

**TRABAJO SOCIAL FRENTE A PROCESOS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN
Y ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE BUCARAMANGA,
FLORIDABLANCA Y PIEDECUESTA**

MELISSA BRILLA GELVES

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL
BUCARAMANGA
2013**

**TRABAJO SOCIAL FRENTE A PROCESOS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN
Y ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE BUCARAMANGA,
FLORIDABLANCA Y PIEDECUESTA**

MELISSA BRILLA GELVES

**Proyecto de grado presentado como requisito para optar al título de
Trabajadora Social**

**Directora:
Sandra Milena Remolina Rincón
Trabajadora Social**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL
BUCARAMANGA
2013**

DEDICATORIA

*A **Dios**, mi fuente de paz y esperanza, mi fortaleza en mi debilidad, la luz en medio de la oscuridad*

*A mi padre **Lázaro** por su sabiduría, dedicación, entrega y honestidad, me ha regalado con su ejemplo de vida las más grandes enseñanzas*

*A mi madre **Mélida** por su amor verdadero, su alegría y su fe*

*A mi **Duvan**, más que mi novio, mi amigo, mi confidente, mi apoyo incondicional, mi alegría en medio de la tristeza*

*A mis amigas **Adriana Chaparro y Adriana Rondón**, por tantos años de valiosa amistad, sus generosas palabras de aliento cuando estoy a punto de desfallecer*

*A **todas aquellas personas** que han creído en mí, aún cuando yo he dejado de hacerlo*

AGRADECIMIENTOS

*A **Dios** y el **espíritu Santo** que me han iluminado para poder llegar a esta logro*

*A mis **Padres** por creer siempre en mí y apoyarme en todos mis proyectos y metas*

*A **Duvan** por su apoyo, paciencia y comprensión en todo este proceso*

*A **Adriana Chaparro**, por llenarme de palabras de fortaleza para seguir y apoyarme siempre así sea en la distancia*

*A mi tía **Dioselina**, por su gran generosidad y buen corazón*

*A la **Universidad Industrial de Santander** y principalmente los profesores de la escuela de **Trabajo Social**, por sus grandes aportes en mi formación profesional y humana*

*A **Jakeline, Fabian y Gilberto**, por su colaboración y aportes que enriquecieron el proyecto*

*A mis amigos y compañeros de trabajo social **Yuleiby, Checho, Alejandra, Yury, y Kelly, Diana y Grace** por hacer más especiales cada uno de los momentos en mi paso por la UIS, momentos que llevaré en el corazón.*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	13
1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO	16
1.1 ENFOQUES Y TEORÍAS DE DESARROLLO.....	16
1.2 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO.....	25
2. CONCEPTUALIZACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA	29
2.1 POLÍTICA PÚBLICA	29
2.2 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	32
2.3 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
2.4 SEGUIMIENTO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	35
2.5 MONITOREO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	36
3. CONTEXTO GENERAL Y ESPECÍFICO EN EL CUAL SE DA EL SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES	37
4. CARACTERIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN O GRUPO POBLACIONAL	48
4.1 LA INSTITUCIÓN EN EL CONTEXTO LOCAL	48
4.2 LAS PERSONAS EN EL CONTEXTO LOCAL.....	51
5. CARACTERIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA.....	58
5.1 INTERPRETACIÓN DIAGNÓSTICA.....	58
5.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROCESO	70
5.3 OBJETIVOS	71
5.3.1 Objetivo General.....	71
5.3.2 Objetivos específicos	71

5.4 PROCESO METODOLÓGICO DE INTERVENCIÓN	72
5.5 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN	75
5.5.1 Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo:.....	75
5.5.2 Análisis de los enfoques y prácticas de desarrollo contenidas en los PDM.	88
5.5.3 Vinculación de Actores Sociales en El Proceso de Formulación, Seguimiento y Evaluación de los Pdm.	106
6. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PRÁCTICA DE TRABAJO SOCIAL	119
7. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PRÁCTICA DE TRABAJO SOCIAL	121
8. REFLEXIONES DESDE TRABAJO SOCIAL EN TORNO A PROCESOS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES	124
9. CONCLUSIONES	130
10. RECOMENDACIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	137
ANEXO.....	142

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1: Población del AMB y Lebrija proyectada a 2015	53
Tabla 2. Metodología implementada en el proceso de intervención	72

ANEXO

	Pág.
Anexo A. Lista de asistencia reuniones con actores políticos y administrativos responsables de seguimiento y evaluación al plan de desarrollo municipal	142

RESUMEN

TITULO: TRABAJO SOCIAL FRENTE A PROCESOS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DE BUCARAMANGA, FLORIDABLANCA Y PIEDECUESTA*¹

AUTOR: BRILLA GELVES MELISSA **²

PALABRAS CLAVES: plan de desarrollo municipal, seguimiento, evaluación, análisis y política pública.

DESCRIPCIÓN:

La experiencia de práctica académica de Trabajo Social se realizó durante el primer semestre del año 2012, en la firma de consultoría Gestión y Acción Ltda, en el marco de implementación de la estrategia Sinergia Territorial del Departamento Nacional de Planeación, en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y Lebrija, particularmente con los equipos coordinadores del Plan de Desarrollo de cada ente territorial. Trascendiendo la aplicación de esta estrategia, y reconociendo las implicaciones políticas, económicas y sociales de este instrumento de planeación local, sobre los habitantes de cada uno de los municipios, se buscó desde una postura ética de Trabajo Social, reflexionar en torno a los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) como marco de referencia de las políticas públicas territoriales, y principalmente sus sistemas de seguimiento y evaluación, reconociendo la importancia de este proceso para la toma de decisiones, las cuales repercutirán directa e indirectamente en los ciudadanos de cada uno de los municipios.

Para ello, la investigación social desde sus dos modalidades, cuantitativa y cualitativa, brindó herramientas que facilitaron el análisis de los Planes de Desarrollo Municipales, en la interacción de sus sistemas político, administrativo y social, así como sus diversos actores. Reconociendo la ambición explicativa del análisis de políticas públicas, se pretendió ir más allá de la descripción de cifras e indicadores, dentro de las intervenciones públicas, en las cuales predominan un marcado enfoque cuantitativo, de resultados y eficientista de las políticas públicas, permitiendo realizar análisis descriptivo de los enfoques y perspectivas de desarrollo contenidos en los PDM, así como análisis evaluativo de los sistemas de seguimiento y evaluación de éstos y la articulación de los actores sociales ha dicho proceso.

*Proyecto de grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Trabajo Social. Directora: Sandra Milena Rincón Remolina.

SUMMARY

ABSTRACT: SOCIAL WORK TOWARDS PROCESSES MONITORING, ASSESSMENT AND ANALYSIS OF DEVELOPMENT PLANS IN BUCARAMANGA, FLORIDABLANCA AND PIEDECUESTA³.

AUTHOR: BRILLA GELVES MELISSA *⁴

KEYWORDS: city development plan, monitoring, evaluation, analysis and public policies.

DESCRIPTION

The experience of academic practice of Social Work was conducted during the first semester of 2012, at the management consulting firm "Gestión y Acción Ltda" as part of implementing the strategy Territorial Synergy of National Planning Department, in the municipalities of the metropolitan area Bucaramanga and Lebrija, particularly with coordinating teams of The Development Plan of each local authority. Transcending the implementation of this strategy, and recognizing the political, economic and social aspects of this local planning instrument, about the inhabitants of each of the municipalities, it was sought, from an ethical position of Social Work, the reflection on Municipal Development PLAN(MDP) as a framework for regional public policies, and particularly its monitoring and evaluation systems, recognizing the importance of this process for decision making, which directly or indirectly has an impact on the citizens of each of the municipalities.

To this end, social research, from its two forms, quantitative and qualitative, provided tools that facilitated the analysis of Municipal Development Plans, in the interaction of its political, administrative and social, as well as its various actors. By recognizing the explanatory ambition of the policy analysis, we intended to go beyond the description of figures and indicators within public interventions, which a marked quantitative approach, results and efficient public policy predominated, allowing analysis approaches and perspectives of development contained in the MDP, and their monitoring and evaluation and coordination of social actors said process

³ Draft Grade.

⁴ Faculty of Humanities, School of Social Work. Director: Sandra Milena Rincón Remolina

INTRODUCCIÓN

La evaluación y el análisis se ha convertido en un tema obligatorio para cualquier reflexión en torno a políticas públicas; así mismo, la evaluación de cualquier proceso de intervención o proyecto social, en el cual Trabajo Social se involucre, es indispensable para lograr establecer los efectos de la misma, sobre los diversos grupos poblacionales hacia los cuales se dirigen las acciones. Dentro de la gestión pública, aunque son conocidas las implicaciones políticas y técnicas de la evaluación y análisis de política pública, han sido varias las dificultades que han tenido estos procesos en países como el nuestro. La resistencia que se genera por parte de diversos actores políticos y administrativos, la baja influencia que ha tenido el discurso de políticas públicas en la práctica gubernamental, y la confusión del concepto, con cualquier ley, reglamento o acto administrativo.

Aún así, la evaluación y análisis de políticas públicas, se ha convertido en una oportunidad para fortalecer la intervención gubernamental, fuertemente afectada por la corrupción y el clientelismo, así como, mejorar el proceso de gestión pública que debe permitir la adecuada toma de decisiones por parte de actores políticos, como lo afirma Carlos Salazar, *“la evaluación de políticas públicas debe atender, conjuntamente, a dos vertientes de utilidad: la político-democrática (responsabilidad y transparencia gubernamental) y la estratégica y gerencial (mejora de la toma de decisiones y de la gestión)”*⁵. Por tanto, la evaluación y el análisis de políticas públicas, permite reformular o formular nuevas políticas según los efectos y resultados por éstas obtenidos, hecho que sin duda tiene implicaciones directas e indirectas sobre los ciudadanos a los cuales se dirigen estas intervenciones.

