y el rol asumido por Trabajo Social en este tipo de experiencias, como aporte significativo a tener en cuenta en intervenciones futuras en este mismo ámbito.

El desarrollo del proceso realizado se hizo viable gracias al apoyo de todos y cada uno de los miembros del Consejo Municipal de Política Social de Sabana de Torres y el coordinador del programa* en esta cuarta fase, logrando dirigir la labor de la estudiante en práctica de la forma que se esperaba, cumpliendo con las expectativas planteadas.

* Luis Francisco Aparicio Ayala, Economista egresado de la Universidad Cooperativa de Colombia – UCC. Coordinador de la tercera y cuarta fase del Programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres.

1. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

1.1 POLÍTICA SOCIAL EN LATINOAMERICA

Desde el punto de vista conceptual, “la política social posee una importante dimensión política, así como implicaciones significativas en términos de estrategias de desarrollo”¹, es decir, como objeto y resultado de procesos de decisión política que están sujetos a las condiciones de un determinado modelo de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad. Entonces, es de esperar que las concepciones e implementación de la política social dependan del modelo de desarrollo que se asuma.

Por lo tanto, el concepto de política social siempre ha generado discusión; especialmente a la hora de ponerla en práctica, debido a los múltiples enfoques y modelos de desarrollo que han venido surgiendo. El término política social querrá decir cosas bien distintas, según la concepción del mundo que se tenga, el momento y el entorno donde se viva.

En general, se puede entender por política social, como “el conjunto de lineamientos que orientan la acción del Estado en su conjunto, de las instituciones de la sociedad y de la familia, para la promoción de los derechos humanos en pro de la dignidad humana”², que posibilita caminos y alternativas que producen cambios para mejorar las condiciones de vida del ser humano, dadas las situaciones de desigualdad existentes y que hacen que esta política social tenga un carácter de obligatoriedad o como el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas dirigidas a atender una serie de necesidades de la población, de acuerdo al momento y la realidad en que se vive.

Históricamente, la idea de política social ha estado y está unida íntimamente a las figuras de Estado, economía y sociedad, como se menciono anteriormente, y en la medida que se han dado cambios en la concepción de estas figuras, de igual manera se ha venido transformando el concepto que se maneja de política social. La política social ha pasado por transformaciones sustanciales, que se han hecho evidentes en Latinoamérica y por supuesto en Colombia.

¹ SOTTOLI, Susana. La Política Social en América Latina: Diez Dimensiones para el Análisis y el Diseño de Políticas. En: ENCUENTRO PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. Ponencias del Encuentro Perspectivas de la Política Social en América Latina. Washington D.C.: UNICEF, 2002. p, 44.

² RUIZ, González Esmeralda. La Dimensión Ética de los Proyectos Sociales: El Sentido. Documento Preliminar. ICBF, Fundación Restrepo Barco, Fundación FES y UNICEF. Colombia: 1999, p. 28.

“Cada una de las concepciones de estas figuras, responden a un modelo de desarrollo, que lleva implícita o explícitamente una concepción de la cuestión social”³.

De igual manera, la adopción de cada uno de los modelos de desarrollo, ha tenido variaciones, según, el contexto donde se implementa; pero en esencia, siguen manteniendo sus rasgos característicos. Estos modelos han sido los siguientes:

1.1.1 Crecimiento hacia fuera. Durante esta fase, los países latinoamericanos exportan bienes primarios a cambio de productos manufacturados. El Estado era de corte liberal clásico, por lo que “sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de contratos”⁴.

La política social no forma parte de las preocupaciones gubernamentales, ya que “los valores que se resaltan son la libertad, el individualismo y la desigualdad, donde cada individuo, de acuerdo a sus méritos y capacidades, satisface sus necesidades”⁵.

Se creía, que las personas por si mismas habían venido y seguirían satisfaciendo o dando solución a sus necesidades de forma particular. “Un ejemplo de ello es que como respuesta a sus necesidades, durante largo tiempo, habían ido a maestros particulares y a escuelas privadas para conseguir educación y a doctores y hospitales privados cuando estaban enfermos”⁶. Al implementar las políticas sociales se contribuiría a que los individuos asumieran una actitud pasiva o parasitaria a la hora de satisfacer sus necesidades, dejando a un lado la posibilidad que pongan a prueba sus capacidades para darle la solución.

Además, se esperaba que en la medida que se diera el crecimiento económico, aumentara la generación de empleo, y por lo tanto, la capacidad económica de los individuos para satisfacer sus necesidades; lo que contribuye a reducir la pobreza.

Sin embargo, “surgieron otras soluciones a las cuestiones sociales como la conformación de cooperativas, lo que se conoció como mutualismo”⁷, donde se da una oferta privada de

³ FRANCO, Rolando. Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Revista de la CEPAL # 58. NACIONES UNIDAS, Abril de 1996. p, 10.

⁴Ibíd.

⁵ ANDER EGG, Ezequiel. Introducción al Trabajo Social. Editorial: Lumen/Humanitas. Buenos Aires: 1996. p. 247.

⁶ FRANCO, Op.cit., p. 10.

⁷ Ibíd.

servicios sociales. Estas *políticas sociales privadas*, por decirlo de alguna manera, eran impulsadas por los propios interesados en satisfacer o dar solución a una necesidad dada, que por lo general estaban orientadas principalmente a la protección de la salud.

Asimismo, dado el fuerte flujo inmigratorio europeo a los países latinoamericanos, solo afloro la preocupación gubernamental, de hacer hincapié en la educación básica, como el canal fundamental para transmitir los valores nacionales y un idioma común. “Se instauro así el principio del Estado docente, inspirado en una ideología lacista y liberal y organizado centralizadamente”⁸.

1.1.2 La Sustitución de importaciones o crecimiento o desarrollo hacia dentro. Se toma como el segundo modelo a seguir, cuyo inicio se remonta a la crisis de 1929. Aquí, “el Estado asumió nuevos roles de regulador, interventor, planificador, empresarial y social, para contribuir al buen funcionamiento de este modelo, cuyo motor era el mercado interno, por lo cual, tomo medidas de protección estableciendo aranceles para defender la industria nacional de la competencia externa. Se crearon las condiciones necesarias para llevar a cabo otras actividades productivas como la construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, entre otras”⁹.

Surge aquí, las políticas sociales entendidas como un conjunto sistemático de acciones que tienen como principal función la redistribución social de la renta. “La política social, esta pensada y definida como *redistributiva*”¹⁰, dirigidas a corregir o reducir los efectos negativos que para una parte de la población, produce la lógica del sistema capitalista. Las acciones de este tipo de política social orientan el esfuerzo social para la obtención de un aumento en los niveles y calidad de vida de la población, contribuyendo de esta forma, a la disminución de las desigualdades sociales.

Las políticas sociales en este momento se dan en un periodo donde el mercado, como instancia distributiva y equitativa, comienza a ser cuestionado, apareciendo así estas políticas como la alternativa a tales desigualdades sociales. Dichas políticas, tienen en esta perspectiva un carácter compensatorio, paliativo y correctivo suficiente como para revertir las desigualdades producidas por el mercado, como consecuencia del desarrollo capitalista.

⁸FRANCO, Op.cit., p. 10.

⁹ Ibid., p. 11.

¹⁰ MONTAÑO, Carlos. La Naturaleza del Servicio Social. 1era Edición. San Paúl, Brasil: Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, 1998. p. 57.

Aquí “el Estado es denominado como Estado benefactor o Estado protector, aunque el término con que se le conoce con mayor amplitud es el de Estado de Bienestar”¹¹, donde se le da un rol de actor principal de la política social y “garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal”¹².

Este tipo de Estado, busca el bien común, aceptando como natural las desigualdades sociales y contrarrestándolas con políticas que no tocan de ninguna manera la estructura o la distribución original, ya que asume la desigualdad como un componente estructural inevitable de toda sociedad. “Si la distribución original del *libre mercado* privilegia a unos y desfavorece a otros, las políticas sociales *redistributivas* deben favorecer a aquellos otros sin privilegiar a estos unos”¹³.

En este contexto se produce la máxima identificación entre Política Social y Estado, “tomando la Política Social con la acción de un gran sistema político administrativo, en sus diversas fases de legislación, gestión y desarrollo de programas”¹⁴.

Esta política, que se denominará de ahora en adelante como “Política Social Tradicional”¹⁵ tiene un ambicioso objetivo: la igualdad e integración social y económica de amplias capas de la población a través de programas sociales de carácter universalista y homogéneo, financiada casi exclusivamente por fuentes del presupuesto nacional.

Aquí se toma el término de la igualdad como la oferta homogénea de servicios sociales a todas las personas, ya que como seres humanos tienen derechos a las mismas oportunidades y servicios.

Aunque en la práctica no se dio lo que llamaron un “*universalismo aparente*”¹⁶, porque a nivel programático se establecía el acceso igualitario a los servicios sociales por la Ley a toda la población, pero este acceso se encontraba segmentado por los criterios económicos, sociales y corporativos, “siendo los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas más dotadas de servicios y que cuentan con recursos para

¹¹ MONTORO ROMERO, Ricardo. Los Desafíos de las Nuevas Políticas de Bienestar Social [documento en línea www.monografias.com]. Resumen de la Conferencia. Valencia: 14 de Junio de 2000.

¹² SOTTOLI, Op.cit., p. 55.

¹³ MONTAÑO, Op.cit., p. 58.

¹⁴ MONTORO, Op.cit.

¹⁵ SOTTOLI, Op.cit., p. 44.

¹⁶ SOTTOLI, Op.cit., p. 54.

hacer frente a los gastos de transacción (transporte, tiempo) necesarios para recibirlos”¹⁷; los realmente beneficiados.

Las decisiones, en cuanto al curso e implementación de las políticas sociales en este modelo, son tomadas por el gobierno central, ya que este tipo de Estado se caracteriza por ser *centralizado*, asumiendo que las instituciones locales son débiles y no cuentan con la experiencia necesaria para asumir esta responsabilidad, partiendo del principio que “el Estado sabe lo que hay que hacer”¹⁸. Se critica esta posición debido a la rigurosidad del centralismo, donde se toman decisiones sin tener la información necesaria sobre las particularidades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas; lo que conduce ineficientemente a no solucionar los problemas. A su vez, el centralismo inhibe la participación, ya que hace difícil que los ciudadanos influyan en la toma de decisiones, controlen y/o fiscalicen el manejo de los asuntos que les interesa, en este caso las políticas sociales.

Este paradigma “tiende a destacar la importancia de la cobertura de los servicios sociales, lo que es muy importante, pero deja a un lado su finalidad”¹⁹, es decir, busca elevar el nivel de la cobertura, pero esta no produce en la mayoría de los casos, ningún resultado en la mejora de la calidad de vida de la población, ya que no se preocupa por la calidad de los servicios sociales e incluyendo en ciertos casos a personas que no tienen necesidades insatisfechas.

Además, “pone el acento en la infraestructura social como la construcción de escuelas, hospitales, centros de salud”²⁰, entre otros; aunque carezca de los recursos para financiar los gastos corrientes o de funcionamiento como de personal, equipamiento, instrumentos, entre otros. Acá lo que interesa es tener recursos para el gasto social, entre mayores recursos para el gasto social, menor cantidad o proporción de población pobre. Sin embargo, “el monto del gasto social es un mal indicador tanto para el desarrollo social como para el desempeño económico”²¹, ya que el gasto social puede ser alto y su vez mal utilizado a la hora de alcanzar su finalidad.

Uno de los cambios mayores que se han dado con el transcurrir del tiempo y de las reformas estructurales, es la idea que se maneja en la relación entre política social y la política económica. Tradicionalmente, la política social transcurría paralelamente a la

¹⁷ FRANCO, Op.cit., p. 18.

¹⁸ Ibid., p. 15.

¹⁹ Ibid., p. 19.

²⁰ Ibid.

²¹ FRANCO, Op.cit., p. 19.

política económica en los dos modelos de desarrollo: *Crecimiento hacia fuera y Crecimiento o Desarrollo hacia dentro*, sobre todo en este último.

Según Montaña, esta visión resulta de un doble divorcio:

Por un lado, a los aspectos económicos les es retirada cualquier connotación social, vale decir, son *despolitizados socialmente*, transformándolos en elementos naturales de la sociedad.

Por otro lado, los aspectos de la política social son *desconomizados*, de esta forma, separando la política social de la economía²², convirtiéndola simplemente en el mecanismo de *redistribución*.

Por lo tanto, la imagen del Estado representada en el *bien común*, como instrumento que atiende igualmente los diversos intereses de la sociedad en su conjunto, pasa a ser una instancia *desconomizada*, que desde una perspectiva eminentemente administrativa, procura elevar los niveles de vida de todos los habitantes, maximizando la igualdad y el bienestar de la población. Por ello, las políticas sociales son de carácter redistributivo, paliativas y correctivas de los efectos negativos por “el natural y necesario desarrollo capitalista”²³.

1.1.3 Modelo de desarrollo neoliberal. Este modelo fue implementado durante el decenio de 1990 y de acuerdo con Franco, los principales criterios económicos que se manejaron fueron:

- Alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos.
- Reducir la tasa de inflación.
- Retirar el Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados.
- Aumentar las exportaciones, ya que el motor del crecimiento de las economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional.

²² MONTAÑO, Op.cit., p. 60

²³ Ibid., p. 61.

- Elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria.
- Modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos, sobre todo los financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos²⁴.

Para ello, se hace necesario incorporar la innovación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. Se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras de elevar la productividad.

Este nuevo modelo “propugna la extensión de la lógica de mercado a las relaciones sociales, favoreciendo la orientación hacia la competencia, el rendimiento y la acción individual, así como la liberalización de las relaciones previamente reguladas de la forma estatal (laborales, comerciales)”²⁵; además promueve la definición subsidiaria del rol del Estado y la descentralización de sus funciones, otorgando tendencialmente mayor preeminencia al sector privado.

En este momento se da una crítica a la *Política Social Tradicional*, ya que a pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre los países, en ningún caso las políticas sociales habían podido responder efectivamente a la crisis con medidas que compensaran realmente el deterioro de la calidad de vida. “Servicios fuertemente centralizados, excesivo costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional, así como deficiencias en relación con los efectos redistributivos de las políticas”²⁶, constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales.

Entonces, se vio la necesidad de trascender la idea del asistencialismo y caridad que había primado hasta el momento como respuesta apaciguadora a la grave problemática social que se vive en la mayoría de los países latinoamericanos, “desarraigando del imaginario social la idea del paternalismo”²⁷. Por esto emerge una nueva forma de concebir e implementar la política social.

²⁴ FRANCO, Op.cit., p. 11.

²⁵ SOTTOLI, Op.cit., p. 45.

²⁶ Ibid., p. 48.

²⁷ APARICIO AYALA, Luis Francisco. Los Consejos Territoriales de Política Social y los Planes de Desarrollo. En: ENCUENTRO SOBRE SISTEMA METROPOLITANO DE POLITICA SOCIAL. Ponencias del Encuentro sobre el Sistema Metropolitano de Política Social. Bucaramanga, Noviembre de 2000. p. 1.

Este paradigma de desarrollo, ha modificado la idea de *igualdad* por *equidad* en la política social. Entendiendo por equidad, la igualación de oportunidades, según la cual, para superar las diferencias sociales existentes en la sociedad, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales. “Una oferta homogénea de servicios sociales para situaciones heterogéneas, solo puede conducir a mantener las diferencias originarias”²⁸.

Por lo tanto, “se da un combate a la pobreza en este paradigma, por medio de la utilización selectiva y focalizada del gasto social”²⁹, donde la oferta de los servicios sociales corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población.

Esta lucha contra la pobreza se convirtió en el objetivo privilegiado de la política social, adquiriendo inmediatamente legitimidad y amplio consenso en la región, y se reflejó en la creciente presencia de programas focalizados para este fin.

Si en el paradigma anterior se busca una cobertura *universal y homogénea*, “el termino *focalización*, para este nuevo modelo de desarrollo, adquirió un significado especial, saneando las finanzas estatales, mediante la racionalización de los gastos, ya que a través de la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar escasos recursos de manera selectiva, según el criterio de costo - eficiencia, que se empezaban a utilizar”³⁰. Es decir, la focalización permite mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objeto), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución, aumentando la eficiencia en el uso de los recursos y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

El Estado deja de ser el único responsable de la implementación de la política social y el garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal, al resultar fuertemente cuestionado con los avances de las posiciones neoliberales. “En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse crecientemente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad”³¹, lo cual, en última instancia llevaría a una mayor igualación de oportunidades.

²⁸ FRANCO, Op.cit., p. 18.

²⁹ MINUJIN, Alberto. Repensando lo Social dentro de los Procesos de Desarrollo. En: DELGADO GUTIERREZ, Adriana y ROJAS DE FERRO, María Cristina. Política Social. Desafíos y Utopías: Nuevas Tendencias en Política Social. Edición de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia: Santa fe de Bogotá D.C., 1997. p. 22.

³⁰ FRANCO, Op.cit., p. 18.

³¹ SOTTOLI, Op.cit., p. 55.

El Estado pasa a financiar parcialmente los programas orientados a la población de menos recursos, ya que las funciones de la política social pueden ser separadas y llevadas a cabo por otros subsectores: “filantrópico o voluntario, comercial e informal”³². Esto fue posible gracias al discurso científico y de los gobernantes que se empezó a divulgar, donde se define a *la política social como un asunto que atañe a toda la sociedad*, entonces se comienza a favorecer una estructura *pluralista* de actores estatales y privados que participan en las diferentes fases de formulación y ejecución de la política social. Esto se afianza gracias al proceso de Descentralización que se empieza a dar en los países Latinoamericanos.

Los procesos de descentralización Latinoamericanos tenían alcances fiscales y políticos, con los cuales, se transfirió autonomía a los territorios, para decidir sobre la conformación de sus autoridades, generando capacidad de gestión y disponibilidad de recursos desde una perspectiva política y económica, con el fin de dar poder a las élites regionales, en la búsqueda de la eficiencia y optimización en la administración de los servicios públicos o a los costos que estos producen y suministran.

En este escenario, “los entes territoriales y las organizaciones sociales se hacen responsables en la identificación y atención adecuada las necesidades y las preferencias de la población”³³.

Detrás de esta estrategia de descentralización se plantean dos posiciones: por un lado, la postura antiestatista que plantea medidas privatizadoras como forma de retiro del Estado de las tareas sociales y por otro lado, la posición de descargar al Estado de su responsabilidad social reclamando mas espacio para la sociedad en la toma de decisiones sobre problemas que le atañen y enfatizar en la autoorganización, la autonomía y la participación social como dimensiones importantes de la acción social.

Ambas posiciones se dirigen a superar el rol monopólico del Estado en el desarrollo social y económico, y con ello también superar la idea de una política social *estatista*, planteando, según el énfasis de una u otra posición, “medidas privatizadoras, desreguladoras y descentralizadoras de servicios sociales en sus múltiples variantes”³⁴.

También se asume que “la financiación de la política social, que tradicionalmente venía siendo casi exclusividad del Estado con fuentes del presupuesto nacional, pase a ser

³² FRANCO, Op.cit., p. 12.

³³ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Control Social para la Gestión Territorial. Dirección de Gestión Territorial. Cartilla # 4. Agosto 2001, p. 7 – 8.

³⁴ SOTTOLI, Op.cit., p. 56.

financiadas con recursos provenientes de fuente internacionales y privadas”³⁵. El Estado se convierte en uno entre los varios aportantes. Es necesario buscar la cofinanciación con entidades privadas, nacionales e internacionales, así como la de los propios beneficiados, lo que no solo significa recursos complementarios, sino que además avivará el compromiso de la comunidad frente a la política social.

En este modelo el aspecto *económico*, es exaltado por sobre otros elementos, donde la política social pasa a ejercer un rol subordinado a las decisiones de política económica. El imperativo de mantener los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento económico determina las decisiones en la política social.

Asimismo, las restricciones al gasto social han estado en función de las necesidades de las políticas de austeridad fiscal. Es así, que la *cuestión social* con su conjunto de problemáticas sociales que se generan en esta sociedad capitalista y las políticas sociales que se crean para enfrentarla, “buscan asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo monopolista y las consecuentes concentración del capital promoviendo el control social en especial de los sectores menos favorecidos”³⁶, así como la preservación de la fuerza de trabajo, y no la mera corrección de los efectos negativos de esos procesos, como se pretendía con las políticas sociales tradicionales.

1.1.4 Política social emergente: el nuevo concepto de la política social. En definitiva, la concepción e implementación de la política social ha pasado por muchas reformas en el contexto Latinoamericano, y por supuesto en Colombia; que han ido respondiendo a diferentes intereses y situaciones.

Durante buena parte del siglo pasado, la noción de desarrollo, estuvo ligada a las nociones de igualdad y justicia social, tratando de resolver el problema de las desigualdades con políticas redistributivas, basadas en el universalismo y la homogenización, lo que fue una resolución relativa, ya que las diferencias entre los distintos sectores no fueron superadas, y por el contrario se agudizaron aun más, dado que no se tuvieron en cuenta las desigualdades originales.

Con la aparición de las nuevas reformas estructurales neoliberales se empieza a manejar la idea de equidad en las políticas sociales, con sus elementos de focalización, privatización y descentralización que conforman los componentes centrales de este nuevo concepto.

³⁵ FRANCO, Op.cit., p. 16.

³⁶ MONTAÑO, Op.cit., p. 64.

Estas reformas contribuyeron a que se establecieran políticas sociales más acordes con la realidad que se vivía en los diferentes sectores de la población, así como por las distintas regiones de los países y que a su vez permitieran obtener mayores resultados con los escasos recursos que se contaban o se cuentan, dada la situación de austeridad fiscal. Pero también generaron, una grave fragmentación de la agenda social y por otro lado, han oscurecido “*la noción de lo social como acción colectiva*”³⁷, ya que las políticas focalizadas y sectorizadas no pueden dar cuenta del derecho de todo los individuos a ciertos umbrales mínimos de bienestar.

La entrada al escenario social de distintas entidades públicas, privadas y comunitarias de todo tipo, ya sea para financiar, diseñar, ejecutar, controlar y/o vigilar las políticas, han contribuido para que “se conviertan en políticas muy atomizadas, entrecruzadas por un complejo de organizaciones que se superponen, a veces se contraponen y muy pocas veces se complementan en una dinámica de corto plazo, necesariamente ineficiente y consecuentemente ineficaz”³⁸, y que por el contrario dejen a un lado sus intereses individuales y lleguen a consensos en el diseño e implementación de una política social a largo plazo y con un verdadero impacto.

Además, se debe tener en cuenta que desde su diseño las políticas sociales han manejado la idea del asistencialismo, que se integra a la política económica como una forma de apaciguar y contribuir al control social, y por lo tanto, no generan ningún cambio estructural sustancial que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los individuos, dignificándolos o dignificándolas como hombres y mujeres que son.

Dada esta situación Latinoamérica y por supuesto, Colombiana, surge la necesidad de buscar soluciones viables y eficaces a esta crisis. Por lo tanto, se llega a un replanteamiento de la política social, “*una Política Social Emergente*”³⁹, con la que se busca lograr la reducción de la pobreza y exclusión social, aumentando la equidad.

Esta manera de concebir la política social como *incluyente*, busca la integración social de los grupos excluidos por razones de raza, género, edad y pobreza, entre otros; dando acceso a niveles básicos de bienestar como forma de construcción de ciudadanía y de mejoramiento de la gestión pública social.

Queda claro, que la lucha contra la pobreza es insuficiente, si solo se ataca con medidas compensatorias que pretenden reparar los costos sociales de las reformas económicas, es

³⁷ MINUJIN, Op.cit., p. 22.

³⁸ APARICIO, Op.cit.

³⁹ SOTTOLI, Op.cit., p. 49.

decir, se entiende que esta lucha se debe dar de manera integral y de largo alcance, extendiéndola a todas las áreas de las políticas públicas y muy especialmente a la política económica, reconociendo la complejidad de factores que inciden en la generación de pobreza y la exclusión social.

“El combate a la pobreza no es entonces, objetivo exclusivo de la política social, ya que para superarla no bastan las acciones de política social, por muy eficiente y focalizada que sean”⁴⁰. Se debe complementar la visión estrictamente sectorial con propuestas y programas integrales que consideren la multidimensionalidad de los problemas sociales y que la política social responda a la complejidad de lo social, con intervenciones que no solo entreguen un servicio, sino que contribuyan a generar condiciones institucionales y capacidades sociales para disminuir la pobreza y la exclusión.

También, se promulga la idea que la política social debe garantizar el acceso a todos los ciudadanos a niveles básicos de calidad y cobertura de beneficios sociales, pero a su vez se propone establecer límites en el concepto de universalidad de acuerdo a las posibilidades de desarrollo de cada país, las posibilidades individuales de costearse los beneficios y las necesidades coyunturales de focalizar los escasos recursos.

Se afirma, que la universalidad no es contradictoria a la posibilidad de establecer principios de selectividad, pues existen interacciones positivas entre programas universales y selectivos.

“Se propugna la universalidad en el acceso a servicios básicos pero combinados con acciones focalizadas para sectores excluidos como mecanismos de compensación e igualación”⁴¹. A la hora de tomar “la decisión de focalizar implica reflexionar sobre qué, cuanto y cómo focalizar”⁴², identificando los límites de la focalización y las restricciones que desde el sistema socio – político recaen sobre ella.

La gestión de las políticas sociales replantea los criterios de eficiencia y eficacia institucional y se genera un debate acerca del protagonismo de los actores involucrados: Estado, beneficiarios y entidades sociales. Este planteamiento se facilita y fortalece con el llamado proceso de descentralización, ya que sienta las bases para dar cabida al aumento

⁴⁰ SOTTOLI, Op.cit., p. 49.

⁴¹ Ibid., p.5.9.

⁴² LAMAS, Alicia Esperanza. Mitos y Desafíos de la Política Social. En: DELGADO GUTIERREZ, Adriana y ROJAS DE FERRO, María Cristina. Política Social. Desafíos y Utopías: Nuevas Tendencias en Política Social. Edición de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia: Santa fe de Bogotá D.C., 1997. p. 70.

real, operativo e institucionalizado de espacios de participación y del logro de mayor eficiencia en el cumplimiento de la gestión pública, entre esta lo social.

Con esto se busca la resolución de los conflictos políticos – institucionales y alcanzar consensos estratégicos a través de la negociación y los acuerdos institucionales, que permitan gerenciar la complejidad social.

Aquí la “*gerencia social*, es un sujeto capaz de formular estrategias requeridas en un contexto cambiante, inestable, azaroso y turbulento, sin estar condicionado a las rigideces propias de las organizaciones burocráticas”⁴³; donde el criterio de eficiencia oriente el accionar social, mediante la incorporación de mecanismos de evaluación y monitoreo, así como la participación efectiva de la ciudadanía como mecanismo controlador de las acciones que contribuyen a la transparencia de la gestión.

El facilitar y promover la mayor participación, de las instituciones privadas y públicas enfocadas en lo social, como de las organizaciones sociales y comunitarias o ciudadanos en general, evita la utilización de técnicas inadecuadas de gestión que facilitan el uso ineficiente y arbitrario de recursos con fines ajenos a la lógica de los servicios sociales, dejando a “un lado dos males de la administración pública como lo son la corrupción y el prebendarismo, dado que la participación efectiva de todos estos actores sociales en todo el proceso de diseño, organización, gestión y ejecución de la *política social incluyente*”⁴⁴, hace que ésta este mas acorde a la realidad que se pretende remediar, así como que sea un mecanismo controlador de las acciones de la política social.

En la actualidad, la discusión en cuanto la relación entre la política social y la económica, se fundamenta en la idea de la compleja influencia que existe entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, así como la importancia de la equidad social como eslabón fundamental entre ambos.

Se reconoce la necesidad de una política social integrada y complementaria a la económica. Se enfatiza en la necesidad que la política económica incorpore ya en su diseño los objetivos sociales. “El crecimiento económico como objetivo inmediato de la política económica no debe ser de cualquier naturaleza, sino beneficiar a los pobres y promover la equidad”⁴⁵.

⁴³ LAMAS, Op.cit., p. 70.

⁴⁴ SOTTOLI, Op.cit., p. 57.

⁴⁵ Ibid.

Por último, los planteamientos de la *política social emergente* son el resultado de un proceso de aprendizaje que se ha dado en los últimos años, en el momento que se han puesto en práctica tanto la política tradicional y la política social *nueva*; donde se ha analizado los pros y los contras de cada una de estas concepciones y se ha pasado a recoger y combinar lo mejor de cada uno de los elementos de estos enfoques, actualizando la discusión conceptual de la política social.

La política social emergente deja a un lado las dualidades o contrapuestos que se manejan en los enfoques anteriores e invita a buscar el punto de equilibrio, ya que considera la posibilidad de opciones combinadas y más moderadas de los dos polos representados en la política social tradicional y los postulados de la *nueva* política social.

Por tal razón, los replanteamientos de la política social emergente se encuentran todavía en una forma muy heterogénea, aun sin cristalizar como una nueva forma de hacer política social, ya que se está en transición y ajuste.

1.1.5 Los derechos humanos y la política social. El concepto de Derechos Humanos ha tenido distintas formulaciones conforme al modo de sentir y pensar del hombre y la mujer, de acuerdo a cada época. Sin embargo, estas formulaciones han girado siempre en torno a los “*principios de autonomía, libertad, igualdad y solidaridad*”⁴⁶.

Los derechos han abordan integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes de carácter civil, cultural, económico, político y social. En general, se puede afirmar, que los derechos humanos “son las garantías para todo ser humano de la libertad, el bienestar y la dignidad”⁴⁷.

Estos se pueden dividir en cuatro dimensiones:

- “La dimensión de los *derechos civiles*, los cuales, se refieren a la libertad e igualdad ante la ley, así como el derecho a la propiedad y al trabajo.

⁴⁶ FRANKOVITS, André y SIDOTI, Eric. El Camino Derecho al Desarrollo: Un Enfoque desde los Derechos Humanos en la Asistencia para el Desarrollo [documento en línea www.revele.com.ve]. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 2da Edición. Australia: 1998. p. 2.

⁴⁷ ARTIGAS, Carmen. La Incorporación del Concepto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Trabajo de la CEPAL: Reseña de algunas Lecturas Pertinentes. Serie 72 Políticas Sociales. NACIONES UNIDAS – CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, Septiembre de 2003. p. 16.

- La dimensión de los *derechos políticos*, que corresponde al acceso a la toma de decisiones, es decir, la participación política.
- La dimensión de los *derechos sociales y económicos*, donde se posibilita el acceso a bienes colectivos o servicios públicos o de protección social como la salud y la educación.
- La dimensión de los *derechos ecológicos*, los cuales, se refieren a la relación del individuo con la naturaleza promoviendo su protección y disfrute”⁴⁸.

Los derechos humanos cuentan con las siguientes características:

- *Universalidad*: Los derechos humanos, aunque arraigados en numerosas culturas, tienen un carácter universal. Gracias a este carácter universal, aportan protección a toda la humanidad, sobre todo a grupos especiales como pueden ser las mujeres, los menores, las minorías, los pueblos indígenas, refugiados, desplazados, minusválidos, ancianos, entre otros.

No obstante, “reconoce el pluralismo cultural, aunque no toleran ciertas costumbres que violan los derechos humanos universalmente reconocidos”⁴⁹. Dada esta característica, su protección y promoción es una preocupación global, por lo tanto, su defensa no puede ser considerada una intrusión en la soberanía nacional de cualquier país.

- *Inalienabilidad*: Los derechos humanos están inseparablemente unidos a la condición humana, al reconocer la dignidad de todas las personas, por lo que cuentan con un respeto incondicional que los convierte automáticamente en inviolables. Estos derechos no permiten enajenación, cesión ni transferencia por su contenido imprescindible.

Por consiguiente, se debe dar las condiciones necesarias para el disfrute e exigibilidad de todos los derechos humanos.

⁴⁸MORO, Javier. Ciudadanía y Políticas Sociales. En: Políticas Sociales y Derechos Humanos. ENCUENTRO BUENOS AIRES SIN FRONTERA: UN ESPACIO PARA EL DIALOGO. Mesa Redonda realizada los días 26 y 27 de Abril de 1999. Buenos Aires: 1999. p. 10.

⁴⁹GARZON, Luis Eduardo. Los Derechos en Colombia, Hoy: Visión Política y Democrática desde lo Social. En: IX Foro Nacional por los Derechos Humanos. Celebrado en Santa fe de Bogotá los días 8,9 y 10 de Junio de 2000. Santa Fe de Bogotá: 2000. p. 5.

- *Interdependencia e indivisibilidad*: Los derechos humanos sean civiles políticos, económicos, sociales o culturales, son indivisibles e interdependientes. Por lo tanto, ningún grupo de derechos humanos puede ser más importante que otro.

Tampoco, es posible sostener que un grupo de derechos constituye, en la práctica, una condición previa para el disfrute de otros.

Además, los derechos tienen una dependencia recíproca, como lo demuestra “el hecho que los derechos económicos exigen una distribución justa de los recursos y renta, para dar cumplimiento al derecho a no sufrir hambre ni pobreza”⁵⁰.

Por otra parte, el concepto de promoción y protección de los Derechos Humanos ha pasado por tres destacados momentos:

El primer momento, surgió con la primera declaración Universal de los Derechos Humanos y del Ciudadano, la cual, se proclamó el 26 de Agosto de 1789. “Estuvo muy influenciada por la declaración de independencia de los Estados Unidos y por los ideales ilustrados de *libertad, igualdad y fraternidad*”⁵¹. Su principal principio es la igualdad de derechos ante la ley, lo que le dio un carácter esencialmente político.

Este momento recoge el concepto de *dignidad humana*, lo que hace que se asuma a todos los seres humanos sujetos de derechos, independiente de su condición (territorial, ideológica, étnica, entre otros).

Con la crítica Marxista de la sociedad burguesa, se inició el segundo momento en la comprensión de los Derechos Humanos, “asumiendo que estos no se podían constreñir al ámbito exclusivamente político, sino que debían tener una base material en la vida de los trabajadores oprimidos”⁵², es decir, iniciar una práctica emancipadora para la clase trabajadora, “dotando de una fuerte dosis *economicista* a las reivindicaciones de derecho”⁵³, donde se reconozca no solo la igualdad ante la ley, sino que se asuma la necesidad de lograr la igualdad social y económica.

Esto permitió una apertura a las dimensiones económica y social, que complementan la visión política de la concepción de los Derechos Humanos, propuesta en un primer momento. Es así, que esta perspectiva tiene como fundamento la promoción y protección

⁵⁰ GARZON, Op.cit., p. 7.

⁵¹ FRANKOVITS y SIDOTI, Op.cit., p. 2.

⁵² Ibid., p. 3.

⁵³ Ibid.

en la igualdad (visión política de los derechos) de los bienes materiales para los individuos de la sociedad (dimensión económica y social de los derechos).

En el tercer momento se introduce temas que van mas allá de los derechos políticos, sociales y económicos, abriendo “un espacio para la reivindicación de actores que sufren discriminaciones o explotación”⁵⁴, en casos concretos o explícitos como los niños (as), las mujeres, las minorías étnicas, entre otros.

En ninguno de los momentos anteriores, se hace constancia de los derechos de estas personas en particular, y de sus reivindicaciones sociales y económicas. Tampoco, se hace referencia a los derechos de las minorías y los que no se ajustan a un patrón de relación social acorde al occidental.

Este último momento, permitió abrir el espacio para analizar temas tales como la explotación infantil, la discriminación de la mujer, el ambiente o la naturaleza, entre otros. Es decir, su tarea fundamental consiste en mostrar temas vigentes de la actual situación mundial en cuanto a los derechos humanos.

Así mismo, La promoción y protección de los derechos humanos siempre se ha entrecruzado con las relaciones internacionales, es decir, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los distintos pactos como el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y el *Pacto de derechos Civiles y Políticos* (para los cuales hay dos protocolos adicionales). Estos instrumentos comprenden lo que se denomina la Declaración Internacional de Derechos, por los tanto, es obligación de todos los países velar por su real cumplimiento.

Además, entre los tratados que se han firmado están: “La *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (CERD), la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la mujer* (CEDAW), la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CROC), la *Convención contra la Tortura* (CAT)”⁵⁵, entre otras.

⁵⁴ FRANKOVITS y SIDOTI, Op.cit., p. 4.

⁵⁵ Ibid., p. 6.

Todas estas “normas son comunes para todos los pueblos y naciones”⁵⁶, es decir, son aplicables a cualquier Estado y se convierten en obligaciones gubernamentales, independientemente de la postura que tome en cuanto su obligatoriedad legal.

Dada la importancia de estos derechos a nivel mundial, se reconoce la legitimidad de un sistema internacional para la protección de estos, para lo cual, se crea organismos especializados por parte de las Naciones Unidas para vigilar la observancia de los Estados de las obligaciones contraídas bajo estos pactos y/o tratados.

Es así, que el Estado es el actor fundamental en el cumplimiento de los derechos humanos, es decir, una de sus funciones primordiales, es el honrar los compromisos internacionales como los son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los pactos y tratados, ya mencionados.

Una de las formas de gobierno que enaltece el cumplimiento y protección de los derechos humanos es la *Democracia*, ya que a pesar de sus desventajas o imperfecciones, por su marco institucional, político y cultural, posiblemente, “es la única que ofrece las condiciones necesarias para desarrollar y mantener el respeto y la vigilancia de los derechos humanos”⁵⁷, debido a que una de sus características principales es que “es un *Estado de Derecho*, donde el orden jurídico implementado se orienta al bien común y un orden social orientado a la justicia, que garantiza al ciudadano común el acceso sin discriminación alguna, a los derechos fundamentales”⁵⁸, tales como la educación y la cultura, la salud, el trabajo seguro y bien remunerado, la vivienda, el derecho a la privacidad, el ocio creador, el disfrute y preservación de un sistema ecológico equilibrado y de una paz cimentada en el ejercicio de la libertad en un marco de seguridad.

Además, la democracia es definida como el “*gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”⁵⁹, debido a que su esencia es la participación del pueblo en todos los niveles, con lo que se refleja los anhelos y preferencias de la sociedad en general, en cuanto al camino a tomar para mejorar sus condiciones de vida y por lo tanto, se convierten en los objetivos nacionales de desarrollo.

Así mismo, la participación constituye un aspecto central en el enfoque de los derechos humanos, donde se da cabida para la exigibilidad de los derechos.

⁵⁶CHIPOCO, Carlos. Elementos para la Agenda de los Derechos Humanos para el Siglo XXI [documento en línea www.filosofiayderecho.com]. San José de Costa Rica. 1994. p. 4.

⁵⁷ CERDAS, Rodolfo. Democracia y Derechos Humanos: Tareas Pendientes en Centroamérica. Anuario de Estudios Centroamericanos. Editorial de la Universidad de Costa Rica Vol. 20 No 2. San José de Costa Rica: 1994. p. 1.

⁵⁸ Ibid., p. 3.

⁵⁹ Ibid., p. 1.

El *Estado de Derecho*, y por consiguiente, la protección y promoción de los derechos humanos, tienen su fundamento en las constituciones de los distintos países, que aplican como forma de gobierno la *Democracia*, con las cuales, se reconoce los derechos fundamentales de los individuos.

Desde luego que, históricamente, el reconocimiento a tales derechos, y más aun la práctica concreta de su respeto y aplicación, han evolucionado según la época y variado de país a país, es decir, se trata de un largo y complejo proceso histórico que tiene diferentes ritmos, tanto en su concepción como en su realización, en cada momento, país y región.

En la actual Constitución Colombiana, “se declaró el *Estado Social de Derecho*, con el reconocimiento de tres tipos de derechos (individuales, sociales y económicos y ecológicos o colectivos) de manera explícita y taxativa”⁶⁰ y se abre espacio a un nuevo proceso de participación ciudadana, superando la democracia representativa y dando paso a la democracia participativa. Además, refleja una concepción pluralista, con lo cual, resalta el derecho a la igualdad y deja a un lado la discriminación.

En su momento “- primera mitad de este siglo- la inclusión de los económicos y sociales, sufrió de retrasos y dificultades en su reconocimiento y tuvo que ser objeto de importantes movilizaciones sociales y políticas para lograrlo. Algo similar ocurre con los colectivos o ecológicos”⁶¹.

Entre los derechos incorporados en la Carta Magna están los *Derechos Fundamentales*, a los cuales, se refiere en el capítulo 1 del título II, que están estrechamente ligados a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que “se asumen como derechos iguales e inalienables a todos los miembros de la familia humana”⁶² es decir, que están unidos o son inherentes a la condición humana y constituyen el fundamento de toda forma de gobierno, en cuanto le sirven de principio y razón primordial.

Los derechos fundamentales cumplen con tres finalidades:

- “Favorecer el desarrollo integral de toda persona.

⁶⁰ CERDAS, Op.cit., p. 5.

⁶¹ MINA PAZ, Álvaro. Colombia: Nuevo Orden Jurídico o un Nuevo Modelo Económico [documento en línea www.angelfire.com]. Santafé de Bogotá: 2000. p. 3.

⁶² MADRID-MALO GARIZÁBAL, Jaime. Los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales en el Estado Social de Derecho Colombiano [documento en línea www.monografias.com]. Santafé de Bogotá: 1998. p. 5.

- Temperar el ejercicio del poder político, es decir, estable límites a las actuaciones de los servidores públicos para prevenir abusos de poder.
- Conseguir la plena realización del bien común”⁶³.

Otros de los principios o derechos asumidos en la constitución son: la convivencia pacífica, la tolerancia ideológica, el respeto mutuo, el pleno reconocimiento de las libertades y la igualdad jurídico.