⁵ SALAZAR, Carlos Vargas. Políticas públicas y Think Tanks. Bogotá D.C. 2009. P. 109.

Reconociendo que es posible y urgente reflexionar sobre este tema, se quiso desde la experiencia de práctica académica de Trabajo Social, en el proceso de implementación de Sinergia Territorial del Departamento Nacional de Planeación, trascender la aplicación de dicha estrategia institucional, orientada a fortalecer los entes territoriales, a través del apoyo y acompañamiento técnico en el diseño, implementación y desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo. Lo cual se constituyó en un deber ético desde Trabajo Social, dadas las implicaciones políticas, económicas y sociales de este instrumento de planeación territorial, sobre los habitantes de cada municipio. Por ello, se realizaron aportes en torno a los Planes de Desarrollo Municipal, y principalmente a la fase de seguimiento y evaluación de éstos, que permitiera el mejoramiento de la gestión pública territorial y el proceso de evaluación y análisis de políticas públicas territoriales.

Desde allí, se buscó reflexionar en torno a los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) como marco de referencia de las políticas públicas territoriales, y principalmente sus sistemas de seguimiento y evaluación, reconociendo la importancia de este proceso para la toma de decisiones, las cuales repercutirán directa e indirectamente en los ciudadanos y ciudadanas de cada uno de estos municipios. En este escenario, en el que se desarrolló la práctica de Trabajo Social, herramientas propias de la investigación social (cualitativa y cuantitativa), brindaron elementos necesarios para el análisis descriptivo de los Planes de Desarrollo de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta. Así como, para el análisis evaluativo de los sistemas de seguimiento y evaluación de cada uno de éstos planes de desarrollo.

Reconociendo la ambición explicativa que debe darse dentro del proceso de análisis de políticas públicas, se pretendió trascender la descripción de cifras e indicadores, dentro de las intervenciones públicas, en las cuales predominan un marcado enfoque cuantitativo, de resultados y eficientista de las políticas públicas, lo cual permitió, realizar análisis a los enfoques y perspectivas de desarrollo que

sustentan los PDM, así como sus sistemas de seguimiento y evaluación y la articulación de actores sociales a dicho proceso.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

1.1 ENFOQUES Y TEORÍAS DE DESARROLLO

Desde la segunda mitad del siglo XX se dieron una serie de condiciones históricas, políticas y económicas, que tras una serie de transformaciones, propiciaron la instauración en el orden mundial del discurso del desarrollo y con él, países como Colombia se vieron abocados al cumplimiento de ciertas recomendaciones para alcanzar el desarrollo que habían logrado los países del Norte de América y Europa. El trasfondo de estos lineamientos de desarrollo se evidenciaron con el tiempo. Lo cierto es que en Colombia se instauró este discurso de desarrollo y así, tanto instituciones del orden nacional, como las intervenciones del gobierno, comenzarían a promover acciones para que el país alcanzara el desarrollo. Aunque el enfoque inicial tenía como base el crecimiento económico, en las últimas décadas el ser humano y los recursos naturales comienzan a centrarse en este discurso de desarrollo.

Las estrategias y acciones de desarrollo existentes, han obedecido a concepciones y enfoques teóricos, los cuales se hacen relevantes conocer, pues implícita o explícitamente muchos de éstos se privilegian en las intervenciones públicas de países como el nuestro, *“las intervenciones sociales o los programas orientados a actuar en contextos locales específicos se relacionan con enfoques o visiones más amplias alrededor del concepto de desarrollo. Las prácticas del desarrollo se articulan –implícita o explícitamente- con enfoques alrededor del mismo”*⁶.

⁶ REVERÓN, Carlos Alberto. Los daños en nombre del desarrollo: enfoques y perspectivas. Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia; Universidad Nacional de Colombia. 2008. P.11

A continuación se pretende realizar un breve esbozo teórico de algunos de los enfoques de desarrollo que han surgido en el devenir histórico.

No se puede desconocer que el desarrollo que nos quisieron vender desde hace unos 60 años en países como Colombia, ha fracasado. Lejos de permitir que los mal llamados países subdesarrollados lograran con el aumento del Producto Interno Bruto-PIB- mejores condiciones de vida, se ha venido agudizando la pobreza, la desigualdad, desconocimiento de la cultura y de los sujetos como parte activa del desarrollo, al igual que el grave y notorio deterioro del medio ambiente. En la década del 50 del siglo pasado, en la estructuración del enfoque inicial del desarrollo, tuvieron gran relevancia las teorías económicas y sociológicas relacionadas con la modernización, que se privilegió de un contexto histórico particular para la instauración de esta teoría de desarrollo. *“El surgimiento de Estados Unidos como potencia, la difusión del movimiento comunista mundial y la desintegración de los imperios coloniales en Asia, África y Latinoamérica, dando lugar a varias naciones, Estados en el Tercer Mundo”*⁷.

Los principales supuestos de la **teoría de la modernización** fueron expuestos por el economista estadounidense Rostow quien entendía la modernización desde una concepción lineal del desarrollo, señalando como objetivo de este proceso, el sistema capitalista avanzado, el cual debía pasar por una serie de etapas para alcanzarlo. Estas etapas o fases eran: la sociedad tradicional, precondition para el despegue, el proceso de despegue, camino a la madurez y una sociedad de alto consumo masivo⁸. En este contexto desde la segunda mitad del siglo XX, se establece un nuevo orden, y con él se instaura el discurso de desarrollo para los países del Tercer mundo entre ellos Colombia, supeditado a prácticas hegemónicas externas. *“Hay que empezar por decir que el discurso del desarrollo en Colombia no es propio, es prestado. Es la mejor manera de entenderlo porque*

⁷REYES. Giovanni E. Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América latina y el Caribe. Revista Nómadas N° 4-2001. En línea 2012 [Citado en Agosto de 2012]. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/>

⁸ Ibíd. P. 2

de cierto modo no ha sido impuesto de manera coercitiva. Se ha utilizado la palabra, no la fuerza. La autonomía, la dignidad y la soberanía del Estado se ven incólumes. Han sido estrategias discontinuas, es supraestructural la intención, sólo que el resultado final fue un nivel de dominación más profundo que nunca”⁹.

La teoría de la modernización fue fuertemente cuestionada en los años 70, principalmente por la marcada influencia de ésta en aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de los países del tercer mundo a los cuales se pretendían llevar al desarrollo que habían alcanzado los países industrializados, *creándose un proceso “homogenizador”, con tendencia a la convergencia entre sociedades, “europeizador” o “americanizador”, irreversible, progresivo y a largo plazo*, como lo afirma Reverón¹⁰. Aunque esta teoría o modelo de desarrollo perdió vigencia por el surgimiento de nuevos postulados de desarrollo, en países como el nuestro aún se sigue privilegiando el crecimiento económico como eje articulador del desarrollo en las intervenciones públicas. El desconocimiento a las particularidades de los contextos nacionales, de las complejas realidades y condiciones sociales y económicas principalmente de los países latinoamericanos, fue una de las principales críticas al modelo de desarrollo que proponía la teoría de la modernización.

En la década de los años 50, surgen otras propuestas de conceptualización de desarrollo de gran relevancia para Latinoamérica, como *el enfoque estructuralista y la teoría de la dependencia*. A pesar de la diferencia de estos postulados, existía la idea compartida entre los intelectuales que aportaron a ambas teorías, que el desarrollo debía darse por fuera del sistema capitalista, pues más allá de un desarrollo homogenizador que había desconocido nuestra realidad y condiciones

⁹ ESCOBAR. Arturo. En: RESTREPO VELÁSQUEZ. Juan Carlos. El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva. Revista Lasallista de investigación Vol.1 N° 1. P. 29. En línea 2012 [Citado en agosto de 2012]. Disponible en: <http://www.lasallista.edu.co/fxcul/media/pdf/Revista/Vol1n1/027036%20El%20desarrollo%20en%20Colombia.pdf>

¹⁰ REVERÓN, Carlos Alberto. Los daños en nombre del desarrollo: enfoques y perspectivas. Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia; Universidad Nacional de Colombia. 2008. P.12

sociopolíticas y culturales particulares, se buscaba un nuevo sistema económico que transformara las estructuras económicas, sociales y políticas de América latina.

Hacia la década de los 70 como resultado de estudios sobre el desarrollo del Tercer Mundo, se empieza a generar una nueva perspectiva denominada “hacia otro desarrollo”, la cual se basa en elementos fundamentales como alternativas de desarrollo¹¹: orientadas a satisfacer necesidades humanas, la pluralidad en los modelos de desarrollo, no como un proceso lineal, ecológicamente solvente y basado en la transformación de las estructuras tradicionales económicas, políticas y culturales. Hasta ese momento, si bien la conceptualización de los enfoques y modelos de desarrollo habían experimentado notables cambios, éstos estuvieron asociados principalmente a ciertas condiciones económicas. Es a partir de la década de los años 70, que se empiezan a privilegiar y entrar al discurso y discusión teórica del desarrollo, aspectos éticos, humanos, territoriales, tecnológicos y ambientales, lo cual significó un cambio de racionalidad del desarrollo, pasando de un enfoque económico dominante a un enfoque que situó como eje central al ser humano y la naturaleza.

Muy relacionado con esta perspectiva surgieron las propuestas de Desarrollo a Escala Humana de Manfred Max-Neef, desarrollo sostenible y desarrollo humano de Amartya Sen, las cuales serán esbozadas brevemente.

Proponiendo nuevas líneas de acción frente al desarrollo, se encuentra el ***Desarrollo a Escala Humana de Max Neef***, el cual centra y sustenta los supuestos de su propuesta, en la *satisfacción de necesidades humanas fundamentales*, en la generación de niveles crecientes de *autodependencia* y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza, y la tecnología en los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo

¹¹ Ibíd. 29

social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado¹². La satisfacción de necesidades humanas fundamentales, la autodependencia y las articulaciones orgánicas, constituyen los pilares fundamentales que sustentan el desarrollo a Escala Humana. Para darse estos propósitos se debe sustentar el desarrollo en una “base sólida”, es decir en los seres humanos como protagonistas reales de este, donde además se privilegien los espacios y los medios necesarios para que se de este protagonismo. En general esta perspectiva de desarrollo se distancia de los enfoques y teorías anteriores, en cuanto, enfatiza en el ser humano como sujeto y motor del desarrollo, en la medida que se busca elevar la calidad de vida de las personas, pero no excluye aspectos como el crecimiento económico para tener acceso digno a bienes y servicios.

Continuando con las conceptualizaciones alternativas al desarrollo como crecimiento económico, se encuentra la perspectiva de **desarrollo sostenible**, la cual comienza a abrirse paso a partir de la década de los años 80, cuando se empiezan a reconocer los limitantes de dicho enfoque, al igual que las graves consecuencias en el deterioro ambiental. *El concepto sobre la sostenibilidad, tiene su aparición en condiciones históricas específicas y responde a un proceso amplio de problematización de la relación entre naturaleza y sociedad, motivada por el carácter destructivo del desarrollo y de la degradación ambiental a escala mundial*¹³.

El tema del desarrollo sostenible nació ligado fundamentalmente a las relaciones hombre-naturaleza; más allá de constituirse en una teoría de desarrollo como tal, buscaba proponer vías alternativas a realidades que hasta ese momento habían sido subvaloradas, como la limitada capacidad de la naturaleza, los límites de la explotación de los recursos naturales para la producción y la realidad de la

¹² MAX NEEF, Manfred y otros. Desarrollo a escala humana una opción para el futuro. Centro de alternativas de desarrollo CEPAAUR. Santiago, Chile. 1986. P. 14. En línea 2012. [Citado en agosto 2012]. Disponible en: http://www.dhf.uu.se/pdfiler/86_especial.pdf

¹³ ESCOBAR, Arturo. El final del salvaje: naturaleza, cultura y política. Instituto Colombiano de antropología-CEREC. Bogotá. 1999. P. 75

desigualdad, pues se empezaba a cuestionar las grandes desigualdades entre los países desarrollados y los países del Tercer Mundo, a pesar de la ayuda recibida por éstos, por medio de cooperación internacional.

En sus inicios, el discurso del desarrollo sostenible tomó gran fuerza por buscar la igualdad intergeneracional de oportunidades para el desarrollo, pero al analizarse en profundidad sus connotaciones implícitas, se descubre que éste se encuentra dentro de la lógica de crecimiento económico, pues hace énfasis en la naturaleza y no en el ser humano, y esta naturaleza, vista como recursos para la producción de mercancías; es decir, centrada en los problemas ambientales con relación al crecimiento económico, pero sin determinar los problemas sociales con relación también a este crecimiento económico. *“Desde la perspectiva de las corrientes de pensamiento económico, el panorama de la dimensión ambiental del desarrollo no es esperanzadora, pues la escuela neoclásica encontró la forma de incluir la naturaleza, entendida para el efecto como una fuente de recursos para la producción de bienes y de servicios, dentro de la lógica del mercado y del sistema de precios...”*¹⁴, lógica en la cual se insertan hoy día enfoques que sustentan instrumentos como los planes de desarrollo municipales.

En la década de los 90, el economista Amartya Sen con su propuesta de **Desarrollo Humano**, sigue la configuración de perspectivas alternativas de desarrollo o cambios de paradigmas, en el cual se empiezan a privilegiar aspectos éticos, sociales, tecnológicos y ambientales en los enfoques de desarrollo. Esta tendría tal relevancia que ha sido adoptada no solo por las Naciones Unidas, sino particularmente en políticas públicas en países como el nuestro.

Su obra propone una concepción de desarrollo diferente, en la cual realiza diversas críticas a la teoría económica dominante y a los juicios éticos sobre el bienestar de una sociedad. Sus avances teóricos, entre ellos el *enfoque de*

¹⁴ PEÑA, Forero Enrique. Carácter socio-histórico del desarrollo. En: Discursos y prácticas del desarrollo globalocal. Universidad del Cauca. Popayán. 2006. P. 22. En línea 2012. [Citado en Agosto 2012]. Disponible en: http://www.unicauca.edu.co/porik_an/imagenes_5tienda/DESARROLLO.pdf

capacidades, fueron retomados para el concepto de desarrollo humano y la generación del Índice de Desarrollo Humano, el cual surge dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Este enfoque comportó un desplazamiento del concepto de desarrollo desde una visión predominantemente material (el desarrollo como ampliación de las capacidades productivas) a otra que sitúa al ser humano como protagonista y destinatario del proceso de cambio, entendiendo el desarrollo como una ampliación de las opciones de las personas*¹⁵.

Este enfoque de desarrollo toma fuerza en un momento en que a comienzos de la década de los 90, el PNUD nica una serie de discusiones sobre las consecuencias de 40 años de desarrollo en el mundo: *“estamos descubriendo la verdad elemental de que el centro del todo el desarrollo debe ser el ser humano. El objeto del desarrollo es ampliar las oportunidades de los individuos*¹⁶. Con este reconocimiento se destaca la relevancia del ser humano como motor de desarrollo y centro de las políticas públicas desde las cuales se deben diseñar acciones integrales que garanticen oportunidades para alcanzar mejores condiciones de vida.

El principal aporte de Sen en la conceptualización del desarrollo y por el cual ha tenido gran acogida, tanto por agencias internacionales como por académicos de todo el mundo, y aún sin tener una propuesta que cuestione las connotaciones implícitas del desarrollo, incluso el mismo sistema capitalista que la sustenta, es el hecho de colocar al ser humano y con él, la perspectiva de la libertad en el centro del escenario en el cual, como se planteó anteriormente, las personas se conciben como sujetos que *participan activamente en la configuración de su propio destino*;

¹⁵ MOGROVEJO, Monasterios Rodrigo. Desarrollo: enfoques y dimensiones. P.15. En línea 2012. [Citado Agosto de 2012]. Disponible en: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Desarrollo.pdf>

¹⁶ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Desarrollo humano informe 1999. En: BETANCOURT, García Mauricio. Teorías y enfoques del desarrollo. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D.C. 2004. P. 264. En línea 2012. [Citado agosto 2012]. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Teorias%20y%20Enfoques%20del%20Desarrollo.pdf>

*no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo. El Estado y la sociedad tienen un gran papel que desempeñar en el reforzamiento y en la salvaguardia de las capacidades humanas*¹⁷.

En este contexto histórico en el que predominó fuertemente en sus inicios el enfoque de crecimiento económico, y el PIB per cápita como la medida corriente del nivel de desarrollo, y en el que luego se da paso a modelos de desarrollo que colocan al ser humano en el centro del estudio y discusión. Se comienza a cuestionar y debatir sobre la inoperancia de los modelos y enfoques de desarrollo hasta ahora conocidos. Si bien se dieron mejoras en las condiciones de vida de la población como aumento de la esperanza de vida al nacer, la disminución de la mortalidad infantil, el aumento de la cobertura en vacunación principalmente en los llamados países del Tercer mundo, es evidente que la desigualdad, la pobreza y el daño ambiental han llegado a niveles nunca antes vistos. Así mismo, las reformas de modernización del Estado y las estrategias de reestructuración productiva, ponen de manifiesto la relevancia de las economías locales. En este escenario se origina el modelo de **desarrollo local**, iniciativa que surge, según Vásquez-Barquero¹⁸ *en los países pobres y de desarrollo tardío, con el fin de neutralizar los efectos negativos que la globalización y el ajuste productivo que produjeron en el nivel de vida de la población.*

El desarrollo local presentó en su momento respuestas a la discusión de la inoperancia de los diversos modelos de desarrollo. Definiendo su propuesta desde un enfoque territorial, resulta ser un *proceso construido diferenciadamente, estructurador de nuevas formas de organización social, complejo, dinámico y multidimensional que implica procesos societales que van desde lo psico-socio-*

¹⁷ *Ibíd.* P. 273.

¹⁸ VÁSQUEZ-BARQUERO, Antonio. Desarrollo local una estrategia para tiempos de crisis. En: Universitas Forum. Vol. 1. N° 2. Mayo 2009. P. 4.

*cultural, político, social, ambiental, territorial hasta lo económico-productivo*¹⁹. De este modo, el desarrollo local se ha convertido en una perspectiva alternativa de desarrollo, que ha logrado consenso entre los diversos paradigmas económicos, convirtiéndose en palabras de Nersa Cárdenas en una alternativa ante la crisis orientada a movilizar el potencial humano a través de acciones locales en diversas áreas, como introducción de nuevas tecnologías, nuevas fuentes de energía, renovación de actividades tradicionales, innovación en la comercialización y en la prestación de servicios, la revitalización de la pequeña empresa, etc y ligado a ellos como instrumento importante para movilizar los recursos humanos: la formación profesional y la capacitación²⁰.

La discusión y cuestionamiento en torno a los enfoques de desarrollo continúa y en las últimas décadas se dió un cambio en el discurso, partiendo del reconocimiento de la dignidad inherente al ser humano que lo hace titular de derechos, y lo convierte en sujeto activo y no en objeto de atención por parte del Estado, de las políticas públicas, de los proyectos y programas sociales. Las Naciones Unidas con todos sus Estados Miembros, en la Declaración del Milenio, expresan que se comprometen a promover y proteger los derechos humanos a nivel nacional y a cooperar con tal fin a nivel internacional, y de esta manera “reforzar la capacidad a nivel de los países para aplicar los principios y prácticas de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, los derechos de la mujer y la adolescente, los derechos del niño y los derechos de los migrantes”²¹. De este modo comienzan a entrar a las políticas públicas nacionales y territoriales el discurso del *enfoque de derechos, el diferencial y de género*. Como se verá más adelante, no existe Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que no incorpore, por

¹⁹ CÁRDENAS, Nersa. El desarrollo local su conceptualización y procesos. En: PROVINCIA N°8, enero-junio 2002. Mérida, Venezuela. P. 54. En línea 2012. [Citado agosto 2012]. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=55500804>

²⁰ *Ibíd.* P. 56.