Así mismo, con la Constitución, el Estado Colombiano se compromete a honrar los compromisos internacionales adquiridos a través de los pactos y tratados para la protección y promoción de los derechos humanos, bajo la vigilancia de los organismos internacionales. Por ello, Colombia o cualquier país que exalte el respeto de los derechos humanos y este comprometido ante la comunidad internacional a velar por su cumplimiento, debe realizar los mayores esfuerzos para lograr la realización plena de los derechos humanos a todas las personas, sin distinción alguna.

Es aquí, donde se pone a prueba la capacidad del Estado de incorporar políticas públicas que vayan acorde con los derechos humanos y entre estas, políticas sociales concretas con una perspectiva desde estos derechos.

El desafío actual está en la implementación de políticas sociales con un Enfoque de Derechos Humanos, que ponga el acento en el acceso de todos al goce y ejercicio de los derechos reconocidos, como ya se mencionó, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los pactos y tratados internacionales, que fueron adoptados por las distintas constituciones, entre ellas la actual Constitución Política de Colombia y que traducen el consenso mundial que existe en torno del desarrollo para combatir la pobreza y exclusión social de todo país.

El objetivo primordial de políticas sociales con un Enfoque en los Derechos Humanos es “dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos dichos derechos y que, en tal calidad, sus titulares puedan exigir tal respeto, protección y realización”⁶⁴. Para ello, se debe basar normativamente en estándares internacionales de derechos humanos, es decir, integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional

⁶³ MADRID – MALO, Op.cit., p. 5.

⁶⁴ ARTIGAS, Op.cit., p. 21.

de derechos humanos y la normatividad a nivel nacional, a las políticas, planes, programas y procesos de desarrollo de los países.

Los elementos que incorpora el enfoque de los derechos humanos en las políticas sociales, son los siguientes:

- *Expresa un vínculo con los derechos*: Se refiere a definir los objetivos de las políticas sociales en terminas de los derechos humanos. Es hacer efectivo dichos derechos y añade el ingrediente de exigibilidad de los mismos.

Este elemento introduce una “obligación jurídica internacional y nacional”⁶⁵, al dar por sentado la legitimidad que tiene la realización de los derechos como objetivos de las políticas sociales. Toda política social debe tener como efecto el goce y efectividad de los derechos.

Así mismo, actualmente las políticas sociales han tomado la reducción de la pobreza como su centro de interés y en la misma medida, desde la perspectiva de los derechos, se refuerza esta tendencia, al considerar “la pobreza como sinónimo de la no realización de los derechos humanos”⁶⁶.

- *Incorpora la rendición de cuentas*: Identifica los titulares de los derechos y los sujetos de las correspondientes obligaciones. Todo persona tiene derechos pero también obligaciones, ya que los derechos no son ilimitados, es decir, tienen limite en el derecho ajeno, por el orden publico y el bien común. Así mismo, no se puede abusar de los propios.

Así mismo, todo responsable y actor de la política social, cuyas acciones tienen impacto en los derechos humanos de la población, deben responder ante las instituciones u organismos que vigilan la efectividad de los derechos.

De igual forma, el Estado debe garantizar los mecanismos jurídicos y administrativos para asegurar la rendición de cuentas de los actores responsables de cualquier estrategia para la superación de la pobreza, ya que incluye la realización de los derechos.

⁶⁵ ARTIGAS, Op.cit., p. 24.

⁶⁶ Ibid.

- *Empoderamiento o ejercicio de derechos*: Se centra en el derecho que tiene toda persona a que “se le brinde todas las posibilidades de hacer efectivo sus derechos y a que no se miren como receptores de acciones asistenciales”⁶⁷.

Es decir, es un deber del Estado, a través de sus políticas, el cumplir con la obligación de hacer efectivo los derechos y el no tomarlo como su función caritativa o dádiva estatal, ya que todas las personas son titulares de derechos, por lo cual, deben y pueden demandar una provisión de bienes y servicios que les garanticen un mínimo nivel de vida decente desde el cual puedan acceder a oportunidades.

Este importante elemento garantiza que las personas disfruten de las capacidades, habilidades y acceso necesario para cambiar de vida, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.

- *La participación*: Se refiere a que la población recupere la palabra, le ponga la voz a sus necesidades y preocupaciones e incida fuertemente en las decisiones del Estado, en cuanto al curso que deben tomar las políticas públicas y en especial, las sociales, dejando un lado “la lógica asistencialista y clientelista”⁶⁸.

Se reconoce, además, que la participación no solo es un medio para otros fines, sino que también es un derecho humano fundamental que debe realizarse por su propio valor.

Al dar importancia a este componente en la política social, se cumple con dos fines: el que las personas pongan en claro su sentir y pensar en todos los aspectos de toma de decisiones y al mismo tiempo hagan efectivo el derecho humano de la participación.

- *Igualdad y no discriminación y atención a los grupos vulnerables*: Se debe dar atención a estos temas y por lo tanto, a los grupos poblacionales que estén en condiciones de discriminación, inequidad, vulnerabilidad y exclusión.

Tanto en la política social como en los derechos humanos, se tiene como principios la *igualdad y no discriminación*, ya que se asume que gran porcentaje de la pobreza radica en prácticas abiertas o encubiertas, de discriminación en todo nivel.

Por lo tanto, las políticas públicas, en general, deben fijarse en la superación de la pobreza involucrando todas las instancias tanto económica, sociocultural y político

⁶⁷ARTIGAS, Op.cit., p. 22.

⁶⁸ MORO, Op.cit., p. 14.

legislativas, ya que son las que mantienen las estructuras de discriminación y desigualdad.

Consecuentemente, el enfoque de los derechos exige una mejor protección a los sectores poblacionales vulnerables, lo que en las políticas sociales se ha denominado como focalización.

Teniendo en cuenta los anteriores elementos, se puede afirmar que las políticas sociales están estrechamente ligadas a los derechos humanos, ya que cuando se formulan políticas sociales que conlleven al logro de un nivel de vida decente para toda la población, se incluye la realización de los derechos. Un ejemplo de ello, son las políticas sociales formuladas en Colombia, con las cuales, se busca obtener una nutrición adecuada en los menores, garantizar la educación, entre otras. Estos no son simplemente objetivos de desarrollo o de las políticas sociales, sino que son también derechos humanos.

Además, la realización de los derechos toma un tinte de obligatoriedad, dado su respaldo jurídico en la Constitución, lo cual, influye directamente en los objetivos que se proponga un país, en este caso Colombia, para el avance al desarrollo y entre estos, los objetivos de las políticas sociales. Es decir, las políticas públicas de un país, en especial las sociales, siempre deben apuntar al cumplimiento de la Constitución, en la cual, esta sumergidas la realización de los derechos humanos.

1.2 COLOMBIA Y LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA

Colombia, al igual que el resto de los países Latinoamericanos, han puesto en marcha procesos de reforma del Estado, que han afectado lo económico y lo político. Estas reformas han implicado cambios importantes en la manera de diseñar e implementar la Política Social.

Se han dado tres momentos o modelos de desarrollo importantes, ya descritos anteriormente, donde se han realizado reformas de Estado en los países de América Latina, incluyendo a Colombia: *Crecimiento Hacia Fuera*, *Sustitución de Importaciones* o *Crecimiento hacia dentro* y *el Modelo Neoliberal*.

Cada uno de estos modelos, a la hora de implementarlos en cada uno de los países, han tenido ciertas modificaciones de acuerdo al contexto que se desea llevar, pero su esencia permanece, es decir, sus principios continúan siendo los mismos.

A finales de la década de los ochenta, en Colombia se produjeron cambios en el paradigma y en la concepción acerca del papel del Estado. Se venía de un paradigma de Desarrollo hacia Dentro, con un Estado Benefactor y/o Protector, que generó una serie de problemas estructurales y gubernamentales, sobre todo en el ámbito social:

- “Incremento de la población en situación de pobreza, en su mayoría excluida de las acciones gubernamentales.
- Inequidad en la distribución del gasto público social entre los grupos más vulnerables por el inadecuado tratamiento de las variables sociales.
- Inexistente coordinación e integración de la oferta de servicios sociales institucionales.
- Alto grado de centralización y burocratización.
- Persistente reducción de los recursos asignados a la política y los programas sociales.
- Bajo nivel de eficiencia y eficacia institucional”⁶⁹.

Como resultado de esta situación, en el decenio del noventa, el modelo implementado por toda Latinoamérica fue el Modelo Neoliberal y que continúa vigente en este nuevo milenio, con sus nociones tales como “la regulación mercantil, la descentralización, la iniciativa privada, la participación, la competencia, la eficacia y la eficiencia”⁷⁰.

Aunque muchas de estas tendencias del modelo son comunes en los países de la región, en el contexto en el cual, se ha dado en Colombia, está íntimamente relacionado con las transformaciones derivadas de la Constitución Política de 1991, la apertura e internacionalización de la economía y las profundas crisis económicas

⁶⁹ DELGADO GUTIERREZ, Adriana. Reforma del Estado para la Gestión Social. En: _____ y ROJAS DE FERRO, María Cristina. Política Social. Desafíos y Utopías: Nuevas Tendencias en Política Social. Edición de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia: Santa fe de Bogotá D.C., 1997. p. 133.

⁷⁰ Ibid., p. 133.

Entre las reformas económicas, políticas y sociales cuya profundidad fue sorprendente, dado que el país estaba acostumbrado a cambios incrementales, y que se ratifican con la Constitución Política de 1991, están:

- “Mejorar la competitividad y profundizar en la economía de libre mercado.
- Mejorar la eficiencia del gobierno mediante la privatización de empresas públicas y la descentralización de funciones del gobierno y de sus recursos, de acuerdo a las ventajas comparativas de cada sector.
- Estimular la autonomía local en los procesos de toma de decisiones por parte de los gobernantes locales, en la oferta de servicios y el manejo de recursos financieros, para lograr mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios”⁷¹.

Cabe aclarar, que muchas de estas reformas, además se definen y amplían en Leyes y Decretos. Estas reformas institucionales y legales son introducidas al sector público, limitando a ciertas funciones al Estado, que se requieren para que el sector privado pueda funcionar. Para ello, se priorizó la acción del Estado en lo que se creían funciones esenciales: justicia, seguridad, salud, educación y medio ambiente; sectores en los cuales, hubo importantes cambios institucionales, así como aumento en el gasto.

Se dio la privatización de ciertas entidades estatales, se abrieron nuevos espacios de inversión privada, se puso en marcha el proceso de descentralización fiscal y administrativa y se busco adecuar las entidades a las exigencias del nuevo modelo, “así como hacer más eficiente y transparente la operación del sector público, para lo cual, se simplificaron procedimientos y se introdujo un sistema de control interno y de evaluación de resultados”⁷².

⁷¹ RAMÍREZ, Patricia. Evolución de la Política Social en la Década de los Noventa: Cambios en la Lógica, la Intencionalidad y el Proceso de Hacer Política Social. Fundación Corona – Área de Gestión Local y Comunitaria. Santa fe de Bogotá D.C.: Agosto de 2002, p. 6.

⁷² Ibid., p.19.

El sector social también fue objeto de las reformas. Se intentó encontrar mecanismos que permitieran llegar más efectivamente a los pobres los recursos con mayor eficiencia. Para ello se pusieron en marcha estrategias de ajuste institucional como la descentralización y la participación del sector privado, “se introdujeron mecanismos como el subsidio a la demanda, con el objeto de llegar de manera focalizada a los usuarios más pobres”⁷³

La descentralización fue el tema fundamental de la nueva constitución como eje del proceso de modernización del Estado y determinó el marco en el que se desarrollaron las reformas sociales.

La descentralización estuvo siempre ligada al proceso de apertura económica y globalización que se vive en el ámbito mundial. “Este proceso obliga a Colombia a maximizar sus oportunidades de competencia en los mercados mundiales, mediante el aprovechamiento de sus economías de escala y la reducción de innecesarios costos de intermediación en los procesos productivos y en la provisión de bienes y servicios básicos, que constituyen la base de su desarrollo económico”⁷⁴.

Bajo este proceso de descentralización se transfirió autonomía a los territorios desde una perspectiva política y económica más democrática, para la gestión y el manejo de los recursos. Por lo tanto, queda en manos de los entes territoriales la responsabilidad de administrar y prestar los servicios sociales, en especial la educación y la salud. Pero la prestación de estos servicios mantiene una directriz nacional, que respeta las particularidades del contexto o el territorio.

A su vez, con este proceso se impulsó los procesos de participación comunitaria propuestos en la Constitución de 1991. Esto contribuyó a que se establecieran políticas sociales más acordes con la realidad que se vivía en los diferentes sectores de la población, así como por las distintas regiones del país y que a su vez permitieran obtener mayores resultados con los escasos recursos que se contaban o se cuentan, dada la situación de austeridad fiscal.

“Esta nueva manera de hacer política social es coherente con la propuesta de modernización del Estado Colombiano, manejando las pautas de descentralización, estímulos de competencia, facilidades del individuo para la libre escogencia y la reorientación de los subsidios hacia los más pobres (focalización) como los medios para mejorar la eficiencia y calidad del gasto social”⁷⁵. Estos criterios se hicieron evidentes en

⁷³ RAMÍREZ, Op.cit, p. 19.

⁷⁴ APARICIO AYALA. Luís Francisco. Gestión y Planificación del desarrollo local. Documento impreso.

⁷⁵ RAMÍREZ, Op.cit, p. 10.

las reformas que se llevaron a cabo en el campo social en los sectores de la salud, la educación, las pensiones, la vivienda, los servicios públicos, entre otros.

Además, se introdujeron novedosos esquemas de gestión para el manejo de la política social por sectores, como la creación de “*Redes de Protección Social*”⁷⁶. Normalmente, están conformadas por estructuras públicas, privadas y/o mixtas flexibles y descentralizadas, que deben trabajar en asociación, donde se involucra un componente importante de participación comunitaria.

Los programas sociales que se han impulsado por medio de estas redes, en su mayoría han contado con el apoyo por parte de entidades de crédito multilaterales, lo que han complementado las medidas de ajuste fiscal y reformas económicas. Algunos ejemplos de los programas que manejan estas redes, han sido o son: Empleo en Acción, Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Dichas, redes de protección social y sus programas han sido puntuales, algunas no han contado con permanencia, ni han tenido recursos que le permitan su continuidad y han estado poco articulados.

Por otro lado, como ya se menciona, otra de las pautas que se han manejado con la nueva política social, es la *focalización*, que ha sido tomada también por el resto de los países Latinoamericanos. Aunque de una u otra manera los servicios sociales siempre han tenido algún mecanismo de focalización de acuerdo a criterios como el geográfico, poblacional, de estratificación y/o ingresos, para otorgar los beneficios. Estos criterios han tomado mayor importancia en este momento y se han desarrollado nuevos mecanismos de focalización, principalmente individual para los subsidios a la demanda.

De acuerdo a esto, se establecieron los criterios para focalizar los recursos dirigidos a la educación, la salud, la vivienda, los servicios públicos, entre otros; mediante “un mecanismo de focalización llamado: Sistema de Identificación de los Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales, mas conocido como SISBEN”⁷⁷, donde se le deja a los municipios la responsabilidad de identificar a los beneficiarios del gasto social.

El SISBEN, es un método estandarizado para evaluar los posibles beneficiarios de los servicios sociales, mediante la aplicación de una encuesta socioeconómica a las familias de escasos recursos. Basándose en los resultados de la encuesta, el programa arroja un puntaje de 0 a 100, donde los más pobres son quienes tienen los más bajos puntajes, y por lo tanto, la mayor posibilidad de ser los beneficiarios de los programas sociales.

⁷⁶ RAMIREZ, Op. cit., p. 13.

⁷⁷Ibid, p. 17.

Este instrumento ha sido fundamental a la hora de mejorar la progresividad del gasto público social, sobre todo en el sector salud, en donde ha sido más utilizado. Sin embargo, se ha detectado graves inconsistencias en este método de focalización, debido a la desactualización de la información y sobre todo por la manipulación política, que en ciertos casos, hacen que se otorguen los beneficios a personas que realmente no los necesitan.

Esto se hace más evidente en el sector salud, donde con “la Ley 100 de 1993, se permite una amplia participación de entidades privadas para que se encargaran de un segmento importante de la administración de pensiones, así como del aseguramiento y la prestación de los servicios de salud”⁷⁸.

También, se extiende la participación del sector privado, a los otros sectores sociales como en la educación, con los colegios privados; la vivienda, donde se permitió ejecutar proyectos de construcción al sector privado, pero unido al fin del subsidio al crédito y finalmente, en el sector de los servicios públicos, se introdujo esquemas de operación manejados por entes privados (en la mayoría de los casos en los municipios), así como la privatización de componentes completos como la distribución de energía.

En este contexto, entra a desempeñar un papel importante las Organizaciones de Gubernamentales – ONGs, tanto en el ámbito local como nacional. Esto se explica en parte por los espacios abiertos por la Constitución del 1991, en relación con la participación de la sociedad civil en las esferas de lo público y al proceso de descentralización que facilita esta interrelación.

La participación de las ONGs en la ejecución de las políticas públicas sociales tienden a fortalecer la acumulación del capital social, reconstruyendo el tejido social y la confianza como un factor de desarrollo económico y social, mediante esquemas de gestión conjunta con el sector público, privado y sociedad civil.

Otro de los actores que toma fuerza en lo que respecta a la política social, es la sociedad civil. En este contexto se ha incrementado la oferta de mecanismos de participación ciudadana en lo político, lo económico y lo administrativo como un elemento fundamental para consolidar un Estado democrático.

A pesar de la existencia de múltiples espacios de participación, hay limitaciones en su implementación debido a que muchas veces son inoperantes por la escasa información y

⁷⁸ RAMIREZ, Op. cit., p. 21.

capacitación, debido al poco apoyo de las autoridades locales. También, entre las limitaciones esta la gran apatía de la comunidad hacia la participación y que las medidas y propuestas de la comunidad, en la mayoría de los casos están sujetas a la discreción de los cuerpos legislativo y ejecutivo; así como a las presiones que genera el conflicto armado.

En cuanto a la financiación de la política social, se amplió la participación del sector privado, con o sin ánimo de lucro, en la prestación de los servicios públicos y sociales. Con ello, se da la presencia de la cooperación de agencias bilaterales y multilaterales, sobre todo en los temas relacionados con el apoyo integral al conflicto armado. Así mismo, las ONGs se convierten en esquemas de cogestión como una alternativa viable para reducir costos, tener más flexibilidad y llegar de manera más fácil a la gente.

En síntesis, a lo largo de los años noventa, se han llevado a cabo distintas reformas en el ámbito económico, político y social que fueron posibles gracias a la nueva Constitución Política de 1991, donde “se afianza el proceso de descentralización, la regulación mercantil, la iniciativa privada, la participación, la competencia, la eficacia y la eficiencia”⁷⁹.

Sin embargo, todas estas reformas del Estado, llegaron a caracterizarse por “el excesivo énfasis en los cambios normativos y el descuido de los componentes políticos y técnicos”⁸⁰ indispensables para elevar la capacidad gubernamental, especialmente en términos de la formulación, dirección, gestión y evaluación de la política social.

Además, pese al esfuerzo significativo que se ha hecho en términos de aumento del gasto social, ya que a principios de la década de los noventa representaba el 6.5% de Producto Interno Bruto – PIB y llegó a aumentar en un 9.3% a finales de esta misma década, con el 15.8% del PIB (15.8% del PIB); y las reformas institucionales, que se han introducido, los resultados no han sido del todo los esperados, dado los esfuerzos realizados. Se puede afirmar, que el efecto de las reformas ha sido parcial y que su implementación no ha sido completa.

El gasto social aumentó significativamente en las áreas de desarrollo humano, como la educación (3.9%), la salud (4.3%) y a los programas sociales en pro de la paz (4.4%) y disminuyó en los sectores de la vivienda (1%), saneamiento y protección de la familia y la niñez.

⁷⁹ DELGADO, Op.cit., p. 133.

⁸⁰ Ibid., p. 134.

A pesar que se aumentó el gasto social en ciertas áreas fundamentales, todavía no son suficientes los recursos para lograr un impacto real en mejoramiento de la calidad de vida de las personas, ya que se requiere no solo recursos sino también que sé de solución a otros factores que existen como: “desarticulación de los actores sociales y políticos, en cuanto intereses, propuestas, objetivos e interpretaciones”⁸¹, la excesiva focalización y la concepción predominantemente asistencialista – clientelista de las políticas sociales, que no se integra a la política económica y que son en gran medida, condiciones que influyen en el que se agrave la compleja problemática social Colombiana.

Si bien, como afirma Hardy:

las reformas que inciden en lo social, implementadas en esta década, constituyen un espacio de innovación en materia programática (identificación y priorización de los grupos sociales específicos, para programas y acciones especializadas) y de gestión (más ágil y más flexible que la tradicional en los sectores públicos); los limitados recursos con que se cuentan, su escasa incidencia y articulación con los políticas sociales regulares de amplia cobertura e impacto (como lo son salud, educación y seguridad social), así como la vigencia de políticas económicas que afectan a la sociedad en su conjunto y no solo a los mas pobres”⁸², hacen que sus resultados sean muy limitados, no generalizados ni territorial ni socialmente, de impactos coyunturales, por lo mismo, sin continuidad ni progresión temporal.

“Colombia se gasta la cuarta parte de su presupuesto, que esta alrededor de los 57 billones de pesos, en hacer una guerra que va perdiendo y lo poco que queda para inversión social, es intermediada por un sistema político clientelista y corrupto, que poco deja pasar para el

⁸¹DELGADO, Op.cit., p. 5.

⁸² HARDY, Clarissa. Pobreza Moderna en América Latina. En: DELGADO GUTIERREZ, Adriana y ROJAS DE FERRO, María Cristina. Política Social. Desafíos y Utopías: Nuevas Tendencias en Política Social. Edición de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia: Santa fe de Bogotá D.C., 1997. p. 57.

beneficio de los pobres”⁸³. El gasto público va creciendo para engordar la burocracia y no para generar desarrollo.

Por lo tanto, existe la necesidad de inyectar mayores recursos a los programas que se proponen para cada uno de los sectores sociales y mejorar enormemente los procesos de gestión y control, con el fin de hacerlos más sostenibles y poder obtener resultados más satisfactorios en el mejoramiento de la calidad de vida de los Colombianos; en lugar de gastar los pocos recursos que se tienen en alargar una guerra o conflicto armado, que no lleva a resolver el problema de la inequidad social, y que por el contrario ayuda a agudizarlo más.

Además, “se deben proponer acciones para disminuir el desempleo, que ha ido en aumento debido a la crisis económica y mejorar el ingreso”⁸⁴, como manera complementaria al avance de los demás sectores sociales, ya mencionados.

Aunque cabe aclarar que en el caso de Colombia, “la crisis económica se ha presentado de una manera peculiar, con respecto a los demás países Latinoamericanos, ya que ha mantenido tasas positivas de crecimiento económico durante un largo periodo, a diferencia del resto de países, ya que estos han tendido a que sus tasas de crecimiento económico bajen”⁸⁵.

A pesar de este fenómeno, de alguna manera positivo para Colombia, no se ha tenido impacto significativo en la disminución de la inequidad, por el contrario ha seguido en aumento. Es decir, con esta peculiaridad, Colombia ha podido retrasar un poco el aumento de su inequidad social, pero de la misma manera que el resto de los países de la región, no se ha disminuido.

“Todo esto a dejado como resultado a una Colombia donde va en aumento la pobreza”⁸⁶, ya que en “1980 el 50% de los colombianos estaba por debajo de la Línea de Pobreza (LP), la cifra subió al 55% en 1997 y en 2003 alcanzó un increíble 66%, es decir que dos de cada tres colombianos son pobres por insuficiencia de ingresos. Y dentro de ese 66% de pobres entre el 20 y el 30% viven en situación de indigencia, es decir que carece de los mínimos

⁸³ HARDY, Op.cit., p. 43.

⁸⁴ RAMÍREZ, Op.cit., p. 33 - 34.

⁸⁵ MINUJIN, Op.cit, p. 24.

⁸⁶ Ibid.

recursos para subsistir⁸⁷. Así mismo, continúa el desempleo, la violencia, la inequidad y la ilegitimidad del poder.

Sin embargo, estos factores han tenido diferencias significativas desde un punto de vista geográfico, es decir, entre las diferentes zonas del país.

Una enorme diferencia se encuentra en las condiciones de vida del sector rural y del sector urbano. “El 82.59% de la población en la zona rural para el año 2000, estaba por debajo de la línea de pobreza y en la zona urbana el 50.97%⁸⁸.”

De acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, “en el sector urbano una de cada 10 personas es pobre por NBI, ya que el porcentaje de personas con necesidades insatisfechas llega al 9.62%, en el sector rural más de la tercera parte de la población es pobre y el porcentaje alcanza la muy preocupante cifra del 37.44%⁸⁹.”

Por desgracia, “Colombia se ha convertido en una nación desarticulada socialmente, descoyuntada en lo institucional y lo político, desestructurada en sus organizaciones y disfuncional en su manejo estatal respecto a la sociedad y burocrática⁹⁰; dado los distintos actores locales, nacionales e internacionales y sus ansias de poder, que se entrecruzan en todo ámbito: social, económico y político.

1.2.1 El sistema nacional de bienestar familiar: una estrategia para la implementación de la política social en Colombia. Como se ha venido mencionando, con la Constitución de 1991 se dan las bases para la participación activa de los actores sociales, instituciones públicas y privadas y la equidad e integración social; y a su vez se consagra los vínculos entre el Estado y el conjunto de la sociedad para garantizar el cumplimiento de los deberes sociales y luchar por alcanzar la dignidad de las condiciones de vida de todos los colombianos.

“Igualmente, se reitera los principios fundamentales del respeto por la dignidad humana y la solidaridad entre los colombianos⁹¹ y se recalca que los responsables de las políticas sociales en su diseño y ejecución, en pro de los derechos reconocidos en esta constitución, son fundamentalmente las entidades y los servidores públicos, donde se obliga a que estas

⁸⁷ PARRA, Ernesto. Pobreza y Desigualdad a Comienzos de 2004 [documento en línea www.redvoltaire.net]. En: La Política Económica del Gobierno Uribe. REVISTA RED VOLTAIRE. Colombia: 25 de Junio de 2004.

⁸⁸ RAMIREZ, Op.cit., p. 50.

⁸⁹ PARRA, Op.cit.

⁹⁰ MINUJIN, Op.cit, p. 43.

⁹¹ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Fortaleciendo el Sistema de Bienestar Familia. Elementos Básicos de para la Articulación. Santa fe de Bogotá D.C.: Julio de 2000, p. 8.

se preparen para garantizar el cumplimiento de dichos derechos de una manera eficiente universal y solidaria, actuando como sistema, es decir, en red, como socios en un proceso que es mandato social y compromiso de todos.

Y dada la situación de rezagos sociales y los escasos avances en materia de equidad, Colombia se ve obligada a reflexionar respecto a la agenda social futura, ya que el combate a la pobreza no solo se da con mantener tasas positivas de crecimiento económico, sino que supone reorganizar el sistema político, la representación y la participación, el poder de los grupos de presión, la calidad del gasto social y la gestión, si es que realmente se quiere obtener una solución definitiva a esta compleja problemática. Así como, es fundamental diseñar instituciones sólidas que funcionen correctamente en todos los contextos y territorios, y esto solo es posible cuando se cuente con capital social, es decir, con un cúmulo de virtudes sociales que favorezcan la existencia y el desempeño de las instituciones.

De igual manera, es imprescindible reagrupar lo social en una política, descentralizada para que llegue mejor a los usuarios y correlacionarlo con la macroeconómica y los mecanismos de participación.

Actualmente, y con la llegada de estos nuevos replanteamientos de la política social, y unidos a los que propone la *Política Social Emergente*; Colombia, se a dado a la tarea de hacer realidad estos supuestos de integralidad, visión holística de la complejidad social, equilibrio o coexistencia de las dos posiciones manejadas en cuanto a lo social en las modelos de desarrollo anteriores: Modelo de Desarrollo Hacia Dentro y el Modelo Neoliberal.

De acuerdo a esta nueva visión de la política social, nace el *Sistema Nacional de Bienestar Familiar*; como ente que debe asumir esta responsabilidad social del estado, cumpliendo con los mandatos constitucionales, ya mencionados, y como respuesta a la dispersión organizacional, la ineficacia e ineficiencia, la extrema focalización y sectorización y el poco impacto de las políticas sociales en la inequidad existente en el país.

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar, además responde también a los criterios de sectorización y focalización de la política social, que se vienen dando como elementos de la política social actual, y que se definen de acuerdo a las distintas necesidades que se presentan en los subconjuntos o subgrupos poblacionales; asumiendo la responsabilidad de propender por el bienestar de la niñez y la familia. Claro esta, sin dejar a un lado otros grupos poblacionales como: adultos mayores, jóvenes, mujeres, desplazados y discapacitados, entre otros.

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar, implica la unión de todos los esfuerzos públicos, su articulación con el sector privado y con el conjunto de la sociedad en pro del bienestar de toda la población pero en especial, de la niñez y las familias colombianas.

Ello obliga al trabajo comprometido desde y con la gente en su cultura; con la participación de los múltiples actores sociales, interactuando como sistemas o redes de bienestar familiar en los niveles municipal, regional y nacional.

“El principal reto del SNBF, esta en asumir las políticas sociales y específicamente la política de niñez y de familia, actuando de manera coherente y responsable; con una visión integral, para garantizar los derechos fundamentales”⁹². Para lo cual, es fundamental actuar en la unidad de criterios y propósitos, bajo un claro sistema de responsabilidades y compromisos, metas, acciones, y recursos; en torno a la prestación del servicio público del bienestar familiar.

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar se reglamenta con la Ley 7 de 1979, que con el tiempo se ha ido modificando. “Esta constituido por el conjunto de organizaciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), organizaciones sociales y organizaciones comunitarias, que se proponen en una manera abierta y democrática, el cumplimiento de objetivos comunes en torno del mejoramiento de la calidad de vida, a través de la participación, la corresponsabilidad y la descentralización y la atención de las demandas de las comunidades, bajo los principios de equidad, eficiencia y racionalidad”⁹³.

En este sistema, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, asume el liderazgo como coordinador. “El ICBF, es un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio adscrito al ministerio de salud. Su objetivo es propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarla sus derechos”⁹⁴.

El ICBF ejecuta las políticas sociales que formula o diseña el gobierno nacional, mediante la elaboración de planes y programas destinados a mejorar la calidad de los colombianos, coordinando su acción con los otros organismos públicos y privados que integran el SNBF a nivel nacional departamental y municipal

⁹² ICBF. Fortaleciendo el Sistema de Bienestar Familia, Op.cit., p. 9.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1137 del 29 de Junio de 1999. Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. p. 3.

1.2.1.1 Consejos de política social. La principal estrategia que maneja el SNBF para cumplir con sus múltiples e importantes objetivos son los *Consejos de Política Social*. Estos se crean oficialmente el Decreto 1137 de junio de 1999 (Anexo A), por el cual, se organiza El Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

Pero la idea original surge a finales de los años 80's, con un programa financiado por la UNICEF, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación – DNP y coordinado por la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB, llamado *Programa de Servicios Sociales Básicos de Bucaramanga*, donde se crearon escenarios de concertación interinstitucional e intersectorial, muy parecidos a lo que hoy se llama *Consejos de Política Social*.

En este ámbito, esta instancia de coordinación se llamaba comité técnico, donde se reúnen todos los Directores de los Programas Sociales de las diferentes entidades, entre ellas el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, con el fin de concertar su accionar y evitar la disgregación o dispersión institucional que genera ineficiencia, no afianza una cultura de trabajo en equipo, ni valores como la solidaridad y confianza, por el contrario, contribuye a generar celos institucionales, polarización de esfuerzos y recursos y pérdida de oportunidades. Se reunían cada mes para concertar la programación de actividades y llegar a acuerdos de trabajo conjunto.

Esta estrategia tuvo tanta acogida y éxito que fue implementada a nivel departamental y nacional, ya no con el nombre del comité técnico, sino como Secretaria de Desarrollo Social, que en esencia cumplía las mismas funciones de los comités técnicos y, tiempo después fue asumida en un programa a nivel nacional llamado *Pacto por la Infancia*. Este programa estaba bajo la supervisión de la Consejería Presidencial de Política Social, pero coordinado a nivel regional y municipal por el ICBF.

Al igual que los comités tuvieron éxito, pero durante el periodo de gobierno del presidente Ernesto Samper, no se vio la intención o el compromiso de continuar con esta estrategia de trabajo en equipo y de concertación entre las instituciones y organizaciones sociales. Entonces, los funcionarios de esta época, que promovieron esta estrategia, buscaron darle continuidad y vieron como opción de dejarla en manos del SNBF, ya que es el ente coordinador de lo social, por lo tanto, promovieron el Decreto que hoy en día, da vida a los Consejos de Política Social, bajo la supervisión del ICBF.

Desde sus inicios y en la actualidad los Consejos de Política Social (o como se denominaban anteriormente) surgen como estrategia contra la proliferación de la desarticulación del trabajo, que desvirtúa el quehacer de la política social, perdiendo credibilidad, desgastando en el tiempo y el espacio a los actores, perdiendo la visión del

futuro y obstaculizando la posibilidad de avanzar de una manera eficaz y con mayor impacto frente al problemática social.

“Con esta estrategia se trata de recuperar el sentido y la filosofía del significado de trabajar articuladamente en equipo, como una alternativa para visualizar el futuro, plantear los grandes propósitos y necesidades, definir las prioridades y proporcionar un sistema de responsabilidades y compromisos compartidos”⁹⁵.

Los Consejos de Política Social, se convierten en espacios participativos de trabajo concertado con miras a la construcción e implementación de la política pública, dada la amplia gama de marcos normativos que promueven y facilitan el ejercicio de la participación y descentralización.

Con este panorama, se identifica la necesidad de seguir impulsando instancias de relación e interacción, que hagan viable, los fundamentos de la Ley, es decir, “impulsar la conformación de formas organizativas pluralistas en las que tengan cabida los diferentes agentes sociales como el sector público, el sector privado y las organizaciones comunitarias”⁹⁶.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como líder de la política social, especialmente de la niñez y la familia, se constituye en el principal dinamizador de la creación y consolidación de los Consejos, dando cuenta del cumplimiento de su responsabilidad como coordinador del SNBF.

Estas instancias deben asesorar los mandatarios en la toma de decisiones, aportando la información, propuestas y alternativas de acción, sustentadas en el conocimiento, la planificación y las disposiciones legales.

En estos espacios se pueden confrontar las diferentes ofertas y demandas con el fin de concretar alianzas estratégicas favorables a las partes; respetando la competencia y autonomía de las entidades que la conforman.

⁹⁵ ICBF. Fortaleciendo el Sistema de Bienestar Familia, Op.cit., p. 23.

⁹⁶ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Consejos para la Política Social. Conformación y Funcionamiento. Dirección de Gestión Territorial. Cartilla # 2. Santafé de Bogotá: Octubre de 2000. p. 9.

“Se supone que se debe encontrar puntos comunes de pensamiento y acción para gestionar en común, así como, el realizar el seguimiento y control de la gestión de los gobernantes”⁹⁷ y en general, de todos los funcionarios públicos y hasta los funcionarios de entidades privadas o no gubernamentales que están en el ámbito de lo social.

Se ha establecido los criterios de funcionamiento para los Consejos que son:

- *“Horizontalidad*, porque es un espacio que no hace referencia a relaciones jerárquicas, ni verticales. Se reconoce y respeta el rol de cada uno de los actores, evitando la burocratización y reproducción de esquemas autoritarios.
- *Organización*, estableciendo reglas claras de funcionamiento, definición de estructura y formas propias de operar que den orden a las acciones y respondan a las características, capacidad de gestión y realidad social de cada territorio.
- *Concertación*, contemplando la capacidad de lograr acuerdos, el reconocimiento y el respeto a la diferencia y el dialogo de saberes permanente. Implica asumir una visión integral, actitud dispuesta y cooperadora para el trabajo en equipo.
- *Responsabilidad social*, comprende el deber que como actores y sujetos se cumplen respecto a la sociedad. Es la responsabilidad y compromiso de todos los actores del Consejo a la hora de implementar la política social en el territorio”⁹⁸.

Entre las funciones que cumplen los Consejos o Comités están:

⁹⁷ APARICIO, Op.cit., p. 5 - 6.

⁹⁸ ICBF. Consejos para la Política Social, Op.cit., p. 15 – 16.

- “Adoptar de manera coherente e integral la política social en armonía con lo nacional y con las prioridades territoriales.
- Articular funcionalmente los esfuerzos y armonizar las acciones en los diferentes ámbitos.
- Promover la integración de los sectores y agentes del SNBF para el desarrollo de una adecuada política social.
- Apoyar procesos de planeación participativa y promover iniciativas de la sociedad.
- Hacer recomendaciones para armonizar y coordinar las acciones y recursos de los sectores participantes en el Consejo.
- Concertar planes, programas y proyectos sociales.
- Evaluar y hacer seguimiento a las acciones desarrolladas por el SNBF en la implementación de la política social
- Definir un sistema de responsabilidades y agendas de trabajo a partir de la conformación y organización de los Consejos de acuerdo a los temas abordados y las subcomisiones que se asuman, especialmente aquellas dedicadas al tema de niñez y familia”⁹⁹.

Los Consejos Departamentales para la Política Social tienen además de las funciones anteriores, la de orientar y acompañar a los Consejos Municipales en el cumplimiento de sus funciones.

Los Consejos de Política Social deben estar conformados por 3 grupos actores:

⁹⁹ ICBF. Consejos para la Política Social, Op.cit., p. 19.

1. Organizaciones gubernamentales: “Su papel en el Consejo es la promoción y divulgación de la política social, la presentación de planes, programas y proyectos, priorizando la focalización de la inversión, previo el conocimiento de necesidades”¹⁰⁰.

Entre estas organizaciones están los siguientes representantes:

- Alcalde o Gobernador
- Jefe de Planeación
- Secretario o Director local de salud
- Secretario de Educación
- Secretario de Desarrollo Comunitario
- Secretario de Bienestar Social
- Representante del ICBF
- Representante de la policía nacional
- Director de la UMATA
- Presidente del Consejo Municipal
- Representante Fondo de Vivienda Municipal
- Otros.

2. Organizaciones no gubernamentales: “Las ONGs se constituyen en actores protagonistas en los procesos de participación y organización ciudadana y cumplen también funciones y asesoría para acompañar a la comunidad en la existencia de sus derechos y apoyar al estado en el cumplimiento de sus obligaciones”¹⁰¹. Aquí también entran organizaciones como: Comités de Cafeteros, Entidades Cívicas, Comité Intergremial, Cámara de Comercio, la iglesia, la academia, Cajas de Compensación Familiar, Cooperativa de Caficultores y otros.

3. Organizaciones comunitarias: “La comunidad se constituye en el punto de partida para la transformación de las políticas públicas y uno de los socios vitales en el desarrollo de la política social”¹⁰². En otros términos, es la razón de ser de la política pública y a quien va dirigida su implementación y beneficios. Se pueden encontrar delegados de: la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal, Veedurías Ciudadanas, Juntas Administradoras Locales, Grupos de Discapacitados, Grupos de Adultos Mayores, Consejo Municipal de la Juventud, Red del Buen Trato, Comité Municipal de Desplazados y otros.

¹⁰⁰ICBF. Consejos para la Política Social, Op.cit., p. 18.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid., p. 19.

Entre las estrategias que se han propuesto para la conformación de estos Consejos están:

- *Identificación de actores:* En esta etapa se reconoce las instituciones o actores gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios que desarrollan acciones relacionadas con el ámbito de la política social del territorio.

“Este proceso de identificación de los actores es previo a la conformación de los Consejos y posteriormente debe ser actualizado y ampliado a través de metodologías como el diagnóstico situacional”¹⁰³.

Es necesario realizar una caracterización de las entidades y organizaciones que conforman el Consejo que contenga información como misión y visión, actividades específicas que realiza, tipo de población que atiende y cobertura, recursos asignados, entre otras que se considere importante registrar.

- *Divulgación y promoción:* El propósito de esta etapa es motivar a los actores identificados sobre la importancia y necesidad de trabajar en forma articulada la política social del territorio.

Entre las herramientas que se pueden utilizar están los medios de comunicación, boletines informativos, charlas, talleres o comunicaciones escritas entre otros. Debe tenerse en claro, que estas no son las únicas herramientas que se pueden utilizar, hay una diversidad de ellas, y la utilización de estas u otras depende mucho de la creatividad de quien este llevando el proceso, y a la población a la que se pretende llegar.

- *Sensibilización:* La conformación de los Consejos de Política Social requiere de un trabajo previo de motivación e información a los diferentes actores donde se haga un esbozo del origen de estos Consejos, su finalidad e importancia y propuesta de conformación.

“Se pretende en esta etapa que los actores se comprometan realmente en la conformación y eficaz funcionamiento del Consejo, así como hacer una realidad el trabajo mancomunado interinstitucional e intersectorialmente”¹⁰⁴ para promover y ejecutar una política social que sirva para mejorar las condiciones de vida de la población.

- *Conformación:* Aquí se crea el Consejo de Política Social o cabe la posibilidad de ajustar, si se requiere, los existentes. Los Consejos deben funcionar de manera autónoma e independiente de acuerdo a las particularidades de la región o localidad.

¹⁰³ ICBF. Consejos para la Política Social, Op.cit., p. 22.

¹⁰⁴ Ibid., p. 23.