²¹ NACIONES UNIDAS-UNFPA. El enfoque de derechos humanos en Naciones Unidas y en el UNFPA. En línea 2012. [Citado diciembre de 2012]. Disponible en: <http://www.unfpa.org/derechos/enfoque.htm#enfoque>

lo menos uno, para sustentar las intervenciones que adelantará cada gobierno local.

El denominado **enfoque de derechos** en las políticas y estrategias de desarrollo considera el derecho internacional sobre derechos humanos principalmente como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo²². Es decir, que éste permitió crear un marco conceptual para las estrategias y políticas de desarrollo, y definir las responsabilidades del Estado frente a los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos. En este sentido, las políticas de desarrollo y el enfoque de derechos humanos han tenido puntos de encuentro, en cuanto ambos tienen como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables a todas las personas, constituyéndose éstas en su principal interés y de allí, en todo lo que a ellas respecta, como son las instituciones, las diversas políticas públicas, los programas de desarrollo, entre otros, donde se busca esencialmente que estos procesos tengan la mayor participación, cobertura más amplia posible, y sobre todo el reconocimiento de las capacidades de todas las personas que se encuentran involucradas.

1.2 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO

Los Planes de Desarrollo Municipales (PDM), principal instrumento de planeación de las administraciones locales, guardan estrecha relación con las políticas públicas territoriales, como lo afirma Carlos Salazar; *el plan de desarrollo es el conjunto y a la vez la síntesis de las políticas públicas establecidas en un*

²² ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo. Revista de la CEPAL 88. Abril 2006. P. 36. En línea 2012. [Citado en diciembre 2012]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/24342/P24342.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>

*momento determinado, lo que equivale a decir que son el marco de referencia de las mismas*²³, es decir, es el proyecto político dominante, en este caso a nivel territorial, que implica que cualquier política pública, debe desarrollarse en el contexto por el PDM establecido.

Reconociendo la complejidad de las políticas públicas, se debe tener en cuenta que en ellas interactúan diversos sistemas y actores, denominados por Salazar, “*los componentes esenciales del análisis de política pública*”²⁴. Toda política pública involucra tres sistemas: sistema político, sistema administrativo y el sistema social. El *social*, porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Estado/gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema *político*, porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y finalmente el sistema *administrativo*, porque es el que va a ejecutarla, a poner en marcha esas posibles soluciones que impactan en el subsistema social que es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado/gobierno”²⁵.

En este sentido, los PDM se convierten en la unidad de análisis, en la medida que permite comprender a éste en su interacción con diversos actores del sistema político, régimen político, el sistema social y el sistema administrativo del municipio, pues no existen políticas públicas en “estados puros”²⁶, en cuanto ellas reflejan el grado de desarrollo, cohesión y consistencia de un sistema social y un sistema político, y cargan con todos sus atributos y deficiencias. Tener en cuenta lo anterior, es fundamental para entender los planes de desarrollo en toda su complejidad, puesto que, tanto el sistema político, como el sistema social o el

²³ SALAZAR, Vargas Carlos. Políticas públicas y Think tanks. Bogotá D.C. 2009 P. 227

²⁴ *Ibíd.* P. 131.

²⁵ *Ibíd.* P. 131.

²⁶ CUERVO, Jorge Iván. La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En: Análisis y evaluación de políticas públicas; debates y experiencias en Colombia. Grupo de Investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2009. P 19

sistema administrativo, tienen actores con nombres propios, llámense estos Alcaldes, funcionarios y contratistas públicos, sociedad civil representada en el Consejo Territorial de Planeación, concejales, todos buscarán incidir de una u otra forma en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del PDM.

Existen así mismo supuestos básicos del análisis de políticas públicas. Por una parte, se rompe con la visión tradicional de una administración pública absolutamente dependiente del poder político²⁷. Es decir, el sistema administrativo y los actores que en él interactúan, tienen autonomía pues existen aspectos técnicos, incluso instrumentales, dentro de la administración pública que operan independientemente de las decisiones de actores políticos. De otra parte, rompe con la óptica que analiza aisladamente el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social, tratados como compartimientos estáticos, independientes y separados, hecho que como lo explica Salazar no tiene ningún sentido, pues en la práctica todos estos elementos se relacionan y se determinan.

Para el análisis de políticas públicas este mismo autor hace énfasis en ciertas características a tener en cuenta.

1. Tomar la política pública como unidad de análisis, considerada como un todo, es decir no parcializarla, sino entenderla en sus múltiples interacciones y actores como se mencionó anteriormente.
2. Reconocer la ambición explicativa del análisis de política pública; es decir, trascender en enfoque descriptivo que se le da a estas. Por ejemplo, el análisis de cifras e indicadores dentro de las intervenciones públicas dan cuenta del grado de avance en determinada política, programa o proyecto, pero no dan razón de sus efectos o limitantes en la ejecución de la misma. También se debe colocar en evidencia cuales fueron los verdaderos objetivos de la intervención estatal, pues

²⁷ Op. Cit. P. 134.

los enfoques y perspectivas de desarrollo que sustentan instrumentos como el plan de desarrollo no siempre guardan coherencia con las acciones implementadas para dar cumplimiento al mismo, llámense éstas políticas, programas o proyectos.

3. El análisis de política pública apela al análisis diacrónico; es decir, al análisis histórico. Sin duda, un completo análisis de la misma debe tener en cuenta el contexto histórico que le dio surgimiento, sus antecedentes y demás elementos históricos que pueden determinarla.

4. El análisis de política pública trasciende las barreras entre el sistema político, sistema social y sistema administrativo, como se explicó anteriormente.

Lo expuesto anteriormente, pone de manifiesto la necesidad de trascender dentro de las políticas públicas, el enfoque técnico, cuantitativo y orientado a resultados, que se privilegia en la gestión pública colombiana. Puesto que, los procesos de seguimiento y evaluación, de instrumentos como los PDM, muy pocas veces llegan al análisis de las intervenciones públicas, limitando que se establezcan los efectos por éstas alcanzados, o las razones de éxito o fracaso que las diferentes políticas públicas, efectuadas por las administraciones locales.

2. CONCEPTUALIZACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

2.1 POLÍTICA PÚBLICA

En Colombia han existido importantes intelectuales que han aportado al estudio de Políticas Públicas, como Carlos Salazar Vargas, Eduardo Weisner Durán, Pierre Muller, y recientemente André-Nöel Roth Deubel; aún así, tanto en Colombia como en América Latina, falta claridad en lo que se considera como política pública, ya que en el discurso habitual de la administración pública de nuestro país, cualquier intervención del Estado se le denomina política pública, confundiendo incluso los niveles de competencia entre el poder ejecutivo y otros poderes del Estado²⁸. Sumado a lo anterior, no existe consenso entre los diversos académicos y expertos del tema, sobre una definición de política pública; como lo menciona Cuervo, *existe una confusión epistemológica que está en la base de las dificultades para la adopción y posterior adaptación del concepto de política pública a nuestro medio*²⁹.

Ante ello y entendiendo los Planes de Desarrollo Municipales (PDM) como marco en el cual se operacionalizan las políticas públicas territoriales, se hace relevante tener una aproximación conceptual de política pública que permita comprender cómo en ella interactúan el sistema político, el sistema social y el sistema administrativo, con sus diferentes características y deficiencias.

²⁸ CUERVO, Jorge Iván. La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En: Análisis y evaluación de políticas públicas; debates y experiencias en Colombia. Grupo de Investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2009. P 14

²⁹ *Ibíd.* P. 18

Raúl Velásquez Gavilanes³⁰, establece: “*política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener*”.

Las políticas públicas territoriales son ante todo un proceso; lo que quiere decir, que no están dadas por sí solas. Se podría afirmar, que se inicia desde el momento en que se elige a un Alcalde Municipal, por el programa de gobierno por este planteado (voto programático), y el cual se va definiendo en la medida que interactúan las actividades de formulación, ejecución y evaluación de un plan de desarrollo municipal, así como sus respectivos actores. Pero además, las políticas públicas son acuerdos, decisiones, acciones e inacciones, lo cual implica que entran en juego aspectos no solo políticos, sino también técnicos, estratégicos y administrativos, los cuales Salazar establece como los fundamentos teóricos de las políticas públicas, asociados a la teoría de Estado, la ciencia política y la teoría administrativa.

Por otra parte, la participación de las autoridades públicas es un hecho indiscutible en la existencia de las políticas públicas, asunto al que varios autores le han dado especial énfasis. Dye, afirma en cuanto a política pública, “*es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de fines de fuera de ella*³¹”. Pero en concordancia con la definición tomada de Velásquez, la acción gubernamental no es el único elemento necesario para que exista política pública, puesto que se halla otro elemento relevante, y el cual puede presionar para la creación de una

³⁰ VELÁSQUEZ, Gavilanes Raúl. Hacia una nueva definición del concepto política pública. Revista Desafíos. Vol.Nº20. Bogotá. 149-187. 2009. P. 156.

³¹ DYE. et al. En: análisis y evaluación de políticas públicas; debates y experiencias en Colombia. Grupo de Investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2009. Citado por: ROTH, André Noël. Las políticas públicas como campo de estudio. Bogotá D.C 2009.

política pública: la sociedad civil; es decir, el sistema social, al cual hace referencia Salazar.

Otro aspecto que se estima importante de la definición de Velásquez, es que permite entender por autoridades públicas no exclusivamente a las de orden nacional, lo que implica que entrarían autoridades públicas locales como el Gobernador, Alcalde Municipal, Concejos municipales, Asambleas departamentales, entre otros, permitiendo que la política pública territorial, encaje dentro de este concepto, pues es importante tener claridad al respecto, dados los vacíos teóricos y conceptuales que existen en Colombia en torno a esta unidad de análisis, tendiendo a considerar política pública solo a aquellas adelantadas por autoridades públicas del orden nacional como el Presidente, Ministerios, Congreso de la república, entre otros.