- *Acompañamiento*: El funcionamiento efectivo de estos Consejos requiere de un acompañamiento permanente de todos los sectores para apoyar en forma efectiva a la administración del territorio en el desarrollo de la política social. Debe hacerse en forma sistemática y atendiendo los requerimientos que se vayan identificando en el tiempo.

- *Articulación con otros Consejos o Comités existentes*: El Consejo de Política Social debe coordinar su quehacer con otros Consejos, que al igual que este, promuevan el desarrollo local o regional mediante la planeación participativa. Para ello, es importante “un eficiente sistema de información, coordinación interinstitucional e intersectorial, adecuada representación y participación de todos los actores claves en el ámbito social, política, económico, ambiental y otros”¹⁰⁵.

1.2.1.1.1 Experiencias en la Conformación de los Consejos de Política Social. A partir de la constitución de 1991, Colombia entra en un proceso de modernización del Estado, impulsando principalmente 3 principios: “Corresponsabilidad, Descentralización y Participación”¹⁰⁶.

Bajo este marco, los gobiernos han venido promoviendo distintas figuras para poner en práctica dichos principios. Entre estas figuras, se encuentran los llamados Consejos, donde la población se vincula efectivamente a los procesos de desarrollo territorial, y en lo posible, alcanzar la solución sostenida de sus problemáticas.

La conformación de estos Consejos otorga a cada uno de los actores sociales, la responsabilidad de ser coparticipes de la construcción social de la nación dentro de una perspectiva universal de derechos.¹⁰⁷

Entre los Consejos más reconocidos actualmente están: los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos de la Mujer, Consejos de Juventud y aquellos, que son el centro de interés de este estudio, los Consejos de Política Social. Estos escenarios de participación, reencuentro y planeación buscan proponer acciones integrales que se deben seguir en la implementación de la política pública y más específicamente en la social, de acuerdo a las condiciones del contexto regional y/o local propio, sin desconocer las directrices nacionales, pero centrándose de acuerdo a los sectores poblacionales para los que fueron creados.

¹⁰⁵ ICBF. Consejos para la Política Social, Op.cit., p. 23.

¹⁰⁶ ICBF. Control Social para la Gestión Territorial, Op.cit., p. 5.

¹⁰⁷ Ibid.

Los procesos que se han venido adelantando en Colombia, en cuanto conformación de estos Consejos, solo se han limitado, en su mayoría, a crearlos mediante acuerdos y/o Decretos, lo que no garantiza que funcionen y cumplan con la finalidad para lo que fueron creados., es decir, una cosa es lo que pretende la Ley, y una muy distinta es lo que pasa realmente en el momento de su implementación.

Y en esto, ha tenido mucha incidencia la cultura de apatía e indiferencia de los actores sociales, los intereses particulares ya sean de las instituciones, organizaciones o de los actores, la manipulación de la participación y el manejo del poder.

Además, el auge de estos Consejos puede tener un resultado negativo en la política social, desarticulando, atomizando y desintegrándola aun más de lo que esta, dado que estos no coordinan su accionar mediante el trabajo en equipo.

En este último aspecto, toma mucha fuerza los Consejos de Política Social, que han sido creados precisamente para superar esta situación, como el ente que proporciona el punto de convergencia de todos estos escenarios de participación y a su vez, de las instituciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales y las organizaciones sociales y comunitarias.

Las experiencias en la conformación y funcionamiento de los Consejos, han sido poco sistematizadas o documentadas, lo que ha dificultado un análisis en profundidad de la experiencia en su conformación, que permita identificar los principales aspectos que requieren reorientación y redefinición y permitan proponer estrategias para avanzar en ello.

Entre los casos de experiencias que se han documentado y divulgado, están:

- *Consejo Distrital de Política social de la ciudad de Santa Fe de Bogotá - CDPS*: Este Consejo se crea a través del Decreto 679/2001, como una instancia de coordinación Interinstitucional e intersectorial para la definición, concertación y evaluación de la política social, orientada a mejorar la calidad de vida en el distrito capital.

Participan en el Consejo instituciones públicas de orden nacional y Distrital; representantes del sector productivo; representantes de organizaciones sociales y de beneficiarios de programas, representantes de las cajas de compensación y de las universidades.

Este Consejo opera mediante la Unidad de Apoyo Técnico - UAT, conformada por los delegados de todos los integrantes del CDPS y con una secretaria técnica, que se encarga de coordinar el trabajo entre la UAT y el CDPS. Teniendo en cuenta la importancia que tiene la autonomía local para el proceso de toma de decisiones en materia de política social, se promueve la creación de los Consejos Locales de Política Social.

La administración distrital se propuso formular de manera participativa las políticas públicas para orientar de una manera integral y articulada los programas y proyectos que adelanta a través de sus diferentes dependencias.

Para este propósito, el Departamento Administrativo de Bienestar Social se encuentra liberando este proceso junto al Consejo Distrital de Política Social. Dicha construcción participativa, pretende formular los lineamientos de la política social para la niñez, mujer, familia, y adultos mayores, mediante el proyecto *Políticas y Modelos de Intervención Social*.

El primer paso en esta tarea colectiva, se inicio con la elaboración de los estados de arte sobre la situación de cada uno de los grupos poblacionales mencionados, el diseño de una metodología para la formulación participativa de estas políticas y de un marco conceptual y de principios para orientar el proceso. Estos 3 insumos fueron construidos durante el año 2002 y se ha constituido en la base fundamental para la formulación de las políticas sociales en Bogotá.

El segundo paso corresponde a la fase de consulta y validación, a través de talleres; en un segundo momento, se realizaron foros, donde la comunidad en general tuvo la oportunidad de conocer los resultados de la primera consulta y dar sus aportes a la construcción de los lineamientos de la política social.

El tercer paso, corresponde a la realización de jornadas de trabajo, con el propósito de informar sobre los resultados de los foros y para discutir y realizar los ajustes necesarios al documento final. Luego, “se sometió a discusión ante el Consejo de Bogotá, con el fin de lograr que por medio de un acuerdo sean tenidos en cuenta, por parte de las futuras administraciones distritales”¹⁰⁸.

Cabe aclarar, que en el momento que se decretó la conformación de los Consejos de Política Social y se divulgó en la mayoría de municipios y departamentos, se crearon estos Consejos, mediante Decretos o acuerdos de una manera mecánica, por cumplir simplemente con la Ley; lo que no quiere decir que los Consejos estén realmente funcionando y cumpliendo con el fin para el que fueron creados.

En el departamento de Santander se puede nombrar algunos casos en donde dichas instancias están funcionando a media marcha para avalar ciertos proyectos y/o programas que exigen de su discusión y la formulación de un concepto.

¹⁰⁸ ALCALDIA MAYOR DE SANTAFE DE BOGOTA. Así están Escribiendo las Cartas de Navegación para la Política Social en Bogotá [documento en línea www.bienestar.bogota.gov.co]. SE HACE CAMINO AL ANDAR. Santa fe de Bogotá D.C.: 25 de julio de 2003.

De acuerdo con la entrevista sostenida con la señora Natividad Guevara*, quien es la funcionaria del ICBF encargada de acompañar los procesos de conformación de los Consejos Municipales de Política Social en la Provincia de Mares; se puede mencionar los siguientes casos:

- *Consejo de Política Social del municipio de Barrancabermeja*: Creado hace más de 3 años; pero realmente esta funcionando desde el mes de septiembre del 2003 y su liderazgo lo asumió el Alcalde. Se reúnen todas las instituciones públicas o privadas, ONGS y organizaciones sociales y comunitarias que laboran en el campo social. Se reúne cada dos meses.
- *Consejo de Política Social del municipio de Cimitarra*: Se creó mediante Decreto como dispuso la Ley, pero no ha funcionado realmente.
- *Consejo de Política Social del municipio de Puerto Wilches*: De igual manera, se creó por medio de Decreto y luego se dio lugar a un primer paso de diagnóstico o identificación de la problemática del municipio; pero no ha tenido más avances.
- *Consejo de Política Social del municipio de Sabana de Torres*: Este Consejo fue creado mediante el Decreto # 053 del 17 de agosto de 2000, por el cual se reglamenta el Sistema Municipal de Política Social, y fue modificado con el Decreto # 055 del 28 de Agosto del mismo año.

La experiencia en la conformación y dinamización de este Consejo, es el objeto de estudio de este trabajo. Por lo tanto, los siguientes capítulos se centraran en dar a conocer más ampliamente la experiencia de práctica que se dio en este Consejo.

* Trabajadora Social del ICBF. Centro Zonal Yariguies. Barrancabermeja: 2004.

2. CARACTERIZACION DE LA INSTITUCIÓN

2.1 CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES. UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER CER – UIS

La Universidad Industrial de Santander, con el ánimo de participar en el desarrollo de las regiones, ha articulado el potencial humano, la capacidad investigativa, la tecnología y el conocimiento científico, al crear el *Centro de Estudios Regionales – CER*, para contribuir al mejoramiento y la búsqueda del bienestar integral de las comunidades rurales y urbanas dentro del contexto nacional.

El *Centro de Estudios Regionales*, es una dependencia de la Universidad Industrial de Santander, conformada por un equipo interdisciplinario y multidisciplinario, que cuenta con tecnología de avanzada para realizar estudios y ejecutar proyectos de impacto regional; creada mediante acuerdo numero 18 de 1993, del Consejo Superior de la Universidad.

El CER, inicia su vinculación al desarrollo local, con asistencia técnica municipal en áreas de finanzas y planeación. Así mismo, con la realización de estudios socioeconómicos y de factibilidad y estudios arquitectónicos y de ingeniería.

Posteriormente, ha venido desarrollando estudios de impacto socioeconómico; planes de ordenamiento a nivel de cuencas y microcuencas; estudios relacionados con el manejo de recursos naturales; apoyo técnico a la titulación de predios baldíos; análisis monográficos del departamento; control, apoyo y seguimiento a la inversión social estatal y planes de ordenamiento, complementados y apoyados en el sistema de información geográfico.

Los estudios anteriormente mencionados han contribuido a la consolidación de la experiencia profesional y al desarrollo de los departamentos de Santander, Norte de Santander y Boyacá.

2.1.1 Misión

“Para contribuir al crecimiento económico y desarrollo social de las regiones, se creó el *Centro de Estudios Regionales – CER*, dependencia de la Universidad Industrial de

Santander, orientada a ofrecer soluciones y alternativas a entidades municipales, departamentales y nacionales, de carácter público y privado, mediante investigaciones, asesorías y servicios especializados.

Para lograrlo, posee un excelente potencial humano y utiliza tecnología de avanzada que le permite asegurar su crecimiento y actuar comprometidamente con la comunidad, dentro de un contexto de responsabilidad social y desarrollo sostenible”¹⁰⁹.

2.1.2 Visión

“El *Centro de Estudios Regionales*, con el ánimo de impulsar alternativas de desarrollo social, equilibrado y más justo, se perfila al siglo XXI como un centro de reconocido prestigio en el ámbito municipal, departamental y nacional; que contribuirá en la consolidación del crecimiento económico, la apropiación tecnológica y el bienestar humano en el Nororiente Colombiano”¹¹⁰.

2.1.3 Objetivos

- “Elaborar trabajos de investigación que tengan como perspectiva la programación del uso de los recursos económicos regionales dentro de criterio de nacionalidad económica y social.
- Asesorar a los municipios en trabajos de carácter científico que permitan orientar sus planes de inversión y financiación de los mismos.
- Presentar propuestas de investigación a entidades nacionales e internacionales

¹⁰⁹ UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES – CER UIS

¹¹⁰ Ibid.

relativas a diagnósticos poblacionales, perspectivas de explotación de recursos naturales regionales y procesos de industrialización.

- Elaborar estudios sectoriales que permitan la orientación del crecimiento económico regional y la disminución de las condiciones de marginalidad de la población.
- Elaborar material científico relativo al desarrollo regional que sirva de base para ampliar el conocimiento y fomentar recursos humanos en el área del desarrollo regional.
- Realizar convenios interinstitucionales con el objeto de dictar talleres, cursos, conferencias, simposios sobre la temática del desarrollo regional, técnicas y herramientas de apoyo en prospectiva, análisis geográfico y estudios de impacto.
- Formar parte como consejero o asesor técnico en las juntas o comités institucionales, municipales o regionales para la definición de políticas y programas de desarrollo regional.
- Elaborar y analizar estadísticas sobre desarrollo regional que sirva de base para estudios de inversión pública y privada.
- Realizar y mantener permanentemente actualizada la información geográfica regional con fines investigativos y de presentación de servicios especializados, bien sea directamente o mediante convenios interinstitucionales con entidades nacionales e internacionales”¹¹¹.

¹¹¹ UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo No. 138 del 20 de Octubre de 1993 “Por el cual se crea el CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES. Bucaramanga: 1993.

2.1.4 Servicios que Presta

- “Estudios de factibilidad para inversiones públicas y privadas.
- Estudios de impacto socioeconómicos.
- Estudios para conservación de los recursos naturales hacia un desarrollo sostenible.
- Estudios sectoriales y microregiones.
- Asesorías y elaboración de proyectos productivos, de infraestructura e inversión.
- Soporte técnico para el procesamiento de imágenes de satélite y producción de mapas digitales temáticos.
- Asesoría, diseño e implementación de sistemas de información, especialmente sistema de información geográfico.
- Asesoría y elaboración de planes de desarrollo departamental y municipal.
- Entre otros¹¹².

2.2 LA INSTITUCIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL

El proceso que ha venido llevando a cabo el Centro de Estudios Regionales de la Universidad Industrial de Santander CER-UIS en el municipio de Sabana de Torres no es reciente, es un proceso que inicio aproximadamente cuatro años atrás. Esto le ha permitido a la población del municipio ver resultados, originando así el reconocimiento y prestigio no solo de la institución, sino de los profesionales y estudiantes en práctica, vinculados a la institución y la Universidad.

Lo anterior se convierte en una estrategia y un punto a favor que ha venido siendo positivamente aprovechada por los funcionarios (entre ellos los estudiantes en práctica) que han abordado esta población, facilitando los procesos, la participación y la confianza de los actores locales.

¹¹² UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES - CER UIS.

2.3 LAS PERSONAS EN EL CONTEXTO DE LA INSTITUCIÓN

La población usuaria del CER-UIS, puede llegar a ser tan variada como las posibilidades le permitan, ya que se trabaja con comunidades, municipios, empresas, entre otros. En el caso de Sabana de Torres, la población de este municipio, proviene de distintos lugares del país como la Costa Atlántica, Antioquia y del mismo Santander: Cimitarra, San Vicente de Chucurí, Betulia y Zapatoca.

Debido a procesos migratorios, la población Sabanera se ha desarrollado sobre la base de una gran variedad de culturas, de formas de pensar y comportamientos muy distintos, marcados ya sea por la influencia de la costa o la zona andina, que se mezcla con la cultura Santandereana, en la colonización en torno al río Lebrija y posteriormente en la época del ferrocarril, dadas las bonanzas comerciales del tabaco, la quina y el algodón, y más recientemente, por el hallazgo y explotación de petróleo. Estos procesos dieron un empujón a la economía local.

Además, otras de las causas que generan los procesos migratorios, sobre todo en los últimos decenios, ha sido la violencia que desplaza a cientos de campesinos, que hallan refugio en esta zona del país, debido a “las oportunidades de trabajo e inversión en la agroindustria con el cultivo de arroz y de sorgo (los cuales, han venido perdiendo fuerza) y el cultivo de la palma africana, siendo el de mayor proyección y estabilidad; la ganadería y la explotación de recursos naturales”¹¹³.

Todos estos procesos se derivan de las condiciones geográficas y climáticas y la riqueza natural, propias de la selva humedad tropical de Sabana de Torres, que a lo largo de la historia, ha hecho que se considere como una zona extractiva, que implica altos niveles de insalubridad, vulnerabilidad a depredadores, enfermedades, entre otros; lo que hace que aquellas personas que allí emigran, lo hagan con el fin de acumular capital y cuando lo consiguen, se transfieren a otros territorios.

Asimismo, estas condiciones han generado que Sabana de Torres, no se consolide como comunidad, debido al escaso sentido de pertenencia hacia el municipio como tal, que hace difícil la construcción de un tejido social fuerte.

¹¹³ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SABANA DE TORRES. Esquema de Ordenamiento Territorial de Sabana de Torres. Sabana de Torres: 2003. p. 145.

El municipio es esencialmente agrícola y ganadero, con un “46 % de la población en el área rural”¹¹⁴; aunque ha venido tomando fuerza, el comercio sobre todo en el área urbana, donde “se establece el 54 % de la población”¹¹⁵.

Sin embargo, el municipio depende en gran medida de la explotación petrolera, lo que ha creado un lazo de dependencia con las empresas que allí se dedican a esta actividad, contribuyendo a que surja una cultura arraigada de paternalismo, ya que a través de los años estas se han constituido en los principales satisfactores de las necesidades básicas de la población: agua, luz, recreación salud, educación, entre otros.

Aunque cabe aclarar, que actualmente estas empresas, sobre todo ECOPETROL, ha asumido el papel de gestor de desarrollo comunitario, apoyando diversos proyectos que promuevan la participación y organización de la comunidad. Pese a esta nueva visión de las empresas petroleras, la comunidad no ha dejado a un lado su dependencia hacia estas.

Estas empresas además, se han convertido en fuente de empleo temporal para la mayoría de la población que esta en edad productiva, en labores de metalmecánica.

Dado que el municipio de Sabana esta ubicado en zona del Magdalena Medio, ha sufrido las inclemencias del conflicto armado y la violencia, dada la presencia de la subversión armada y grupos de autodefensa o paramilitares, que luchan por el control territorial, lo que se agudiza aun más debido a la precaria presencia del Estado central y departamental.

Además, a pesar que esta región es eje de la industria petrolera, sus habitantes y entre estos los Sabaneros son pobres.

“El alto grado de pobreza de la región del Magdalena Medio (58.14%) y el municipio de Sabana de Torres (49.3%)”¹¹⁶, especialmente, se ha determinado, según uno de los indicadores mas usados, aunque no el único, para medir la pobreza y la miseria en el país, como el NBI, indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Esta difícil situación se evidencia en la grave problemática social existente en el municipio representada en los altos niveles de insalubridad y desnutrición, la baja calidad de los servicios y cobertura en salud; la baja calidad de la educación, el bajo nivel académico, alta

¹¹⁴Convenio ECOPETROL, Alcaldía Municipal de Sabana de Torres y Centro de Estudios Regionales CER – UIS. Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local: Reactivación del Consejo Municipal de Política Social. Bucaramanga: Julio de 2003. p. 46.

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ Esquema de Ordenamiento Territorial de Sabana de Torres, *Op.cit.*, p. 36.

tasa de analfabetismo, problemas de aprendizaje y las escasas oportunidades para acceder a la educación superior; la deficiente prestación de los servicios públicos y escasa cobertura, especialmente en la zona rural; la violencia intrafamiliar y maltrato infantil, resultado de una cultura machista, predominante en el municipio; alta tasa de natalidad en adolescentes; desplazamiento forzoso y el desempleo.

Esta grave problemática social se acentúa debido a que aun en Sabana de Torres, “la población no se ha fortalecido como comunidad capaz de apropiarse de su propio desarrollo, mediante la reconstrucción real del tejido social, dada la ausencia de participación, liderazgo, comunicación, identidad y sentido de pertenencia, capital social y organización comunitaria y dispersión institucional; y a una administración pública sin capacidad técnica para visionar el desarrollo a largo plazo, controlada por intereses de grupos, clientelista y frecuentemente, con un sentido poco claro de lo público”¹¹⁷.

2.4 PROGRAMA DEMOCRACIA, PAZ Y CONVIVENCIA EN SABANA DE TORRES – SANTANDER

2.4.1 Antecedentes. El Programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres, es un Convenio Interadministrativo entre la Alcaldía Municipal de Sabana de Torres y la Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPELROL, y ejecutado por la Universidad Industrial de Santander –UIS, a través del Centro de Estudios Regionales CER-UIS.

Como su nombre lo indica, “el Convenio trabaja en la construcción de una Sabana de Torres que involucre en todas sus actividades la Democracia, la Paz y la Convivencia; la *democracia* entendida como la participación activa de toda la comunidad en los procesos de desarrollo socioeconómico, cultural e institucional; la *paz*, condición *sine qua non* para el buen vivir y el desarrollo humano de la población como el motor que impulsa hacia el futuro la capacidad de cambio y mejoramiento de las condiciones de vida en el municipio; y la *convivencia* como *modus vivendi* que permite articular los esfuerzos que día a día realizan los Sabaneros en busca de un sistema integrado y coordinado en su interior, y articulado eficientemente con su entorno”¹¹⁸.

¹¹⁷ Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local, Op.cit., p. 48.

¹¹⁸ UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CER – UIS. Proyecto Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres: Cuarta Fase Consolidación y Seguimiento a Procesos de Desarrollo Local. Bucaramanga: Abril de 2002. p. 4.

Más que un programa, ha sido un esfuerzo por parte de los sectores público, privado y comunitario, que en la vivencia de un proceso continuo, se han dedicado en los últimos 4 años a trabajar mancomunadamente por Sabana de Torres.

“Este proceso se ha venido adelantando en 4 etapas”¹¹⁹, a saber:

2.4.1.1 Primera fase. En el año 1999 el CER, en convenio ORE 020/99 con ECOPETROL y la Alcaldía de Sabana de Torres, inició un proceso de acompañamiento al desarrollo de este municipio con una propuesta denominada “Democracia Paz y convivencia en Sabana de Torres”, cuyo objetivo se enfocaba a la creación de espacios de reflexión para que la comunidad en general de Sabana de Torres y sus corregimientos circunvecinos, que fortalecieran sus conceptualizaciones sobre la convivencia y la democracia, y se familiarizaran con los procedimientos propios para la solución pacífica de los conflictos en un clima de respeto y confianza mutua.

Para ello, se plantearon tres momentos: Reflexión y Conceptualización; Ensoñación y por último, Asentamiento; pretendiendo a través de estos crear las condiciones individuales y colectivas para generar un proceso de construcción del tejido social del municipio que apuntara a mejorar la convivencia y el desarrollo local.

De lo que se trata es de involucrar a los participantes en un proceso de reconocimiento y valoración de las capacidades individuales y colectivas; identificación de necesidades y problemas del Municipio, así como los retos y acciones que están dispuestos a asumir para insertarse como sujetos partícipes del desarrollo municipal.

2.4.1.2 Segunda fase. Para darle continuidad al proceso, se desarrolló a partir del mes de octubre del 2002 la Segunda Fase del programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres (convenio ORE 037/00).

En esta Fase se hizo énfasis en la Formulación, Gestión y Evaluación de proyectos sociales con el fin que los participantes se apropiarán de herramientas teórico - prácticas que les permitiera materializar los retos y las acciones propuestas en la fase anterior, así como continuar con el proceso de construcción de comunidad, restablecimiento de la confianza y la perspectiva de un futuro en paz y de convivencia.

¹¹⁹ Proyecto Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres: Cuarta Fase Consolidación y Seguimiento a Procesos de Desarrollo Local, Op.cit, p. 4.

En este sentido, se trató de que la comunidad definiera y jerarquizará las ideas y acciones prioritarias para el desarrollo de Sabana de Torres, fortaleciendo su capacidad de gestión y ejecución de proyectos comunitarios, que propendan por su desarrollo colectivo y que tuvieran incidencia en el desarrollo local y finalmente, fortalecer la capacidad de incidencia en el desarrollo local a través de la reactivación de los escenarios establecidos para la participación ciudadana y comunitaria.

2.4.1.3 Tercera fase. Bajo la misma perspectiva de la segunda fase, el Centro de Estudios Regionales CER-UIS, planteó la necesidad de ejecutar una tercera fase denominada *Prospectiva y Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local*.

Esta nueva fase se desarrolla a finales de año 2002 y culmina a mediados del 2003. Tuvo como propósito el fortalecer el trabajo que se venía realizando, para lo cual, se diseñan tres proyectos:

- Realizar un estudio de prospectiva, con el fin de dotar a los actores locales de una estrategia de acción de largo plazo.
- Propiciar el Redireccionamiento estratégico del desarrollo local a partir del fortalecimiento del Consejo Municipal de Política Social y el diseño de un plan indicativo social.
- Realizar un diagnóstico nutricional en tres sectores poblacionales claves y formular una propuesta de alternativas de intervención frente a ese problema.

Los resultados de esta tercera fase se sintetizan en lo siguiente:

- ✓ Proyecto: redireccionamiento del desarrollo local: reactivación del consejo municipal de política social y diseño del plan indicativo.

A finales del año 2002, el Centro de Estudios Regionales, inicia el proceso de reactivación del Consejo Municipal de Política Social, como el espacio que posibilita una visión integral de lo social a través de la conformación de un equipo de trabajo interinstitucional e intersectorial, públicos y privados, a fin de optimizar, por un lado, la utilización de los recursos provenientes de diferentes fuentes y complementariamente, transferir tecnología en planificación, de manera que se vaya fortaleciendo como equipo capaz de gestionar sus propias iniciativas.

Dos operaciones se ponen en marcha para conseguir dicho propósito:

- Fortalecer o dotar a los funcionarios de la alcaldía municipal y otras entidades locales con algunas herramientas conceptuales y metodologías, que les permita diseñar

intervenciones más eficientes y eficaces en la planeación y ejecución de la política social.

- Restaurar y reactivar el Consejo Municipal de Política Social.

Cabe aclarar, que antes que el CER, iniciara un trabajo con el Consejo, este se encontraba funcionando a media marcha; avalando proyectos sociales de obligatoria implementación en el municipio.

Este Consejo se crea mediante el Decreto 053 del 17 de Agosto del 2000 (Anexo B), al cual, se le hacen ciertas modificaciones, a través del Decreto 055 del 28 de Agosto del mismo año. (Anexo C)

Inicialmente, a finalizar el año 2002, se procedió a reconformar el Consejo, de acuerdo al Decreto 1137/99, expedido a nivel nacional y al Decreto, con el cual, se crea el Consejo en el municipio. Los actores y entidades llamadas a conformarlo fueron:

- Alcalde Municipal o su representante
- Secretaria de Planeación Municipal
- Comisaría de Familia
- Oficina de Coordinación del Plan de Atención Básica – P.B.A.
- Representante de ECOPETROL
- Fundación para el Desarrollo de Sabana de Torres – FUNDESAT
- Hogar Infantil ICBF Rin Rin Renacuajo
- Hospital Integrado de Sabana de Torres
- Centro Zonal ICBF Yaraguies
- Instituto de Deportes y Recreación de Sabana de Torres – INDERSA
- Colegio Integrado Madre de la Esperanza – CIME
- Oficina del Núcleo Educativo Municipal
- Presidente el Concejo Municipal

Una de las primeras actividades realizadas por este grupo, es analizar el Decreto Municipal que dio vida al Consejo, de manera que lo conozcan y a su vez, realicen los ajustes que sean necesarios, de acuerdo a la normatividad y a las circunstancias particulares del municipio.

En el año 2003, como un segundo momento, se realiza un análisis situacional de la realidad que afronta el municipio. Los principales problemas detectados por los participantes son:

- Baja calidad e ineficiencia en la educación.
- Desintegración familiar
- Altas tasa de natalidad en adolescentes y jóvenes

- Altas tasas de natalidad en *mujeres jóvenes*
- Malnutrición
- Ausencia de participación, liderazgo e identidad.
- Elevado consumo de alcohol
- Discapacidad
- Dispersión Institucional
- Deficiente manejo y cobertura en salud
- Baja calidad y cobertura en los servicios públicos, sobretodo en el área rural
- Jóvenes en alto riesgo de caer en situaciones de peligro para su vida y la de sus familias.

En tercer lugar, a mediados del mismo año, se prioriza la problemática que merece mayor atención, llegando al acuerdo de trabajar sobre *la baja calidad e ineficiencia de la educación*, la cual, compromete, a todos los sectores e instituciones y organizaciones, para dar solución a esta problemática.

Se identifica sus síntomas, causas y consecuencias mediante la utilización de un esquema llamado Árbol de Problemas (Anexo D) y a partir, del cual, se formula un plan indicativo de acuerdo a los nudos críticos establecidos que son:

- Bajo nivel educativo de los padres
- Enfermedad de los estudiantes
- Malnutrición de estudiantes
- Problemas de Aprendizaje
- Maltrato Infantil
- Insuficiencia de dotación de útiles (Entendidos como ayudas para el aprendizaje como: bibliotecas, computadores, multimedia, acceso a Internet tanto establecimientos educativos como en los hogares).
- Creencias como *estudiar no paga*.
- Insuficiencia de espacios y programas para promover el uso creativo del tiempo libre.
- Dispersión Institucional.
- Visión sectorial de los problemas.

En el plan indicativo cada uno de estos nudos críticos comprende objetivos, metas e indicadores, de acuerdo a las posibilidades de alcance de la intervención.

Todo el proceso, tiene como guía el plan de trabajo elaborado por el CER – UIS, que se basa en la estrategia *Aprender Haciendo*, con la intención de avanzar en la superación del activismo y el voluntarismo, mediante la aplicación de marcos teóricos y metodológicos aplicados en ciencias sociales, de manera que se vaya mejorando o fortaleciendo los conocimientos de los participantes.

El equipo de acompañamiento o soporte, CER – UIS, se encarga de la coordinación del proceso, consistente en presentar y facilitar la discusión, recoger, seleccionar y procesar información, con el fin de garantizar la participación efectiva de todos los asistentes a cada sesión de trabajo o taller.

Para ello, se implementa un procedimiento denominado *Metodología para Concertar Propósitos*, con la cual, se precisan los principales problemas de Sabana de Torres, facilitando el diálogo de saberes, el respeto por la autonomía de cada una de las entidades, eliminando los protagonismos individuales y promoviendo el respeto por el otro y generando trabajo en equipo.

Resultados:

- Miembros de la administración municipal y otros actores locales mayores conocimientos y habilidades para diseñar planes en política social.
 - Consejo Municipal de Política Social reactivado y reestructurado.
 - Plan de acción (indicativo) diseñado de manera participativa para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Sabana de Torres.
 - Equipo de trabajo conformado y con herramientas que le permiten llegar al consenso, para movilizar a los Sabaneros hacia la modificación de estrategias de acción.
 - Un Cambio en las percepciones de apatía, escaso sentido de identidad y liderazgo, y dispersión institucional, mediante el trabajo en equipo y el consenso.
 - Propuesta de elaborar un plan integral para el mejoramiento de la Calidad de la Educación de manera que se involucren a todos los sectores del municipio y con el cual, se logre mejorar el nivel académico de las instituciones públicas y privadas del municipio
- ✓ Proyecto: diagnóstico nutricional de los niños y niñas menores de 12 años, adultos mayores y madre gestantes.

Resultados:

- Conocimiento de la situación real de nutrición de sectores poblacionales seleccionados: menores de 12 años, mujeres gestantes y tercera edad.
 - Diseño de un proyecto dirigido a superar los indicadores negativos resultantes de la investigación anterior.
- ✓ Proyecto: plan prospectivo de sabana de torres

Resultados:

- Una visión de futuro compartida por los actores de mayor influencia en el desarrollo del municipio.
- Un plan prospectivo que señala el norte seleccionado como guía para el desarrollo del municipio en los próximos 15 años.
- Se cuenta con un grupo importante de actores dispuestos a seguir el camino diseñado para alcanzar el futuro deseado y posible.

2.4.2 Cuarta fase. La Fase III del programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres, concluye con la formulación de un plan indicativo integral de desarrollo social de corto y mediano plazo; la formulación de un plan prospectivo de largo plazo lo cual equivale a la primera fase del proceso de planeación, así como un diagnóstico nutricional a los sectores poblacionales: menores de 12 años, mujeres gestantes y tercera Edad.

De la misma forma, esta fase, avanza en la constitución de organismos e instancias de coordinación y/o gestión como el Consejo Municipal de Política Social; el grupo vigía o instancia técnica del plan prospectivo y la Fundación para el Desarrollo de Sabana de Torres – FUNDESAT.

No obstante, estos procesos en marcha son extremadamente vulnerables debido a que los actores locales involucrados son personas provenientes de entidades públicas, privadas y comunitarias, con actitud positiva y voluntad pero por su vinculación empresarial o laboral, disponen de un tiempo reducido para dedicarse a las labores de soporte suprasectorial e interinstitucional que demandan estos procesos y además, su formación profesional es idónea para desempeñarse en su sector, pero no alcanzan los niveles de exigencia o competencias que se requieren para mantener o sostener dichos procesos, ya que conocen muy poco de las herramientas y metodologías para liderar o llevar a cabo procesos de planificación, así mismo no han desarrollado plenamente actitudes y habilidades que faciliten procesos participativos.

Por lo tanto, se puede perder los esfuerzos realizados y el capital humano y social acumulado, dado que las instancias técnicas constituidas como Consejo Municipal de Política social, no tienen aún las fortalezas y condiciones que se requieren para que el proceso de planeación siga su marcha.

Dada esta situación, el CER-UIS considera que por su misión, objetivos y experiencia, es indispensable continuar con su función de soporte técnico, con el propósito que los procesos emprendidos finalmente mejoren las condiciones de vida de los Sabaneros, y no se queden simplemente en el papel, dando a los diferentes actores reunidos en los equipos técnicos o gestores herramientas para puedan tomar las decisiones y realizar las gestiones pertinentes para lograrlo.

Consecuentemente, se propone darle continuidad al proceso con una Cuarta Fase, llamada: Consolidación y Seguimiento del Desarrollo Local, cuyo Objetivo General es *“Garantizar la continuidad de los procesos y/o proyectos formulados en la Tercera fase del convenio de manera que se avance en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Sabana de Torres”*¹²⁰.

Objetivos Específicos:

- “Brindar soporte técnico, de tipo conceptual y metodológico, para que el equipo gestor que coordina el plan prospectivo formulado en la fase III, gane capacidad de gestión.
- Fortalecer la Capacidad de los equipos gestores en diseño de planes y proyectos.
- Fortalecer la capacidad de liderazgo de los equipos técnicos y / o gestores.
- Capacitar a los equipos mencionados en técnicas y procedimientos para hacer seguimiento, evaluación y control de proyectos.
- Diseñar y asesorar la puesta en funcionamiento de una base de datos que le dé soporte a los procesos de planeación local incluyendo los proyectos formulados en la fase III.
- Acompañar iniciativas locales de grupos asociativos para mejorar la situación nutricional de sectores poblacionales vulnerables”¹²¹.

De acuerdo a estos objetivos se propusieron cuatro líneas de acción a ejecutar:

- Jóvenes Emprendedores
- Diseño y Montaje de un Sistema de Información que Permita Alimentar y Retroalimentar los Procesos de Planeación y Formulación de Proyectos.

¹²⁰ Proyecto Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres: Cuarta Fase Consolidación y Seguimiento a Procesos de Desarrollo Local, Op.cit., p. 13.

¹²¹ Ibid.

- Capacitación de Empresarios del Sector Agropecuario y Comercial.
- Sensibilización a Actores sobre el Plan Educativo Municipal.

Este ultimo, se constituye el eje de la práctica de la estudiante, autora de este trabajo, con el cual, se dará a conocer la ubicación en el contexto local que influye en la práctica profesional y el proceso de intervención que se llevo a cabo para el logro de los objetivos tanto del programa como de dicho proyecto, y las reflexiones que surgen una vez finalizado el proceso como tal, con el fin de enriquecer el proceso de formación profesional del Trabajador Social.

3. CONTEXTUALIZACION DE LA EXPERIENCIA

3.1. CONTEXTO LOCAL: MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES

3.1.1 Aspectos geográficos. El municipio de Sabana de Torres se encuentra ubicado geográficamente al Noroeste del Departamento de Santander, en la zona conocida como el Magdalena Medio.

Figura 1. Localización geográfica



Fuente: Esquema de Ordenamiento Territorial, 2003.

El Magdalena Medio está conformado por 29 municipios¹²² de 4 departamentos: Antioquia, Santander, Bolívar y Cesar; que comparten algunas características como la proximidad al Río Magdalena y su cultura; el reciente asentamiento proveniente de otras regiones de Colombia (Antioquia, Bolívar, la región de los Llanos Orientales, la Costa Pacífica)¹²³, un alto nivel de conflicto armado y violencia (conflictos por territorialidad entre las FARC-EP y las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC); la explotación petrolera; la precaria presencia del Estado central y departamental; el peso importante de la pobreza; el hábitat del río Magdalena y su valle central; el estar ubicados por debajo de los mil metros sobre el nivel del mar (IGAC) y un mundo cultural compartido entre la diversidad de las subculturas que se asentaron allí.

Se estima que esta zona tiene una extensión de 30.177 km², equivalente al 2.64% del área total del país y una población de 715.862 habitantes, que constituyen el 1,98% de la población colombiana¹²⁴.

El municipio de Sabana de Torres se crea mediante ordenanza No. 16, el día 20 de Noviembre de 1973. Limita por el *Norte*: con el municipio de Rionegro. *Por el occidente*: con el municipio de Puerto Wilches. *Por el sur*: con los municipios de Barrancabermeja, San Vicente de Chucurí y con el municipio de Girón. *Por el oriente*: con los municipios de Girón y Lebrija.¹²⁵

La extensión total del municipio es 142.836,47 Ha ó 1.428,3647 Km², los cuales, dan cabida tanto a áreas rurales, caseríos y urbanas. Aunque, el IGAC reporta un área municipal de 1.163 Km².

Sin embargo, la medición más exacta es la primera, ya que se obtiene por la digitalización del límite o perímetro municipal¹²⁶.

¹²² Estos son: Regidor, Río Viejo, La Gloria, Arenal, Morales, Gamará, Aguachica, Santa Rosa Del Sur, Simiti, San Martín, San Alberto, Rionegro, San Pablo, Cantagallo, Puerto Wilches, Sabana de Torres, Yondo, Puerto Parra, Barrancabermeja, Betulia, San Vicente de Chucurí, El carmen, Simacota, Cimitarra, Landazuri, Bolívar, El Peñón, Puerto Berrio y Puerto Nare.

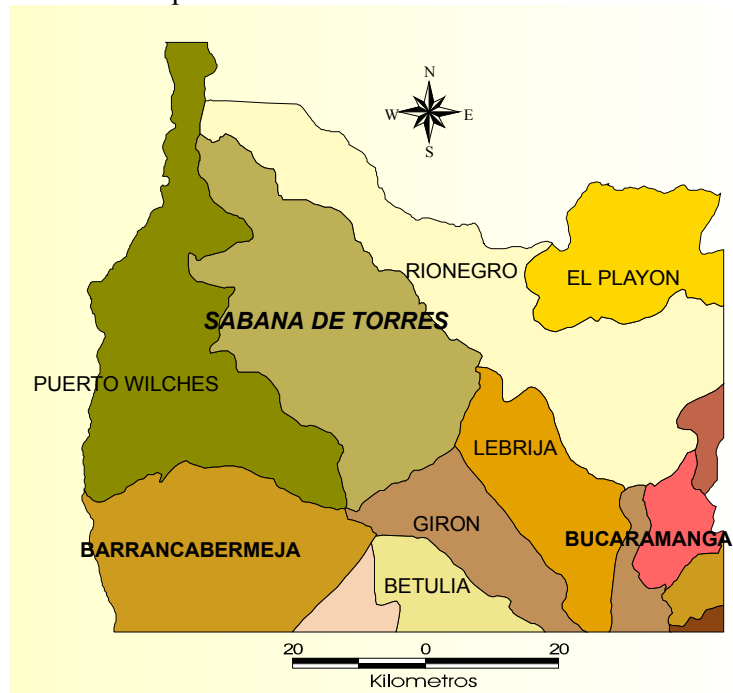
¹²³ MANTILLA CALDERÓN, Henry. Sabana de Torres: Su Historia y Sus Gentes. Bucaramanga: SAGI Editores, 1997. p. 52.

¹²⁴ Esquema de Ordenamiento de Sabana de Torres, Op.cit., p. 34.

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ *Ibíd.*, p. 43.

Figura 2. Límites del municipio



Fuente: Esquema de Ordenamiento Territorial de Sabana de Torres. 2003

En relación con el aspecto climático, se puede decir que la temperatura fluctúa entre 27°C y 31°C¹²⁷.

3.1.1.1 División Política – Administrativa. El municipio está dividido esencialmente en veredas y/o corregimientos en el área rural y en barrios en el casco urbano.

Tabla 1. División política – administrativa

Zona	Cantidad	Número de habitantes	porcentaje
Barrios	12	10.525	51.15%
Veredas y/o corregimientos	54	10.049	48.85%
Total	66	20.574	100%

Fuente: Alcaldía Municipal de Sabana de Torres. Secretaría de Planeación, 2002.

¹²⁷ IDEAM. Estadísticas Hidrológicas de Colombia. Tomo I, 1996.

Tabla 2. Población rural por vereda y/o corregimiento

#	Nombre de Vereda y/o Corregimiento	# de Habitantes	# de Familias	#	Nombre Vereda y/o Corregimiento	# de Habitantes	# de Familias
1	Aguas Claras	188	45	28	La Retirada	104	25
2	Agua Bonita	154	32	29	Miraflores	62	12
3	Aguas Negras	64	20	30	Mágara	141	36
4	El Almendro	258	52	31	Puerto Limón	93	37
5	Barranco Colorado	116	27	32	Puerto Santos	156	28
6	Bellavista	71	23	33	Payoa Corazones	106	17
7	Boca de la Tigra	83	25	34	Payoa Cinco	295	40
8	Caño Edén	115	25	35	Provincia	557	85
9	Caño Fieras	50	13	36	Pescado	111	23
10	Caño Peruétnano	194	28	37	Robada	180	26
11	Cerrito	294	36	38	La Raya	162	22
12	Campo Tigre	93	23	39	San Rafael de Payoa	441	75
13	Cristales la Ye	238	37	40	San Pedro Incora	149	35
14	Cruce Robledo	263	50	41	Santa Helena	97	12
15	Canelo	208	36	42	San Rafael de la Arenosa	59	12
16	Caribe	117	38	43	Sabaneta	142	15
17	Diamante	330	75	44	Villa Eva	247	50
18	Doradas	207	12	45	Veracruz Kilómetro 80	137	34
19	La Gómez	396	65	46	La Cristalina	293	35
20	Irlanda	172	40	47	Rosablanca	70	28
21	Villa de Leyva	152	35	48	Birmania	100	24
22	Las Lajas	127	27	49	La Bahía	81	12
23	Kilómetro 36	62	12	50	Jazmín	21	7
24	La Moneda	201	45	51	Río Sucio	175	78
25	Mata de Piña	112	25	52	Alto Viento	48	12
26	Mata de Plátano	241	48	53	El Tropezón	101	18
27	Magdalena	80	12	54	Llano Grande	106	23

Fuente: Alcaldía Municipal de Sabana de Torres. Plan de Atención Básica - PAB, 2002.

Tabla 3. Barrios del casco urbano

#	Nombre Barrios	#	Nombre Barrios
1	Las Ferias	7	20 de Julio
2	Unidos	8	Garcés Parra
3	Buenos Aires	9	Argelia
4	Gaitán	10	Aeropuerto
5	Centro	11	Progreso
6	Carvajal	12	Comuneros

Fuente: Alcaldía Municipal de Sabana de Torres. Secretaría de Planeación, 2003.

3.1.2 Aspectos demográficos

3.1.2.1 Distribución de la población por área y sexo. Según el censo de población y vivienda de 1993, Sabana de Torres cuenta con 17.831 habitantes, de los cuales, el 55.29% (9857 habitantes) se encuentra en la cabecera municipal y el 44.7% (7974 habitantes) restante están asentados en núcleos poblados y en forma dispersas en toda el área rural. Del total de la población, el 52.7% (9396 habitantes) son hombres y el 47.3% (8435 habitantes) mujeres.

Según proyecciones del DANE, se estima una población de 20.839 habitantes para el año 2003; de los cuales el 53.3% (11.104 habitantes) se encuentra en la cabecera municipal y 46.7% (9.735 habitantes) en el sector rural. Del total de la población el 50.6% (10546 habitantes) son mujeres y el 49.4% (10293) son hombres.

3.1.2.2 Concentración. En los últimos tiempos la población se concentra hacia núcleos de nuevos y pequeños proyectos que les brindan posibilidades de subsistencia. Las zonas de mayor concentración humana son en su orden:

- Casco urbano central.
- Cascos de corregimientos como Provincia y La Gómez, impactados por proyectos en operación de índole nacional como son ECOPETROL y la troncal del Magdalena Medio.
- Cascos de corregimientos en proyección, como Puerto Lebrija, al igual que el anterior, con base en el flujo de dinero y servicios de una carretera nacional.
- Cascos de corregimientos sin una funcionalidad actual, entre los cuales están: San Luís de Magará, Sabaneta, Kilómetro 36, Veracruz Kilómetro 80, Payoa Cinco, San Rafael de Payoa, Puerto Santos y Cerrito. Estos núcleos urbanos fueron funcionales hasta el fin del ferrocarril, como rutas de comercialización.

- Núcleos poblacionales rurales promovidos por Reforma Agraria, vías nacionales y proyectos rurales, como: Caribe, Puerto Limón, San Pedro Incora, La Cristalina y Birmania.
- El resto de las zonas rurales.¹²⁸

3.1.3 Economía. El municipio de Sabana de Torres es esencialmente agropecuario, con el desarrollo de una serie de cultivos de tipo comercial con una tendencia hacia la expansión con perspectivas de agroindustrialización, alrededor de macroproyectos productos como la palma de aceite, caucho, cacao, entre otros.

Estas actividades vienen siendo acompañadas de procesos de ganadería extensiva, con posibilidades de evolucionar a sistemas silvopastoriles y/o de ganadería intensiva, acorde con la vocación de este territorio establecida en los lineamientos y directrices departamentales de ordenamiento territorial.

Así mismo, para el desarrollo de este sector se ha planteado las cadenas productivas de oleaginosas aceites y grasas y la Cadena Forestal del Magdalena Medio.

Otras cadenas productivas identificadas como prioritarias para Santander y por lo tanto, para este municipio han sido la de cacao, caña panelera, frutales (Guayaba, piña, cítricos y Mora) y la de bovinos¹²⁹.

Ha venido tomando fuerza una alianza entre asociaciones de productores de madera ubicados en el Magdalena Medio, el sur de Bolívar y Cesar con industriales y comercializadores de muebles del Área Metropolitana de Bucaramanga, para la producción de maderas finas, buscando inicialmente la siembra de cerca de 1.000 Ha, solo en la zona del Valle del Magdalena Medio Santandereano¹³⁰

Por otro lado, la subregión del Magdalena Medio es considerada el eje de la industria petrolera colombiana. Sin embargo, los bajos niveles de articulación de la industria petrolera con la economía local, han generado una economía de enclave, que ha contribuido al desencadenamiento de serios problemas de conflictividad social y alteración permanente del orden público limitando las posibilidades de inversión en la zona.

Buscando mitigar esta problemática, ECOPETROL viene promoviendo una serie de proyectos de expansión de la actividad petrolera, ofreciendo de una manera organizada y

¹²⁸ Esquema de Ordenamiento Territorial, Op.cit., p. 221.

¹²⁹ CITI. Secretaria Técnica de la Cadena de Oleaginosas. Diagnostico de la Región Central en lo Referente a la Infraestructura. 2000.

¹³⁰ UMATA. Sabana de Torres, 2003.

sistemática, posibilidades para el surgimiento, desarrollo y consolidación de una serie de empresas que se localizarían en el parque industrial, buscando aprovechar las ventajas de localización asociadas a la existencia de la refinería.¹³¹

Otro de los minerales explotados en el municipio son las arenas silíceas, que es materia prima fundamental para la producción de cemento y de vidrios, ya que Sabana cuenta con importantes yacimientos. Empresas como Cementos Nare y vidrios Peldar de Colombia, tienen zonas de concesión para la explotación de esta riqueza mineral. Infortunadamente, la segunda empresa, se tuvo que retirar de la zona debido a problemas relacionados con el orden público.¹³²

Hoy día la explotación y comercialización son llevadas a cabo por la Asociación de Trabajadores Paleros y de Propietarios de las Arenas Silíceas – ASOPALEROS, y por Cementos Nare, que es el principal comprador de la producción.

La extracción de este mineral presenta una fuerte limitación, debido a la inexistencia de una infraestructura adecuada para el beneficio de las arenas, es decir, el arranque y el beneficio del mineral se hace en gran parte en forma manual.

Así mismo, el escaso control sobre la explotación indiscriminada de los bancos de arenas silíceas, no permite que se conozcan cifras reales que muestre el nivel de explotación de este mineral, generándole al municipio la ausencia de ingresos reales y el deterioro ambiental.

3.1.4 Aspectos Sociales

3.1.4.1 Pobreza. Actualmente, con la implementación de la política social se busca lograr la reducción de la pobreza y exclusión social, aumentando la equidad. Para ello, se han puesto en marcha diferentes parámetros de identificación de la población que se encuentra en dichas condiciones, y poder así, volcar todos los esfuerzos para que esta acceda a niveles básicos de bienestar.

En consecuencia, se ha venido empleado distintos métodos para ello, uno de los indicadores mas usados para medir la pobreza y la miseria en el país ha sido, el de

¹³¹ Esquema de Ordenamiento Territorial, Op.cit., p. 252.

¹³² ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES PALEROS Y DE PROPIETARIOS DE LAS ARENAS SILÍCEAS – ASOPALEROS, 2004.

Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, el cual resulta de cruzar a su vez, cinco indicadores o factores:

- Hogares con viviendas inadecuadas
- Hogares con viviendas sin servicios
- Hogares con hacinamiento crítico
- Hogares con alta dependencia económica
- Hogares con ausentismo escolar

El hogar que presenta alguna de estas condiciones o indicadores, puede determinarse en situación de pobreza y el hogar que presente más de uno, se califica en situación de miseria.

Según los resultados que arroja el censo de población y vivienda de 1993 del DANE, el 49.3% de los hogares de Sabana de Torres son pobres, al presentar por lo menos uno de los cinco factores calificados como necesidad básica insatisfecha y el 21.9% presentan mas de uno de estos factores, por lo tanto, se encuentran en la miseria. Los indicadores que más pesan en la caracterización de este municipio, son en su orden: hacinamiento crítico, viviendas sin servicios y la alta dependencia económica.

La expresión precisa de cada uno de los indicadores NBI para el municipio se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 4. Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI en Sabana de Torres

INDICADOR	%
Hogares con viviendas inadecuadas	8.3
Hogares con viviendas sin servicio	12.0
Hogares con hacinamiento critico	13.5
Hogares con alta dependencia económica	10.0
Hogares con ausentismo escolar	5.5

Fuente: DANE. Censo, 1993.

Tabla 5. Pobreza según en la provincia de Soto Santander

Municipio	Población	% en pobreza	Población	% en miseria	Población
Año 1993		Un Indicador	pobre	Mas de un indicador	miseria
Bucaramanga	472.461	17,90	84.571	4,20	19.843
El Playón	14.399	56,00	8.063	25,90	3.729
Charta	3.636	45,60	1.658	14,00	509
Floridablanca	203.277	16,20	32.931	2,70	5.488
Los santos	8.628	54,60	4.711	22,40	1.933
Matanza	7.102	40,70	2.891	11,70	831
Piedecuesta	79.938	23,50	18.785	5,50	4.397
Riío negro	42.823	52,90	22.653	23,10	9.892
Santa Bárbara	2.470	62,00	1.531	28,80	711
Surata	4.511	54,10	2.440	20,50	925
Tona	5.531	37,60	2.080	10,70	592
Vetas	2.363	28,10	664	6,70	158
California	1.471	30,60	450	6,70	99
Girón	86.828	24,00	20.839	7,80	6.773
Lebrija	22.726	36,80	8.363	11,30	2.568
Sabana de Torres	20.000	49,30	9.860	21,90	4.380
T o t a l	978.164	22,7	222.491	6,4	62.828

Fuente: Elaborado por CER-UIS con base en datos de censo DANE/93.

Además, como se puede observar en la tabla anterior, el municipio ocupa una posición desfavorable en los 16 municipios que conforman la provincia de Soto, ya que forma parte de los municipios de esta zona que presentan altos índices de pobreza y miseria. Únicamente, es superado por Surata, Santa Bárbara, Riío negro, El Playón y los Santos.

Otros de los datos que se pueden tener en cuenta para ratificar esta situación son:

- La estratificación socioeconómica, que constituye también un indicador de pobreza de los habitantes de un municipio. En este caso, en Sabana solo existen tres estratos: el estrato uno, que representa el 12.5% y el estrato dos, el 40.75%. Sumados los dos, la representatividad es alta con el 53%, frente al 47% en el estrato tres.

Tabla 6. Estratificación Socioeconómica de Sabana de Torres

Estrato	# de viviendas	%
Uno	302	12.25
Dos	994	40.75
Tres	1169	47
Cuatro	0	0
Cinco	0	0
Seis	0	0
Total	2465	100

Fuente: Alcaldía Municipal de Sabana de Torres. Secretaria de Planeación, 2002.

- Los altos niveles de desempleo y de conformismo con el nivel adquisitivo, no permiten que el sabanero se proyecte como persona, familia y parte del colectivo verdaderamente productivo de la sociedad.
- No se piensa en la adecuación de viviendas. La población estima que éstas no le generarán el suficiente valor agregado y prefieren invertirlo afuera.

3.1.4.2 Servicios Públicos Domiciliarios. Los Servicios Públicos domiciliarios como acueducto, alcantarillado y aseo (recolección de basuras), es cubierto por la Empresa de Servicios Públicos de Sabana de Torres - ESPUSATO, de carácter privado con algunos aportes del Estado. La cobertura actual de estos servicios, es del 86%¹³³.

En el perímetro urbano el acueducto, cuenta con una cobertura del 75% y en el área rural del 27%, suministrando agua superficial sin tratar. El sistema de acueducto en estas zonas es deficiente. La población que no es cubierta por el servicio de acueducto, toma el líquido directamente de las fuentes de agua y aljibes.

En cuanto al alcantarillado, el municipio cuenta con un cubrimiento del 85% de la población urbana, de este porcentaje el 57% del alcantarillado presenta deterioro en la tubería en época de lluvias fuertes, presentándose inundaciones.

En el área rural no existe alcantarillado, lo más utilizado ha sido por muchos años el pozo séptico¹³⁴.

¹³³ EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE SABANA DE TORRES ESPUSATO - ESP, 2004.

¹³⁴ Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local, Op.cit., p. 57.

La recolección de basuras se realiza tres veces por semana a cada usuario, lo que se traduce en 14 toneladas de residuos semanales. Actualmente se recogen residuos a 2596 viviendas del casco urbano¹³⁵.

En la zona rural no existe infraestructura para el manejo de los residuos sólidos ni líquidos; lo cual no es viable por la dispersión de la población. Se debe efectuar acciones de localización de sitios de recolección y bodegaje en puntos de suficiente producción como en APRISA, la Gómez, Provincia, Puerto Romero y la zona del Distrito¹³⁶.

El servicio de telefonía lo cubre Telecom y la energía eléctrica es suministrada por la Electrificadora de Santander. Este es el servicio público con mayor cobertura tanto en el área urbana como rural. Según la Electrificadora, este alcanza el 90% de cubrimiento en el municipio¹³⁷.

La empresa Gasoriente suministra el servicio de gas a 1989 suscriptores urbanos y 117 en el centro poblado de provincia. En la zona rural 517 viviendas utilizan gas que se adquieren en cilindros mediante expendio veredal¹³⁸.

La leña es el combustible de mayor uso en especial en las zonas de Piedemonte, por condiciones de difícil accesibilidad y nivel económico muy bajo. El uso de carbón es más significativo dentro de las viviendas como fuente de energía que uso de la leña.

Es indiscutible que el uso del gas en las viviendas contribuye a mejorar el nivel de vida por el menor esfuerzo físico y el ahorro de tiempo y en especialmente, por la reducción de la tala de bosques¹³⁹.

¹³⁵ ESPUSATO, 2004.

¹³⁶ *Ibíd.*

¹³⁷ Esquema de Ordenamiento Territorial, *Op.cit.*, p. 115.

¹³⁸ *Ibíd.*

¹³⁹ *Ibíd.*

Tabla 7. Disponibilidad de servicios en las viviendas rurales de Sabana de Torres

SERVICIO	NUMERO VIVIENDAS
Solo acueducto	16
Solo acueducto y energía	81
Energía, acueducto y alcantarillado	73
Solo acueducto y alcantarillado	10
Total	180

Fuente: Esquema de Ordenamiento territorial. 2003

3.1.4.3 Salud. El municipio manifiesta su principal problemática de salud en la baja calidad del servicio y de insuficiente cobertura, en especial del régimen subsidiado; donde el 55.6%¹⁴⁰ de la población sisbenizada y con derecho a este tipo de seguridad, carece de asistencia médica, siendo la población rural la más afectada.

Según los datos que maneja el Plan de Atención Básica – PAB 2003, se encuentran identificados por el SISBEN 17.540 personas. Esto representa el 84.1% del total de la población Sabanera (20839 personas), lo que puede ser una muestra que en Sabana habitan personas en su mayoría de escasos recursos. Solo 9117 personas cuentan con ARS.

Los hombres y mujeres identificados por este sistema son los posibles beneficiarios de los programas sociales, es especial de salud.

Sabana de Torres, cuenta con siete Empresas Prestadoras de Servicios de Salud (EPS), que son: COOMEVA, ISS, SALUDCOOP, FINSEMA, COLSEGUROS, HUMANA VIVIR y SOLSALUD; y con dos Administradoras del régimen Subsidiado (ARS) que son: SOLSALUD y CAJASALUD.¹⁴¹

En el casco urbano, existe un hospital y un centro de salud integral. El Hospital Integrado de Sabana de Torres, atiende tres niveles de salud:

- Primer nivel: Consulta externa, odontología, rayos x
- Segundo nivel: Complejidad de atención, especialidades.
- Tercer nivel: Especializado (cirugías).

El personal con que cuenta el hospital es un medico general de planta; dos médicos rurales; doce auxiliares de enfermería; un odontólogo; un bacteriólogo y un especialista por turnos a la semana, en cirugía y ginecología.¹⁴²

¹⁴⁰ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SABANA DE TORRES. Plan de Desarrollo “Sabana para los Sabaneros”, 2004 – 2007.

¹⁴¹ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SABANA DE TORRES. Plan de Atención Básica – PAB. Sabana de Torres: 2003. p. 3.

¹⁴² Hospital Integrado de Sabana de Torres, 2004.

Además, existen cuatro consultorios de odontología; El Centro Clínico Carvajal que atiende pequeñas cirugías y presta servicios de laboratorio clínico, óptica y farmacia; dos laboratorios clínicos y un centro de fisioterapia. Todas estas entidades de índole privado.¹⁴³

En el área rural existen 12 puestos de salud, que fueron construidos por el municipio y cedidos a la comunidad, la cual, se debe encargar de su sostenimiento y administración.

Sin embargo, actualmente 11 de los 12 puestos de salud se encuentran cerrados debido que la comunidad no cuenta con recursos para su funcionamiento y por cuestiones de orden público, lo que dificulta la cobertura de salud en el área rural¹⁴⁴.

Solo un puesto de salud, el de Provincia, se encuentra funcionando, ya que la Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL, se esta haciendo cargo de su sostenimiento, por estar ubicado cerca de sus instalaciones, lo que facilita la atención medica de sus empleados.

La infraestructura de la mayoría de estos puestos de salud esta deteriorada y los equipos médicos, en algunos casos modernos y sin usar, se están dañando. Algunos de los equipos médicos que allí se encuentran abandonados, le hacen falta al hospital para mejorar su atención.

Es preocupante, la morbilidad asociada a la contaminación de las aguas y aire, que se hace evidente con la presencia de enfermedades diarreicas, gastrointestinales, de la piel, respiratorias, entre otras, ya que son enfermedades que se pueden evitar con programas preventivos y mejorando la calidad y cobertura del servicio de salud en el municipio.

¹⁴³Esquema de Ordenamiento Territorial, Op.cit., p. 234.

¹⁴⁴ Ibid.

Tabla 8. Morbilidad por consulta en el Municipio de Sabana de Torres

CAUSA	ORDEN	# DE CASOS	%	TASA
Factores que influyen en el estado de salud – prestación de servicios.	1	215	12.25	1045
Infecciones Respiratorias Agudas – IRA	2	209	11.9	1016
Enfermedad genito - urinaria	3	183	10.42	889
Enfermedades de la piel	4	98	5.58	476
Enfermedades del sistema nervioso y los sentidos	5	81	4.61	394
Síntomas y estados morbosos mal definidos	6	72	4.10	350
Traumatismos intracraneales	7	47	2.67	228
Enfermedades Diarreicas Agudas – EDA	8	35	1.99	185
Infecciones intestinales	9	22	1.25	107
Influenza	10	21	1.2	102
Otras causas	11	772	43.9	3752
TOTAL		1755	100	8543

Fuente: Hospital Integrado de Sabana de Torres, 2001.

Tabla 9. Morbilidad por Hospitalización en el Municipio de Sabana de Torres

CAUSA	ORDEN	# DE CASOS	%	TASA
Dengue	1	100	22.4	486
Infección Respiratoria Aguda – IRA	2	216	11.2	243
Aborto no especificado	3	20	4.48	97
Infección intestinal mal definida	4	78	11.6	253
Insuficiencia cardiaca	5	18	4.03	87
Parto prematuro o amenaza de aborto	6	22	4.03	87
Bronconeumonía causa no identificada	7	2	5.60	122
Otras enfermedades del aparato respiratorio	8	19	3.58	78
Diabetes Mellitus	9	52	2.46	53
Hemorragia precoz del embarazo	10	18	3.13	68
Otras causas	11	131	27.3	593
TOTAL		676	100	2167

Fuente: Hospital Integrado de Sabana de Torres, 2001.

Otras de las enfermedades que merecen atención son aquellas las enfermedades asociadas al embarazo, abortos espontáneos y hemorragias. Se desconoce realmente las causas de estas enfermedades. Sin embargo, los profesionales de la salud que manejan el Plan de Atención Básica del municipio, vienen desarrollando un programa de obligatorio cumplimiento en todos los municipio, que es el de Salud Sexual y Reproductiva, con el que pretenden, entre otras cosas, educar a las mujeres en los cuidados que deben tener en al momento de quedar embarazadas, así como evitar los embarazos no deseados, sobre todo en los adolescentes y jóvenes del municipio.

En cuanto a mortalidad, entre las principales causas están las enfermedades del corazón con un 16.5%, seguido por lesiones, de las cuales, se ignora la causa, con el 15.6%, en tercer lugar los homicidios con un 12.5% y anemias con el 3.6%¹⁴⁵.

Tabla 10. Mortalidad general en el Municipio de Sabana de Torres

CAUSA	ORDEN	# DE CASOS	%	TASA
Enfermedades del corazón	1	37	16.5	161
Lesiones, se ignora si fueron accidentes	2	35	15.6	151
Homicidios	3	28	12.5	136
Anemias	4	8	3.6	39
Estados morbosos mal definidos	5	6	2.6	30
Tumores malignos	6	3	1.3	15
Otras enfermedades aparato respiratorio	7	6	2.6	15
Accidentes, vehículos de motor	8	1	0.4	5
DNT proteicocalórica severa no especificada	9	1	0.4	5
Exposición a corriente eléctrica no especificada	10	0	0	0
Otras causas	11	99	44.3	482
TOTAL		223	100	

Fuente: Hospital Integrado de Sabana de Torres, 2001.

En los menores de 5 años la mortalidad ha disminuido gracias a la cobertura de las inmunizaciones, ya sea por presión de las campañas emprendidas por el gobierno o por una mayor responsabilidad de las madres¹⁴⁶.

Tanto los índices de morbilidad y mortalidad se pueden disminuir con labores de promoción y prevención sencillas, bien planeadas y de impacto.

Sobre las muertes violentas se puede decir, que en el año 2002 hubo 49 muertes, siendo la mayoría hombres con un 93.8%. El 69,3% por arma de fuego, 14.2% por accidentes de tránsito, 6.1% por ahorcamiento y el 4% por sumersión. En el año 2003 hubo 44 muertes, 86.3% hombres y 13.6% mujeres, de las cuales, fueron 63.6% por arma de fuego, 18.1% por accidente de tránsito y 18.1% otras. En este año, han ocurrido 7 muertes, todos hombres, 5 por arma de fuego y 2 por accidente de tránsito¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Plan de Atención Básica, Op.cit., p. 4.

¹⁴⁶ ALCALDIA MUNICIPAL DE SABANA DE TORRES. Plan de Desarrollo “El Campo y el Pueblo Unidos para el Cambio”, 2000 – 2003.

¹⁴⁷ Inspección de Policía de Sabana de Torres, 2004.

Otra situación de salud que merece atención es la desnutrición. Para el año 2002, la población Sabanera, presenta un índice de desnutrición aguda de 23.55%, desnutrición crónica 30.55% y desnutrición global 35.20%. No se tiene datos de bajo peso al nacer¹⁴⁸, ya que el hospital no cuenta con los equipos médicos necesarios para llevar estos registros.

Sobre esta situación el CER – UIS, realizó un estudio del estado nutricional de niños y niñas, madres gestantes y adulto mayor del municipio para el año 2002. Este es un estudio descriptivo de corte transversal, para el cual, se utilizó una muestra poblacional de 300 personas, de los cuales, 120 eran niños y niñas menores de 12 años, 70 mujeres gestantes y 110 adultos mayores.

De acuerdo con este estudio, se puede determinar que el riesgo de desnutrición es alto especialmente en menores de 5 años, siendo mayor en las niñas que en los niños. La proporción de niñas en riesgo es de 28.6%, mientras que de niños es de 24,3%. Una de las causas principales para que se de esta situación, es que culturalmente la ingesta de alimentos en las familias de nivel socioeconómico bajo y medio bajo esta en relación con el género, proporcionando mejores y más alimentos a los niños y hombres que a las niñas y mujeres.

En las mujeres gestantes, se observo problemas asociados al estado nutricional, así: en el grupo de 15 a 20 años el 50% tienen bajo peso, el 15% obesidad y el 5% sobrepeso; en el grupo de 21 a 30 años que corresponde al 50% de la población en el estudio, el 25.7% tienen bajo peso, el 28.6% sobrepeso y el 8.6% obesidad; le siguen el grupo de 31 a 39 años, tienen un alto porcentaje de bajo peso con 37.5%, obesidad en un 25% y sobrepeso en 25%; y en el grupo de mas de 40 años, todas las mujeres gestantes tienen alguna alteración nutricional, el 75% con bajo peso y el 25% restante sobrepeso¹⁴⁹.

De la población mayor de 60 años, el 52.4% son hombres y de estos el 30.52% presentan alguna alteración nutricional: el 21.50% presentan bajo peso, el 8.38% sobrepeso y el 0.64% obesidad. El comportamiento nutricional de la población de las mujeres es diferente, el 34.82% tienen alguna alteración nutricional, el 14.83% presentan sobrepeso, 7.74% obesidad y el 12.25 bajo peso¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Plan de Atención Básica, Op.cit., p. 5.

¹⁴⁹ Convenio ECOPETROL, Alcaldía Municipal de Sabana de Torres y Centro de Estudios Regionales CER-UIS. Proyecto Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres. Diagnostico Nutricional de la Población de Niños y Niñas Menores de 12 Años, Adultos Mayores y Mujeres Gestantes del Municipio de Sabana de Torres. Bucaramanga: Junio 2003. p. 57.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, p. 59.

Estos eventos son característicos de sociedades consideradas pobres, son signos de pobreza que se relacionan con bajos ingresos, deficientes condiciones de salubridad pública, hábitos no saludables de vida, entre otros¹⁵¹.

Se ha detectado un gran problema, el abandono en que se halla la salud oral; situación bastante preocupante porque la gente no tiene creada la necesidad de mantener en condiciones óptimas su dentadura. Fuera de ello, el recurso humano profesional es escaso y los pocos que hay, no cuentan con la infraestructura necesaria para funcionar¹⁵².

3.1.4.4 Educación. El nivel educativo alcanzado por los Sabaneros de acuerdo al censo de 1993, se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 11. Nivel educativo alcanzado por la población de Sabana de Torres

Área	Sexo	Total Municipio	Ningún Nivel	Nivel Preesc	Primaria completa	Primaria incompleta	Secundaria completa	Secundaria incompleta	Nivel Superior
Cabecera	Hombres	4064	519	134	648	1647	177	772	81
Cabecera	Mujeres	4262	606	118	637	1620	195	879	78
Resto	Hombres	3886	886	51	598	1925	44	240	12
Resto	Mujeres	2954	649	45	439	1439	37	229	10
Total		15166	2660	348	2322	6631	453	2120	181

Fuente: DANE, 1993.

La población total en Sabana de Torres para el año 2003, según proyecciones DANE, es de 20.572, y de esta en edad escolar están 6732 personas, lo que representa el 32.7% de la población, siendo hombres el 30.40% y mujeres el 28.86%.

Según datos de la Secretaria Departamental de cobertura global en educación para el año 2003, es de un 75.48%, lo que significa que se encontraban estudiando 5.101, de los cuales, 4738 en el sector oficial (93%) y 343 en el sector privado (6.7%).

Fuera del sistema educativo esta el 24.2% de la población en edad escolar, es decir, personas en no se encuentran estudiando. Uno de los problemas que dificulta el acceso a la educación en que en muchos casos los padres de familia no tienen recursos y por el contrario necesita a sus hijos trabajando, para que aporten al ingreso familiar.

¹⁵¹ Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local, Op.cit., p. 54.

¹⁵² Ibid.

Tabla 12. Cobertura Global de Educación en el 2003 para Sabana de Torres

Población en edad escolar	Población atendida oficial				Población atendida no oficial				Total población atendida
	Preescolar	primaria	secundaria	total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total	
De 5 a 17 años									5101
6732	433	2761	1564	4758	61	146	136	343	

Fuente: Secretaria Departamental de Educación de Santander, 2003.

Según, el Mapa Educativo Municipal, Sabana de Torres cuenta con 4 instituciones educativas: Colegio Integrado Madre de la Esperanza- CIME, Instituto Técnico-Agropecuario de Sabana – ITES, Centro Educativo Pozo Cuatro y Centro Educativo El Tagüi. Cada institución educativa tiene sedes, lo que da un total de 53 establecimientos educativos públicos. De estos, 44 están ubicados en el área rural, con 2 sedes de CIME, 19 establecimientos anexos al ITES, 12 escuelas anexas al Centro Educativo Pozo Cuatro y 11 escuelas anexas al Centro Educativo El Tagüi.

Todos los establecimientos educativos del área rural son de carácter público. Se encuentran cerradas 7 escuelas ubicadas en esta zona, debido a que no llenan los cupos necesarios para enviar docentes a que dicten las clases, teniendo en cuenta las exigencias del Ministerio Nacional de Educación.

El casco urbano cuenta con 9 establecimientos educativos, con 7 sedes de CIME, que son públicos y dos colegios privados.

Tabla 13. Instituciones Educativas Oficiales de Sabana de Torres

Nombre institución educativa	# de sedes	Zona	Modalidad
Colegio Integrado Madre de la Esperanza CIME	9	Urbana – Rural	Preescolar, Primaria, Secundaria y Media Vocacional
Instituto Técnico – Agropecuario de Sabana ITES	19	Rural	Preescolar, Primaria, Secundaria y Media Vocacional
Centro Educativo Pozo Cuatro	12	Rural	Preescolar, Primaria y Secundaria
Centro Educativo El Tagüi	11	Rural	Preescolar, Primaria y Secundaria

Elaborado por: La Autora

Tabla 14. Establecimientos Educativos de Sabana de Torres

Total			Oficial			No Oficial		
Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
51	8	43	49	6	43	2	2	0

Fuente: Oficina del Núcleo Educativo Municipal, 2004.

Además de ofrecer las modalidades de preescolar, primaria, secundaria y media vocacional, las instituciones educativas han venido abriendo otras alternativas pedagógicas que permiten aumentar la cobertura como lo son: la Educación para Adultos por medio de ciclos, en la jornada nocturna; Programa CAFAM y se está mirando la posibilidad de la implementación de la Posprimaria, el SAT y se capacita a los docentes para darle continuidad al programa ESCUELA NUEVA.

Los dos institutos privados: IMFA y CECOVE, también han puesto en marcha algunos de estos programas como el de Educación para Adultos.¹⁵³

Los establecimientos en el área rural están contruidos en ladrillo y teja de eternit con estructuras livianas de hierro. El diseño arquitectónico y funcional no existe en las edificaciones. Para el área urbana en cambio se han implementado edificaciones con más parámetros y especificaciones arquitectónicas y funcionales. En términos de infraestructura para la primaria en el ámbito rural, esta es deficiente, por lo que no se tiene especificaciones para albergar salones de informática, laboratorios, etc.¹⁵⁴

Otro aspecto que es preocupante es el del analfabetismo, cuya tasa se calcula para Sabana de Torres, alcanza el 22.2%, uno de los más altos a nivel departamental y nacional¹⁵⁵.

En cuanto a la calidad educativa, se cuenta con datos de eficiencia interna, los cuales, dan una idea del estado del sistema educativo en este aspecto. De acuerdo a esto, cabe destacar las altas tasas de repitencia con un 5% de la población estudiantil y la deserción escolar con un 15%, que en la mayoría de los casos afecta directamente a los jóvenes, debido a factores como el desplazamiento forzoso y la situación económica de sus hogares, que obliga a estos jóvenes a salir a trabajar para conseguir el alimento de su familia o conseguir dinero de forma fácil, lo que ocasiona en ciertos casos que estos jóvenes entren a formar parte de grupos al margen de la ley como la guerrilla y las autodefensas.

¹⁵³ Oficina del Núcleo Educativo Municipal, 2004.

¹⁵⁴ *Ibíd.*

¹⁵⁵ Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local, *Op.cit.*, p. 61.

Además, la institución no ofrece alternativas que le permitan a estos jóvenes, formarse para un trabajo, y por lo tanto, no llena las expectativas.

En las pruebas de Estado – ICFES del año 2000, los estudiantes de undécimo grado, aparecen en la categoría baja con 47.3%.¹⁵⁶ Este panorama ha mejorado, ya que para el año 2003, según los últimos resultados de las pruebas del ICFES, los resultados clasifican a todos los colegios tanto oficiales como privados en la categoría media.

Esto se ha podido conseguir gracias al compromiso de las instituciones de ofrecerles una preparación adecuada y oportuna a los alumnos y alumnas de undécimo grado en un Preicfes, preparado conscientemente en la institución. Así mismo, dentro de las aulas de clase, los docentes han aplicado todos sus conocimientos y estrategias con la única finalidad de conseguir que los jóvenes se apropien de una educación con calidad.

Otro de los indicadores que nos podrían ampliar el panorama en lo que respecta a la calidad de la educación en cuanto rendimiento escolar en Sabana de Torres, son los resultados obtenidos de las Pruebas SABER en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y competencias ciudadanas, realizadas a los alumnos y alumnas de los grados 3, 5 y 9. La mayoría de ellos, obtuvieron resultados que los clasifican como bajos y significativamente bajo¹⁵⁷. Sin embargo, estos resultados aun no han sido consolidados ni divulgados por los directivos docentes de las distintas instituciones educativas, por lo tanto, no se ha realizado ningún análisis, ni retroalimentación de este proceso, que ayudaría a dar propuestas de mejoramiento concretas.

Sabana de Torres, cuenta con 180 docentes y 10 directivos docentes, para un total de 190 en el sector oficial.

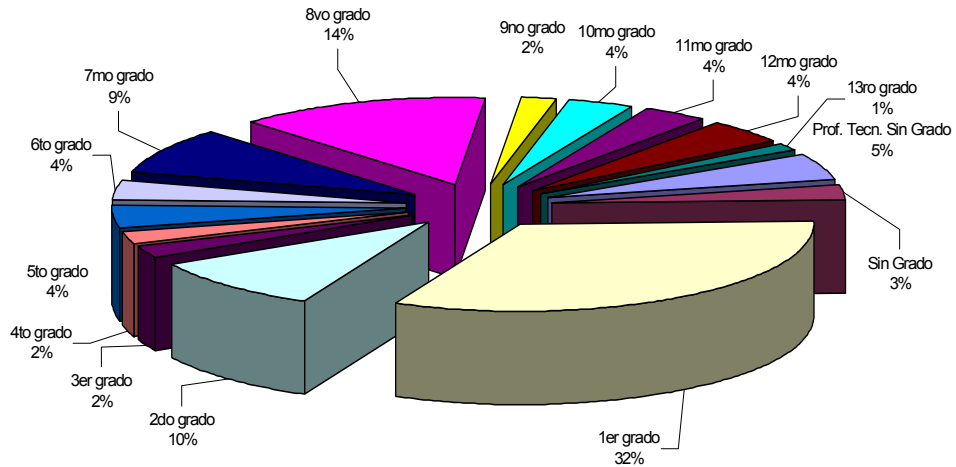
La relación docente – alumnos en el municipio es baja. En promedio, en el área urbana es de un 22.3 y en el área rural es mucho más baja, con un 18,5. Esto teniendo en cuenta que el índice nacional esperado, es de 28 alumnos por docente¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Oficina del Núcleo Educativo Municipal, 2004.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

Figura 3. Escalafón de los docentes



Fuente: Esquema de Ordenamiento Territorio de Sabana de Torres. 2003

En cuanto a la formación de los docentes, esta ha ido mejorando, ya que anteriormente los docentes de Sabana tenían el grado de normalistas o bachilleres, y actualmente, la mayoría se encuentran en escalafones de grado profesional, siendo el de mayor porcentaje el de primer grado con el 32% y el 3% sin grado profesional alguno¹⁵⁹.

Aunque por otro lado, los docentes y la comunidad, afirman que existen todavía poca preparación y falta de vocación y compromiso de algunos para asumir la educación como tarea social que permita mejorar la calidad de vida de la población¹⁶⁰; y en otros docentes, hay deficiencias pedagógicas y rezagos metodológicos porque no han accedido a la formación de postgrado o actualización, por los costos económicos o por conformismo¹⁶¹.

De la misma manera, algunos docentes consideran que el trato que se les da a los maestros es desestimulante no solo por las condiciones salariales, sino por la dotación, con la cual, deben asumir sus funciones, así como por la inestabilidad laboral y el escaso reconocimiento social¹⁶².

¹⁵⁹ Esquema de Ordenamiento Territorial, Op.cit., p. 233.

¹⁶⁰ CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE SABANA DE TORRES. Trocha Ciudadana. Sabana de Torres: 2003.

¹⁶¹ Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local, Op.cit., p. 75.

¹⁶² *Ibíd.*

Datos obtenidos del Esquema de Ordenamiento Territorial, señalan que en lo que respecta a dotación, el mobiliario se halla en mal estado; y más del 70% del material didáctico se encuentra deteriorado y desactualizado, dificultando aún más la enseñanza, pero no existe criterio para evaluar su contenido cualitativo¹⁶³.

Además, la dotación técnica y tecnológica basada en computadores es muy deficiente e insuficiente. En el área urbana solo cuenta con un aula de informática de la sede de bachillerato del CIME y los establecimientos rurales solo cuentan con aula de informática pero sin conexión dos establecimientos: Aguas Negras del Centro Educativo Pozo Cuatro y Cayumbita del Centro Educativo El Tagüi.

La biblioteca pública municipal se encuentra cerrada debido a que no hay suficientes recursos para garantizar su funcionamiento; perjudicando aun más a los estudiantes al momento de necesitar consultar e investigar para ampliar sus conocimientos y dejando a un lado el incentivo y la promoción de la lectura.

Los índices de educación superior que se alcanzan en el municipio son más bajos que el promedio nacional. Algunos de los obstáculos para que no se acceda a la educación superior, son que deben desplazarse a otro municipio y no cuentan con los recursos para hacerlo y, además de la desmotivación debido a que en el municipio no existen fuentes de empleo¹⁶⁴, por lo tanto, la mayor parte de las personas que pueden acceder a formación profesional, lo hacen fuera del municipio y en la mayoría de los casos no retornan.

El municipio ha planteado alternativas para mejorar esta situación, una de estas a sido el de llevar una institución descentralizada o a distancia, mediante la realización de convenios, pero no ha tenido éxito.

Actualmente, en las instalaciones de CIME en horas de la noche, se está prestando este servicio, a través del Instituto Colombo- Venezolano.¹⁶⁵

Otros factores que están directamente relacionados con la baja calidad e ineficiencia de la educación como:

- *La malnutrición*, que afecta una proporción elevada de la población escolar que impide un buen desempeño académico, debido a inadecuados hábitos alimenticios e higiénicos,

¹⁶³ Esquema de Ordenamiento Territorial, Op.cit., p. 228.

¹⁶⁴ *Ibíd.*

¹⁶⁵ Oficina del Núcleo Educativo Municipal, 2004.

asociados a los bajos ingresos económicos que incrementan los riesgos de contraer enfermedades y mantener una baja autoestima.

Según el estudio nutricional realizado por el CER - anteriormente mencionado -, sobre una muestra de 120 niños y niñas, los niveles de desnutrición en estos menores de 12 años según el riesgo y género en el indicador talla / edad para el año 2000 eran:

Tabla 15. Niveles de desnutrición en niños menores de 12 años para el año 2000

Tipo de Riesgo	Total	Niños	Niñas
Riesgo Alto	2.8	0.0	5.7
Riesgo Moderado	4.2	2.7	5.7
Riesgo Bajo	23.6	21.6	25.7
Normal	69.4	75.7	62.9
Muestra	72	37	35

Fuente: Centro de Estudios Regionales CER – UIS, 2002.

La diferencia de la desnutrición crónica entre los niños (32.1%) y las niñas (38.2%), no es muy significativa, lo relevante es el 5.5% del riesgo alto que se presenta en las niñas, máxime que están en la segunda etapa de mayor crecimiento, que es la adolescencia donde se define el 95% del crecimiento total del cuerpo.¹⁶⁶

Además, se encontró que las causas de la malnutrición son los inadecuados hábitos alimentarios, teniendo en cuenta que del 60 al 70 % de los 10 primeros alimentos de consumo diario, son alimentos energéticos como: arroz, panela azúcar, yuca y papa, entre otros. Sólo, de un 10 a un 20% son alimentos reguladores como cebolla, tomate, limón y del 5 al 10% alimentos proteicos como el huevo¹⁶⁷.

Otra causa importante de esta problemática, es la falta de educación nutricional sumada a los bajos ingresos familiares, que impiden la adquisición de alimentos de alto valor nutricional a bajo costo y preparaciones variadas que mejoren la aceptabilidad de productos poco apetecidos como frutas y verduras por parte de la población infantil.

- *El maltrato físico y verbal*, como factor social arraigado a la cultura, ya que es considerado como un proceder válido para educar.

¹⁶⁶ Diagnóstico Nutricional de la Población de Niños y Niñas Menores de 12 Años, Adultos Mayores y Mujeres Gestantes del Municipio de Sabana de Torres, Op.cit., p. 29.