La definición también establece la prevención o solución de determinada situación considerada como problemática, como una de sus finalidades, elemento que es fundamental pues es ésta, una de las principales razones por las que se formulan las políticas públicas: responder a necesidades o demandas, en este caso locales, municipales, diferentes cada una y determinadas social, geográfica, cultural y económicamente; *“la política pública no es un acto reflejo; es un proceso intencional mediante el cual las autoridades públicas, con la eventual participación de los particulares, definen una situación como problemática que debe ser intervenida, establecen ciertos objetivos y seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos. Cualquier definición que ignore la vocación teleológica de la política pública será incompleta. En el mismo sentido, cualquier accionar del Estado en donde el analista no pueda reconocer este elemento, no podrá ser considerado como política pública”*³².

Velásquez, al igual que Salazar, determinan otro elemento importante en el estudio de políticas públicas, la participación de gran cantidad de actores en la

³² VELÁSQUEZ. Op.Cit. p 17.

definición de los problemas sociales que se consideran deben solucionarse o prevenirse por medio de la política pública, pues ya sean éstos actores privados o públicos, partidos políticos o movimientos sociales, buscarán incidir en la forma como se defina el problema, sus objetivos, finalidad e instrumentos, convirtiendo una situación subjetiva, como lo son los innumerables problemas sociales, en una situación objetiva a la cual la política pública busca darle respuesta. En este escenario se debe resaltar la importancia tanto de las ideologías como de los intereses particulares de los diversos actores que intervienen en este proceso.

Por lo anterior, es indispensable que una completa definición de política pública tenga en cuenta el ambiente determinado del cual se nutre y el cual pretende modificar o mantener, llámese este ambiente sistema político o régimen político, al igual que los sistemas sociales, naturales, económicos y culturales, que para el caso de los entes territoriales cobra especial relevancia, puesto que, si bien los municipios se encuentran inmersos en un mismo régimen y sistema político, existen particularidades propias de cada sistema social, cultural, económico e incluso geográfico que pueden llegar a determinar las acciones, objetivos e instrumentos de una política pública territorial.

Lo anterior es un esbozo de los aspectos mínimos a tener en cuenta al momento de hacer referencia a una política pública. Ahora es necesario definir a qué hace alusión y qué implica la evaluación, análisis, seguimiento y monitoreo de la misma, siendo además importante, establecer sus diferencias, pues en la práctica estos términos tienden a confundirse.

2.2 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación de políticas públicas, es entendida como la actividad de comparar un determinado proceso o unos específicos resultados con propósitos u objetivos

previamente establecidos o planteados. Evaluar significa, por consiguiente, confrontar la validez de un determinado proceso. De igual manera, el proceso y la misma metodología y, por supuesto, los índices para la evaluación de políticas públicas deben ser particulares y propios de la «administración pública» y definitivamente, distintos y diferentes de aquellos utilizados en la «administración privada»³³. Aunque se tiende a confundir la evaluación con el análisis, es de resaltar que la principal diferencia entre estos conceptos, radica en que la evaluación tiene una función principalmente descriptiva, de los principales avances o resultados en determinadas vigencias (desde el enfoque de Gestión Orientado a Resultados que determina los lineamientos del DNP para el seguimiento y evaluación de política pública); en tanto, el análisis va más allá, intentando explicar a partir de la evaluación, por que se dieron determinados resultados o efectos en las intervenciones públicas.

Es importante tener claridad en este concepto, pues la evaluación se debe entender como una metodología que permite realizar un posterior análisis de los resultados obtenidos, en contraste con los objetivos y propósitos establecidos, como lo afirma Salazar, la evaluación es parte integral del proceso de análisis de las políticas públicas. Lo que quiere decir, que evaluación no es lo mismo que análisis, pero necesariamente se debe evaluar, para complementar el proceso de análisis de política pública.

2.3 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por otra parte, el análisis de políticas públicas, es un proceso cíclico que comprende la definición del problema, la elección de políticas, el monitoreo o evaluación de los resultados de esas políticas y la redefinición del problema. Del

³³ SALAZAR, Vargas Carlos. Políticas públicas y Think tanks. Bogotá D.C. 2009 P. 96.

mismo modo, permitirá su estudio como un proceso integral, reconociendo elementos mencionados anteriormente, como sus actores, el sistema político en el que se encuentra inmerso, y la respuesta a determinada problemática social.

Así mismo, se busca que el análisis de políticas públicas, logre trascender lo académico y se constituya en base para la toma de decisiones, así como, para el fortalecimiento de la gestión pública. *En este orden de ideas, cuando se habla de análisis de políticas públicas es necesario mirar el proceso global y dentro de él, la forma singular y característica en que se involucran estos tres sistemas, con el fin de intentar dar explicación a lo que sucede con la acción del Estado/gobierno y derivar elementos que permitan contribuir a mejorar la gestión. De ahí que el análisis de políticas no solamente tenga un carácter explicativo y académico sino que constituya también un intento por contribuir a que la gestión sea cada vez mejor*³⁴.

Se debe tener en cuenta además, como se ha hecho mención anteriormente, la importancia del propósito explicativo del análisis de política pública, pues permitirá, al momento de enfrentarse a una gran cantidad de indicadores y metas, poder establecer lo que estas traducen y si logran concretarse en intervenciones que redunden en el beneficio de la población a las cuales van dirigidas, reconociendo que algunas políticas públicas se quedan en lo discursivo, o respondiendo simplemente a requerimientos legales.

Otra característica importante y que en algunas ocasiones se pasa por alto, es el análisis histórico, social, cultural e incluso presupuestal, que determina a una política pública, pues es fundamental relacionarla con el contexto que le dio origen y en el cual se desarrolla, pues inciden en ella elementos fundamentales, como los actores políticos, sociales y administrativos, en donde entran en juego, sus intereses, o los intereses a los cuales representan, sean estos quienes formulan la política pública, quienes la ejecutan, o quienes la evalúan. Así mismo,

³⁴ *Ibíd.* P. 131.

el gasto presupuestal, pues sin duda el presupuesto de inversión de los entes territoriales varía unos de otros, y este factor es determinante en el proceso de formulación, ejecución, evaluación y análisis de la política pública.

Lo anterior, para resaltar que dentro del proceso integral de análisis de política pública, se deben tener en cuenta los elementos que se han esbozado, pues ésta última, se encuentra inmersa en un escenario en el cual la interacción con el sistema político, el sistema social y el sistema administrativo llegan a determinarla, y desconocer estos factores, es desconocer la naturaleza misma de las políticas públicas.

2.4 SEGUIMIENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Es importante la claridad en torno a este concepto tan utilizado dentro de la administración pública y principalmente desde el enfoque dado por el Departamento Nacional de Planeación a la evaluación de política pública donde el seguimiento es considerado indispensable para que se de este proceso; por ello, la importancia de conceptualizarlo y de aclarar la diferencia entre seguimiento y evaluación. Como se mencionó anteriormente, la evaluación es la actividad de comparar los resultados con unos objetivos o propósitos trazados previamente; de allí su acento en la observación del cambio (qué, cuánto y en qué sentidos se cambió). El seguimiento da cuenta sólo de las acciones para establecer niveles de consistencia entre lo hecho y lo programado (qué y cuánto se hizo)³⁵. Por tanto, seguimiento es una actividad permanente para la cual se necesita que se establezcan instrumentos que faciliten la recolección de información y estadísticas de las intervenciones públicas que faciliten su posterior evaluación y análisis.

³⁵ RODRIGUEZ, Jorge Sosa y ZEBALLOS, Molvina. Evaluación de proyectos de desarrollo local. Enfoque, métodos y procedimientos. Desco. Lima. 2007. P. 19. En línea 2013. [Citado en enero de 2013]. Disponible en: http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/libro_kellogg.pdf

2.5 MONITOREO DE POLÍTICA PÚBLICA

Otro concepto que surge dentro de la evaluación de política pública es el de *monitoreo*, el cual también en ocasiones se tiende a confundir con el de seguimiento. Dentro de la metodología que desde el DNP se maneja, éste al igual que el seguimiento, tienen un papel importante dentro del proceso de evaluación de política pública. *Se concibe como información a tiempo que permita tomar correctivos en el corto plazo*³⁶. En otras palabras es una actividad que se desarrolla en los diferentes niveles de la gestión, con el objeto de conocer sobre los insumos, actividades, procesos y productos, cuyos principales indicadores se relacionan con el tiempo, la cantidad, la calidad y el costo que tiene cada uno³⁷. Por su parte, la autora Gloria Mendicoa determina el monitoreo como uno de los instrumentos de control y seguimiento dentro del proceso de evolución social, definiendo al mismo como *“el cumplimiento en el seno de la formulación de las instancias y el seguimiento de la gestión. Es la previsión de las responsabilidades y acciones necesarias para materializar el proyecto (la apuesta en valor de cada componente) y el cumplimiento de los objetivos...”*³⁸.

³⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía de orientaciones metodológicas de la estrategia Sinergia Territorial. Bogotá D.C. 2012. P. 12

³⁷ COHEN, Ernesto y MARTÍNEZ, Rodrigo. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. CEPAL-División de desarrollo social. p.13. En línea 2012 [Citado en enero 2013. Disponible en: http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/8/15448/Manual_dds_200408.pdf

³⁸ MENDICOA, Gloria Edel. La evaluación social. La fase ausente de la agenda pública. Editorial Espacio. Buenos Aires. P.37

3. CONTEXTO GENERAL Y ESPECÍFICO EN EL CUAL SE DA EL SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES

Aunque hasta 1986 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó *la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, y en ésta se determinó por primera vez el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable, que si bien no es un instrumento vinculante para los Estados partes, se convierte en un referente ético para los mismos, fueron las condiciones históricas de finales de la Segunda Guerra Mundial, las que propiciaron los inicios y la formación del discurso del desarrollo. Reconocer este hecho es de relevante importancia porque la historia del desarrollo en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX, tiene su punto de partida en dicho contexto, que como lo afirma Arturo Escobar, determinan la génesis de los mismos conceptos y términos con los cuales se ha concebido hasta ahora el análisis, la práctica y los programas del llamado desarrollo.