¹⁶⁷ Ibid

Son pocos los datos que se tienen sobre el maltrato infantil en Sabana de Torres y la comisaría de familia del municipio no tiene datos confiables de esta problemática, solo se tiene registro de los casos que se presentaron en el año 2002. Estos datos no han sido actualizados.

Tabla 16. Derechos vulnerados en los menores de 18 años

Condiciones	Numero de Casos
Por Maltrato Físico y/o Psicológico	15
Por Abuso Sexual	2
Por Encontrarse en la Calle	1
Por Encontrarse Abandonados	3
Niños y Jóvenes en Conflicto con la Ley por Infracción Penal	2

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2002.

Esta problemática se agudiza debido a la ausencia de programas preventivos bien planeados y de continuidad, dada la rotación permanente de personal encargado de esta importante tarea social y el exceso de funciones que deben asumir. La mayoría de la atención se limita a acciones inmediatistas.

- *La inadecuada ocupación del tiempo libre*, ya que los niños y jóvenes realizan actividades como jugar maquinitas, consumir bebidas alcohólicas y cigarrillo, las cuales, no permiten que estos desarrollen actitudes intelectuales y físicas positivas. Este tipo de actividades son promovidas por el entorno social y cultural.

Paradójicamente, aunque se hacen esfuerzos, es muy limitada la oferta de programas y espacios dedicados al desarrollo de habilidades y potencialidades artísticas, culturales, como complemento y apoyo indispensable de la formación escolar y familiar, que contribuyan a utilizar creativamente el tiempo libre y formar hábitos de vida saludable y ciudadana.

- *La falta de oportunidades de trabajo y la dificultad de acceder a la educación superior* hace que los jóvenes se sientan atraídos por los grupos armados, ya que asumen que no se necesita formación para integrarlos.

- *El bajo nivel académico de los padres* pone en desventaja para brindar atención y apoyo al desarrollo de los deberes escolares.

- *Discapacidad y Problemas de aprendizaje*, son otros de los aspectos de mucha incidencia en el rendimiento y calidad académico. Los datos que se tienen son globales, no

clasificados por discapacidades o tipo de problemas de aprendizaje, por tanto no permiten tener una dimensión clara de la situación. Tampoco se conoce casos de niños(as) excepcionales.

De acuerdo a la tabla de matriculados para el año 2003 en Sabana de Torres, de la Secretaria Departamental de Educación, se puede afirmar que en el sistema escolar existen tres personas discapacitadas. El tipo de discapacidad que presenta es: 1 persona minusválida y 2 personas sordomudas.

A pesar que la Ley 115 de 1994: Ley General de Educación, en su título III capítulo 1, incluye la educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales como parte del servicio público educativo, sea este de carácter formal, no formal e informal; lo cual, se hace amplia con el Decreto 2082 de 1996, por el cual se reglamenta la atención educativa para las personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales y, en la Resolución # 2565 del 24 de Octubre de 2003, por el cual se establecen los criterios para la prestación del servicio educativo a la población con necesidades educativas especiales; aun en Sabana de Torres no se ha puesto en marcha ninguna acción que contribuya a la atención adecuada de su población en edad escolar con discapacidad o limitación o con capacidades o talentos especiales.

Cuando la normatividad hace referencia a personas con limitaciones incluye tanto por “condición de discapacidad motora, emocional, cognitiva (retardo mental, síndrome de down, entre otros), sensorial (sordera, ceguera, sordoceguera, baja visión, entre otros), autismo y problemas de aprendizaje (déficit de atención, hiperactividad, entre otros)”¹⁶⁸ y al hablar de personas con capacidades excepcionales se refiere a capacidades intelectuales por encima de los estándares comunes o tomados como normales y que están presentes en la mayoría de la población. Así mismo, hace alusión a los talentos excepcionales en cualquier área.

Las normas anteriormente mencionadas, disponen que en la atención de dichas personas se debe manejar de acuerdo a los siguientes principios:

- *“La integración académica y social: Por el cual esta población se incorpora al servicio público educativo del país, para recibir la atención que requiere, dentro de los servicios que regularmente se ofrecen, brindando apoyos especiales de*

¹⁶⁸ MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Resolución # 2565 de 2003: “Por el cual se establecen parámetros y criterios para la prestación del servicio educativo a la población con necesidades educativas especiales “. Artículo 3. Santafé de Bogotá: 24 de Octubre de 2003. p. 2.

carácter pedagógico, terapéutico y tecnológico que sean necesarios.

- *Desarrollo Humano:* Por el cual se reconoce que deben crearse condiciones de pedagogía para que las personas con limitaciones o capacidades o talentos excepcionales, puedan desarrollar integralmente sus potencialidades, satisfacer sus intereses y alcanzar el logro de los valores humanos, éticos, intelectuales, culturales, ambientales y sociales.
- *Oportunidad y Equilibrio:* Según el cual el servicio educativo se debe organizar y brindar de manera que se facilite el acceso, la permanencia y el adecuado cubrimiento de las personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales.
- *Soporte Específico:* Por el cual esta población puede recibir atención específica y en determinados casos, individual y calificada, dentro del servicio público educativo, según la naturaleza de la limitación o de la excepcionalidad y las propias condiciones de accesibilidad, para efectos de la permanencia en el mismo y su promoción personal, cultural y social¹⁶⁹.

Teniendo en cuenta estos principios y las normas que reglamentan la atención de las personas con necesidades educativas especiales, cada departamento, distrito y municipio debe organizar un plan de cubrimiento gradual para la adecuada atención a estas personas

La oferta educativa se hace de acuerdo a la demanda, es decir, a las condiciones particulares de la población, las características de la entidad y el interés de los establecimientos de prestar el servicio.

¹⁶⁹ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Decreto 2082 de 1996: "Por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o capacidades o talentos excepcionales". Santafé de Bogotá D.C.: 18 de Noviembre de 1996. p. 1.

La atención de estas personas debe incluir la organización de *Aulas de Apoyo Especializadas* y/o el funcionamiento *Unidades de Atención Integral - UAI* o semejantes, teniendo en cuenta criterios de densidad de la población, demanda del servicio y número de establecimientos educativos; como mecanismos a disposición de los establecimientos educativos, para facilitarles la prestación del servicio educativo que brindan a sus poblaciones.

Las *Aulas de Apoyo Especializadas* se conciben como un conjunto de servicios, estrategias y recursos que ofrecen las instituciones educativas para brindar los soportes que permitan la atención integral de dichas personas. El componente humano de estas aulas puede estar integradas por docentes, padres de familia y otros miembros de la comunidad educativa que contarán con la asesoría de organismos y profesionales especializados.

Las *Unidades de Atención Integral – UAI* son un conjunto de programas y de servicios profesionales que de manera interdisciplinaria, ofrecen a las entidades territoriales, para brindar a los establecimientos de educación formal y no formal, estatales o privados, apoyos pedagógicos, terapéuticos y tecnológicos complementarios. Estas unidades contarán con “docentes especializados en educación especial, Trabajo Social, Psicología, Fonoaudiología, Terapia Ocupacional, Interpretes de lenguaje de señas colombianas, Modelos Lingüísticos”¹⁷⁰, entre otros, de acuerdo con las necesidades de la población.

Además, se establece que los departamentos y entidades territoriales y estas instancias deben ofrecer asesoría, orientación y/o capacitación permanente a los docentes para la atención de las personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales dentro del aula. Así mismo, dispone que las escuelas normales superiores o instituciones de educación superior que tengan facultad de educación, deberían incluir en la formación de sus estudiantes, contenidos y prácticas pedagógicas relacionadas con la atención a este tipo de población.

También, determina que los jóvenes y niños (as) que por su condición de discapacidad o limitación no pueda ser integrado a la educación formal, serán atendidos en instituciones oficiales o privadas, que desarrollen programas que respondan a sus necesidades, mediante convenios o a través de otras alternativas que se acuerden con el Ministerio de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF o los gobiernos locales.

Los docentes del municipio afirman, que el principal problema, no es que existan niños(as) discapacitados o con necesidades educativas especiales, sino que ellos no cuentan con las

¹⁷⁰ Resolución # 2565 de 2003, Op.cit., p. 1.

herramientas y la capacitación necesaria para orientar a estas personas, debido a que los administradores locales ni departamentales, no han dado cumplimiento a la normatividad, anteriormente mencionada, por la falta de recursos.

Por tal motivo, se les ha venido cerrando las puertas a ellos para que continúen o inicien sus estudios¹⁷¹.

El dato que hasta el momento se ha venido manejando oficialmente, es que un 1% de la población Sabanera presenta algún tipo de discapacidad, pero no se determina que tipo¹⁷².

Finalmente, aunque sin haber agotado todas las interpretaciones posibles, se considera que existen unas causas de fondo, estructurales se podría decir, que explican la presencia y sedimentación de los factores mencionados, y que inciden de manera preponderante en la baja calidad e ineficiencia del sistema educativo Sabanero:

- *Los continuos cambios y reformas en la normatividad* generan incertidumbre y desconcierto y no facilitan el afianzamiento o maduración de un modelo o procedimiento, cuando se está implementando uno nuevo que, de la misma manera, antes de probar su validez o no, es modificado.

- *La dispersión institucional*, ya que en el municipio existen varias entidades, en especial, en el ámbito de lo social y cultural, que marcha por su lado, lo que ha generado liderazgos sectoriales, celos institucionales, polarización de esfuerzos y recursos y pérdida de oportunidades¹⁷³.

- *Improvisación*: Las principales decisiones en educación no se toman de acuerdo con un plan de mediano y largo plazo, en el cual, el centro de preocupación lo ocupen el presente y futuro de los niños y niñas.

- *La estructura de gestión de la educación en el municipio es muy débil y vulnerable*: El equipo de dirección local existente, alrededor de la dirección de núcleo, carece de soportes humanos, técnicos y tecnológicos e infraestructurales que garanticen un apoyo permanente a la labor docente.

¹⁷¹ Oficina del Núcleo Educativo Municipal, 2004.

¹⁷² Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local, Op.cit., p. 60

¹⁷³ *Ibíd.*, p. 74 – 75.

- *Visión sectorial de los problemas*: La educación es vista como un tema y/o problema que atañe solo al sector educativo. Aunque se han tenido avances, gracias al proceso emprendido con el Consejo Municipal de Política Social, en el cual, ha sido acompañante el equipo CER – UIS.

3.1.4.5 Deporte y recreación. El deporte y la recreación, esta en manos del Instituto de Deportes y Recreación de Sabana de Torres - INDERSA, la cual, promueve la práctica de actividades que propendan por el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en Sabana de Torres. INDERSA, se ha preocupado porque sus actividades lleguen a todos los Sabaneros, tanto los habitantes del área rural como los del casco urbano, a niños(as), jóvenes, adultos y adultos mayores, sin exclusión alguna, buscando la posibilidad que cada uno de ellos ejerza su derecho a tener acceso a este tipo de actividades que complementan su desarrollo personal.

Para ello ha venido promoviendo la participación de la comunidad, reactivando todos los entes de estructuración administrativa del deporte Sabanero, mediante la conformación del Comité Municipal de Deporte, clubes, Junta Municipal de Deportes, entre otros. Así como, la práctica del deporte a través de “Escuelas Formativas” y la organización de torneos en distintas modalidades y todas las categorías y la realización de eventos recreativos como las olimpiadas comunitarias, la RecreoVida, las vacaciones recreativas, entre otros; donde se da una convocatoria amplia para que participen tanto las personas que viven en el casco urbano como en la zona rural¹⁷⁴.

En su mayoría los deportes más practicados por los sabaneros son el fútbol, la natación, el ciclismo, atletismo y el baloncesto. Ha venido tomando fuerza la práctica del bolo criollo y el tejo. Y son en dichos deportes que se ha enfocado el trabajo que viene liderado INDERSA.

La comunidad utiliza las vías de la cabecera urbana y la salida a La Gómez como pista para realizar distintas actividades, entre estas el ciclismo y atletismo, debido a que no existen espacios abiertos para estos fines, al estilo de villa olímpica.¹⁷⁵

En cuanto a escenarios deportivos, Sabana cuenta en el casco urbano, con el estadio “Rafael Jiménez Carrizoza”, que se encuentra en regular estado y no ofrece las condiciones adecuadas para su utilización y el desarrollo de eventos y programas que conduzcan al fortalecimiento del ámbito recreativo y cultural de jóvenes y adultos.

¹⁷⁴ INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SABANA DE TORRES - INDERSA, 2004.

¹⁷⁵ *Ibíd.*

No cuenta con cubiertas (cachucha) para las graderías, ni con baños públicos, ni camerinos que brinden las mínimas condiciones físicas de higiene, no tiene un sistema de riego adecuado, dificultando el cuidado de la gramilla, falta adecuar la pista atlética y el alumbrado es deficiente. El sistema de drenaje, del cual, esta dotado se encuentra en condiciones aceptables.¹⁷⁶

El municipio también cuenta con un patinodromo, pero este escenario ha estado inutilizado porque no se le hace mantenimiento y el alumbrado es inadecuado a las necesidades del sector.

Solo existe un centro de recreación llamado “Los Manatíes”, que actualmente se encuentra administrado directamente por la Alcaldía Municipal, a través de INDERSA, entidad que tiene ubicada allí su oficina. Este lugar permite la práctica de deportes como el fútbol, microfútbol, baloncesto y natación. Es allí donde los niños y niñas que pertenecen a las escuelas formativas, reciben su entrenamiento. Además, es el sitio preferido por los docentes para llevar a sus alumnos y alumnas, a que tengan un rato de esparcimiento. Este lugar cuenta con una estructura física óptima para la prestación de un buen servicio.

La comunidad, ve en este el sitio especial para recrearse. El ingreso para la comunidad no tiene ningún costo, y solo se cobra una suma mínima por el servicio de piscina¹⁷⁷. Desde su inauguración, ha sido política de la administración municipal, sostenerlo como un lugar de disfrute, recreación y distracción de la población.

Hay polideportivos en los barrios El Progreso, Gaitán, Garcés, Parra y otros, que no son utilizados masivamente, pues su estado no es el mejor, ya que son administrados por la comunidad, quien tiene que velar por su mantenimiento y al no sentirlos como propios son descuidados¹⁷⁸.

En el área rural, la situación es similar. Los escenarios deportivos que existen no cuentan con un buen mantenimiento, y tampoco con dotación amplia de implementos deportivos¹⁷⁹, lo que impide de cierto modo la práctica del deporte y la recreación.

¹⁷⁶ Esquema de Ordenamiento Territorial, Op.cit., P. 244.

¹⁷⁷ INDERSA, 2004.

¹⁷⁸ *Ibíd.*

¹⁷⁹ *Ibíd.*

3.1.4.6 Cultura. El municipio como entidad encargada por la ley 397 de 1997 de, entre otros aspectos de fomentar, estimular la creación, la investigación y la actividad artística y cultural así como la recuperación y defensa del patrimonio cultural, no lo está haciendo.

A pesar de ello, “son pocos los esfuerzos que se realizan para el rescate de su herencia cultural, que contribuye a fomentar valores de convivencia pacífica, solidaridad y tolerancia”¹⁸⁰. Esto se agudiza aun más, cuando no existe un este promotor de la cultura y este es el caso de Sabana. El municipio no cuenta actualmente con casa de la cultura, debido a la falta de recursos para su funcionamiento, lo que la llevo a su cierre. Así mismo, no se ha reactivado el Consejo municipal de la cultura como el espacio de construcción de políticas públicas de fortalecimiento del sector cultural¹⁸¹.

Tampoco, se realizan eventos culturales, ni artísticos con producción propia o de otros puntos de referencia culturales. Lo que ha generado una total apatía y pérdida de valores culturales, como también del potencial humano artístico- cultural¹⁸².

Se puede afirmar, que en los Sabaneros hay ausencia de una identidad cultural y carencia total de sentido de pertenencia, debido a la poca socialización de sus valores, costumbres y tradiciones y que además no se valora los bienes y patrimonio cultural.

Al respecto se tendría que decir que este municipio ha sido durante buena parte del tiempo de su existencia, un sitio de paso a donde se llegaba a trabajar a hacer dinero si es posible, pero no con el ánimo de permanecer; si se tiene cuenta que la base inicial de la economía era extractiva, por tanto, es razonable que todavía no se tenga suficiente sentido de pertenencia y que tampoco se tenga identidad hacia valores propios del municipio.

En este sentido, con mayor razón se requiere que se impulsen y promueva la construcción e identificación de valores propios que le empiecen a dar coherencia a los imaginarios colectivos y promuevan el sentido de pertenencia de la comunidad Sabanera, así como el fortalecimiento del tejido social.

Es precisamente la infancia y la juventud Sabanera por ser lo realmente autóctono del municipio quienes tienen un mayor potencial y mayores motivos para identificarse con su

¹⁸⁰ Trocha Ciudadana. Op.cit., p. 20.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

tierra, ellos son el presente y están participando en la construcción de un futuro, de manera que apoyándolos en sus iniciativas se podrá ir construyendo esa identidad tan deseada por los habitantes de este municipio.

3.1.4.7 Familia y niñez. El municipio presenta tasas de fecundidad por encima del promedio nacional. La tasa global de fecundidad para el año 2002, en la zona rural es de 5.3 hijos¹⁸³ por mujer, la cual es mayor que en la zona urbana, si se tiene en cuenta que esta es de 4.2 hijos¹⁸⁴ por mujer.

En Sabana de Torres, ya son comunes los hogares en unión libre con 65%. Se pudiera afirmar que los matrimonios por vía religiosa o civil casi no se presentan¹⁸⁵.

Dentro de los tipos de familias se encuentran las familias nucleares, sin embargo al interior de ellas se percibe debilidad en los procesos de convivencia, que lleva a la ruptura del vínculo; lo que lleva a que se constituya un gran número de hogares con mujeres cabezas de familia. Esta situación también, se da debido a situaciones de viudez y madresolterismo.

Se puede situar dentro del contexto, otro tipo de familia común, como la extensa, dado el bajo ingreso económico de la familia, lo que hace que en una misma casa convivan dos o más núcleos familiares. Los roles asumidos al interior de las familias, están marcados por pautas tradicionales machistas, en donde los hombres son responsables de organizar y determinar la línea de autoridad y economía del hogar, a pesar que en algunas ocasiones las mujeres trabajan y aportan económicamente.

La mujer por su parte, asume la responsabilidad de generar los procesos de educación y formación de valores en los hijos e hijas y responde por las actividades del hogar. En ocasiones las mujeres asumen dos roles el de trabajadora y el de ama de casa, el mismo tiempo.

Las pautas de crianza que marcan la población de Sabana de Torres tanto a nivel urbano como rural está centrada en la autoridad padre - hijo, resaltándose el maltrato físico, el cual, no es asimilado como una violación de los derechos, sino se considera como la garantía de ser hombre o mujer de bien y hace parte de la convivencia familiar.

¹⁸³ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. El Diagnóstico Situacional y su Construcción desde el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Centro Zonal Yariguies. Sabana de Torres: 2002.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local, *Op.cit.*, p. 46.

En el municipio se evidencia una situación de inequidad de géneros resultante de la cultura machista, donde se somete al sexo femenino a indicadores inferiores a los que presenta el sexo masculino.

Las mujeres enfrentan en un mayor porcentaje condiciones de pobreza absoluta, alto riesgo de desnutrición desde niñas, principalmente por causas culturales - como se ha mencionado con anterioridad – donde la diferencia de la desnutrición crónica entre los niños (32.1%) y las niñas (38.2%), no es muy significativa; lo relevante es el 5.5% del riesgo alto que se presenta en las niñas, máxime que están en la segunda etapa de mayor crecimiento, que es la adolescencia donde se define el 95% del crecimiento total del cuerpo¹⁸⁶. Así mismo presentan mayor porcentaje de desempleo, bajos niveles de escolaridad, deficiente protección en salud y alta incidencia de violencia doméstica, la que en su conjunto contribuye a generar injusticia.

La comisaría de familia en el municipio de Sabana de Torres, es la encargada de atender estos casos, pero debido a la inadecuada infraestructura física; la falta de salones de discusión y tratamiento y el escaso personal idóneo; ya que solo se cuenta con la comisaría y la psicóloga, quienes tienen un cúmulo de responsabilidades; impide en ciertos momentos llevar a cabalidad los programas, que desde la comisaría se deben impulsar.

En el municipio se presenta casos de violencia intrafamiliar y maltrato infantil. Los datos que se manejan hasta el momento de casos de maltrato infantil que son denunciados, son los siguientes:

Tabla 17. Derechos vulnerados en los menores de 18 años

Condiciones	Numero de casos
Por Maltrato Físico y/o Psicológico	15
Por Abuso Sexual	2
Por Encontrarse en la Calle	1
Por Encontrarse Abandonados	3
Niños y Jóvenes en Conflicto con la Ley por Infracción Penal	2

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2002.

Además, se presentan casos de menores en condiciones especiales de abandono, menor infractor y contraventor, menor trabajador o que no estudian, que se ha venido incrementándose tanto en volumen como en complejidad.

¹⁸⁶ Diagnóstico Nutricional de la Población de Niños y Niñas Menores de 12 Años, Adultos Mayores y Mujeres Gestantes del Municipio de Sabana de Torres, Op.cit., p. 29.

Las historias referenciadas por la Comisaría de Familia, durante el periodo 2000 – 2001, nos muestran que se presentaron 904 casos que se distribuyen así: 50% de maltrato infantil, entre los que se destaca el maltrato infantil por negligencia (inasistencia alimentaria) con el 40% de estos casos; 30% separaciones de hecho, 20% solicitudes de custodia provisional, 10% maltrato infantil.

Las dos primeras dejan ver el alto riesgo en que se hallan comprometidos los menores, ya que estas dos problemáticas conducen fácilmente a otro tipo de abandono como el económico y el afectivo, fundamentales en el desarrollo psicosocial de los niños y jóvenes.

Cabe aclarar, que la principal falencia que se presenta para determinar la situación real de la niñez en Sabana, es el inadecuado manejo la información, ya que los entes encargados de hacerlo no han llevado un proceso continuo, y en consecuencia dicha información este desactualizada e incompleta.

3.1.4.8 Conflicto armado. La situación en el municipio de Sabana de Torres es compleja, es un municipio que ha sido escenario de la lucha por el control territorial entre la subversión armada y los grupos de autodefensas o paramilitares, ocasionando el terror entre sus habitantes, que han tenido que sufrir una confrontación armada, donde los contrincantes tienen serias pretensiones de dominio político y económico.

Durante la década del 80', el municipio estuvo bajo el dominio de grupos insurgentes como son las FARC, el ELN y el EPL; quienes ante la falta de presencia estatal, hicieron presencia constantemente en la localidad, enfrentándose a la fuerza pública, mediante ataques al cuartel de la Policía Nacional en diferentes ocasiones¹⁸⁷. Como resultado de estas acciones, murió un gran número de población civil. Gran parte de estos asesinatos se le atribuyen al EPL, a quien se le acusa de haber ejecutado acciones terribles.

Posteriormente, desde principio de la década de los noventa, han venido haciendo presencia grupos de autodefensa o paramilitares; quienes con su llegada empezaron una nueva ola de violencia, como resultado de los enfrentamientos con los grupos guerrilleros que dominaban la zona.

En esta lucha por el territorio, la población civil fue la más afectada, ya que el simple hecho de que uno u otro grupo pasara por su tierra era motivo para señalarlo como colaborador de uno u otro bando¹⁸⁸. Como resultado de estos enfrentamientos, los grupos paramilitares

¹⁸⁷ Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local, Op.cit., p. 63

¹⁸⁸ *Ibíd.*

lograron desplazar a la guerrilla hacia otros lugares fuera de la cabecera municipal, pero ésta aún hace presencia en otras zonas del municipio.

Sin embargo, la guerrilla no fue la única desplazada con estos enfrentamientos, mucha población civil se vio forzada a abandonar sus tierras para ubicarse en territorios sin ninguna garantía de subsistencia.¹⁸⁹

Además, “El municipio de Sabana de Torres ha sufrido los rigores de la desaparición forzada, asesinatos selectivos, violaciones a los derechos humanos, ocupando el tercer lugar en Santander, después de Barrancabermeja y Bucaramanga, respectivamente”¹⁹⁰.

Por otra parte, hay que señalar que la Fuerza Pública (ejército y policía), está haciendo una fuerte presencia en Sabana de Torres a partir de inicios de la década de los 90’; sin embargo, este hecho no ha logrado que se de una disminución notoria del conflicto; pues los grupos tanto guerrilleros como paramilitares han continuado asesinando, desapareciendo y desplazando a los civiles, principalmente a los que viven en el campo.¹⁹¹

3.1.4.8.1 Víctimas del conflicto armado. Sabana de Torres es municipio receptor y expulsor de población. De acuerdo con informe de la Personería Municipal para el año 2003, en el municipio las personas desplazadas fueron 19. La mayoría provenían de regiones como los Llanos, Norte de Santander y de veredas del municipio como Mata de Piña.

En lo que ha corrido este año de 2004, se han dado 27 casos de desplazamiento, lo que quiere decir que esta problemática ha ido en aumento¹⁹². Se sabe que existe un notable subregistro, dado que los afectados temen denunciar el delito.

Las personas y familias que sufren desplazamiento, debido a su condición de extrema precariedad, tienden a ubicarse en zonas de pobreza, con lo cual, se incrementan las condiciones de vulnerabilidad de la población local.

El municipio carece de información más precisa sobre esta situación, por lo cual, desconoce la magnitud real del problema, que de todas maneras es causa notable de descomposición

¹⁸⁹ Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local, Op.cit., p. 64.

¹⁹⁰ *Ibíd.*

¹⁹¹ *Ibíd.*

¹⁹² ALCALDIA MUNICIPAL DE SABANA DE TORRES. Personería Municipal, 2004.

social, cuando esta población no encuentra condiciones adecuadas para llevar una vida digna.

Los desplazados son atendidos por la Personería Municipal, donde se le expide un documento donde se certifica que es desplazado y se tramita la ayuda con la Red de Solidaridad y la Cruz Roja.¹⁹³

En síntesis, toda la situación descrita anteriormente, demuestra que el municipio de Sabana de Torres, al igual que muchos otros municipios del país, que sufren las inclemencias del conflicto armado y la violencia, dada la presencia de la subversión armada y grupos de autodefensa o paramilitares, que luchan por el control territorial, así como la precaria presencia del Estado central y departamental y el mal manejo administrativo local; presentan un alto grado de pobreza, que se evidencia con la compleja problemática social que afronta la población, la cual, esta representada en los altos niveles de insalubridad y desnutrición, la baja calidad de los servicios y cobertura en salud; la baja calidad e ineficiencia de la educación, alta tasa de analfabetismo, problemas de aprendizaje y las escasas oportunidades para acceder a la educación superior; la deficiente prestación de los servicios públicos y escasa cobertura, especialmente en la zona rural; la violencia intrafamiliar y maltrato infantil, resultado de una cultura machista, predominante en el municipio; alta tasa de natalidad en adolescentes; desplazamiento forzoso y el desempleo.

Todos estos problemas son interdependientes, y se puede afirmar, que entre estos, el que mayor multicausalidad presenta es el problema de la baja calidad e ineficiencia de la educación, ya que no solo atañe al sector educación como tal, sino que involucra a todos y cada uno de los sectores e instituciones tanto privadas como públicas del municipio y la sociedad civil, ya que esta, es uno de los componentes fundamentales para el desarrollo social y económico del municipio.

Así mismo, esta percepción es resultado del trabajo realizado con los miembros del Consejo Municipal de Política Social, a lo largo de la tercera y cuarta fase del programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres, donde se asume el compromiso de convertir este espacio como el propicio para el encuentro interinstitucional e intersectorial con miras a la planificación e implementación de la política social, en este caso en particular, para emprender acciones conjuntas para solucionar el grave problema educativo.

Consecuentemente, tanto la consolidación del Consejo Municipal de Política Social y a su vez, la formulación del Plan Educativo municipal, son el objeto del proceso de intervención

¹⁹³ Personería Municipal de Sabana de Torres, 2004.

de la estudiante en práctica, la cual, se presentará más ampliamente en el capítulo siguiente.

4. PROCESO DE INTERVENCIÓN

4.1 PROYECTO: SENSIBILIZACIÓN A LOS ACTORES LOCALES DE SABANA DE TORRE SOBRE EL PLAN EDUCATIVO MUNICIPAL

El programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres, ha mantenido desde su inicio un *enfoque participativo*, poniendo en práctica la estrategia, denominada por el equipo de trabajo del CER – UIS, como *Aprender Haciendo*, donde se entrecruzan dos instancias la teórica y la práctica.

Para ello, los profesionales que han trabajado en este programa, han transmitido conocimientos teóricos y metodológicos para llevar a cabo procesos más eficientes y eficaces de planeación y ejecución de las políticas públicas y a su vez, promueven el desarrollo de actitudes y aptitudes que faciliten el trabajo de equipo, el liderazgo, la participación, la organización y la autogestión comunitaria, basándose en el establecimiento las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación, y optimizar así, el capital social del municipio, para que sean los propios Sabaneros los gestores de su desarrollo.

Siguiendo esta línea, se llevo a acabo el proceso de intervención de la estudiante en práctica, esencialmente facilitando la participación de los actores locales involucrados en el proyecto y acompañando el proceso de planificación de la política social, en este caso en concreto, de la educación.

4.1.1 Diagnóstico inicial. Sabana de Torres, se caracteriza por ser una población pobre con diversas problemáticas sociales, que ha sufrido las inclemencias del conflicto armado. Esta situación se convierte en absurda, si se tiene en cuenta su gran riqueza económica, debido a que es eje de la industria petrolera y que las políticas públicas de los últimos años, han apuntado a atender a la población víctima del conflicto armado, para lo cual, se han inyectado recursos nacionales e internacionales; aspectos que lógicamente, deberían mejorar las condiciones de vida de esta población, ya que cuenta tanto con los recursos económicos y humanos, para alcanzar un nivel de vida óptimo. Esto no es así, debido a múltiples factores que se explican a continuación:

La política social municipal de Sabana de Torres se caracteriza por ser sectorizada y focalizada, según el tipo de población que atiende y la problemática que busca resolver.

Este alto grado de focalización y sectorización que se maneja, llevo a que las acciones que emprenden las instituciones o entidades encargadas de su ejecución, sean atomizadas, entrecruzadas y en ciertos casos se contrapongan y casi nunca se complementen; debido al casi nulo trabajo intersectorial e interinstitucional; lo que ocasiona que los programas y/o proyectos sociales que se ponen en marcha, no tengan un impacto real en el bienestar de los Sabaneros.

Así mismo, tanto los funcionarios de la administración local como de las entidades privadas y/o actores locales en general, no se han apropiado de los conocimientos y metodologías necesarias para planificar la política social, con objetivos y metas claras, que den cabida al trabajo de equipo, en la cual, se involucren todos los actores sociales locales; y que a su vez, promueva la reconstrucción del tejido social, y consecuentemente, fortalezca a Sabana como comunidad capaz de apropiarse de su propio desarrollo local, alejando del imaginario social, una concepción marcadamente paternalista.

Se agudiza aun más esta situación, si se tiene en cuenta que la intervención en lo social todavía es percibida por las entidades y los actores locales, como puro asistencialismo, por lo tanto, las acciones que se emprenden son de corto plazo o inmediatistas, puntuales y por demás, coyunturales.

Este panorama se presenta esencialmente, por las actitudes y aptitudes de los actores locales, producto de una cultura arraigada de individualismo, egoísmo, protagonismo individual y escasa cooperación entre los actores y entidades que están en el municipio.

Esto ha generado por varios años, la desarticulación y dispersión institucional, el desgaste del capital humano y la subutilización de los recursos; debido a la distorsión de las reformas políticas implantadas en las últimas décadas como la excesiva descentralización y focalización de las políticas sociales.

De acuerdo a las características de la política social municipal, escritas anteriormente, se crea hace 4 años, el Consejo Municipal de Política Social de Sabana de Torres, mediante el Decreto municipal 053 del 17 de Agosto de 2000, como respuesta a esta grave situación y que cumple con la finalidad del Decreto 1139 de 1999 del Gobierno Nacional, con el que se busca lograr que las acciones que emprendan todos los entes presentes en el municipio enfocados en lo social, sean concertadas y coordinadas, enmarcadas en la lógica de la planificación, en pro del bienestar social de la población.

Los miembros que vienen conformando el Consejo, en su mayoría son profesionales funcionarios de la administración municipal y/o entidades gubernamentales del área social como: la Comisaría de Familia, Personería Municipal, la Secretaria de Municipal de Planeación, la oficina de Coordinación del Plan de Atención Básica – P. A. B., el Instituto

de Deportes y Recreación de Sabana de Torres – INDERSA, el Hospital Integrado de Sabana de Torres, el Colegio Integrado Madre de la Esperanza – CIME, Colegio Técnico – agropecuario de Sabana – ITES, la Fundación para el Desarrollo de Sabana de Torres – FUNDESAT, el Núcleo Educativo Municipal, Concejo Municipal, la Empresa de Servicios Públicos, UMATA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

En la conformación de dicho Consejo, no se ha visto interés por parte de los dinamizadores de este proceso, de convocar a las entidades no gubernamentales presentes en el municipio como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio; ni tampoco las asociaciones gremiales y organizaciones comunitarias como las juntas de acción comunal o Asojuntas, grupos de tercera edad, representantes de discapacitados, desplazados, jóvenes, desempleados y mujeres cabeza de hogar; para que participen en todas las actividades que se emprendan con el Consejo; ya que asumen que las entidades y/o actores locales convocados, son los más aptos para que lo conformen, por ser quienes manejan directamente los programas y/o proyectos sociales municipales.

Esto ha imposibilitado el encontrar puntos comunes de pensamiento y gestión, en un trabajo intersectorial e interinstitucional, que permita una mirada mas completa de realidad social del municipio.

En un comienzo el Consejo funcionó a media marcha, ya que no cumplían con las funciones para lo que fue creado y que están establecidas en el Decreto del Gobierno Nacional. Se limitó simplemente a avalar proyectos sociales, que se implementaban a nivel Nacional, Departamental y/o Regional; sin tener en cuenta si realmente se ajustaban a las necesidades de la población y si tenían algún efecto en su bienestar.

Gracias al proceso de reactivación del Consejo, que se dio con el acompañamiento de CER – UIS, en la tercera fase del programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres y que se llevo a cabo por un año, el Consejo se empezó a consolidar como el medio para contar con una política social municipal concertada mediante el trabajo intersectorial e interinstitucional, que realmente beneficiara a la población Sabanera en el mejoramiento de su calidad de vida, y es así, que empieza a influir en las decisiones que se toman en la administración municipal y las entidades presentes en el municipio, en cuanto lo social.

Sin embargo, en el momento que se dió por terminado el acompañamiento o llegó a su finalización esta tercera fase del programa, el Consejo perdió dinamismo y fuerza, por decirlo de algún modo; ya que no se reunían periódica como lo venían haciendo, es decir, 2 o 3 meses al mes, lo que inhibió la posibilidad de seguir con el trabajo en conjunto, que venían realizando las entidades y actores locales.

Entre los factores que ha contribuido a que el Consejo no funcione por sí solo; está por un lado, a que desconocen las herramientas y/o metodologías para una planificación participativa y que no han desarrollado las habilidades y actitudes, que dan vía a un trabajo en equipo concertado y coordinado.

Así mismo, el que los actores llamados a conformar el Consejo pertenezcan a la administración municipal en su mayoría, hace que no cuenten con el tiempo necesario para dinamizar este espacio de participación y concertación, debido a sus múltiples funciones y ocupaciones que derivan de su cargo, que no pueden dejar a un lado.

Como se puede notar, el Consejo no se ha fortalecido en tal grado, que permita dar una solución definitiva a la situación anteriormente descrita, dado que se trata de dar un vuelco total en las actitudes y aptitudes que hacen parte de la cultura individualista presente en los actores locales, y que, por lo tanto, hace necesario un trabajo permanente y a largo plazo, que conlleve a un cambio cultural radical.

4.1.2 Justificación. En la Fase III del proyecto Democracia Paz y Convivencia, se diseñó un plan indicativo parcial tendiente a mejorar la calidad educativa del municipio teniendo en cuenta que el rendimiento académico de los estudiantes se encuentra en nivel bajo de acuerdo con indicadores del ICFES.

El plan indicativo, diseñado de manera participativa con los miembros del Consejo de Política Social, muestra que este es un problema que compromete a toda los sectores de la sociedad y señala, inicialmente, once líneas de actividad como cuellos de botella, o nudos críticos, que deben ser resueltos si se quiere avanzar en su solución. Entre esos nudos críticos se encuentra la malnutrición, el maltrato infantil, el bajo nivel educativo de los padres, los problemas de aprendizaje y/o discapacidad, los factores de salubridad que conducen a enfermedades de los menores de edad, y otros relacionados con el sistema educativo tales como: la deficiente y escasa dotación de apoyos pedagógicos, la preparación deficiente de algún sector de docentes, la dispersión institucional que entorpece en muchos casos el desarrollo normal del plan de estudio, entre otros.

Ocurre que estas instancias, tales como el grupo vigía, que esta conformado por distintos actores locales que se mueven en el sector productivo y quienes participaron en la formulación del Plan Prospectivo en la tercera fase del programa, así como el Consejo Municipal de Política Social, centro de interés del proceso de intervención, el cual, esta constituido por personas provenientes de entidades públicas, privadas y comunitarias, con actitud positiva y voluntad pero, por su vinculación empresarial o laboral, disponen de un tiempo reducido para dedicarse a las labores de soporte suprasectorial e interinstitucional que demandan estos procesos.

Por otro lado, su perfil profesional, idóneo para desempeñarse en su sector, no ha alcanzado los niveles propios de las exigencias o competencias que se requieren para cumplir un papel de enlace entre los grupos ejecutores y/o beneficiarios y quienes toman las decisiones, donde se debe recabar, procesar y sistematizar la información más relevante que circula en el sistema, antes, durante y después de la ejecución de cada programa y proyecto, y convertirla en propuestas para que las instancias (directiva, técnica, operativa) puedan tomar decisiones más acertadas.

Todo este proceso requiere de actitudes que faciliten un trabajo en equipo, para mantener o sostener el ciclo de gestión permanente y que los actores locales aún no han desarrollado, dada la cultura individualista predominante, la cual, ha traído como consecuencia la desarticulación y dispersión institucional, el desgaste del capital humano y la subutilización de los recursos; lo que limita el desarrollo tanto social como económico del municipio.

En otro sentido, la rotación de personal, más notoria en la dinámica propia del sector público, hace que se desvertebren los procesos, si no se han logrado fortalecer como equipo o como red.

Se puede afirmar, que las instancias técnicas cumplen una misión clave, pivotal, en los proyectos de referencia, pero dada la vinculación de sus componentes a sectores concretos, donde tienen que desarrollar funciones específicas, no les permite dedicar el tiempo suficiente para alimentar el ciclo de gestión, ni generalmente, posee los perfiles requeridos especialmente en el manejo o tránsito de información, así como en los oficios propios que demanda ejercer una “secretaría técnica”. Normalmente, no disponen del tiempo ni de la formación suficiente para esta función.

Por los factores anteriormente descritos, estos procesos en marcha son extremadamente vulnerables, y se puede perder los esfuerzos realizados y el capital humano y social acumulado, dado que las instancias técnicas constituidas no tienen aún las fortalezas y condiciones que se requieren para que el proceso de planeación siga su marcha y se corre el riesgo que este plan indicativo se quede en un simple enunciado, sino se realiza un apoyo externo que acompañe y promueva el encuentro de los actores principales y contribuya en la definición y gestión de acciones tendientes a superar las restricciones señaladas.

Es decir, el papel de enlace y/o dinamizadores entre instancias, debe ser sostenido por un equipo de soporte externo y por sistemas ágiles y eficientes de manejo y procesamiento de información.

Este acompañamiento, hace referencia a la necesidad de dar las herramientas indispensables los actores locales para mejorar los procesos de diseño, planeación y ejecución de la política social, en este caso en particular, de la educación; que conlleve a un trabajo en

equipo y concertado de todos los sectores y/o entidades presentes en el municipio; para que sea más eficiente, eficaz y de impacto en la solución de las problemáticas presentes en el municipio.

Es fundamental resaltar, el producto intangible que queda tras la ejecución del proyecto, en el avance de la formación del capital humano y social, el cual, es de suma importancia para el desarrollo local de Sabana de Torres.

4.1.3 Objetivos.

- Consolidar el Consejo Municipal de Política Social como el espacio de encuentro interinstitucional e intersectorial para mejorar los procesos de planificación y ejecución de la política social municipal.
- Diseñar un Plan Educativo Municipal que contribuya al mejoramiento de la calidad educativa, con la participación de todos los actores locales que conforman el Consejo Municipal de Política Social.

Se espera que este proceso contribuya, en el mediano y largo plazo, a modificar factores que están pesando en el desarrollo socioeconómico del municipio como son: la dispersión institucional, la escasa y deficiente participación social y comunitaria, el liderazgo disperso y el escaso sentido de pertenencia al municipio como unidad sociocultural.

4.1.4 Metodología implementada en el proceso. Para el logro de los objetivos planteados, se planteó un plan de trabajo participativo basado en la estrategia *Aprender Haciendo*, donde además de aplicar y ofrecer conocimientos teóricos y metodológicos a los actores, se posibilitaba la puesta en práctica de dichos conocimientos, con el fin que los participantes, adquirieran las habilidades y actitudes necesarias para llevar a cabo la planificación conjunta de la política social, de manera que se vaya especializando el capital humano local y se consolide el Consejo, como el equipo capaz de gestionar sus propias iniciativas en pro del desarrollo social y económico del municipio.

La combinación entre la teoría y la práctica, se dan simultáneamente, de manera que se van fortaleciendo mutuamente.

Bajo esta concepción el proceso metodológico se dividió en cuatro momentos o fases:

- *Motivación y Sensibilización*: Esta fase pretende dar a entender a los actores participantes la importancia y necesidad del proceso, mostrando los beneficios que trae para ellos mismos, así como para la comunidad en general, y por lo tanto, lograr su

participación activa como agentes de cambio de su propia realidad, en pro del mejoramiento de la calidad de vida.

- *Diagnóstico Social*: En todo proceso de intervención es fundamental realizar un diagnóstico, con el fin de "conocer para actuar"¹⁹⁴.
El diagnóstico procura un conocimiento real y concreto de una situación sobre la que se va a realizar una intervención social y de los distintos elementos que son necesarios tener en cuenta para resolver la situación-problema, en palabras de Ander – Egg: "esclarecer el quehacer profesional en el manejo de los problemas sociales específicos"¹⁹⁵.

El diagnóstico debe cumplir con las siguientes funciones o requisitos:

- "Informa sobre los problemas y necesidades existentes, en el ámbito, área o sector en donde se ha realizado el diagnóstico.
- Responde al porqué de esos problemas, intentando comprender sus causas y efectos, así como sus condicionamientos, apuntando posibles tendencias.
- Identifica recursos y medios para actuar, según el tipo de ayuda o atención necesaria.
- Determina prioridades de intervención, de acuerdo a criterios científico-técnicos.
- Establece estrategias de acción, con el fin de responder a los cambios de comportamiento de las variables externas.
- Da cuenta de los factores que pueden aumentar la factibilidad de dicha intervención"¹⁹⁶.

¹⁹⁴FUNLIBRE - Fundación Colombiana de Tiempo Libre y Recreación. Diagnóstico y Desarrollo Comunitario [documento en línea www.funlibre.com.co]. Programa de Capacitación IDRD / FUNLIBRE: Formación de líderes comunitarios en Recreación. Módulo # 2. Colombia: 2004. p. 5.

¹⁹⁵ANDER-EGG, Ezequiel y AGUILAR, María José. Diagnóstico Social: Conceptos y Metodologías. Editorial: Lumen/ Humanitas. 2da Edición. Buenos Aires: 2001. p. 32.

¹⁹⁶ Ibid., p. 35.

Por esta razón, todo diagnóstico social se convierte en uno de los primeros pasos para un proceso de planeación o proyecto en la medida que a través de él se puede tener un conocimiento real y concreto de una situación sobre la que se va a intervenir, teniendo en cuenta que las acciones de un programa o proyecto buscan resolver una situación-problema.

Por consiguiente, como se trata de un proceso de planificación de la política social municipal de Sabana de Torres, más concretamente el diseño del Plan Educativo Municipal con la participación de los miembros del Consejo Municipal de Política Social; es necesario que este proceso se inicie dando una mirada a la realidad del municipio, con el fin de “tener información básica que sirva para programar acciones concretas, llámense programas, proyectos o actividades, para dar solución a una problemática”¹⁹⁷, que en este caso en particular, es la baja calidad e ineficiencia educativa. Así mismo, identificar los recursos y medios disponibles para llevar a cabo dichas acciones, con las que se aspira dar solución a tan compleja problemática.

Sin embargo, se debe retomar el diagnóstico social elaborado en la tercera fase de este programa, con la participación de los miembros del CMPS, para ampliarlo; teniendo en cuenta que, “el diagnóstico no tiene final, es un instrumento abierto en constante retroalimentación”¹⁹⁸, es decir, esta abierto a incorporar nuevos datos e información y nuevos ajustes establecidos a partir de nuevos datos que se vayan obteniendo.

Así mismo, esta fase no solo se limita a conocer más ampliamente la realidad del municipio, sino a la par con esto, precisar los conocimientos y herramientas tanto teóricas y metodológicas que tienen los participantes sobre el diagnóstico y darles a conocer su importancia en la planeación, ya que de este se desprenden las acciones a seguir para transformar una realidad dada. Es decir, se pretende lograr sensibilizar y/o vincular a los participantes del programa ante la importancia del diagnóstico, ya que este proporciona la información necesaria para establecer el camino a seguir en la solución de cualquier situación problema.

Por lo tanto, se requiere realizar actividades de capacitación y formación para los participantes y que a su vez, pongan estos conocimientos en práctica, en construcción colectiva del diagnóstico, o mas concretamente para ampliarlo, teniendo como punto de partida el diagnóstico elaborado o formulado en la tercera fase del programa.

¹⁹⁷ FUNLIBRE, Op.cit., p. 7.

¹⁹⁸ Ibid., p. 8.

Por consiguiente, con estas acciones se quiere contribuir en la consolidación del CMPS como el equipo con la capacidad de diseñar y ejecutar una política social, que realmente mejore las condiciones de vida de los Sabaneros.

La información recolectada es el resultado de la utilización de datos secundarios, es decir, tomados de otras fuentes como lo son las instituciones públicas y privadas, estadísticas y documentos de diversos actores; y la recopilación de información directamente en el municipio, mediante el uso de instrumentos como las entrevistas semiestructuradas con informantes claves, la observación directa, visitas institucionales y reuniones de trabajo/ grupo focal.

- *Definición de Compromisos:* Este momento hace referencia a las acciones que se comprometen a seguir los miembros del CMPS para contribuir en la solución de la problemática educativa municipal, por considerar que tiene un carácter multicausal, lo cual, compete a todos los sectores o entidades presentes en el municipio. Se debe tener claro, que los compromisos adquiridos por los participantes están directamente relacionados con el ámbito de acción de la entidad o dependencia que representan.

Para ello, se diseña un plan de acción que deben ejecutar cada uno de los actores o entidades que conforman el CMPS. Este comprende: objetivos, estrategias, metas, programas, recursos y responsabilidades.

Igualmente, este momento posibilita la puesta en práctica de actitudes que posibilitan el trabajo en equipo tanto intersectorial como interinstitucional, indispensable para que los miembros del CMPS lleguen a consolidarse.

- *Formulación de Proyectos de Calidad y Eficiencia Educativa:* Surge de la necesidad de concretar ciertas acciones en pro de la calidad y eficiencia educativa y los recursos necesarios para llevarlas a cabo, mediante la formulación de proyectos que faciliten la gestión dichos recursos.
Además, complementan el plan de acción de las distintas entidades, respondiendo a ciertas necesidades específicas del sector educativo, por lo cual, es indispensable que sean los directamente involucrados en este sector, los llamados a participar en este momento.

Entre las técnicas o instrumentos participativos utilizados a lo largo de todo el proceso están:

- ✓ *Entrevista Semiestructuradas:* Con ellas se pretende recolectar información aportadas por diferentes personas de la comunidad.

En este tipo de entrevista se debe utilizar un lenguaje cercano a las características de las fuentes de información (edad, sexo, nivel escolar), trabaja con cuestionarios abiertos, utilizando una guía con temas claves, se adapta flexiblemente el procedimiento y los temas de la entrevista a las necesidades del interlocutor.

Las personas entrevistadas, en este caso informantes claves deben ser confiables y en lo posible tener un amplio conocimiento en la temática que se va abordar sobre el municipio o territorio en particular.

- ✓ *Observación Directa:* Es el inventario general del estado de las cosas como la observación de aspectos puntuales o específicos.
- ✓ *Visitas Institucionales:* El facilitador o acompañante del proceso recurre a lugares o instituciones donde pueden suministrar información relevante para el proyecto.
- ✓ *Reuniones de Trabajo:*

- Grupo focal: Son grupos de discusión informales, ya que no son muy rígidas en los temas a tratar con los participantes seleccionados como la muestra representativa de interesados en el proyecto. Permite la libre expresión de los participantes. El facilitador o acompañante del proceso propone una temática a desarrollar, evitando la dispersión de las opiniones y debates.

Se registra la información pertinente para el proyecto. Con frecuencia se realiza más de una sesión de grupo focal, en la mayoría de los casos con diferentes personas.

- Mesa Redonda: Son grupos de discusión informales, con participantes seleccionados. Se preocupa de la equidad en los participantes y lograr acuerdos, consenso y decisiones conjuntas.
- Taller: También, se le llama *taller(s) de planeación*. Es una reunión de participantes claves o grupos de interés. Estos trabajan conjuntamente para entender un tema, compartir información, tomar decisiones y buscar soluciones.

4.1.4.1 Instituciones y actores participantes. Las personas que participaron a lo largo del proyecto, son las mismas personas que fueron convocadas a conformar el Consejo Municipal de Política Social en la tercera fase del programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres; en el proceso de reactivación, ya que se buscaba dar continuidad a este proceso, y contribuir así, al fortalecimiento o consolidación de dicho Consejo. En su mayoría son funcionarios profesionales de la administración municipal o de entidades gubernamentales.

Tabla 18. Instituciones y actores participantes del proceso

Entidad	Nombre	Cargo
ALCALDÍA MUNICIPAL	Ariel Rivera	Alcalde Municipal
	Lina Marcela Ospina	Coordinadora Plan de Atención Básica
	Carlos Chacón	Secretario de Planeación Municipal
INDERSA	Guillermo Fonnegra	Director
COMISARIA DE FAMILIA MUNICIPAL	Viviana Andrea Cortes	Comisaría
	Mariby Arias	Psicóloga
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF	Natividad Guevara	Trabajadora Social. Centro Zonal Yariguies
	Ana Belisa Martínez	Directora Hogar Infantil Rin Rin Renacuajo
UMATA	Henry Salcedo	Director
CABILDO VERDE	James Anker Murillo	Director
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS – ESPUSATO	Diego Mendoza	Gerente
PERSONERÍA MUNICIPAL	Julio Pombo	Personero
HOSPITAL INTEGRADO DE SABANA DE TORRES	David Ramón Moreno	Director
	Víctor Gómez	Nutricionista
	Josué Buitrago Ríos	Auxiliar de Enfermería
CASA DE LA CULTURA	Doris Suárez	Directora
CONCEJO MUNICIPAL	Lina Astrid Monrroy	Presidenta
	Margarita Colmenares	Comisión Presupuesto
	Elsida Camargo Ayala	Comisión Educación y Salud
	Miguel Omar Leal	
	Rafael Pinto Lanche	
Samuel Quintero Vera		

Fuente: La Autora

Igualmente, se hizo necesario involucrar en el proceso, a los miembros de la Mesa Educativa Municipal, ya que como se plantea en los objetivos, paralelo a la consolidación del Consejo, se formula el Plan Educativo Municipal. Los integrantes de la Mesa educativa, por su condición de docentes, son las personas con mayores conocimientos y experiencia sobre la educación del municipio.

Tabla 19. Miembros de la Mesa Educativa Municipal participantes del proceso

Entidad	Nombre	Cargo
MESA EDUCATIVA	Ascensión Neira	Directora Núcleo Educativo Municipal
	Liliam Lizcano	Coordinadora Colegio CIME
	Marlene Jaimes	Rectora Colegio CIME
	María Eugenia Delgado	Colégio CIME Docente Sede C
	Ana Rosinda Ortiz	Colégio CIME Docente Sede D
	Ramiro Ortiz	Docente Colegio ITES
	José Armando Peña	Rector Colegio ITES
	Carlos Alirio Ferrer	Rector Centro Educativo El Tagüi
	Clímaco Niño Vega	Rector Colegio Pozo Cuatro

Fuente: La Autora

Cabe aclarar, que la directora del Núcleo Educativo Municipal, hace parte tanto del Consejo Municipal de Política Social como de la Mesa Educativa.

4.1.4.2 Plan de Trabajo. El proceso de intervención de la estudiante en práctica tuvo una duración, aproximadamente de un año. Se inicio el día 29 de Octubre de 2003 y finalizo el 15 de Octubre de 2004.

El plan de trabajo que se llevo a acabo para su realización se sintetiza en el siguiente cuadro:

4.1.4.3 Desarrollo del proceso. Como ya se mencionó, el proceso se dividió en diferentes momentos o fases.

4.1.4.3.1 Motivación y sensibilización.

- ✓ Propósitos
 - Motivar a los actores locales del Consejo Municipal de Política Social, a que asuman el compromiso de participar activamente en la cuarta fase del programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres.
 - Lograr que los actores locales o miembros del Consejo, comprendan la importancia y necesidad de planificar y trabajar de forma articulada la política social del municipio de Sabana de Torres, en este caso en especial, el Plan Educativo Municipal.

- ✓ Técnica / instrumento
 - Reuniones de Trabajo/ grupo focal
 - Visitas institucionales

- ✓ Actividades
 - Desarrollar las reuniones.
 - Realizar las visitas institucionales

- ✓ Tareas
 - Invitar o convocar a los actores locales a las reuniones o sesiones de trabajo (Llamadas telefónicas, enviar cartas de invitación y/o invitar personalmente).
 - Preparar la temática a abordar en las reuniones (Temas: antecedentes del programa y proyectos que conforman la cuarta fase y la importancia y finalidad del Consejo).
 - Elaborar memorias o informes de comisión con sus respectivos registro de participantes.
 - Programar las visitas institucionales
 - Preparar temática o puntos clave a tener en cuenta en la visita
 - Tomar atenta nota de la información obtenida

- ✓ Descripción

En esta etapa, en total se realizaron 3 reuniones, los días 19 y 26 de Noviembre y 10 de Diciembre de 2004, cuyos objetivos eran: en primer lugar, promocionar o dar a conocer la cuarta fase del programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres, con respectivos cuatro proyectos que la conforman.

En segundo lugar, motivarlos, especialmente, a participar activa en el proceso que se emprendía con el proyecto de Sensibilización a los Actores Locales sobre el Plan Educativo Municipal, con el cual, se retoma el trabajo realizado por ellos mismos en la tercera fase del programa, y cuyo resultado, fue la elaboración del Plan Indicativo parcial tendiente a mejorar la calidad educativa y la reactivación del Consejo Municipal de Política Social.

En este momento, se hizo esencial lograr que los actores locales asumieran el compromiso de participar activamente en el proceso, ya que son los directamente responsables y beneficiarios de la consolidación y buen funcionamiento del Consejo Municipal de Política Social, así como de la construcción del Plan Educativo.

Para ello se hizo necesario, hacerlos comprender o sensibilizarlos ante la importancia que tiene dicho Consejo en el mejoramiento de los procesos de planificación de la política social del municipio y por supuesto de la educación; para que a mediano o largo plazo, se vean mejoras sustanciales en las condiciones de vida de sus coterráneos.

Se empleó como metodología participativa, las tres reuniones de trabajo en grupo focal. Entre los grupos focales estaban los miembros del Consejo Municipal de Política Social, que fueron convocados a dos reuniones y en promedio asistieron 16 personas y la Mesa Educativa Municipal, los cuales, fueron convocados a una reunión y participaron los nueve docentes, mencionados en la tabla 18.

En las reuniones, inicialmente los asistentes escuchaban una breve exposición de lo realizado en la tercera fase y lo que se tenía proyectado realizar en la cuarta fase, con respecto al darle continuidad al trabajo que venían desarrollando como Consejo Municipal de Política Social y del cual, el equipo CER – UIS, ha sido acompañante.

Además, se argumentaba la importancia del Consejo en la planificación de la política social municipal y necesidad de trabajar mancomunadamente para obtener mayor beneficios en la calidad de vida de sus coterráneos, y su aporte en el desarrollo local, tanto social como económico.

Por cada una de las reuniones realizadas el estudiante en práctica elaboraba un informe de comisión (Anexo E) que comprende el objetivo de la reunión, información recibida,

actividades realizadas, compromisos adquiridos, logros y dificultades de cada una de las reuniones. Se debía llevar un registro de los participantes (Anexo F) que asistían de cada reunión.

✓ Resultados Obtenidos

- Se reanudaron las relaciones con los actores locales e instituciones que conforman el Consejo Municipal de Política Social - mencionados en la tabla 17 - los cuales, han participado a lo largo del programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres, necesarias para la ejecución del proyecto.
- El compromiso asumido por parte de los miembros del Consejo de participar activamente en el proyecto.
- Los participantes tienen claro la ardua labor que requiere la consolidación del Consejo, para lo cual, es necesario que realicen su mayor esfuerzo y dedicación para su buen funcionamiento.
- Los actores locales comprenden el gran valor que tiene el Consejo como el espacio que permite mejorar los procesos de planificación de la política social y la necesidad de trabajar conjuntamente, para superar la dispersión institucional, que ha llevado a la subutilización de los recursos tanto humanos como financieros y que, por lo tanto, ha obstaculizado el obtener resultados palpables o de impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los Sabaneros.

✓ Dificultades

- En este momento la principal dificultad, fue la inasistencia de algunos de los actores locales, convocados a las reuniones, lo cual, hizo necesario recurrir a otras técnicas como las visitas a cada uno de ellos, lo que a largo en el tiempo la consecución de los propósitos.

4.14.3.2 Diagnóstico Social.

✓ Propósitos

- Ampliar y precisar la información manejada en el diagnóstico social elaborado por el Consejo Municipal de Política Social en la fase anterior, en especial del sector educación, para diseñar un plan de acción viable en pro del mejoramiento de la calidad educativa municipal.
- Precisar el conocimiento que poseen los actores locales respecto al diagnóstico de su municipio, así como sus componentes y utilidad en los procesos de planeación para que lo asuman como proceso necesario para prever acciones viables en el campo social.

- ✓ Técnica / instrumento
 - Observación directa
 - Entrevistas
 - Visitas institucionales
 - Reuniones de trabajo/ grupo focal

- ✓ Actividades
 - Realizar entrevistas a los actores locales
 - Realizar las visitas institucionales
 - Desarrollar las reuniones de trabajo

- ✓ Tareas
 - Revisión de documentos secundarios.
 - Programar y realizar las entrevistas con cada uno de los participantes.
 - Convocar y desarrollar las reuniones con los participantes.
 - Visitar las entidades y dependencias municipales y departamentales.
 - Preparar documentos de trabajo.
 - Elaborar informes de comisión con su respectivo registro de asistencia.

- ✓ Descripción

Como ya se había mencionado en capítulos anteriores, en la tercera fase se elaboró un diagnóstico social, que hizo parte del trabajo del CER – UIS, con los miembros del Consejo Municipal de Política Social.

Para la elaboración de dicho diagnóstico o análisis situacional, se utilizó una *Metodología Participativa*, llevando a cabo los siguientes momentos o pasos:

1. Inventario de problemas relevantes en la localidad o municipio, de acuerdo con la percepción argumentada de los participantes.
2. Selección de los problemas que merecen atención prioritaria o priorización.
3. Identificación del problema seleccionado: El problema seleccionado (Baja calidad e ineficiencia educativa) para darle solución, está identificado cuando se han enunciado y documentado o dimensionado los síntomas que dan cuenta de su existencia, se han descrito y dimensionado las relaciones de causalidad que inciden en el surgimiento del síntoma y finalmente cuando se han descrito y dimensionado las consecuencias que se derivan del síntoma. Por lo tanto, este momento se dividió en tres:

- Síntomas o descriptores.
- Causas o relaciones cíclicas de causalidad.
- Consecuencias.

La técnica utilizada en este momento fue esencialmente el *Árbol de Problema* (Anexo D).

4. Formulación de alcances: se trata de diseñar objetivos planteados como los resultados, efectos e impactos esperados, con sus indicadores respectivos y metas. Este momento se constituye el insumo necesario para formular programas y/o proyectos para dar solución al problema seleccionado.

Sin embargo, a pesar de todo el proceso realizado para la elaboración del diagnóstico en la tercera fase del programa - descrito anteriormente -; al retomar el proceso con la cuarta fase, se revisó dicho diagnóstico, y se determinó que la información manejada era desactualizada, con atrasos espaciales y no consolidada, debido que los funcionarios de las entidades, ya sean públicas o privadas, no cuentan con los conocimientos ni técnicas y/o herramientas necesarias para llevar a cabo un registro de la información relevante para el municipio.

Por lo tanto, se vio la necesidad de profundizar en cada uno de los aspectos sociales que lo conformaban como: educación, salud, recreación y deportes, cultura, juventud, familia y niñez, entre otros; para tener una mirada más clara y confiable de la verdadera situación social de Sabana de Torres y su real interdependencia en la problemática de la educación, ya que esta tiene un carácter multicausal y buena parte de su solución se encuentra fuera del sistema educativo.

El diagnóstico social mejorado, se convierte en el insumo esencial para el proceso de planificación, con el cual, se podrá prever las acciones, focalizar y priorizar la inversión, de acuerdo a los posibles aportes y ámbitos de acción de cada una de las entidades que conforman el Consejo, con el fin de superar las restricciones que imposibilitan una educación de calidad en el municipio.

El proceso de ampliación del diagnóstico, continuó con el enfoque participativo de la fase anterior, ya que en todo momento se da una constante interacción con los participantes del proceso, donde se les anima a explorar, analizar y evaluar limitaciones, recursos y medios para dar solución al problema de la educación. Además, por que el proceso de intervención en sí, es participativo.

Este proceso se llevo a cabo de la siguiente manera:

Inicialmente se recurrió revisar documentos secundarios para consolidar la información que manejan. Los documentos fueron los siguientes:

- Documentos finales de la tercera fase del programa: Redireccionamiento del Desarrollo Local. Reactivación del Consejo Municipal de Política Social; Plan Prospectivo de Sabana de Torres 2002 - 2017 y Diagnóstico Nutricional de la Población de Niños y Niñas Menores de 12 Años, Adultos Mayores y Mujeres Gestantes del Municipio de Sabana de Torres.
- Plan Municipal de Desarrollo: “El Campo y el Pueblo Unidos para el Cambio” 2001 – 2003.
- Esquema de Ordenamiento Territorial de Sabana de Torres, 2003.
- Trocha ciudadana. Consejo Territorial de Planeación. Documento impreso, 2003.
- Plan de Atención Básica – P.A.B, 2003.
- Diagnóstico Situacional y Construcción desde el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Centro Zonal Yariguies. Sabana De Torres. Documento impreso, 2002.

Una vez consolidado un documento borrador, se realizaron 13 entrevistas con los miembros del Consejo y tres reuniones de trabajo/ grupo focal, a las cuales, asistieron 20 personas en promedio, que suministraron información para ampliar el diagnóstico y al mismo tiempo verificaron y/o corroborar, según el caso, la información consolidada a través de los documentos estudiados.

Por último, se visitaron entidades y dependencias municipales y departamentales para complementar y confrontar la información recolectada.

Entre las entidades y/o dependencias visitadas para complementar la información, están:

- Inspección de Policía de Sabana de Torres
- Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio – PDPMM. Sede Sabana de Torres
- Fundación para la Promoción de la Cultura – FUNPROCUL
- Secretaria Departamental de Salud de Santander
- Secretaria Departamental de Educación de Santander

✓ Resultados Obtenidos

- La participación activa de los actores locales en este momento, ya que suministraron información y asistieron en su mayoría, a las tres reuniones programadas con el fin de ampliar, corroborar y/o verificar el diagnóstico social.
- Una mirada más amplia y confiable de la realidad social del municipio.

- Actores locales sensibilizados en la necesidad de mejorar sus procesos de manejo de información para planificar las acciones tendientes a incrementar el nivel de calidad de vida de sus coterráneos.
 - Los participantes desarrollaron un nuevo nivel de comprensión de sus problemas, al adquirir nuevos conocimientos y herramientas en la construcción del diagnóstico social.
- ✓ Dificultades
- La debilidad institucional tanto municipal como departamental, para sistematizar la información producida en el municipio, dado que quienes deben registrar la información, es decir, los funcionarios públicos, que en su mayoría pertenecen al Consejo, tienen la voluntad pero no el conocimiento de cómo hacerlo y tampoco conocen que deben sistematizar.
 - La escasa información confiable con que cuenta el Municipio y el Departamento sobre la situación social, debido a que tiene atrasos espaciales y no está consolidada, lo que ha limitado contar con un diagnóstico más completo y preciso.

4.1.4.1.3 Definición de compromisos.

- ✓ Propósitos
- Establecer los aportes que pueden ofrecer cada una de las entidades o actores locales que conforman el Consejo Municipal de Política Social, respetando su ámbito de acción, para contribuir al mejoramiento de la calidad educativa.
 - Fortalecer en los actores locales los conocimientos y habilidades para planificar y ejecutar la política social.
 - Posibilitar el trabajo de equipo intersectorial e interinstitucional desarrollando actitudes de confianza, reciprocidad y cooperación mutua entre los actores locales.
- ✓ Técnica / instrumento
- Entrevistas
 - Reuniones de Trabajo/ Mesa redonda
- ✓ Actividades
- Realizar entrevistas a los participantes
 - Desarrollar las reuniones
- ✓ Tareas

- Programar y realizar entrevistas con cada uno de los participantes, con el fin de establecer los posibles apoyos de los actores locales al mejoramiento educativo municipal.
- Convocar y desarrollar cada una de las reuniones.
- Preparar documentos de Trabajo.
- Elaborar informes de comisión con su respectivo registro de asistencia.

✓ Descripción

Basándose en el documento producto del momento anterior, el diagnóstico social del municipio, se realizaron 14 entrevistas con los actores locales, para establecer los aportes que pueden ofrecer en pro del mejoramiento de la calidad educativa del municipio, respetando su ámbito de acción y teniendo en cuenta, los recursos tanto humanos como financieros con que cuentan para cumplir con dichos compromisos.

Una vez establecidos los compromisos o aportes, se realizaron 4 reuniones en total, con el objetivo de discutir y llegar a acuerdos de trabajo con los miembros del Consejo y en ciertos casos, ajustar los compromisos adquiridos por cada uno de ellos, de acuerdo a la percepción del grupo. A estas reuniones asistieron todos los participantes del proceso.

Cabe resaltar que el producto de este momento, es decir, los compromisos, que fueron precisados mediante el establecimiento de objetivos, metas y programas a ejecutar por cada una de las entidades que forman parte del Consejo; quedaron consignados en el Área Social del Plan de Desarrollo Municipal Sabana para los Sabaneros 2004 – 2007. Se puede sintetizar así:

1. Sector Educación: Su objetivo es propender por un sistema educativo de calidad y eficiencia en el municipio de Sabana de Torres, que forme ciudadanos comprometidos con el desarrollo político, económico y social de su municipio, respetando los principios de equidad, igualdad y democracia.

Los programas que se propone cumplir están centrados en la *ampliación de cobertura* mediante el incremento de los cupos en los diferentes niveles, el aumento de los alumnos y alumnas beneficiados con el transporte escolar y los bonos educativos y la implementación de alternativas pedagógicas como Escuela Nueva, Posprimaria, Aceleración del Aprendizaje y Preescolar Escolarizado; *el mejoramiento de la calidad*, que hace énfasis en desarrollo profesional de los docentes y la dotación de implementos para mejorar los procesos de aprendizaje y desarrollo integral de los alumnos y alumnas; *la construcción y adecuación de la infraestructura y la eficiencia educativa*, mediante el fortalecimiento de la gestión y administración educativa.

Sin embargo, el cumplimiento de las metas planteadas para este sector en cuanto a calidad se precisan con la formulación de proyectos de calidad y eficiencia, con los cuales, se establecen los costos reales para poder cumplir con estas, debido a que la administración municipal no cuenta con los recursos económicos para llevarlas a cabo. Por lo tanto, se hace necesario la gestión de estos.

2. Sector Salud: Su objetivo es tener una población menos vulnerable a enfermedades y con más capacidad para tener una vida sana y relaciones más armoniosas en la relación de cada persona consigo misma, con los demás y con el medio natural.

Se centran en *la ampliación de cobertura de los servicios de salud*, sobre todo con el régimen subsidiado y todos los programas relacionados directamente con el Plan de Atención Básica – PAB, el cual, abarca la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, la vigilancia en salud pública y el control e factores de riesgo ambientales.

Entre los programas que se establecieron están:

- Promoción y fomento de hábitos de convivencia pacífica
- Desarrollo de la estrategia de Escuelas Saludables para el mejoramiento de la salud de los escolares
- Fortalecimiento del Plan Nacional Nutrición
- Prevención de los factores de riesgo que afectan la salud de los niños, niñas y adolescentes del municipio
- Prevención de los factores de riesgo que afectan la salud sexual y reproductiva en hombres y mujeres
- Promoción de estilos de vida saludables para el control de enfermedades crónicas
- Fortalecimiento del Sistema de Vigilancia en Salud Pública del Municipio
- Control de enfermedades zoonóticas y control de vectores del Municipio
- Control de la calidad de los alimentos en el Municipio
- Manejo de desechos hospitalarios y actividad forense
- Servicios de salud especializados
- Alimentación Escolar

3. Sector Atención Integral a Población Vulnerable: Su objetivo principal es brindar posibilidades a esta población para que pueda aprovechar sus potencialidades en su bienestar y se vincule de manera provechosa al desarrollo del municipio.

Los programas se centran en dar atención a los jóvenes, discapacitados, desplazados, mujeres cabeza de hogar y a la niñez y la familia. Este último se centra en la disminución de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, promoviendo parámetros del buen trato.

4. *Sector Deporte y Recreación:* Su objetivo es Fortalecer el desarrollo integral de los Sabaneros incentivando el conocimiento, la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

Se centra en la promoción y practica del deporte al nivel competitivo y comunitario en diferentes modalidades y categorías y la recreación en todos los segmentos de la población; así como contar con infraestructura óptima para su práctica. Además, promueve la organización deportiva el Municipio con la participación de la comunidad.

5. *Sector Cultura:* Su objetivo es rescatar y promover la identidad y los valores artísticos y culturales de los Sabaneros mediante la socialización de los valores, costumbres y tradiciones propias de la región. Para ello, se propone conformar el Consejo Municipal de Cultura, como el ente promotor de las diferentes expresiones culturales del municipio que despierten el sentido de pertenencia en los Sabaneros.

Sin embargo, a pesar que los actores locales asumieron compromisos para el mejoramiento de la calidad educativa, dado su carácter multicausal, existen ciertos factores de calidad y eficiencia, propios del sistema educativo, en los cuales, no todos pueden intervenir y que es necesario que los actores responsables de este sector, propendan por superarlos y complementen el trabajo hacia el mejoramiento educativo.

Debido a esta situación, los miembros del Consejo Municipal de Política Social acordaron la formulación de proyectos referentes a la calidad y eficiencia educativa para complementar el Plan Educativo Municipal, y a su vez, dar una visión mas clara tanto de las acciones a seguir como de los costos y poder así, gestionar los recursos para llevarlos a cabo.

La formulación de dichos proyectos estuvo a cargo de la Mesa Educativa Municipal con el acompañamiento del estudiante en práctica, que hace parte del Equipo técnico del CER – UIS. De este proceso que es complemento de la formulación del Plan Educativo Municipal, se presentará más adelante.

✓ Resultados obtenidos

- La participación activa de todos los miembros del Consejo Municipal de Política Social y de la Mesa Educativa, en este momento; ya que asistieron a las cuatro

reuniones de discusión de los aportes de las entidades y/o actores locales para el mejoramiento educativo.

- Los actores locales cuentan con mayores y mejores conocimientos y habilidades para llevar a cabo procesos de planeación y ejecución de la política social municipal, los cuales, pusieron en práctica al proponer las acciones a seguir por cada una de las entidades y/o actores locales que hacen parte del Consejo y que quedaron plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal 2004 –2007.
- Los participantes reconocieron la importancia que tiene trabajar conjuntamente en la superación de los problemas existentes en el municipio, dada su interdependencia, con el fin de utilizar eficientemente los recursos con que cuentan y ejecutar programas y proyectos que dejen beneficios reales a la población. Por esto, establecieron los aportes que desde su sector, iban a ofrecer para el mejoramiento educativo municipal.
- Se dió un avance en la superación de actitudes marcadas de individualismo, egoísmo y ansias de protagonismo individual, debido que para la formulación del Plan Educativo municipal se hizo indispensable la concertación y el consenso de todos los miembros del Consejo; y la cooperación a la hora de ejecutarlo.
- Los actores locales manejan un nuevo nivel de comprensión de los problemas y de la manera de resolverlos.
- Un plan integral diseñado sobre las acciones a emprender por las entidades que conforman el Consejo Municipal de Política Social para mejorar la calidad de la educación del municipio. Dicho plan contiene las acciones que deben llevar a cabo las entidades que están inmersas en lo social: salud, recreación y deporte, cultura, familia, juventud y niñez; así como todo aquello que compete a la educación, con el propósito de mejorar la calidad educativa.
- La propuesta de complementar los compromisos adquiridos por los miembros del Consejo para el mejoramiento de la calidad educativa, con la formulación de proyectos específicos de calidad y eficiencia educativa, cuya responsabilidad recae en los actores locales involucrados directamente con el sistema educativo y para los cuales, no se cuenta con recursos para llevarlos a cabo y por lo tanto, se hace necesario la gestión.
- Lograr que el plan diseñado quedara insertado en el Plan de Desarrollo Municipal Sabana para los Sabaneros 2004 - 2007, con lo cual, se garantiza en cierta medida su real cumplimiento.

4.1.4.3.4 Formulación de proyectos de calidad y eficiencia educativa.

✓ Propósitos

- Formular los proyectos que hacen referencia a la calidad y eficiencia educativa con el fin de establecer costos financieros de la implementación de las estrategias y precisar el alcance de las metas que quedaron establecidas en el Plan de Desarrollo 2004 – 2007.

- Proporcionar los conocimientos y herramientas de planeación necesarias para que la Mesa Educativa se convierta en el ente dinamizador de los procesos de mejoramiento educativo.
- ✓ Técnicas / instrumentos
 - Talleres
- ✓ Actividades
 - Desarrollar los talleres con la Mesa Educativa Municipal
- ✓ Tareas
 - Convocar a los miembros de la Mesa Educativa Municipal a los talleres
 - Preparar temática de los talleres
 - Desarrollar los talleres
 - Elaborar informes de comisión con su respectivo registro de asistencia y actas de reunión (Anexo I).
- ✓ Descripción

Dada, la conclusión a la que llega el Consejo Municipal de Política Social, se inicia el proceso de formulación de los proyectos, bajo la responsabilidad de Mesa Educativa con el acompañamiento de la estudiante en práctica como facilitador.

Dicha formulación de los proyectos, está directamente relaciona con las metas que se plantean como sugeridas en el Plan de Desarrollo, en el sector educación, con el fin de establecer el perfil de costos reales en la implementación de las estrategias y precisar el alcance de dichas metas. Estas metas propuestas fueron uno de los resultados obtenidos con el Consejo Municipal de Política Social, en el proceso de construcción del Plan Educativo Municipal.

Inicialmente, se realizaron 2 reuniones, en las cuales, participaron en promedio 5 docentes, para establecer acuerdos de trabajo, precisar la metodología guía requerida para la formulación del plan y se determinaron la necesidad a abordar en cada uno de los proyectos.

Los proyectos en que se trabajaron son los siguientes:

1. Plan de Mejoramiento Educativo para las cuatro instituciones educativas de Sabana de Torres: CIME, ITES, Pozo Cuatro y El Tagüi, las cuales, de acuerdo a mapa educativo Municipal reúne todas las escuelas y colegios del municipio.

Tiene como objetivo, ofrecer una educación de calidad y eficiencia que conlleve al desarrollo social y económico de Sabana de Torres.

Este proyecto es el de mayor importancia dado que contiene los aspectos de mayor impacto en la calidad y eficiencia educativa como: dotación de implementos educativos como útiles escolares, textos, computadoras con conexión a Internet, medios audiovisuales, laboratorios, entre otros; desarrollo profesional de docentes, en cuanto a los modelos pedagógicos, áreas básicas y gestión y administración educativa; construcción y adecuación de la infraestructura educativa y reformulación de los Proyectos Educativos Institucionales – PEI y la formulación de Proyecto Educativo Municipal - PEM.

Cabe aclarar que los proyectos que se presentan a continuación, son parte de este Plan de Mejoramiento Educativo, sin embargo se formulan separados para facilitar el trabajo con los docentes.

2. Diagnósticos y pruebas censales a los alumnos de 3,5 y 9 grado y preparación para el ICFES a los alumnos de undécimo grado de las instituciones educativas: Tiene dos objetivos, el primero es Identificar las fortalezas y debilidades que tiene los alumnos (as) en cada área el conocimiento para a partir de ello buscar las soluciones pertinentes que conlleven al mejoramiento de la calidad educativa. Y el segundo, Mejorar los resultados obtenidos en las pruebas del ICFES que facilite el acceso a la educación superior, y a su vez cumplir con las exigencias del Ministerio de Educación.

3. Edición de periódicos y libros de alumnos y docentes y Puesta en Funcionamiento de Emisoras Estudiantiles en las instituciones educativas: Se pretende contar con los recursos tanto humanos como materiales para poner en practica distintas formas de expresión que conlleve a que se conviertan en parte de la cultura institucional y comunitaria y fomenten el desarrollo integral de los alumnos y alumnas.

4. Creación de Estímulos para los mejores bachilleres y docentes del municipio: Como su nombre bien lo dice, lo que se busca es estimular la eficiencia y calidad en el desempeño profesional de los docentes y directivos docentes y el mejoramiento en el rendimiento escolar de los alumnos de las instituciones educativas de Sabana de Torres.

5. Creación de la Unidad de Atención Integral – UAI de Sabana de Torres: Su objetivo es dar atención a los niños y niñas de Sabana de Torres, que tengan problemas de aprendizaje,

discapacidad; así como los niños y niñas que cuenten con capacidades excepcionales. Especialmente, los niños y niñas que estén estudiando.

6. *Estudio de la viabilidad de la implementación de alternativas pedagógicas para zona rural del municipio*: Su objetivo es identificar las posibles soluciones para ampliar la cobertura con calidad de la educación en el sector rural de Sabana de Torres.

Los acuerdos de trabajo establecidos fueron:

- Cada proyecto fue formulado por 1 o 2 docentes. Aclarando, que la responsabilidad recae en todos los miembros de la mesa educativa, lo que hacía necesario la ayuda o cooperación mutua.
- Siguiendo con la metodología o estrategia propuesta por el CER – UIS, “Aprender Haciendo”, la formulación propiamente dicha de los proyectos iba ser responsabilidad de los docentes.
- El CER – UIS, en este caso en concreto el estudiante en práctica, acompañará el proceso de formulación, aclarando dudas e inquietudes de los docentes en cuanto al manual guía donde se expone cada una de los componentes de un proyecto, así como en lo referente a los contenidos propios de los proyectos.
- Para la socialización de dichas correcciones, se realizaría una reunión de socialización, en promedio cada 10 días, de acuerdo a la necesidad.

En cuanto la metodología guía para el diseño de los proyectos, la escogida fue el Modelo BNIP para Proyectos Menores del Departamento Nacional de Planeación (Anexo G). Se eligió este manual metodológico por su sencillez para comprenderlo y porque contiene todos los componentes esenciales a tener en cuenta para la formulación de proyectos. Además, por ser uno de los modelos legalmente establecidos para la formulación de proyectos, lo cual, facilita la gestión de recursos para llevarlos a cabo.

El manual se divide en cuatro módulos:

- *Identificación*: Comprende la identificación del problema y definición de alcances del proyecto, es decir, el estudio de alternativas de solución, los objetivos y metas. Además, la población beneficiada.
- *Preparación y Evaluación*: Permite el análisis de la alternativa preseleccionada la cual se convierte en el proyecto, la valoración de sus costos y el establecimiento de indicadores que contribuirán a su evaluación y a la posterior toma de decisiones.
- *Financiación*: Se describen y valoran globalmente las posibles fuentes de financiación definidas para la alternativa escogida.

- *Programación físico-financiera*: Se presenta la información básica para el seguimiento del proyecto en la etapa de inversión o montaje.

Además, contiene formatos de salida para facilitar aun más, la formulación del proyecto

En total se realizaron 6 talleres, donde en promedio participaron 9 docentes, mencionados en la tabla 18, de los 12 docentes que conforman la Mesa Educativa Municipal.

En cada uno de los talleres se exponía y/o explicaba uno de los módulos, siguiendo el orden del manual guía. De acuerdo a esta explicación, los docentes formulaban el contenido del proyecto que tuvieran a su cargo.

Una vez, realizadas estas tareas por parte de los docentes, la estudiante en práctica con la asesoría del coordinador del programa, realizaba las correcciones a dichos contenidos, teniendo como pautas la coherencia y confiabilidad de la información y sobre todo que la alternativa de solución, su objetivo y cobertura fuera pertinente y alcanzable.

Consecutivamente, a la revisión de las tareas, se programa la reunión de socialización con la mesa educativa, donde se daban las correcciones, se aclaraban dudas, se resolvían inconvenientes, con el fin de mejorar la formulación del proyecto.

Al finalizar el proceso de formulación de los proyectos, se realizó una reunión de clausura, a la cual, fueron invitados los miembros del Consejo Municipal de Política Social, para darles a conocer los resultados del proceso y los proyectos formulados y a su vez, con el fin de sensibilizarlos ante la necesidad de responsabilizarse de la gestión de recursos para llevarlos a cabo. Es importante destacar la presencia del señor alcalde y de los concejales de la comisión de educación, actores claves en la gestión de dichos recursos a esta reunión.

✓ Resultados Obtenidos

- Los miembros de la Mesa Educativa adquirieron mayores y mejores conocimientos y habilidades para la formulación de proyectos, lo cual, se evidencia en los seis proyectos formulados (Anexo H).
- Los docentes manejan un nuevo nivel de comprensión de los problemas y de la manera de resolverlos.
- Los docentes tienen la capacidad para diseñar sus propias soluciones a los problemas que aqueja el sistema educativo, lo cual, posibilita que conviertan en los dinamizadores de los procesos de mejoramiento educativo.
- Tanto los docentes como los miembros del Consejo Municipal de Política Social, asumen la importancia que tiene que ellos como actores locales, de lugar de ser

parte del problema se conviertan en la solución, ya que deben proponer soluciones viables a sus problemas y no simplemente quejarse o renegar.