“La constitución misma del desarrollo, como estrategia, puede detectarse en un momento muy preciso: la década que siguió a la Segunda Guerra Mundial. También puede reconocerse durante este período una serie de construcciones históricas, una coyuntura, si se quiere, con relación a la cual el desarrollo constituía una respuesta. Es durante este período que ciertas condiciones, comportamientos y estructuras de nuestros países se convierten en problemas para los países avanzados, (y por ende, para los nuestros) dando lugar a la formación de teorías, discursos, programas y estrategias, formas de poder y de conocimiento con relación a las cuales se definirán nuestros países”³⁹.

³⁹ ESCOBAR, Arturo. La invención del desarrollo en Colombia. En: Lecturas de economía N°20, mayo-agosto. Medellín. 1986. P. 9-35.

A comienzos de los años 50 la noción del Tercer Mundo y el subdesarrollo se instauró con fuerza. El Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (actual Banco Mundial) en 1948, define como pobres a dos terceras partes del mundo y por tanto se justificó la necesidad del *desarrollo* para sacarlos de la pobreza. Así, Colombia hacia finales de la década de 1940, se encuentra supeditada a estos discursos y prácticas hegemónicas externas, dentro de las cuales las prácticas de planeación, serán las encargadas de imponer y mantener el *desarrollo*.

En 1961 los países latinoamericanos suscribieron el acuerdo de Punta del Este promovido por el gobierno de Estados Unidos de América, para llevar a cabo la Alianza para el Progreso a escala latinoamericana con la asistencia técnica y financiera de las agencias internacionales creadas para tal efecto. Este plan imponía a los países latinoamericanos ciertos cambios, entre otros, la regionalización y modernización de su gestión, la asignación de presupuestos por programas y, fundamentalmente, la elaboración de planes de desarrollo. Así, la asistencia técnica y financiera internacional y particularmente la de Estados Unidos de América quedaba condicionada a la formulación y ejecución de planes nacionales de desarrollo⁴⁰.

Dadas estas condiciones, se institucionalizan en Colombia entidades y agencias técnicas destinadas a la sujeción a este modelo de desarrollo, entre ellas el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios técnicos, el cual sería la institución encargada de “recoger y analizar las investigaciones y los estudios económicos que realizaran todas las oficinas públicas para la formulación de políticas nacionales y dirigir y coordinar la organización de oficinas de planeación en todas las entidades públicas, entre otras funciones administrativas y

⁴⁰ SALAZAR, Vargas Carlos. Políticas públicas y Think tanks. Bogotá D.C. 2009 P. 227

técnicas”⁴¹. En adelante el Departamento Nacional de Planeación (DNP), será la entidad a la cual se le confiaría la elaboración de planes, programas y proyectos públicos de desarrollo general para el país, así como, la orientación en el monitoreo, seguimiento y evaluación de éstos.

Desde finales de la década del 80, la crisis fiscal en Latinoamérica, obligó a los Estados a reducir el gasto público y con ello, centrar el debate en torno a las reformas de funcionamiento y papel del Estado, principalmente la racionalización de la intervención estatal, y la administración pública. “Estos esfuerzos en los países latinoamericanos, responden a las particularidades históricas de la región. Por ejemplo, el problema de la calidad de la gestión pública y su capacidad para implementar políticas y movilizar recursos se convirtió en un factor crítico dentro de las reformas de segunda generación que se dieron después de los ajustes macroeconómicos de los 80’s⁴². El aumento de su capacidad a través del desarrollo institucional es una de las herramientas para asegurar el éxito de los procesos de modernización del Estado en la región, como parte de la agenda más amplia que busca crear las condiciones para el fortalecimiento y profundización de una democracia que genere desarrollo sostenible⁴³”. Igualmente, en estos años en Colombia se comienzan a implementar muchas de las propuestas surgidas de estas discusiones sobre la reforma del Estado, como la descentralización política, la evaluación de la acción pública y la Nueva Gestión Pública (NGP).

La NGP aparece como uno de los cambios más relevantes de estos debates en torno a la estructura del Estado y la administración pública. Con la adaptación y el uso de prácticas del sector privado a los sistemas organizacionales del sector

⁴¹ URRUTÍA, Miguel y otros. Cincuenta años del Departamento Nacional de Planeación. Departamento Nacional de Planeación. Primera Edición. Bogotá. 2009. P.29

⁴² NAIM, Moisés. En: MEJÍA, José Lira. La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2005. P. 2. En línea 2012. [Citado diciembre de 2012]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0053504.pdf>

⁴³ PRATS, Joan. Ibid. P.2.

público⁴⁴, este modelo buscaba maximizar el valor público y mejorar la eficiencia y eficacia del Estado. Uno de los principales aportes de la NGP es el enfoque de Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR), la cual es entendida desde un enfoque gerencial que busca adaptar las estructuras, los procedimientos, las instituciones y los recursos de una organización para que su labor se oriente a obtener los resultados (productos, efectos, e impactos) planeados que permitan la generación de valor público⁴⁵.

Adicional a estos debates y estudios en torno a la estructura del Estado, el contexto histórico por el que atravesaba la administración pública en Colombia y principalmente la promulgación de la nueva Constitución política, fueron el escenario en el que estos enfoques se implantaron con mayor fuerza en el país en la década de los 90.

Cabe resaltar que con anterioridad a la promulgación de la Constitución Política de 1991, el país se enfrentaba al reto de racionalizar la acción del Estado en el marco de los procesos de modernización y democratización, por medio de un manejo eficiente de los recursos. Las prácticas de control, seguimiento y evaluación de planes y proyectos de desarrollo, y en general a las acciones del Estado eran muy precarias, por no decir inexistentes. Por consiguiente, como lo afirma Morcillo⁴⁶, “los esfuerzos que se habían hecho para institucionalizar la planeación en la administración pública, no culminaron en el ciclo completo del proceso de planeación – diagnóstico, formulación de objetivos, programación o ejecución, y evaluación -, incrementándose las cifras de inversión que mostraron en

⁴⁴ Thompson Fred (1997). En: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evolución de Sinergia y evaluaciones en administración del Estado. 15 años del Sistema Nacional de Gestión y Resultados-SINERGIA. Bogotá D.C. 2010. P. 8

⁴⁵ Enfoque desde el cual el Departamento Nacional de Planeación entiende la administración pública y los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas.

⁴⁶ MORCILLO, Pedro Pablo. La planeación en Colombia. Historia, derecho y gestión. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá.D.C.2002. P. 578.

numerosos proyectos un impacto nulo incluso negativo sobre el desarrollo económico y social”.

Ante esta realidad, y aprovechándose la coyuntura de la expedición de la nueva Constitución, se establecen no solo las funciones del Estado, sino su obligación de servir eficiente y oportunamente con la ciudadanía, así como el derecho que ésta tiene de exigir resultados de la gestión pública. De este modo, queda establecido en el artículo 269 de la Constitución de 1991, la obligación del diseño y aplicación de métodos y procedimientos de control interno. Igualmente, el Art. 270 hace mención al deber de organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados. Pero es en el Artículo 343 y Artículo 344 de la Constitución de 1991, que se establece el marco para diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, dándole especial énfasis a este proceso, al designar al DNP como gestor de la misma⁴⁷. *La meta fundamental era definir herramientas que permitieran a Colombia analizar su capacidad como Estado para articular soluciones eficientes a las demandas sociales, económicas, a través de la evaluación permanente de las estrategias y resultados de los diferentes programas que implementa en el marco de las políticas públicas acogidas en cada uno de sus Planes de Desarrollo*⁴⁸.

⁴⁷ ARTÍCULO 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

ARTÍCULO 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.

⁴⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 15 años del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por resultados-SINERGIA: una mirada desde evaluaciones de políticas públicas más relevantes. Bogotá. D.C. 2010. P. 14.

A partir de esta promulgación, se establecieron disposiciones legales que desarrollaron y reglamentaron el proceso de seguimiento y evaluación en Colombia, entre ellas: el Decreto 2167 de 1992, y la Ley 152 de 1994.

El Decreto 2167 de 1992, por el cual se reestructuró el Departamento Nacional de Planeación, señala su obligación de: *(1) Elaborar las metodologías para la preparación y evaluación de los programas y subprogramas del Plan Nacional de Desarrollo, (2) Diseñar y organizar sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación, y (3) Organizar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales*⁴⁹.

La Ley 152 de 1994, “Ley orgánica del Plan de Desarrollo”, estableció los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en el artículo 342 de la Constitución Política. En el artículo 3 de esta ley, se fijaron los principios generales de la planeación, tales como, autonomía, ordenación de competencias, participación, prioridad del gasto público social, continuidad, eficiencia, viabilidad, entre otros. En ésta se estipuló además, que aplicará para los entes territoriales, es decir los planes de desarrollo municipales (Art. 36). Respecto a la evaluación a nivel nacional, el DNP como entidad nacional de planeación, será la encargada de diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación (Art.29).

⁴⁹ Ibíd. P. 15.

A nivel territorial, corresponderá a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción (Art.42).

Otro de los logros de gran trascendencia dentro de la emisión de la nueva Constitución de 1991, fue la apertura de espacios democráticos para que nuevas fuerzas pudieran compartir el papel decisorio dentro del Estado; se abrieron, entonces, espacios de participación ciudadana, tanto para la planeación, como para el control social de las políticas de desarrollo económico, social, político y territorial de municipios, departamentos o distritos. En el capítulo IX, de la Ley 152 se establece, quienes lo integran y las funciones de los Concejos Territoriales de Planeación (CTP), los cuales deberán estar conformados por representantes de la jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios (Art. 34-35).