Un ejemplo de esto, es que asumen como estrategia la gestión de recursos ante entes gubernamentales departamentales y/o nacionales y otro tipo de entidades, ya sean nacionales y/o internacionales; para poder ejecutar los proyectos, dado que el municipio no cuenta con estos recursos.

En toda experiencia práctica es necesario realizar un proceso de análisis de las actividades y resultados donde se identifique los aspectos que dificultaron o facilitaron el proceso; así mismo, determinar la pertinencia de la metodología empleada, descrita en este capítulo, como la validez de los objetivos planteados y el beneficio que trajo el proceso en los participantes.

Además, es importante establecer el rol asumido por el Trabajador Social, en el proceso con el fin de sacar enseñanzas futuras que contribuyan en el éxito de la intervención profesional.

5. ANALISIS DE LA INTERVENCION

El proceso de intervención en la consolidación del Consejo Municipal de Política Social de Sabana de Torres y la construcción el Plan educativo Municipal desde esta instancia, que lleva a cabo la estudiante en práctica, como toda experiencia, tuvo factores que facilitaron o dificultaron el logro de objetivos mencionados.

5.1 LOS PARTICIPANTES

Los actores locales que conforman el Consejo, en su mayoría - siguiendo los parámetros de la ley - son funcionarios de la administración local y/o de entidades gubernamentales presentes en el municipio.

Esta condición es determinante a la hora de hacer real la participación de los miembros del Consejo a lo largo de la vida de este, ya que como funcionarios deben cumplir con obligaciones del día a día, que dificultan la entrega total al proceso, lo que puede obstaculizar el normal desarrollo de las actividades que adelanta el Consejo y dificultar la consolidación de dicha instancia.

Además, la rotación de personal, propia de la dinámica del sector público, sobre todo en épocas de cambio de administración, lo cual, sucedió durante el proceso de la practica; puede desestabilizar cualquier proceso de consolidación, debido a que los miembros no terminan de afianzar los conocimientos, actitudes y habilidades para trabajar en equipo, cuando ya son reemplazados. Esto esta en directa relación con la cantidad de miembros que son reemplazados, ya que si es alta, se hace necesario redoblar esfuerzos para que los nuevos miembros, se comprometan a participar y asuma la importancia de este espacio, si se quiere dar continuidad al proceso. El factor más relevante o importante que influye en la consolidación del Consejo para su buen funcionamiento, son las actitudes que deben desarrollar los actores para propiciar los encuentros, la concertación y el trabajo de equipo.

Los actores locales de Sabana de Torres, han mantenido por mucho tiempo, una cultura arraiga de individualismo, protagonismo individual y escasa cooperación, que con las actuales reformas políticas como la descentralización y focalización, han incidido negativamente en la implementación de la política social municipal generando una visión sectorial y sesgada de la complejidad social, la desarticulación y dispersión institucional, el desgaste del capital humano y la subutilización de los recursos.

Por ello, se hizo necesario hacer el mayor énfasis posible en este aspecto, por tratarse de cambio de actitudes, lo que hace referencia a la dimensión tanto cultural como personal de los miembros del Consejo.

A pesar que a lo largo del proceso de intervención, y gracias a su enfoque participativo, de alguna u otra manera, de la mano con la capacitación en procesos de planificación, y la puesta en práctica de estos conocimientos en el momento de formular conjuntamente el Plan Educativo Municipal, los participantes desarrollaron ciertas habilidades y actitudes como la tolerancia, el manejo efectivo de la comunicación, el liderazgo, la cooperación o ayuda mutua, el ser proactivos, entre otras, que sin constituirse aun en el modo de ser y hacer de los participantes, por lo menos sembró la inquietud de la necesidad de desarrollarlas y se conviertan en parte de su cultura, para que el Consejo cumpla la finalidad para lo cual fue creado y que impacte en el bienestar social de sus coterráneos.

5.2 LOS OBJETIVOS

Teniendo en cuenta que si lo que se desea cambiar es la visión sectorial y sesgada de la complejidad social, la desarticulación y dispersión institucional, el desgaste del capital humano y la subutilización de los recursos, en la implementación de la política social municipal, para que las acciones que se adelanten en lo social, realmente lleguen a mejorar las condiciones vida de los Sabaneros, con el objetivo que se persigue, el cual es, la consolidación del Consejo Municipal de Política Social como el espacio de encuentro interinstitucional e intersectorial para la planificación y ejecución de la política social municipal, se puede transformar o cambiar estos factores, que obstaculizan o pesan en el desarrollo social local.

El Consejo se convierte en el medio o la herramienta que posibilita la participación y el encuentro de los actores, para planificar conjuntamente las acciones a seguir para superar los problemas presentes en el municipio.

Aunque, una vez terminado el proceso de práctica, se puede afirmar que este objetivo es demasiado ambicioso, ya que para lograrlo es indispensable que se de un vuelco total en la esfera cultural, lo que involucra un cambio en las actitudes y el desarrollo de habilidades en los actores locales, lo cual, por el tiempo con que se contó es muy difícil lograrlo en su totalidad.

Sin embargo, se puede resaltar, que si bien no se dio una transformación total en las actitudes de los actores, se logró que se apropiaran de conocimientos y habilidades para la planificación conjunta, que una vez puestas en práctica promueven necesariamente este cambio cultural.

El segundo objetivo planteado: *Construir un Plan Educativo Municipal que contribuya al mejoramiento de la calidad educativa, con la participación de todos los actores locales que conforman el Consejo Municipal de Política Social*, además de permitir dar continuidad al proceso que se llevo a cabo con la tercera fase del programa, se convirtió en el motivo perfecto para propiciar el trabajo interinstitucional e intersectorial en el diseño y ejecución de la política social, en este caso en particular, de la educación, ya que como se ha venido planteando, es una problemática multicausal, que requiere no solo modificaciones en el sistema educativo, sino hace necesario los aportes de los demás sectores en pro el mejoramiento educativo municipal.

Cabe aclarar, que al tomar la construcción del Plan Educativo Municipal como el motivo de encuentro de los actores locales, no quiere decir de ninguna manera, que esto no sea importante, ya que propicia tanto el trabajo conjunto, como proporciona las acciones a seguir para dar solución a la baja calidad e ineficiencia educativa y contribuye así, al desarrollo local.

5.3 PROCESO DE INTERVENCIÓN

Su enfoque participativo y la estrategia implementada “Aprender Haciendo”, son las más pertinentes para este proceso, dado que contribuyo al logro de cada uno de los objetivos, validando la participación social que desde intereses tan heterogéneos respondieron a la convocatoria para la consolidación del Consejo, así como para la formulación del Plan Educativo Municipal.

Todos los momentos del proceso, produjeron una reacción efectiva de los miembros en la propuesta de consolidación de dicho espacio de encuentro entorno de la construcción del plan educativo, con el cual, reconocieron las capacidades que pueden sacar a flote para mejorar los procesos de planificación y ejecución de la política social.

Sin embargo, mucho del éxito de la metodología, depende del primer momento que se llevo a cabo, donde se sensibilizo a los actores locales en la importancia y finalidad el Consejo.

Sin un adecuado proceso de sensibilización, los actores no se habrían involucrado como lo hicieron, al tal punto que en ciertos casos, a pesar de su carga laboral, buscaban alternativas para participar activamente.

Otro de los factores, que incidieron para que la metodología fuera aceptada por los participantes, es la experiencia previa que habían tenido a lo largo de todos los cuatro años de ejecución del programa, ya que se ha distinguido por ser este su método de trabajo y el reconocimiento de la institución y por supuesto de sus funcionarios, aceptación que se hizo

extensiva a la estudiante en práctica, por representar dicha institución, así como la relación de confianza establecida.

Es importante afirmar que todas las herramientas físicas, humanas, económicas y locativas, que la institución brindó para el desarrollo del proceso de intervención de la estudiante en práctica, fueron aprovechadas en su momento y gracias a estas se hizo posible el alcance de los resultados de la intervención.

5.4 ROL DEL TRABAJADOR SOCIAL

La intervención del Trabajador Social ha estado relacionada siempre con el *bienestar social*, el cual se convirtió en su objetivo primordial. Y esta práctica académica, no es ajena a ello, ya que el esfuerzo está centrado en hacer efectivo los objetivos propuestos y que están relacionados con el *bienestar*, en el nivel de intervención comunitario.

Siendo el objeto de la intervención, el Consejo Municipal de Política Social, hay una directa relación con el bienestar, que como Trabajador Social se debe promover, y la política social del municipio, como la respuesta a esa búsqueda de bienestar para Sabana de Torres, y en todas las sociedades, para lo cual, es necesario satisfacer las necesidades materiales y espirituales de la población.

Sin embargo, la necesidad de intervenir, surge debido a que esta relación bienestar social – política social no está funcionando, lo cual, se evidencia en los altos niveles de pobreza en los que están sumergidos la población, lo que evidencia que la política social municipal como tal, no está respondiendo como debe al mejoramiento de calidad de vida de esta población, que es su fin último.

La política social del municipio cuenta con una serie de factores que la hacen ineficaz e ineficiente, a la hora de incidir en la calidad de vida de los Sabaneros, entre estos están: la desarticulación y dispersión institucional, el desgaste del capital humano y la subutilización de los recursos. Esto tiene un trasfondo que ocasiona que esta situación se de, y que se relaciona directamente con dimensión cultural de la población como el individualismo, las ansias de protagonismo individual, el imaginario paternalista, el egoísmo y escasa cooperación entre los actores encargados del diseño y ejecución de la política social municipal.

Dado este panorama, que no es exclusividad de Sabana de Torres, sino que es generalizado en el país, se implanta el Consejo Municipal de Política Social, como la estrategia para darle solución.

Consecuentemente, siendo el bienestar social el objetivo máximo del Trabajo Social, como un derecho y parte de la esencia humana, ya sea individual o como en este caso, colectivo, y que se ha vinculado indirecta o directamente la profesión a la política social; la intervención en la consolidación del Consejo, es algo que le compete, con el fin de solucionar de los problemas que dificultan el desarrollo de social de la población.

Desde la práctica profesional el papel asumido por el Trabajo Social para el logro de los objetivos planteados, se centra esencialmente en *educar y coordinar* el proceso, cumpliendo las siguientes funciones:

- Propiciar canales efectivos de comunicación entre los miembros generando actitudes de respeto, tolerancia, confianza y cooperación, necesarias para el trabajo en equipo y la concertación.
- Incentivar la creación de un ambiente de trabajo armónico.
- Fortalecer los procesos de planificación de la política social municipal, incentivando la búsqueda de soluciones conjuntas a la compleja realidad social que vive el municipio.
- Propiciar el encuentro, la participación democrática y liderazgo entre los miembros de dicho Consejo; así como entre este y otras instancias.

Como educador, el Trabajador Social debe “propiciar por medio de la praxis, la promoción integral del hombre como sujeto activo para el logro del Bienestar social”¹⁹⁹ tanto individual como colectivo. Es así, que en este proceso de intervención, se busco crear las condiciones favorables para que la comunidad Sabanera se apropiara del mejoramiento de su calidad de vida o logro del bienestar colectivo.

Por consiguiente, la labor del Trabajador Social se centro en entregar a las personas de la comunidad, representadas en el Consejo Municipal de Política Social; las herramientas teóricas y metodológicas necesarias y suficientes para llevar a cabo un proceso de planeación serio y que además, propiciar la creación en ellos, de destrezas y habilidades, para que como grupo puedan resolver sus propios problemas o dificultades.

Las herramientas utilizadas para cumplir con dicha función, fueron las reuniones de trabajo, en sus distintas modalidades como grupo focal, mesa redonda y talleres, las cuales,

¹⁹⁹ GARTNER ISAZA, Lorena. Los Currículos del Programa de Trabajo Social de la Universidad de Caldas de 1968 – 1998 [documento en línea www.unicaldas.edu.co]. UNIVERSIDAD DE CALDAS. Colombia: 2002.

conllevaron a generar una participación activa de los miembros del Consejo, pensando siempre que el fin último era lograr que cada individuo use sus potencialidades y conocimientos para que pueda por si solo o en grupo, dar soluciones viables a diversas problemáticas y con ello, lograr un cambio positivo de conducta que contribuye a elevar su condición de vida, y el de su comunidad.

Como coordinador del proceso, El trabajador Social estuvo al tanto de las actividades a desarrollar teniendo siempre presente el plan de trabajo o planeacion, la cual, estuvo siempre concertada con los participantes del proceso.

Además, se encargo de coordinar contactos con otros profesionales y técnicos que pudieran enriquecer el proceso o aportar en las acciones y actividades programadas en beneficio de la comunidad.

Así mismo, la Trabajadora Social cumplió con un papel de intermediario entre el Consejo como tal y otras instancias o grupos presentes en el municipio, que de alguna u otra forma debían estar involucradas en el proceso para el logro de los objetivos propuestos.

Sin embargo, entre otras de los roles que puede llegar a cumplir el Trabajador Social en el ámbito comunitario están:

- Asesor y/o Orientador: Este rol en la práctica del trabajo comunitario con las organizaciones como los Consejo, teniendo como principal objetivo el buscar distintas alternativas que permitan a los miembros de una comunidad dada, poner en práctica la capacidad de autogestión sobre todo en la solución de las necesidades sociales básicas que los afecte como colectivo. Aquí el trabajador social tiene la misión de trabajar unidos con ellos para que puedan utilizar adecuadamente las redes sociales. Asesorar y orientar en la comunidad significa gestionar la participación comunitaria en la solución de problemas y necesidades, utilizando adecuadamente los servicios existentes.
- Planificador: “En la actualidad vemos que este es un rol que le compete y debe ejecutar al Trabajador Social, en donde demuestra su capacidad y entrega de conocimientos teóricos para la formulación de planes, proyectos, y programas dirigidos a solucionar una carencia detectada en la elaboración o construcción de un diagnóstico”²⁰⁰.

En el proceso de intervención, este rol asumió gran importancia, ya que va de la mano con el de educador, es decir, para promover el fortalecimiento de Consejo, se hizo

²⁰⁰ ALID LAGOS, Guiselda. El Rol del Asistente Social en el Ámbito Local [documento en línea www.ubiobio.cl.htm]. En: CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE LA SISTEMATIZACION DEL TRABAJO COMUNITARIO: Ponencias del Congreso Internacional sobre la Sistematización del Trabajo Comunitario. Concepción: 2000.

indispensable que la estudiante en práctica manejara adecuadamente conocimientos teóricos y metodológicos en planeación, debido a que se les transmitiría a los miembros del Consejo, como el medio para generar en ellos actitudes, habilidades y destrezas, que propiciaran el trabajo intersectorial e interinstitucional.

- Mediador: El Trabajador social debe y puede actuar muchas veces en el plano mediador, en “las distintas situaciones que se presentan, ya sea dentro del grupo o en la propia comunidad, frente a situaciones de conflicto o no, lo importante es que actúa a través de la actitud, acción y disposición presentes en el profesional para intervenir en situaciones conflictivas”²⁰¹. Para este rol, es esencial que el Trabajador Social cuente con una actitud conciliadora y tenga la capacidad de dar solución a distintas situaciones de tensión o de promover el trabajo en equipo o mancomunado. Es la capacidad de entablar relaciones que ayuden a mejorar el proceso de intervención. No hay que olvidar que la mediación no es más que encontrar el mejor acuerdo entre las partes involucradas en una situación problema.
- Gestor: Este rol tiene que ver con la mediación que debe realizar el Trabajador Social entre los usuarios y las instituciones, ya que conoce la problemática de la comunidad y al mismo tiempo debe gestionar la ayuda a través de distintos organismos. Así mismo, se trata de dar las herramientas para que los miembros de la comunidad utilicen adecuadamente los diversos recursos o instituciones que tienen a su alcance.

Para el cumplimiento de estas funciones o roles, la estudiante en práctica pone a prueba los conocimientos adquiridos durante la formación académica que permitieron manejar y seleccionar fuentes de información para ubicarse en la problemática objeto de intervención, formular objetivos de trabajo, estructurar formas de trabajo coherentes, y la capacidad de usar técnicas para el trabajo con comunidad y de grupo; así como las habilidades profesionales como la facilidad para entablar relaciones interpersonales, uso adecuado de la autoridad, manejo de conflictos, expresión verbal y el saber escuchar y el desarrollo de las actitudes personales como la tolerancia.

Entre los conocimientos adquiridos en la academia que más aportaron a la práctica están: metodología de trabajo comunitario y de grupo, planificación participativa y capital social. Sin embargo, la mayor falencia se ve en la formación ideológica y política, que permite tomar un marco de referencia a la hora de intervenir una realidad dada.

El rol asumido da cabida para que el Trabajo Social sea el instrumento que permite integrar a los procesos de desarrollo a la población con el fin de mejorar el orden establecido o más concretamente, sacar el mayor beneficio de las directrices de la política social instauradas

²⁰¹ ALID LAGOS, Op.cit.

por los administradores públicos. En este caso en particular, sacar el mayor provecho posible a los Consejos de Política Social, como los espacios que permiten involucrar a la comunidad en la dinámica de la planificación de la política social, manteniendo las pautas que se manejan acorde al modelo de desarrollo actual, que es el Neoliberal, pero a su vez, sensibilizar a la población de la necesidad que existe en que asuman un rol protagónico en la solución de sus propios problemas, a través de la organización y autogestión comunitaria, si se quiere dar solución definitiva a sus problemas, para romper la cadena de pobreza y exclusión social.

6. CONCLUSIONES

A través del análisis del proceso de intervención se puede concluir que:

- La política social es la respuesta a la búsqueda de bienestar del hombre y la mujer, satisfaciendo las necesidades materiales y espirituales, pero el enfoque con que se maneje esta relacionado directamente con los modelos de desarrollo implementados por la sociedad, los cuales, se inscriben a una concepción ideológica y política, que persigue una determinada finalidad.
- El modelo vigente en Latinoamérica y Colombia, el Neoliberalismo empieza a manejar la idea de equidad en las políticas sociales, con sus elementos de focalización, privatización, descentralización y austeridad fiscal, que si bien han hecho que las acciones sociales que se emprendan sea más acordes con la realidad peculiar de un territorio dado, a dejado a un lado la noción de lo social como acción colectiva, lo que ha excluido a buena parte de la población a tener los mínimos umbrales de bienestar.
- La política social bajo el marco del modelo Neoliberal y sus criterios de descentralización, equidad social, participación y corresponsabilidad, han contribuido a que se den nuevas formas de organización que promulgan estos principios, entre esto están los Consejos de Política Social.
- Los Consejos de Política Social son la principal estrategia que plantea el gobierno para hacer una realidad las reformas políticas actuales y se constituyen en espacios de participativos de trabajo concertado con miras a la construcción e implementación de la política social que promuevan mejores condiciones para el desarrollo individual y colectivo de la sociedad Colombiana.
- El éxito o fracaso de los Consejos de política Social depende en gran medida del proceso de sensibilización que se lleve a cabo con los actores sociales, el cual, debe garantizar un cambio real en las actitudes y hábitos negativos, para la construcción de la política social mediante un trabajo conjunto.
- En comunidades como Sabana de Torres, golpeadas social y económicamente, es indispensable que en el proceso de conformación y consolidación del Consejo

Municipal de Política Social, se transfiera conocimientos y metodologías en planificación para que se fortalezca el capital humano local como equipo capaz de gestionar sus propias iniciativas de desarrollo.

- El papel de educador y coordinador, que cumple el Trabajador social en estos procesos participativos, son fundamentales para la consolidación de los Consejos de Política Social, ya que tiene todas los conocimientos y habilidades necesarias para transmitir a los actores sociales, tanto las herramientas conceptuales y metodológicas para que lleven a cabo procesos de planificación participativa, así como para que desarrollen las actitudes y habilidades necesarias para facilitar el trabajo interinstitucional e intersectorial, lo cual, debe evidenciarse con la construcción de una política social eficaz y eficiente que conlleve al desarrollo social y económico local.

- El diseño del Plan Educativo Municipal, además de convertirse en el tema de encuentro de los actores locales que conforman el CMPS, es la oportunidad de proponer acciones viables para mejorar la calidad y eficiencia educativa, gracias al aporte de cada una de las entidades sociales del municipio, que a largo plazo contribuirá al desarrollo local tanto económico social, mediante la formación del capital humano, tan indispensable en este proceso.

- El proceso que se llevo a cabo con los miembros de la Mesa Educativa, los sensibilizó ante la necesidad de fortalecerse como organización, con el propósito de ser ellos los principales dinamizadores de procesos de mejoramiento constante de la calidad educativa en pro del desarrollo local económico y social.

- Con la cuarta fase del programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres, el convenio suscrito entre ECOPETROL, la Alcaldía Municipal de Sabana de Torres y el Centro de Estudios Regionales CER – UIS, llega a su fin.
Como resultado de esta fase, queda sentada las bases para que el Consejo Municipal de Política Social funcione por sí solo, poniendo en practica los conocimientos teóricos y metodológicos y las habilidades adquiridos durante su participación en el proyecto de *Sensibilización a los Actores Locales sobre el Plan Educativo Municipal*, lo cual, lo llevará a convertirse en el equipo capaz de diseñar y ejecutar la política social municipal, acorde con la realidad del municipio y que traerá consigo un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de sus habitantes.
Así mismo, queda establecido un plan de acción para el mejoramiento educativo, el cual, es responsabilidad de los actores locales llevarlo a cabo.

7. RECOMENDACIONES

- Hoy, es necesario realizar un análisis exhaustivo de los reales beneficios que ha traído la implementación de la política social actual, en la superación de la pobreza, que hoy invade a Latinoamérica y por supuesto, a Colombia, y el papel que ha asumido el Trabajo Social como el principal ejecutor de dicha política, ya que a pesar de las distintas acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida la población, no se han obtenido un avance real en la superación de compleja problemática social, por el contrario, ha ido en aumento. Esto es un aviso contundente, que demuestra que las políticas sociales y sus programas, están mal enfocados y no cumplen con su finalidad para los que fueron concebidas, que es el logro del bienestar social, y uno de los responsables de ello, es el Trabajo Social.
- Siendo los Consejo de Política Social, la estrategia clave para la implementación de la política social, promovida por el gobierno, es escaso el apoyo que este proporciona para su conformación y consolidación. Es indispensable que el gobierno inyecte recursos y promueva las acciones pertinentes para el buen funcionamiento de este espacio para que cumpla su finalidad o evaluar la función del ICBF, y realizar los ajustes necesarios, para que su labor se ve reflejada en óptimo funcionamiento de los Consejos.
- Sin embargo, no solo es responsabilidad del gobierno, sino de los actores locales, por lo tanto, es indispensable que toda acción que se emprenda para la conformación y consolidación de dichos consejos, maneje un alto énfasis en la sensibilización de las personas llamadas a conformarlo, y la superación de actitudes negativas que no permiten llevar a cabo un trabajo intersectorial e interinstitucional en la planificación y ejecución de la política social.
- El agente dinamizador de este proceso, debe asumir el rol de educador para promover la participación y el consenso en los miembros, como puntos claves para el encuentro y puesta en marcha de acciones conjuntas en la política social.
- Es importante aclarar, que no queda propuesta de intervención, ya que se dio por terminado el programa Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres, y con el

campo de practica, lo que hace casi imposible dar continuidad al proceso de intervención de Trabajo social en este espacio de experiencia practica.

BIBLIOGRAFIA

ANDER-EGG, Ezequiel y AGUILAR, María José. Diagnóstico Social: Conceptos y Metodologías. Editorial: Lumen/ Humanitas. 2da Edición. Buenos Aires: 2001.

_____. Ezequiel. Introducción al Trabajo Social. Editorial: Lumen/Humanitas. Buenos Aires: 1996.

ALCALDÍA MAYOR DE SANTAFE DE BOGOTA. Así están Escribiendo las Cartas de Navegación para la Política Social en Bogotá [documento en línea www.bienestar.bogota.gov.co]. SE HACE CAMINO AL ANDAR. Santa fe de Bogotá D.C.: 25 de julio de 2003.

_____. Esquema de Ordenamiento Territorial de Sabana de Torres, 2003.

_____. Plan de Atención Básica – PAB, 2003.

_____. Plan de Desarrollo “El Campo y la Ciudad Unidos”, 2000 – 2003.

_____. Plan de Desarrollo “Sabana para los Sabaneros”, 2004 – 2007.

ALID LAGOS, Guiselda. El Rol del Asistente Social en el Ámbito Local [documento en línea www.ubiobio.cl.htm]. En: CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE LA SISTEMATIZACION DEL TRABAJO COMUNITARIO: Ponencias del Congreso Internacional sobre la Sistematización del Trabajo Comunitario. Concepción: 2000.

APARICIO AYALA, Luís Francisco. Gestión y Planificación del desarrollo local. Documento impreso.

_____. Luís Francisco. Los Consejos Territoriales de Política Social y los Planes de Desarrollo. En: ENCUENTRO SOBRE SISTEMA METROPOLITANO DE POLÍTICA SOCIAL. Ponencias del Encuentro Sobre el Sistema Metropolitano de Política Social. Bucaramanga, Noviembre del 2000.

ARTIGAS, Carmen. La Incorporación del Concepto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Trabajo de la CEPAL: Reseña de algunas Lecturas Pertinentes. Serie 72 Políticas Sociales. NACIONES UNIDAS – CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: Septiembre de 2003.

CERDAS, Rodolfo. Democracia y Derechos Humanos: Tareas Pendientes en Centroamérica. Anuario de Estudios Centroamericanos. Editorial de la Universidad de Costa Rica Vol. 20 No 2. San José de Costa Rica: 1994.

CITI. Secretaria Técnica de la Cadena de Oleaginosas. Diagnostico de la Región Central en lo Referente a la Infraestructura, 2000. CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE SABANA DE TORRES. Trocha Ciudadana, 2003.

CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE SABANA DE TORRES. Trocha Ciudadana. Sabana de Torres: 2003.

Convenio ECOPETROL, Alcaldía Municipal y Centro de Estudios Regionales CER-UIS. Proyecto Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres. Diagnostico Nutricional de la Población de Niños y Niñas Menores de 12 Años, Adultos Mayores y Mujeres Gestantes del Municipio de Sabana de Torres. Bucaramanga, Junio 2003.

_____. Proyecto Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres. Redireccionamiento Estratégico del Desarrollo Local. Reactivación del Consejo Municipal de Política Social. Bucaramanga, Julio 2003.

CHIPOCO, Carlos. Elementos para la Agenda de los Derechos Humanos para el Siglo XXI [documento en línea www.filosofiyderecho.com]. San José de Costa Rica: 1994.

DELGADO GUTIÉRREZ, Adriana y ROJAS DE FERRO, María Cristina. Compiladores. Política Social. Desafíos y Utopías: Nuevas Tendencias en Política Social. Edición de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia. Santa fe de Bogotá D.C., 1997.

FRANCO, Rolando. Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. Revista de la CEPAL # 58. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. NACIONES UNIDAS, Abril de 1996.

FRANKOVITS, André y SIDOTI, Eric. El Camino Derecho al Desarrollo: Un Enfoque desde los Derechos Humanos en la Asistencia para el Desarrollo [documento en línea www.revele.com.ve]. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 2da Edición. Australia: 1998.

FUNLIBRE - Fundación Colombiana de Tiempo Libre y Recreación. Diagnostico y Desarrollo Comunitario [documento en línea www.funlibre.com.co]. Programa de Capacitación IDR / FUNLIBRE: Formación de Líderes Comunitarios en Recreación. Modulo # 2. Colombia: 2004.

GARTNER ISAZA, Lorena. Los Currículos del Programa de Trabajo Social de la Universidad de Caldas de 1968 – 1998 [documento en línea www.unicaldas.edu.co]. UNIVERSIDAD DE CALDAS. Colombia: 2002.

GARZON, Luís Eduardo. Los Derechos en Colombia, Hoy: Visión Política y Democrática desde lo Social. En: IX Foro Nacional por los Derechos Humanos. Celebrado en Santa fe de Bogotá los días 8,9 y 10 de Junio de 2000. Santa Fe de Bogotá: 2000.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Consejos para la Política Social. Conformación y Funcionamiento. Dirección de Gestión Territorial. Cartilla # 2, Octubre de 2000.

_____. Control Social para la Gestión Territorial. Dirección de Gestión Territorial. Cartilla # 4 Control, Agosto 2001.

_____. El Diagnostico Situacional y su Construcción desde el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Centro Zonal Yariguies. Sabana de Torres, 2002.

_____. Fortaleciendo el Sistema de Bienestar Familia. Elementos Básicos de para la Articulación. Santa fe de Bogota D.C., julio de 2000.

IDEAM. Estadísticas Hidrológicas de Colombia. Tomo I, 1996.

MADRID-MALO GARIZÁBAL, Jaime. Los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales en el Estado Social de Derecho Colombiano [documento en línea www.monografias.com]. Santafé de Bogotá: 1998.

MANTILLA CALDERÓN, Henry. Sabana de Torres: Su Historia y Sus Gentes. SAGI Editores. Bucaramanga, 1997.

MINA PAZ, Álvaro. Colombia: Nuevo Orden Jurídico o un Nuevo Modelo Económico [documento en línea www.angelfire.com]. Santafé de Bogotá: 2000.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Resolución # 2565 de 2003: “Por el cual se establecen parámetros y criterios para la prestación del servicio educativo a la población con necesidades educativas especiales “. Santafé de Bogotá: 24 de Octubre de 2003.

MONTAÑO, Carlos. La Naturaleza del Servicio Social. 1era Edición. San Paúl, Brasil: Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, 1998

MONTORO ROMERO, Ricardo. Los Desafíos de las Nuevas Políticas de Bienestar Social [documento en línea www.monografias.com]. Resumen de la Conferencia. Valencia: 14 de Junio de 2000.

MORO, Javier. Ciudadanía y Políticas Sociales. En: Políticas Sociales y Derechos Humanos. ENCUENTRO BUENOS AIRES SIN FRONTERA: UN ESPACIO PARA EL DIALOGO. Mesa Redonda realizada los días 26 y 27 de Abril de 1999. Buenos Aires: 1999.

PARRA, Ernesto. Pobreza y Desigualdad a Comienzos de 2004 [documento en línea www.redvoltaire.net]. En: La Política Económica del Gobierno Uribe. REVISTA RED VOLTAIRE. Colombia: 25 de Junio de 2004.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1137 del 29 de Junio de 1999: “ Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”. Santafé de Bogota D.C.: 1996.

_____. Decreto 2082 de 1996: “Por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o capacidades o talentos excepcionales”. Santafé de Bogotá D.C.: 18 de Noviembre de 1996.

RAMIREZ, Patricia. Evolución de la Política Social en la Década de los Noventa: Cambios en la Lógica, la Intencionalidad y el Proceso de Hacer Política Social. Fundación Corona – Área de Gestión Local y Comunitaria. Santa fe de Bogotá D.C., Agosto de 2002.

RUIZ GONZÁLEZ, Esmeralda. La Dimensión Ética de los Proyectos Sociales. El Sentido. ICBF, Fundación Restrepo Barco, Fundación FES y UNICEF Colombia. Documento Impreso.

SOTTOLI, Susana. La Política Social en América Latina: Diez Dimensiones para el Análisis y el Diseño de Políticas. En: ENCUENTRO PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. Ponencias del Encuentro Perspectivas e la Política Social en América Latina. Washington D.C.: UNICEF, 2002.

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CER – UIS. Proyecto Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres: Cuarta Fase Consolidación y Seguimiento a Procesos de Desarrollo Local. Bucaramanga: Abril de 2002.

_____. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo No. 138 del 20 de Octubre de 1993 “Por el cual se crea el CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES. Bucaramanga: 1993

ANEXOS

ANEXO A. Decreto 1137 de 29 de Junio de 1999

DECRETO 1137 DE 29 DE JUNIO DE 1999

Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial por las conferidas por los artículos 189 numeral 16 de la Constitución Política y 43 y 54 de la Ley 489 de 1998,

DECRETA

CAPITULO I

SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR

Artículo 1º. Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Bienestar Familiar es un servicio público a cargo del Estado, el cual se prestará a través del "Sistema Nacional de Bienestar Familiar", por las entidades u organismos oficiales y por particulares legalmente autorizados.

Además de los establecidos en otras disposiciones, son objetivos del Bienestar Familiar los de fortalecer los lazos familiares, asegurar y apoyar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de sus miembros, tutelar los derechos y brindar protección a los menores. Los derechos de los niños prevalecerán sobre los derechos de los demás.

Corresponde al Gobierno Nacional proyectar, ejecutar y coordinar la política en materia de bienestar familiar.

Artículo 2º. Fines del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Son fines del Sistema Nacional de Bienestar Familiar los señalados en las disposiciones legales. En todo caso, de conformidad con el artículo 122 del decreto 1471 de 1990, para los fines del Sistema de Bienestar Familiar deberán concurrir armónica y racionalmente las entidades públicas y privadas de acuerdo con su competencia. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar coordinará la integración funcional de dichas entidades.

Artículo 3º. Integración del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. La integración del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 7º y 43º de la Ley 489 de 1998, y conforme a las demás disposiciones legales sobre la materia, está constituido por los siguientes agentes:

1. El Ministerio de Salud, en su calidad de entidad tutelar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
2. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en su calidad de coordinador e integrador del servicio de bienestar familiar.
3. Los departamentos.
4. Los distritos y municipios.
5. Las comunidades organizadas y los particulares.
6. Las demás entidades o instituciones, públicas o privadas, que contribuyan o estén llamados a contribuir, de acuerdo con su objeto de constitución o a mandato de ley o reglamento, a garantizar, directa o indirectamente, la prestación del servicio de bienestar familiar.

Artículo 4º Niveles del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Sistema Nacional de Bienestar Familiar tendrá una estructura general constituida por tres niveles: nacional, regional y municipal, coordinador e integrados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 5º. Nivel Nacional. El Nivel Nacional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar está integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y por aquellas entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que operen en el territorio nacional y realicen actividades inherentes a dicho sistema.

Artículo 6º. Nivel Regional. El nivel regional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar está integrado por las dependencias regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los departamentos y distritos y por aquellas entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que ejerzan actividades inherentes a dicho sistema en el ámbito de un departamento o distrito.

Artículo 7º. Nivel Municipal. El nivel municipal del Sistema Nacional de Bienestar Familiar está integrado por los centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los municipios, y por las instituciones, entidades y agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que en la jurisdicción de un municipio realicen actividades inherentes a dicho sistema.

Artículo 8º. Competencias generales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los departamentos, distritos y municipios. Corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la formulación de la política sobre infancia y niñez; a los departamentos el ajuste de los lineamientos nacionales a las condiciones de su jurisdicción, la coordinación y control del cumplimiento de la misma en los municipios de su ámbito territorial; y a los municipios la elaboración y ejecución de planes y programas de carácter local. Los distritos conocen de las competencias departamentales en lo pertinente y de las inherentes al ámbito local.

Artículo 9º. Gestión territorial del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 188 de 1985, comprometer a las entidades territoriales en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a la niñez.

Artículo 10º. Competencias departamentales. Corresponde a los departamentos concurrir al gasto social y en especial al servicio de bienestar familiar, así como controlar los servicios municipales, en los términos de las disposiciones legales. Igualmente y de acuerdo con el principio establecido en el artículo 7º de la Ley 489 de 1998 a los departamentos y a los distritos especiales les corresponderá:

1. El apoyo al control de la determinación, liquidación, recaudo, cobro y auditoría de las contribuciones asignadas en las disposiciones legales en beneficio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y sus programas, para cuyo efecto se podrán establecer convenios de coadministración o gestión, que de acuerdo con los resultados en las distintas fases de la administración de la contribución a favor del Instituto, premien el esfuerzo departamental o distrital con una atención prioritaria de programas y recursos.
2. El control a las instituciones prestadoras de servicios de bienestar familiar en los términos en que lo establezca el reglamento.
3. La prestación de la asistencia técnica en todo lo relativo a normas y estándares de prestación del servicio de bienestar familiar.

Artículo 11. Consejos o comités departamentales o distritales para la política social. En todos los departamentos y distritos, como condición para la articulación funcional de los agentes del sistema nacional de bienestar familiar en la respectiva jurisdicción, se conformarán consejos o comités para la política social, de los cuales el Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar hará parte. La integración y fijación de funciones de tales consejos serán de competencia del gobernador del departamento o del alcalde, según el caso, pero deberán contar con un subcomité o subcomisión permanentes, encargados del análisis y políticas de infancia y familia.

En caso de que dichos consejos o comités no existan o no se ocupen de la política de infancia y familia, el Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar convocará a los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el respectivo departamento para conformar un consejo departamental de política de infancia y familia, en los términos en que lo establezca el reglamento.

Los consejos o comités recomendarán a la Dirección Regional los planes y programas que deban adoptarse en materia de infancia y familia; propugnarán por fortalecer el Sistema Nacional de Bienestar Familiar en su respectiva jurisdicción; realizarán evaluaciones periódicas sobre la marcha del mismo; formularán recomendaciones para garantizar su adecuado desenvolvimiento; y contribuirán a las políticas de control de los agentes prestadores del servicio de bienestar familiar.

Artículo 12. Competencias municipales. Corresponde a los municipios atender, mediante el gasto social y las participaciones de que trata el artículo 21º de la Ley 60 de 1993, la formulación y el desarrollo de planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas, dentro de las cuales se encuentren los niños, jóvenes y mujeres gestantes, así como atender la cofinanciación del funcionamiento de centros de conciliación municipal y comisarías de familia.

Los municipios podrán ejercer algunas o todas de las siguientes funciones específicas, según las capacidades institucionales de que dispongan, en los términos que establezca el reglamento:

1. Ejercer el control a las instituciones prestadoras de servicios de bienestar familiar.

2. Otorgar, suspender y cancelar licencias de funcionamiento para entidades públicas o privadas de protección al menor o a la familia y a instituciones que desarrollen programas de adopción.
3. Contribuir a orientar la distribución de los servicios de bienestar familiar, programar por cada servicio según el cupo de recursos asignado y su plan de desarrollo, o proponer iniciativas de programación, gestionando la asignación de recursos para dicho servicio en su jurisdicción.

Artículo 13. Consejos o comités municipales para la política social. En todos los municipios, como condición para la articulación funcional de los agentes del sistema nacional de bienestar familiar en la respectiva jurisdicción, se conformarán consejos o comités para la política social. La integración y fijación de funciones de tales consejos serán de competencia del alcalde, pero, en todo caso, deberán encargarse, entre otras materias, del análisis y políticas de infancia y familia.

En caso de que dichos consejos o comités no existan o no se ocupen de la política de infancia y familia, el Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar convocará a los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar de los municipios de los cuales conozca, para conformar un consejo municipal de política de infancia y familia en cada uno de ellos, en los términos en que lo establezca el reglamento.

Los consejos o comités recomendarán a la Dirección Regional los planes y programas que deban adoptarse en materia de infancia y familia; propugnarán por fortalecer el Sistema Nacional de Bienestar Familiar en su respectiva jurisdicción; realizarán evaluaciones periódicas sobre la marcha del mismo; formularán recomendaciones para garantizar su adecuado desenvolvimiento; y contribuirán a las políticas de control de los agentes prestadores del servicio de bienestar familiar.

CAPÍTULO II INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

Artículo 14°. Naturaleza jurídica. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Salud. Su domicilio legal es la ciudad de Santafé de Bogotá D.C. pero podrán organizarse dependencias en el territorio nacional.

Artículo 15°. Objeto. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene por objeto propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos.

Artículo 16. Fundamentación en el cumplimiento del objeto. Los programas que adelante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se fundamentarán en:

1. Responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos. Las acciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no sustituirán la responsabilidad de la familia. Solo cuando los padres o demás personas legalmente obligadas al cuidado del menor, no estén en capacidad probada de hacerlo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asumirá la responsabilidad dentro de su competencia, con criterio de subsidiariedad.
2. Participación de la comunidad. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asesorará y promoverá la forma organizativa requerida para lograr la participación mediante el trabajo solidario y contribución voluntaria de la comunidad. Dicha participación en ningún caso implica relación laboral con los organismos o entidades responsables por la ejecución de los programas.
3. Determinación de la población prioritaria. Los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estarán dirigidos prioritariamente a la población que se encuentre en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, nutricional, psicoafectiva, moral y en las situaciones irregulares previstas en el Código del menor.

Artículo 17. Funciones. Son funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las siguientes:

1. Ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de fortalecimiento de la familia y protección al menor de edad;
2. Elaborar el Plan Nacional de Bienestar Familiar, en armonía con el plan o planes generales de desarrollo económico y social; y presentar al Consejo Nacional de Política Indigenista, los planes y programas destinados a la protección de la población infantil indígena;
3. Formular, ejecutar y evaluar programas de bienestar familiar con sujeción al respectivo Plan y dictar las normas administrativas indispensables para regular la prestación del servicio, el cumplimiento pleno de sus objetivos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar;
4. Preparar y someter a la aprobación del Gobierno las normas que deben regular los diferentes aspectos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar;

5. Coordinar su acción con los otros organismos públicos y privados e integrar al Sistema Nacional de Bienestar Familiar a todos los que cumplan actividades del servicio de bienestar familiar o estén llamados a cumplirlos;
6. Coordinar con los organismos estatales destinados a la capacitación ocupacional y a la formación de la niñez y la juventud, la forma de colaboración de dichos organismos con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar en la rehabilitación del menor;
7. Preparar proyectos de ley, reglamentos y demás normas relacionadas con el menor de edad y la familia;
8. Colaborar en la preparación de los reglamentos que fijen las funciones de la Policía Nacional con respecto a la protección y trato a los menores de edad;
9. Formular los programas especiales para la protección de la población infantil indígena.
10. Asistir al Presidente de la República en la inspección y vigilancia de que trata el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política, sobre las instituciones de utilidad común que tengan como objetivo la protección de la familia y de los menores de edad.
11. Señalar y hacer cumplir los requisitos de funcionamiento de las instituciones y de los establecimientos de protección del menor de edad y la familia y de las instituciones que desarrollen programas de adopción.
12. Supervisar y controlar el funcionamiento de las entidades que constituyen el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y prestarle asesoría a las mismas;
13. Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales para el manejo de sus campañas de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo;
14. Coordinar y realizar campañas de divulgación sobre los diversos aspectos relacionados con la protección al menor de edad y al fortalecimiento de la familia;
15. Promover la atención integral del menor de siete años;
16. Desarrollar programas de adopción.
17. Crear programas de protección preventiva y especial para menores de edad y prestar los apoyos técnicos a los organismos de esta naturaleza existentes en el país cuando lo considere conveniente;
18. Atender lo concerniente al subsidio alimentario y el componente de promoción de la salud a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los términos establecidos en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993;
19. Prestar la asistencia técnica necesaria para el estudio integral del menor de edad que esté bajo las órdenes de los Jueces de Menores del país y emitir dictámenes periciales (antrop-heredo-biológicos) en los procesos de filiación y en aspectos psicosociales cuando el Juez lo solicite;
20. Coordinar su acción con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en todo lo relacionado con el trabajo y con las reglamentaciones sobre el trabajo de menores de edad.
21. Ejecutar los programas que le correspondan en los planes y programas de carácter nutricional y con especial referencia a la población infantil vulnerable y en riesgo.
22. Promover las acciones en que tenga interés por razón de su vocación hereditaria o de bienes vacantes o mostrencos, de acuerdo con las leyes;
23. Imponer multas a su favor en los casos previstos por la ley;
24. Las demás funciones que se le asignen en las disposiciones legales.

Parágrafo 1. El desarrollo de políticas y programas relativos al anciano corresponde a la Red de Solidaridad en los términos establecidos en las disposiciones legales sobre la materia.

Parágrafo 2. Los análisis e investigaciones de carácter nutricional corresponde adelantarlas al Instituto Nacional de Salud en los términos establecidos en las disposiciones legales sobre la materia.

Artículo 18. Otorgamiento, suspensión y cancelación de licencias. El otorgamiento, suspensión y cancelación de licencias de funcionamiento para establecimientos públicos o privados de protección al menor y a la familia y a instituciones que desarrollen programas de adopción, lo realizarán los departamentos, distritos y municipios, sin perjuicio de que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se reserve la revisión y revocatoria de tales actos, en los términos que lo establezca el reglamento.

Artículo 19. Contratos con entidades sin ánimo de lucro. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá celebrar los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades propias de su objeto, en los términos y condiciones en que lo señala el artículo 355 de la Constitución Política.

Artículo 20. Criterios de eficiencia en la asignación de recursos. De conformidad con los principios de la función administrativa de que trata el artículo 209 de la Constitución Política y los criterios de gestión y eficiencia de la Ley 489 de 1998, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar definirá los estándares de prestación de servicios, los planes de beneficios propios del sistema de bienestar familiar y sus respectivos

costos, los cuales serán elementos fundamentales de referencia para la prestación del servicio por parte de todos los agentes del Sistema, en sus respectivos ámbitos de acción y competencia.

Artículo 21. Programación de recursos. Corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar definir la programación de recursos según poblaciones objeto, mapas de riesgo, planes de beneficios, costos por servicio y estándares del mismo y esfuerzo fiscal de los entes territoriales.

Artículo 22. Promoción de la descentralización. De conformidad con la Constitución Política y las disposiciones legales el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar promoverá la descentralización de servicios de Bienestar Familiar, mediante la integración efectiva de las entidades territoriales al Sistema.

Artículo 23. Órganos de Administración y dirección. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estará dirigido y administrado por un Consejo Directivo y un Director General.

Artículo 24. Consejo Directivo. Corresponde al Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ejercer las funciones consagradas en el artículo 76 de la Ley 489 de 1998.

Artículo 25. Integración del Consejo Directivo. El consejo Directivo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, estará integrado, así:

1. Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá;
2. El Ministerio de Salud o su delegado;
3. El Ministerio de Educación o su delegado;
4. El Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional o su delegado;
5. El Director de la Policía Nacional o su delegado.
6. El Defensor del Pueblo;
7. Un representante del ente que agrupe a los gremios económicos del país;
8. Un representante de las iglesias del país, designado de conformidad con el reglamento que para el efecto expida el gobierno nacional.
9. Un representante de las asociaciones sindicales, designado por el Presidente de la República, de sendas ternas que le presenten los presidentes de las confederaciones.

Parágrafo 1. El Director del Instituto asistirá a las sesiones del Consejo Directivo con voz pero sin voto.

Parágrafo 2. La presidencia del Consejo Directivo será ejercida *ad honorem* por quien designe el Presidente de la República.

Artículo 26. Presidencia del Consejo Directivo. El Presidente del Consejo Directivo y tendrá las siguientes funciones:

1. Presidir las reuniones del Consejo Directivo del Instituto.
2. Promover la coordinación y cooperación de entidades públicas y privadas Nacionales e Internacionales, para el cumplimiento de los fines propuestos del Instituto.
3. Las demás que le señalen los estatutos internos de la entidad.

Artículo 27. Funciones del Director General. Son funciones del Director General, además de las señaladas en el artículo 78 de la Ley 489, las siguientes:

1. Dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos para el cumplimiento de las funciones del Instituto, conforme a las disposiciones legales y estatutarias;
2. Nombrar y remover conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias al personal del Instituto;
3. Someter a consideración del Consejo Directivo el proyecto de presupuesto de ingresos, egresos, inversiones y gastos, así como el que corresponda al Sistema Nacional de Bienestar Familiar;
4. Las demás que señalen las disposiciones legales sobre la materia.

Artículo 28. Fondo Cuenta. Con el objeto de administrar los aportes de carácter contributivo de que trata la Ley, contabilizar su recaudo, y efectuar los gastos debidamente reconocidos aplicables a los programas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá un Fondo o sistema especial de manejo de cuentas, sin personería jurídica, ni estructura administrativa, ni planta de personal propia, cuya denominación será "Fondo Cuenta de los recursos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar".

Artículo 29. Reglas de presupuestación del Fondo Cuenta. A través del "Fondo Cuenta de los recursos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar", se administrarán los recursos de aportes de que trata la Ley 7ª de 1979 y demás disposiciones legales, una vez deducidos los recursos requeridos para cubrir los gastos totales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Para efectos financieros, el Instituto Colombiano de bienestar Familiar conformará su propio presupuesto con los recursos requeridos para su normal operación, aunque dichos gastos se cubrirán con cargo a las contribuciones de que trata la Ley 7ª de 1979 y demás disposiciones legales. Para tal efecto, el "Fondo Cuenta de los recursos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar" constituirá un aparte especial dentro del presupuesto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dicho sistema comenzará a regir a partir de la vigencia fiscal del año 2000.

Artículo 30. Fiducia y encargos fiduciarios. Los recursos del "Fondo Cuenta de los recursos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar", podrán manejarse mediante fiducia o encargo fiduciario, con arreglo a las disposiciones legales que regulan la materia.

Artículo 31. Reglamentación General del Fondo. El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del "Fondo Cuenta de los recursos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar".

CAPITULO III NIVEL DESCENTRADO

Artículo 32. Desconcentración. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del Artículo 78 de la Ley 489 de 1998, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dirigirá y organizará el servicio de bienestar familiar en todo el territorio nacional. El Gobierno Nacional podrá establecer una estructura desconcentrada bajo la denominación de regionales, centros zonales y demás dependencias o unidades requeridas. El Director General, su atención a las necesidades del servicio y ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 489 de 1998 propondrá al Gobierno Nacional la organización interna requerida.

Artículo 33. Funciones de las regionales. Corresponde especialmente a las regionales consolidar la información del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en cada departamento; prestar asistencia técnica a los gobiernos departamentales en materia del servicio de bienestar familiar; apoyar la identificación de los mapas de riesgo y cobertura de servicios; promover la descentralización del sistema y según el grado en que ésta ocurra, asumir responsabilidades de programación, organización, control, gestión, identificación de programas y proyectos, servicios administrativos y financieros, y los demás que determine el Director General mediante delegación y que se requieran para garantizar el cumplimiento del objetivo del Instituto y los soportes administrativos que requiera su labor.

Artículo 34. Denominación de unidades administrativas. En cada regional podrán existir las siguientes denominaciones de las áreas funcionales misionales o administrativas:

1. Dirección Regional.
2. Oficina Regional.
3. Centros Zonales.
4. Divisiones.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la ley 489 de 1998, el Director General, mediante resolución, podrá organizar grupos de trabajo en atención a las necesidades del servicio.

Artículo 35. Centros Zonales. A los Centros Zonales dentro de su jurisdicción o nivel, les corresponde ejercer todas o algunas de las siguientes funciones, en atención al avance del proceso de descentralización y la consolidación del Sistema de Bienestar Familiar respecto al área que se les determine atender:

1. Establecer un sistema de registro de la demanda, considerando los criterios de mapas de riesgo, focalización e identificación de beneficiarios.
2. Promover la organización de los prestadores de servicios, sean de carácter público o privado.
3. Ejercer un control selectivo sobre el cumplimiento de requisitos para licencia de funcionamiento de las entidades prestadoras de servicios del sistema de bienestar familiar.
4. Organizar la oferta de servicios.
5. Dar soporte técnico a los municipios para la identificación de los riesgos que afectan el bienestar de la familia y el niño.

Artículo 36. Descentralización de funciones en el nivel local. Los centros zonales continuarán atendiendo los servicios de Defensoría de carácter prejudicial y judicial en todos los municipios donde tales atribuciones en forma parcial o integral no hayan sido asumidos por la comisaría de familia o gestionadas por la Defensoría del Pueblo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá organizar convenios con tales entidades para racionalizar el uso de los recursos y hacer eficaz la protección al niño y al menor en estos campos. En todo caso, el Instituto garantizará la atención y protección especializada del niño y el menor en situación de riesgo.

CAPÍTULO IV REGIMEN JURÍDICO

Artículo 37. Régimen de organización y funcionamiento del Instituto. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se sujetará para efecto de su organización y funcionamiento a los principios y mandatos establecidos en la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones sobre la materia.

Artículo 38. Carácter de los actos del Instituto. Los actos que en desarrollo de sus funciones expida el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar serán actos administrativos y contra ellos proceden los recursos de la vía gubernativa.

Artículo 39. Régimen de personal aplicable. El régimen de personal aplicable al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el establecido en las disposiciones laborales de carácter público, en especial las consagradas en la Ley 443 de 1998, las que la modifiquen o sustituyan y demás disposiciones sobre la materia.

Artículo 40. Régimen contractual. Todos los contratos que celebre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se sujetarán a las ritualidades, requisitos, formalidades, términos y condiciones que establecen las disposiciones del régimen estatal de contratos, aplicables a los establecimientos públicos del orden nacional, de conformidad con lo señalado en el régimen de contratación administrativa.

Artículo 41. Régimen financiero. La conformación del patrimonio, y el régimen financiero aplicable al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se sujetarán a lo dispuesto en la Ley 27 de 1974, el Capítulo V del título IV de la Ley 7ª de 1979, la Ley 89 de 1988, en lo pertinente a cada una en cuanto no hubieren sido derogadas o modificadas por otras disposiciones, y por las demás normas vigentes en dicha materia.

Artículo 42. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá D.C. a los 29 días de junio de 1999

Firmado:

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:	ANDRES PASTRANA ARANGO
EL MINISTERIO DE SALUD:	VIRGILIO GALVIS RAMIREZ
EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:	JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR
EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA:	MAURICIO ZULUAGA RUÍZ

ANEXO B. Decreto 053 de 17 de Agosto de 2000



DECRETO No 053
17 de agosto de 2000

"POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL SISTEMA MUNICIPAL DE POLITICA SOCIAL"

EL ALCALDE DE MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES, en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las que le confieren los artículos 1, 2, 3, Incisos 2 y 3 artículos 42, 43, 44, 45, 46, 49 y 311 de la Constitución Nacional y Decreto 1137 de junio 29 de 1999

CONSIDERANDO

- a. Que el Programa de gobierno y el Plan de Desarrollo Municipal Sabana de Torres, aprobado mediante acuerdo 042 del 27 de octubre de 1998, consideran prioritario y fundamental el proceso de desarrollo social para la población residente en este Municipio.
- b. Que el Plan de Desarrollo Municipal de 1998-2000 adopta la política social que contiene las directrices para orientar la acción pública y privada dirigida al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.
- c. Que el proceso de desarrollo social humano del Municipio, requiere de la decidida participación de la sociedad civil, para lo cual es necesario establecer los mecanismos y escenarios adecuados de participación.
- d. Que la integridad humana es un factor determinante de los procedimientos y técnicas de la gestión pública dirigida a promover el desarrollo humano, para lo cual es necesario adoptar la organización apropiada.
- e. Que para ejecutar las políticas sociales y lograr los objetivos previstos en el plan de Desarrollo Municipal, en armonía con las políticas nacionales, es necesario crear y organizar el Consejo y/o los Comités necesarios, dándoles los instrumentos que requieran de conformidad con las normas constitucionales, legales y vigentes.
- f. Que el Decreto 1137 del 29 de junio de 1999, en su artículo 13 señala: "En todos los municipios, con condición para la articulación funcional de los agentes del sistema nacional del Bienestar Familiar en la respectiva jurisdicción, se conformaran consejos y Comités para la política social. La Integración y fijación de funciones de tales Consejos serán de competencia del Alcalde, pero en todo caso, deberán encargarse, entre otras materias, del análisis y políticas de infancia y familia".



g. Que los artículos 8 y 12 del mismo decreto definen las competencias municipales preceptúan, que a los municipios, como los integrantes del sistema regional del bienestar familiar, les corresponde la elaboración y ejecución de planes y programas de carácter local y municipal, es decir, la formulación y el desarrollo de planes, programas y proyectos del bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas, dentro de las cuales se encuentran los niños, jóvenes, mujeres gestantes.

h. El Alcalde Municipal, para el mejor ejercicio de sus funciones debe adoptar las medidas administrativas que sean pertinentes para el logro de la efectividad del Estado y el mejoramiento de la función política

DECRETA

ARTICULO 1. Organizar el Sistema Municipal de política social, conformado por:

- _ El Consejo Municipal de Política Social.
- _ El Comité Técnico Interinstitucional Municipal de Política Social.

ARTICULO 2. El Consejo Municipal de Política Social es el ente encargado de asesorar al Alcalde en la formulación y orientación de las políticas sociales territoriales

ARTICULO 3. Consejo Municipal de Política Social, estará conformado por:

- El Alcalde del Municipio o su delegado.
- El Secretario de Planeación Municipal.
- El Jefe de Núcleo.
- El Director Hospital.
- El Secretario de Desarrollo Comunitario.
- El Secretario de Gobierno Municipal.
- El Director de la UMATA.
- El representante del I C B F
- El representante de la Red de Solidaridad social
- El Personero Municipal
- La primera Dama del Municipio
- El Comisario de Familia

PARAGRAFO: El consejo será presidido por el Alcalde Municipal o su delegado, la Secretaría Técnica será ejercida por la Secretaría de Gobierno



ARTICULO CUARTO: El consejo Municipal de Política social como órgano asesor del Alcalde del Municipio, tendrá las siguientes funciones:

1. Definir las directrices y lineamientos generales que orientan la formulación del Plan de Desarrollo Municipal en el área de lo social, en armonía con la Política Nacional y las condiciones concretas del Municipio.
2. Una vez formulado el Plan de Desarrollo Municipal, emitir conceptos sobre la coherencia de la política social en el contenido.
3. Proponer los lineamientos y establecer las directrices necesarias para la organización interinstitucional e intersectorial (pública y privada), para organizar la adecuada participación y compromisos en todo el proceso del plan de desarrollo social en el área de competencia.
4. Aprobar el plan de acción a nivel interinstitucional e intersectorial en el área de lo social.
5. En coordinación con la Secretaría de Planeación Municipal, adoptar los mecanismos de seguimiento evaluación del plan social.
6. Proponer ajustes al plan de desarrollo y plan de acción interinstitucional e intersectorial de acuerdo con las circunstancias del proceso.
7. mantener adecuados sistemas de seguimiento, evaluación y retroalimentación de los procesos.
8. Recomendar al Alcalde del Municipio, estrategias, programas, proyectos y actividades a realizar para solucionar problemas y necesidades de los diferentes grupos poblacionales asentados en el territorio del municipio.
9. Supervisar y orientar a todos los organismos y entidades que operan dentro del Municipio en la ejecución de programas, proyectos y actividades con objetivo de desarrollo social.
10. Convocar a la sociedad civil a través de sus diferentes organismos y manifestaciones, mediante la intervención del Consejo Municipal de Planeación, para que se vinculen a la población y a la reconstrucción del tejido social.
11. Expedir su propio reglamento y las demás que sean asignadas por el Alcalde del Municipio y que se cifian plenamente a la ley.
12. Reunirse trimestralmente de manera ordinaria y extraordinaria, por decisión del señor Alcalde o a solicitud del Comité Técnico.



ARTICULO QUINTO. El consejo Municipal de Política Social, delegará en un Comité Técnico Interinstitucional actividades de apoyo al Consejo Municipal de Política Social, cumpliendo las siguientes funciones:

- a. Preparar los estudios, diagnósticos, propuestas y/o documentos necesarios para el buen cumplimiento de las funciones del Consejo Municipal de Política Social.
- b. Diseñar metodologías y procedimientos técnicos de planificación suprasectorial necesarios para promover el desarrollo humano integral.
- c. Dirigir la implantación y supervisar la operación del sistema de información sociodemográfica municipal para la gestión social territorial.
- d. Identificar asuntos, problemas y situaciones de carácter social que requiere de la atención suprasectorial y definir estrategias de intervención con fines de construcción del tejido social y el desarrollo humano integral.
- e. Formular programas y proyectos suprasectoriales que requieren de coordinación interinstitucional para el logro de los objetivos, supervisar su ejecución y operación y realizar su evaluación.
- f. Implementar los procedimientos y metodologías para impulsar la organización de la sociedad civil y las comunidades, en torno a la solución de necesidades y problemas concretos y para participar en la formulación, ejecución y operación de proyectos de desarrollo social.
- g. Brindar asesoría y asistencia técnica a los equipos similares del nivel municipal.
- h. Organizar grupos de trabajo por cada uno de los programas del plan de Desarrollo Nacional vigentes y adoptarlos en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal:
 - Para afrontar el consumo de Drogas "RUMBOS".
 - Plan Nacional de Atención a las personas con Discapacidad 1998-2002
 - Plan Nacional contra la violencia Intrafamiliar "HAZ PAZ"
 - Plan Nacional de alimentación y Nutrición.
 - Plan Nacional en favor de la Infancia "PAFI".
 - Programa Nacional de Recreación.
 - Programa "Abuelos Activos".
 - Programa "Red de Gestores de Procesos sociales".
- i. Las demás, que a juicio del Comité Técnico deban constituirse según las necesidades de los procesos de la gestión social territorial.



DESPACHO ALCALDE

Continuación Decreto No 053 del 17 de agosto de 2000 Pag. 05

PARAGRAFO: El comité técnico interinstitucional debe estar conformado por funcionarios que tienen a su cargo la coordinación general de los programas de política social en las entidades y serán designadas nominalmente por el representante legal.

ARTICULO SEXTO: Para aplicar los procedimientos y técnicas de gestión social dirigida a la reconstrucción del tejido social y el fomento del desarrollo humano integral de la población residente en el municipio, se adoptan los siguientes principios:

- La planificación social participativa.
- La organización y Coordinación interinstitucional
- El control, seguimiento y evaluación
- La formación permanente.

PARAGRAFO: Corresponde al COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL, presentar las propuestas detalladas sobre los procedimientos que se aplicarán en cada uno de los campos de intervención

y el Consejo Municipal de Política Social los adoptará con carácter obligatorio para los entes involucrados.

ARTÍCULO SÉPTIMO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

El Alcalde Municipal.


RICARDO ALBERTO SILVESTRE CEDIEL

ANEXO C. Decreto 055 del 28 de Agosto de 2000



DECRETO N° 055
Agosto 28 DEL 2000

“ POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 053 POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL SISTEMA MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SARANA DE TORRES, en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las que le confieren los artículos 1, 154 incisos 1 y 3, artículos 42, 43, 44, 45, 46, 49 y 111 de la Constitución Política y Decreto 1137 de Junio 29 de 1999.

CONSIDERANDO

- Que el Programa de Gobierno y el Plan de Desarrollo Municipal aprobado mediante acuerdo 042 del 27 de Octubre de 1.998, consideran prioritario y fundamental el proceso de desarrollo social para la población residente en este municipio.
- Que el Plan de desarrollo Municipal 1998-2000 adopta la política social que contiene las directrices para orientar la acción pública y privada dirigida al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.
- Que el proceso de desarrollo social y humano del Municipio, requiere de la decidida participación de la sociedad civil para lo cual es necesario establecer los mecanismos y escenarios adecuados de participación.
- Que la integridad humana es un factor determinante de los procedimientos y técnicas de la gestión pública dirigida a promover el desarrollo humano, para lo cual es necesario adoptar la organización apropiada.
- Que para ejecutar las políticas sociales y lograr los objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal, en armonía con las políticas nacionales, es necesario crear y organizar el Consejo y/o los comités necesarios dándoles los instrumentos que concuerden de conformidad con las normas constitucionales y legales vigentes.
- Que el Decreto 1137 del 29 de Junio de 1999 en su artículo 13 señala: “en todos los Municipios, como condición para la articulación funcional de los agentes del sistema nacional de Bienestar Familiar en la respectiva jurisdicción, se conformarán consejos o comités para la política social. La integración y fijación de funciones de tales consejos serán de competencia del alcalde, pero en todo caso, deberán encargarse, entre otras materias, del análisis y políticas de infancia y familia”.
- Que los artículos 8° y 12° del mismo Decreto cuando definen las competencias municipales preceptúan, que a los Municipios como integrantes del sistema regional de bienestar familiar, les corresponde la elaboración y ejecución de planes y programas de carácter local o municipal es decir, la formulación y el desarrollo de planes y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas, dentro de las cuales se encuentran los niños, jóvenes y mujeres gestantes.
- El Alcalde municipal, para el mejor ejercicio de sus funciones debe adaptar las medidas administrativas que sean pertinentes para el logro de la efectividad del estado y el mejoramiento de la función política.

DECRETO

ARTICULO 1.- Organizar el Sistema Municipal de Política Social, conformado por:

- El Consejo Municipal de Política Social
- El Comité Técnico Interinstitucional Municipal de Política Social

ARTICULO 2.- El Consejo Municipal de Política Social es el ente encargado de asesorar al Alcalde en la formulación y orientación de las políticas sociales territoriales.

ARTICULO 3.- Conformación. El Consejo Municipal de Política Social, estará conformado por:

- El Alcalde del Municipio o su delegado
- El Secretario de Planeación Municipal
- El Jefe de Núcleo
- Director Hospital
- El secretario de Desarrollo Comunitario
- El Secretario de Gobierno Municipal
- El Director de la UMATA
- El Representante del ICDF
- El Juez Promiscuo Municipal
- El Personero Municipal
- Comisaría de Familia
- La Coordinadora del PAIT

PARAGRAFO: El Consejo será presidido por el Alcalde o su delegado. La Secretaría Técnica será ejercida por la Coordinadora de Desarrollo Comunitario.

ARTICULO 4.- El Consejo Municipal de Política Social como órgano asesor del Alcalde del Municipio tendrá las siguientes funciones:

1. Definir las directrices y lineamientos generales que orientarán la formulación del Plan de Desarrollo Municipal en el área de lo social, en armonía con la política nacional y las condiciones concretas del Municipio.
2. Una vez formulado el Plan de desarrollo Municipal, emitir concepto sobre la pertinencia y coherencia de la política social en él contenido.
3. Proponer los lineamientos y establecer las directrices necesarias para la organización interinstitucional e intersectorial (pública y privada) para garantizar la adecuada participación y compromisos en todo el proceso del Plan de Desarrollo Municipal en el área de competencia.
4. Aprobar el Plan de acción a nivel interinstitucional e intersectorial en el área de lo social.
5. En coordinación con la Secretaría de Planeación Municipal adoptar los mecanismos de seguimiento, evaluación y control del Plan Social.
6. Proponer ajustes al Plan de Desarrollo y planes de acción interinstitucional e intersectorial de acuerdo con las circunstancias del proceso.
7. Mantener adecuados sistemas de seguimiento, evaluación y retroalimentación de los procesos.
8. Recomendar al alcalde del Municipio, estrategias, programas, proyectos y actividades a realizar para solucionar problemas y necesidades de los diferentes grupos poblacionales asentados en el territorio del municipio.
9. Supervisar y orientar a todos los organismos y entidades que operan dentro del municipio en la ejecución de programas, proyectos y actividades con objetivo de desarrollo social.
10. Convocar a la sociedad civil a través de sus diferentes organismos y manifestaciones mediante la intervención del Consejo Municipal de Planeación, para que se vinculen a

la co-gestión de programas y proyectos dirigidos al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y a la reconstrucción del tejido social.

11. Expedir su propio reglamento y las demás que sean asignados por el Alcalde del Municipio y que se cifren plenamente a la Ley.
12. Reunirse trimestralmente de manera ordinaria y extraordinariamente, por decisión del señor Alcalde o a solicitud del Comité Técnico.

ARTICULO 5.- El Consejo Municipal de Política Social, delegará en un comité técnico interinstitucional actividades de apoyo al Consejo Municipal de Política Social, cumpliendo las siguientes funciones:

- a) Preparar los estudios, diagnósticos, propuestas y/o documentos necesarios para el buen cumplimiento de las funciones del Consejo Municipal de Política Social.
- b) Diseñar Metodologías y procedimientos Técnicos de planeación suprasectorial necesarios para promover el desarrollo humano integral.
- c) Dirigir la implantación y supervisar la operación del sistema de información socio-demográfica Municipal para la Gestión Social territorial.
- d) Identificar asuntos, problemas y situaciones de carácter social que requieren de la atención suprasectorial y definir estrategias de intervención con fines de reconstrucción del tejido social y el desarrollo humano integral.
- e) Formular los programas y proyectos suprasectoriales que requieren de coordinación interinstitucional para el logro de los objetivos, supervisar su ejecución y operación y realizar su evaluación.
- f) Implementar los procedimientos de coordinación interinstitucional necesarios para lograr la atención integral de los grupos poblacionales.
- g) Hacer el seguimiento y evaluación a políticas, programas y proyectos sociales derivados del Plan de Desarrollo Municipal.
- h) Definir procedimientos y Metodologías para impulsar la organización de la sociedad civil y las comunitarias, en torno a la solución de necesidades y problemas concretos y para participar en la formulación, ejecución y operación de proyectos de desarrollo social.
- i) Brindar asesoría y asistencia técnica a los equipos similares del nivel municipal.
- j) Organizar GRUPOS DE TRABAJO por cada uno de los programas del Plan de Desarrollo Municipal vigentes y adoptarlos en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.

- Programa para afrontar el consumo de Drogas " RUMITUS"
- Plan Nacional de Atención a las personas con Discapacidad 1999-2002
- Plan Nacional contra la violencia Intrafamiliar " HAZ PAZ"
- Plan Nacional de Alimentación y Nutrición
- Plan Nacional a Favor de la Infancia "PAFI"
- Programa Nacional de Recreación
- Programa " Abuelos Activos"
- Programa " Red de Gestores de Procesos Sociales"
- Las demás que a juicio del Comité Técnico deben constituirse según las necesidades de los procesos de la gestión social territorial

PARAGRAFO: El Comité técnico Interinstitucional debe estar conformado por funcionarios que tienen a su cargo la coordinación general de los programas de política social en las entidades y serán designados nominalmente por el Representante Legal

ARTICULO 6.- Para aplicar los procedimientos y técnicas de gestión social dirigidos a la reconstrucción del tejido social y el fomento del desarrollo humano integral de la población residente en el Municipio, se adoptan los siguientes principios:

- La Planificación social participativa
- La Organización y Coordinación Interinstitucional
- El Control, seguimiento y evaluación
- La Formación permanente

PARAGRAFO: Corresponde al **COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL**, presentar las propuestas detalladas sobre los procedimientos que

se aplicarán en cada uno de los campos de intervención y el Consejo Municipal de Política Social, los adoptará con carácter obligatorio para los entes involucrados.

ARTICULO 7.- El Presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en Sabana de Torres a los



RICARDO ALBERTO SILVESTRE CEDIEL
Alcalde Mpal de Sabana de Torres

ANEXO E. Formato de informe de comisión

**CONVENIO ECOPETROL SA—ALCALDÍA—CER-UIS
DEMOCRACIA PAZ Y CONVIVENCIA EN SABANA DE TORRES FASE IV.**

INFORME DE COMISIÓN DE TRABAJO (hoja 1 de 6)

COMISIONADO	
DESTINO Y PERIODO	
PROYECTO	
OBJETIVO(S) DE LA COMISIÓN	

DESARROLLO DE LA COMISIÓN

1) entidades o dependencias con las cuales tuvo reuniones²⁰² o donde realizó actividades

ENTIDAD O DEPENDENCIA	FECHA	FUNCIONARIO	OBJETIVO(S)

²⁰² En caso de la realización de reuniones en grupo o talleres, se debe tramitar **acta de asistencia**

**CONVENIO ECOPETROL SA—ALCALDÍA—CER-UIS
DEMOCRACIA PAZ Y CONVIVENCIA EN SABANA DE TORRES FASE IV.**

INFORME DE COMISIÓN DE TRABAJO (hoja 2 de 6)

2) información recibida

TIPO DE INFORMACIÓN	MEDIO		OBTENCIÓN: CALIDAD DE			ENTIDAD O DEPENDENCIA
	A	M	D	P	C	

A: Análoga, M: Magnético; D: Donación; P: Préstamo; C: Compra.

3) Trabajo de campo:

ACTIVIDAD PROGRAMADA	DURACIÓN (Días)	% DE EJECUCIÓN	DIFICULTADES U OBSTÁCULOS ²⁰³

²⁰³ Destaque aquellos que impidieron ejecutar plenamente la actividad

**CONVENIO ECOPETROL SA—ALCALDÍA—CER-UIS
DEMOCRACIA PAZ Y CONVIVENCIA EN SABANA DE TORRES FASE IV.**

INFORME DE COMISIÓN DE TRABAJO (hoja 3 de 6)

4) Tareas o compromisos asumidos por parte del CER

TIPO DE ACTIVIDADES (Visitas, Talleres, Reuniones)		
TIPO	FECHA	RESPONSABLE
ENTREGA DE INFORMES (Parciales o Totales)		
DEVOLUCIÓN DE DOCUMENTACIÓN O INFORMACIÓN		
OTROS (Especifique cuales)		

**CONVENIO ECOPETROL SA—ALCALDÍA—CER-UIS
DEMOCRACIA PAZ Y CONVIVENCIA EN SABANA DE TORRES FASE IV.**

INFORME DE COMISIÓN DE TRABAJO (hoja 4 de 6)

5) tareas o compromisos asumidos por parte de la institución, entidad o dependencia visitada

PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES (Visitas, Talleres, Reuniones)		
TIPO	FECHA	RESPONSABLE
ENTREGA DE INFORMES Y DOCUMENTOS		
OTROS (Especifique cuales)		

**CONVENIO ECOPETROL SA—ALCALDÍA—CER-UIS
DEMOCRACIA PAZ Y CONVIVENCIA EN SABANA DE TORRES FASE IV.**

INFORME DE COMISIÓN DE TRABAJO (hoja 5 de 6)

- 6) Dificultades, logros y perspectivas. Realice una valoración cualitativa tanto de las dificultades que tuvo para desarrollar el objeto de la comisión, así como de aquellas perspectivas que se avizoren para la ejecución del desarrollo del proyecto

DIFICULTADES:

LOGROS:

PERSPECTIVAS:

**CONVENIO ECOPETROL SA—ALCALDÍA—CER-UIS
DEMOCRACIA PAZ Y CONVIVENCIA EN SABANA DE TORRES FASE IV.**

INFORME DE COMISIÓN DE TRABAJO (hoja 6 de 6)

7) recomendaciones:

Operativas:
Metodológicas:

8) Desarrollo interno (Entrega de informes)

Entrega de información recibida		
Tipo	Fecha	Responsable
Entrega de soportes de comisión		

Fecha de entrega del informe: _____

Firma del comisionado (da): _____²⁰⁴

²⁰⁴ UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES, 2003.

ANEXO F. Formato de registro de participantes²⁰⁵

**PROYECTO DEMOCRACIA PAZ Y CONVIVENCIA EN SABANA DE TORRES
CONVENIO ALCALDIA ECOPETROL CER -UIS
REGISTRO DE PARTICIPANTES**

TEMA O ACTIVIDAD:

LUGAR: _____ **FECHA:** _____ **HORA:** _____

N°	NOMBRE	CARGO*	INSTITUCION AREA*	TELEFONO / EMAIL	FIRMA

²⁰⁵ UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES, 2003.

ANEXO G. Formatos de salida del Modelo BNIP para proyectos menores
MODELO BNIP PARA PROYECTOS MENORES
Formatos de Salida

Nombre del proyecto:
Formato ID-01: Problema o Necesidad.
<ul style="list-style-type: none">- Describa el problema o necesidad que se quiere solucionar con el proyecto: - El problema se relaciona con el desempeño de una entidad u organización? si ___ no ___ - Indique con qué parte de la entidad u organización: - Enumere las posibles condiciones que llevaron a que el problema se esté presentando

Nombre del proyecto:			
Formato ID-02: Población objetivo			
1. Cuantificación			
población objetivo	años del proyecto/ años calendario		
	0	1	2
	200	200	200
<p>2. Descripción de la población objetivo</p> <p>Especifique las características más importantes de la población que se atenderá con el proyecto:</p> <p>zona donde reside la población objetivo:</p>			

Nombre del proyecto:				
Formato ID-03: Objetivo del proyecto				
- Indique lo que se espera lograr con el proyecto:				
- Si es posible, exprese los resultados esperados del proyecto en término de indicadores y sus correspondientes metas (en cantidad, tiempo y calidad):				
Objetivo	Indicador	Unidad de medida	Meta	Periodo
- Mencione el plan o programa con el que se relaciona el objetivo del proyecto y especifique el objetivo del plan o programa al que apunta el proyecto				
- El proyecto apoya a algún proyecto en ejecución? si ___ no ___ ¿A cual?				
- El proyecto obedece al cumplimiento de las funciones de la entidad? si ___ no ___				

Nombre del proyecto:	
Formato PE -01:	Descripción del proyecto
Sección a:	Aspectos generales, técnicos y ambientales

Nombre del proyecto:
Formato PE-01: Descripción del proyecto
Sección b: Aspectos institucionales y comunitarios
<ul style="list-style-type: none"> - Mencione el nombre de algunos proyectos de esta misma naturaleza ejecutados por el ente que presenta el proyecto: - Indique qué tipo de concertación y coordinación se ha dado o se dará entre el ente responsable del proyecto, otras instituciones involucradas y la comunidad: - Entidad o tipo de ejecutor previsto para el proyecto: - Entidad o tipo de organización encargada de la administración del proyecto: - Participación de la comunidad en el proyecto: - Actividades o aportes con los que participaría la comunidad: - Describa las acciones programadas para la veeduría del proyecto: - Participación de la comunidad en la veeduría del proyecto: - Para proyectos de infraestructura, cual es el costo promedio anual de operación? \$ --- ----- - Cuales son las fuentes de financiación de la operación del proyecto? - Está concertada y garantizada esta financiación?

Nombre del proyecto:

Formato PE - 02: Componentes o actividades planteados para desarrollar el proyecto

- Describa el **producto del proyecto** (bien, servicio, cambio en calidad o eficiencia, etc., que permitirá el logro del objetivo del proyecto)

- Exprese la unidad de medida del **producto** y de ser posible establezca su meta esperada en términos de cantidad, calidad, lugar y tiempo.

- Describa los principales **componentes** del proyecto, estableciendo para cada uno el indicador con el cual se puede realizar el seguimiento de estos.

Componente o actividad	indicador	unidad de medida	meta anual			
			0	1	2	total proyecto

Nombre del proyecto:			
Formato PE-03: Costos del proyecto			
Flujo de costos del proyecto			
Componentes/ actividades	años del proyecto / años calendario		
	0	1	2
	200_	200_	200_
otros			
total anual de costos			
factor de valor presente	1.00	0.8929	0.7972
total anual de costos en valor presente			
costo total del proyecto en valor presente			

Nombre del proyecto:		
Formato PE-04: Resumen de costos del proyecto		
Año cero 200__ ultimo año del proyecto__		
	valor	unida d
a. Población objetivo total (formato ID-02)		
b. Cantidad total de producto (formato pe-02)		
c. Costo total del proyecto en valor presente (formato pe-03)		
d. Costo por beneficiario (c) / (a)		
e. Costo por unidad de producto (c) / (b)		

ANEXO H. Perfil básico de proyectos de calidad y eficiencia educativa del Municipio de Sabana de Torres. Síntesis

PERFIL BASICO DE PROYECTOS DE CALIDAD Y EFICIENCIA EDUCATIVA DEL MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES

Síntesis

1. PROYECTO: Plan de Mejoramiento de la Calidad Educativa en Sabana de Torres.

Objetivo:

Ofrecer una educación de calidad y eficiencia que conlleve al mejoramiento de la calidad de vida de la población sabanera.

Componentes:

- Capacitación de los docentes
- Foros educativos
- Resignificación del PEI
- Dotación
- Evaluación del impacto de programas institucionales.
- Incentivo a la investigación
- Construcción de infraestructura educativa

Costo Total del proyecto: \$1.367.222.046

2. PROYECTO: Diagnostico y pruebas censales a los grados 3,5 y 9 y preparación para el ICFES a los alumnos de undécimo grado de las instituciones educativas

Objetivos:

- Identificar las fortalezas y debilidades que tienen los alumnos en cada área del conocimiento para que a partir de ello buscar soluciones pertinentes que conlleven al mejoramiento de la calidad educativa.

- Mejorar los resultados obtenidos en las pruebas ICFES que facilite el acceso a la educación superior de los alumnos y a su vez, cumplir con las exigencias del Ministerio de Educación Nacional.

Componentes:

- Capacitación a docentes
- Aplicación de pruebas censales Anuales
- Realización de PREICFES Anual

Costo Total del Proyecto: \$ 83.355.026

3. PROYECTO: Edición de periódicos estudiantiles y libros y puesta en funcionamiento de emisoras estudiantiles en las instituciones educativas CIME, ITES, Pozo Cuatro y El Tagüi

Objetivo:

Contar con los recursos tanto humanos como materiales para poner en practica distintas formas de expresión que se conviertan en parte de la cultura institucional y comunitaria

Componentes:

- Capacitación a docentes y alumnos
- Edición de periódicos estudiantiles
- Edición textos docentes
- Montaje de emisoras estudiantiles

Costos Total del Proyecto: \$ 65.419.616

4. PROYECTO: Creación de estímulos para los mejores docentes y bachilleres del municipio

Objetivo:

Estimular la eficiencia y calidad en el desempeño profesional de los docentes y directivos docentes y el mejoramiento en el rendimiento académico de los alumnos de las instituciones educativas

Componentes:

- Estímulos para los mejores bachilleres (becas)
- Estímulos para los docentes (becas)

Costo Total del Proyecto: \$ 1.614.060.000

5. PROYECTO: Creación de la Unidad de Atención integral – UAI para atender a los niños y niñas especiales del municipio

Objetivo:

Atender a los niños y niñas con problemas de aprendizaje, discapacidad y capacidades excepcionales de Sabana de Torres.

Componentes:

- Construcción
- Atención (dotación de Implementos y Contratación personal)
- Capacitación a docentes


Costo Total del proyecto: \$ 271.649.600

6. PROYECTO: Estudio de viabilidad de la implementación de alternativas pedagógicas para el sector rural del municipio

Objetivo:

Determinar las posibles soluciones para ampliar la cobertura de la educación con calidad en el sector rural del municipio de Sabana de Torres.

ANEXO I. Formato de acta de reuniones

 Motor de desarrollo regional Investigación & consultoría	Proyecto: Democracia, Paz y Convivencia en Sabana de Torres Fase IV
	Línea de Acción:
ACTA DE REUNIÓN N°	

FECHA:

LUGAR:

HORA INICIO:

HORA TERMINACION:

OBJETIVO DE LA REUNION:

--

PARTICIPANTES DE LA REUNION

Nombre	Institución	Cargo

TEMAS TRATADOS

Orden	Tema

COMPROMISOS ADQUIRIDOS (*Descripción de compromisos*)

RECOMENDACIONES

OBSERVACIONES Y ANEXOS (*Documentos, videos, cintas, etc., utilizados dentro de la reunión*)

Descripción

ELABORO	REVISO	APROBO²⁰⁷
----------------	---------------	-----------------------------

²⁰⁷UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES, 2003.