Respecto al papel que deben tener estos Consejos Territoriales de Planeación en relación con el Plan de Desarrollo de los respectivos municipios, la Sentencia C-524 de 2003 enuncia que *“la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que le otorga a dichos consejos permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva⁵⁰ⁿ”*. En consecuencia, la función consultiva de los CTP no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes relacionadas con su modificación, seguimiento y evaluación. En este orden de ideas, los CTP se convierten en un espacio de participación y discusión tanto de temas de inversión pública, como de identificación colectiva de problemáticas de los municipios y de control y veeduría

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. SENTENCIA C-524 de 2003.

social de la gestión pública local. En ellos se pretende que exista representación de los diversos sectores sociales, económicos, medio ambientales y diversos grupos poblacionales.

A la par de las disposiciones anteriormente esbozadas y teniendo como enfoque central dentro de la administración pública desde la década de los 90, la Nueva Gestión Pública, como se mencionó anteriormente, el DNP inició el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, términos y condiciones para realizar la evaluación. Este mismo año (1994) a través del CONPES 2688, se empieza a diseñar la estrategia para el mejoramiento de la gestión pública y se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA); dicho documento planteó los principios generales, objetivos, estructura, características y formas de funcionamiento de Sinergia.

En el 2004, con el CONPES 3294, se estableció el nuevo marco conceptual de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, el cual buscaba *la reforma de la orientación de la gestión pública hacia el logro de resultados a través del fortalecimiento e institucionalización el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de las políticas y programas del gobierno como una práctica permanente del Estado*⁵¹. Con ello, se pretendía contribuir al logro de tres objetivos centrales: i) Mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones públicas, ii) Contribuir a mejorar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos; y iii) Estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía⁵².

⁵¹ DOCUMENTO CONPES 3294 de 2004.

⁵² *Ibíd.*

Bajo esta lógica de trabajo y reconociendo que legal y constitucionalmente el DNP es la entidad nacional de planeación encargada de diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, se encomienda a la Dirección de Evaluación de Política Pública (DEPP), por cuanto ésta ha sido durante los últimos 15 años la dirección encargada de desarrollar el modelo de Seguimiento y Evaluación de Resultados (Sinergia), la creación en el año 2011 de la estrategia SINERGIA TERRITORIAL (ST), para llevar el modelo de evaluación nacional a los entes territoriales con el fin de inducir al uso y fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación en los Gobiernos locales, principalmente los Planes Municipales de Desarrollo. El marco legal que sustenta la creación de esta estrategia, se encuentra contemplado, como anteriormente se hizo referencia, en los artículos 342 y 343 de la Constitución de 1991 y en los artículos 42, 43 y 46 de la Ley 152 de 1994, los cuales hacen mención a elementos del nivel territorial.

La evidencia recogida por la DEPP en una investigación en campo, durante el año 2001 y el primer semestre de 2012, muestra, que si bien instrumentos de control como el Plan Indicativo y los planes de acción, se elaboran periódicamente por parte de los entes territoriales, éstos no solventan el problema de seguimiento al plan de desarrollo en los mismos⁵³. Ante esta debilidad identificada en los sistemas de seguimiento y evaluación a los PDM y la subvaloración del mismo como una herramienta de gerencia pública, se vio la necesidad de crear una estrategia institucional para generar cultura de seguimiento en los entes territoriales, a partir del diseño, implementación y desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación orientados en resultados, en los planes de desarrollo municipales.

⁵³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA. Manual metodológico de implementación de Sinergia Territorial. 2012. P.10. “Se revisaron 72 entes territoriales. En todos los casos, se verificó la formulación de planes indicativos y planes de acción. Sin embargo en todos los casos estos instrumentos no se usaban para el seguimiento al plan y solo se usa anualmente para elaborar el reporte SICEP. Es decir que el instrumento no es usado para la función de misional de seguimiento, sino para un reporte anualizado y desligado de la acción rutinaria del ente”.

A través de esta estrategia, el DNP y particularmente la DEPP busca contribuir con el incremento de efectividad de las políticas públicas implementadas en territorio y lograr estructurar la toma de decisiones sobre información cualificada, así como integrar los avances y logros de seguimiento a nivel nacional, con lo desarrollado en el nivel territorial⁵⁴. Es decir, una vez los municipios de intervención de ST tengan implementado su esquema de seguimiento, se da paso al segundo momento, en el cual se busca que la información recolectada por los entes locales, sirva para hacer seguimiento a las políticas nacionales y como insumo principal en el diseño y formulación de las mismas. De esta manera, las actividades desarrolladas permiten generar información territorial que sirva para que el gobierno nacional dé cuenta del estado de sus políticas a nivel regional, así como del objetivo de convergencia regional.

Como estrategia de intervención, Sinergia Territorial ha planteado la inducción de procesos graduales en donde se atiende a cada ente territorial de manera particular y acorde a sus condiciones organizacionales; para ello, se ha definido la asesoría y acompañamiento de expertos (consultores) territoriales de las mismas áreas o zonas de trabajo, que garanticen la generación de confianza, conocimiento y apoyo directo en las tareas a desarrollar⁵⁵.

Esta asistencia técnica y acompañamiento que sustentan el modelo de operación de ST, se dará en cuatro fases entre 2012 y 2015, iniciando con la asistencia en la formulación de los Planes de Desarrollo Municipales, luego las fases de expansión, consolidación y sostenibilidad de la estrategia.

Este proceso comenzó en los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y Lebrija con el acompañamiento y asistencia en la elaboración de PDM

⁵⁴ *Ibíd.* P. 12

⁵⁵ RED DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA. Sinergia Territorial-Artículo. En línea 2012 [Citado en diciembre de 2012]. Disponible en: www.redcolme.ning.com

monitoreables, en los meses comprendidos entre enero y mayo de 2012. Una vez aprobados los PDM, se inició el proceso de inducir un modelo de seguimiento en los entes territoriales, acorde con las condiciones organizacionales, técnicas y humanas de los mismos, que permitiera realizar seguimiento a cada una de las ejecuciones contempladas en el PDM. Esta fase se desarrolló entre los meses de julio y diciembre de 2012, momento en el cual se da la práctica académica de Trabajo Social.

4. CARACTERIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN O GRUPO POBLACIONAL

4.1 LA INSTITUCIÓN EN EL CONTEXTO LOCAL

Gestión y Acción es una sociedad limitada conformada por profesionales de las ciencias sociales y administrativas, quienes deciden unirse y constituir la firma de asesorías y consultorías, Gestión y Acción Ltda. El 22 de agosto de 2002 mediante escritura pública N° 1532 de la Notaría 10 de Bucaramanga, se protocoliza su creación⁵⁶.

Desde el año 2010 la empresa inició la definición e implementación de su Sistema de Gestión de la Calidad y en enero de 2011 la certificadora internacional Bureau Veritas Certification Colombia otorgó las certificaciones en ISO 9001 de 2008 y en OHSAS 18001 de 2007. La implementación de este Sistema ha reportado a la empresa la ampliación de su radio de acción en Colombia y un importante reconocimiento por el valor agregado en el diseño y ejecución de cada uno de los proyectos en los cuales participa.

La preocupación por el desarrollo social y humano sostenible que animó la creación de la empresa se ha mantenido en cada uno de los contratos y convenios que se han celebrado desde el inicio. Para ello, participa frecuentemente en licitaciones públicas, concursos de méritos e invitaciones directas de carácter nacional con instituciones públicas, privadas y de cooperación internacional.

⁵⁶ GESTIÓN Y ACCIÓN LTDA. Página institucional. En línea 2012 [Citado en Junio de 2012]. Disponible en: www.gestionyaccionltda.com.co

MISIÓN⁵⁷

Somos una Sociedad Limitada conformada por profesionales de las Ciencias Sociales y Administrativas que adelantamos investigación social, asesoría, interventoría, consultoría y capacitación, además de diseño, planeación, organización y ejecución de programas, y proyectos para promover el desarrollo humano sostenible de los grupos sociales y contribuir al cumplimiento de la función misional de otras organizaciones nacionales e internacionales, en las áreas educativa, cultural, política, económica, de comunicación, salud, medio ambiente, administrativa, contable y financiera.

Nos caracterizan la responsabilidad, honestidad, diálogo, tolerancia, libertad de pensamiento, justicia social, emprendimiento, eficacia y eficiencia y actuamos cumpliendo con los más altos estándares de calidad, de manera directa o en asocio, contrato y convenio con otras organizaciones.

VISIÓN

Gestión y Acción Ltda se proyecta al 2017 como una empresa en constante crecimiento, comprometida en la satisfacción de las necesidades de los grupos sociales y las organizaciones, reconocida en los ámbitos nacional e internacional por intervenir activamente y con los más altos estándares de calidad en el cambio social y el desarrollo humano sostenible, a través de la participación de profesionales altamente calificados, eficientes, emprendedores y con gran sensibilidad social, dispuestos a ofrecer siempre un valor agregado a todos los proyectos en que nos involucremos.

La apertura al cambio, la innovación tecnológica, la búsqueda permanente de alianzas estratégicas, el fortalecimiento intelectual, el mejoramiento continuo y la

⁵⁷ Ibíd.

rectitud moral, serán los principios que fundamenten nuestro accionar como empresa⁵⁸.

Al igual que Trabajo Social, la firma de consultoría Gestión y Acción Ltda, centra sus procesos de intervención en la promoción del desarrollo social, el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas a las cuales se dirige su accionar. Los diversos servicios que ésta presta, desde las distintas áreas (social, cultural, educativa, comunicativa, gestión pública, salud y área ambiental) están orientados a la incorporación de diferentes técnicas, metodologías y procesos que permiten que desde allí se le apueste a proyectos y programas que beneficien a diferentes grupos poblacionales. Aunque si bien explícitamente, Gestión y Acción Ltda no manifiesta su compromiso en la promoción de los derechos humanos y la justicia social, principios de Trabajo Social, sí basa su intervención en proyectos que reconocen la diversidad de los grupos y comunidades con los que trabajan, y el respeto a la dignidad de cada persona.

Dentro de los objetivos primordiales de Gestión y Acción Ltda., se encuentra el promover el desarrollo humano de los grupos sociales a los que dirige su acción, desarrollo entendido desde los lineamientos conceptuales y metodológicos de Desarrollo Humano de Amartya Sen, que privilegia la ejecución de proyectos y programas que permitan el fomento de las capacidades de las personas y colectivos con los cuales se involucra.

Por tanto, su intervención se orienta a propender por el desarrollo, entendiendo al ser humano en su integralidad y centrándose en la promoción de las capacidades de los grupos sociales. En el proyecto adelantado con el DNP, específicamente en la estrategia Sinergia Territorial, basándose en la concepción de desarrollo mencionada anteriormente, se buscó apoyar a los funcionarios públicos y personas que integran los equipos de planeación de cada municipio, fomentando las capacidades de éstos, dentro del proceso de seguimiento y evaluación a los

⁵⁸ Ibíd.

planes de desarrollo municipales, reconociendo que el liderazgo que de ellos se propicie, será fundamental para garantizar una adecuada coordinación con las demás Secretarías de despacho y el Alcalde Municipal y así lograr el cumplimiento de las metas plasmadas en el plan de desarrollo.

4.2 LAS PERSONAS EN EL CONTEXTO LOCAL

Teniendo en cuenta que el plan de desarrollo es el instrumento político, técnico, democrático, participativo y prospectivo, en el cual la Administración municipal concreta las decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante el periodo de gobierno (2012-2015)⁵⁹, se debe resaltar que este mismo tiene por base un marco conceptual y metodológico, que sustenta las orientaciones para su formulación en cada ente territorial. Tales orientaciones son emitidas por el Departamento Nacional de Planeación, basadas en políticas, planes y documentos de referencia, como: el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2012-2014, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Política de Infancia, niñez, adolescencia y familia, planes de ordenamiento territorial, política de agua potable y saneamiento básico, planes regionales de competitividad, planes territoriales de adaptación al cambio climático, planes de etnodesarrollo y planes de vida, entre otros.

Uno de estos sustentos conceptuales es el de *desarrollo integral*, el cual se encuentra contemplado en la Constitución de 1991 como uno de los fines del Estado, junto al fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista, y la garantía de los derechos humanos. El desarrollo integral es entendido desde los lineamientos del DNP, como un “derecho humano fundamental reconocido internacionalmente, es un proceso de transformación multidimensional, sistémico,

⁵⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015. Bogotá D.C. 2011. P. 50.

sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global”⁶⁰. Así mismo, a este concepto lo complementan las dimensiones poblacional, sociocultural, económica, ambiente construido, política-administrativa y ambiente natural, las cuales fueron tenidas en cuenta en la elaboración del diagnóstico y formulación de los planes de desarrollo de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y el municipio de Lebrija.

Tomando como base los fines esenciales del Estado colombiano y los procesos de la gestión pública, existen características dentro de los diferentes momentos de ésta (planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas), que determinan las acciones, decisiones y medios de las administraciones municipales, y por tanto las orientaciones en la formulación de los planes de desarrollo. Estas características son: orientado a resultados, democrático y participativo, distribución de competencias, articulado, focalizado, estratégico, viable y sustentable. De igual modo, la garantía de derechos a la población, la prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la planeación diferencial e incluyente (dentro de las que se encuentra, la planeación con perspectiva de género, grupos étnicos, superación de la pobreza, reintegración, víctimas y discapacitados), se convierten en atributos indispensables para la planeación de desarrollo integral en el país.

Del mismo modo, los planes de desarrollo municipales como marco de referencia de las políticas públicas territoriales, dirigen sus intervenciones a grupos poblacionales específicos, en este caso los habitantes de los municipios de Bucaramanga, Piedecuesta, Floridablanca, Girón y Lebrija, sobre los cuales se

⁶⁰ Ibíd. P. 17

pretende resaltar algunos factores demográficos, sociales y económicos que orientan la formulación de instrumentos de intervención pública como el PDM.

De acuerdo con la información de la población proyectada al año 2012, basada en el Censo 2005 del Dane, el Área Metropolitana de Bucaramanga, cuenta hoy con 1.094.390 habitantes y el municipio de Lebrija con una población de 36.138 habitantes:

Tabla 1: Población del AMB y Lebrija proyectada a 2015⁶¹

Municipios	Población actual (2012)			Población proyectada a 2015		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Bucaramanga	526.056	252.130	273.926	527.913	253.751	274.162
Floridablanca	263.041	124.745	138.296	265.407	126.235	139.172
Girón	166.115	82.565	83.550	180.377	89.891	90.486
Piedecuesta	139.178	67.750	71.428	149.248	72.576	76.672
Lebrija	36.138	18.732	17.406	38.560	19.889	18.671

Fuente: DANE-Proyecciones de población 2005-2020

Bucaramanga, capital del departamento de Santander es una ciudad eminentemente urbana, su población rural solo representa el 1,3% de los habitantes. Está rodeada por los municipios de Girón, Floridablanca y Piedecuesta, los cuales integran el Área Metropolitana de Bucaramanga⁶².

Los indicadores *económicos y sociales* de Bucaramanga de los últimos años reflejan una tendencia al mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de

⁶¹ DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal- Departamento de Santander. En línea 2012 [Citado diciembre de 2012]. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=72

⁶² PLAN DE DESARROLLO BUCARAMANGA “CAPITAL SOSTENIBLE” 2012-2015. P.13

los bumangueses, plasmados en la disminución de algunos de ellos como el indicador de pobreza que en el contexto nacional presenta el indicador más bajo con el 10,8% y pobreza extrema de 1.2% según DANE 2010. No obstante, estos avances significativos en reducción de la pobreza no han ido acompañados de una reducción de la desigualdad debido a que durante el mismo período el coeficiente de Gini registró un incremento del 0.02 pasando de 0,43 en el año 2008 a 0,45 para el año 2010. Igualmente, la tasa de desempleo mostró un crecimiento, pasando en el año 2009 de una tasa de 8,5% a una de 9% en el año 2011⁶³, cifras que reflejan una de las principales problemáticas socioeconómicas que afronta el municipio: el subempleo y el comercio informal.

Para el año 2011 Bucaramanga presentaba una tasa según el DANE⁶⁴ de 11,55% de población con necesidades básicas insatisfechas -NBI, principalmente, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres cabeza de familia, adultos mayores, población en situación de discapacidad, población víctima del conflicto armado, población ubicada en asentamientos precarios, habitantes de calle y poblaciones pobres y en situación de vulnerabilidad. Esta realidad a la vez origina en el municipio problemáticas sociales como deserción escolar, trabajo infantil, violencia intrafamiliar, entre otros.

San Juan de Girón representa el 7.99% del total de la población del departamento de Santander y entre los cuatro municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga, Girón es el tercer municipio en número de habitantes. Se caracteriza además por una fuerte presencia del sector industrial, que empuja su desarrollo, así como en los últimos años se ha visto fuertemente afectado por el inadecuado manejo de la gestión del riesgo, lo que ha generado el aumento de asentamientos humanos, por población damnificada por desastres naturales.

⁶³ *Ibíd.* P.23

⁶⁴ *Ibíd.* P. 41

La regular calidad educativa del municipio de Girón, es un aspecto que se destaca. Del total de las instituciones educativas en el municipio de San Juan Girón que presentaron las pruebas del estado “SABER” en el año 2011, el 12% del total de las instituciones se encuentran en la categoría BAJO, el 35% en la categoría MEDIO, el 47% en la categoría alto y solo el 6% alcanza la categoría SUPERIOR. El municipio se encuentra por debajo de los porcentajes nacionales y departamentales en la categoría muy superior⁶⁵.

Aunque en el municipio existen minorías étnicas como el pueblo Rom, el municipio no cuenta con datos estadísticos sobre este grupo poblacional.

El municipio de *Piedecuesta*, se caracteriza por tener una población mayoritariamente joven, de género femenino. En cuanto a de su ambiente natural y como ventaja sobre los demás municipios del área, se caracteriza por su riqueza hídrica, en calidad y cantidad⁶⁶. El total de la población del año 2012 en el Municipio de Piedecuesta era de 139.178 habitantes, ubicándose el 81% en la cabecera y el 19% en el sector rural. Analizando indicadores como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el de miseria, se encuentra que para el año 2011 había un total de 1.275⁶⁷ personas en pobreza extrema vinculadas a la Red Unidos en el Municipio, es decir el, 0.094% del total de la población.

Según estadísticas DANE 2005, la mayoría de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, se concentra fuera de la cabecera del Municipio (36,9%), en contraste, en la cabecera solo un 8,4%⁶⁸.

⁶⁵ Información Ministerio de Educación – SIMAT. Corporación Proyectos. Plan de Desarrollo municipio de Girón “Construyo mi ciudad” 2012-2015. P. 70

⁶⁶ PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE PIEDECUESTA “EL CONTRATO CON LA GENTE” 2012-2015. P. 23.

⁶⁷ *Ibíd.* P. 58.

⁶⁸ *Ibíd.* P. 59.

Con una población de 263.041 habitantes según las proyecciones del Censo 2005, *Floridablanca* es el segundo municipio de mayor tamaño poblacional de Santander; se clasifica como un municipio de primera categoría, según su población e ingresos corrientes de libre destinación⁶⁹. Cabe resaltar, la fragilidad institucional por la que ha atravesado Floridablanca durante los últimos años, destacándose como uno de los municipios con mayor corrupción del país. En comparación con Piedecuesta, este municipio presenta un menor número de población rural, (9.913 personas, para un 3.77%), mientras el sector urbano (de mayor crecimiento y densidad) concentra el 96. 23% con 253.128 personas⁷⁰.

Respecto a la cobertura en educación en el municipio de Floridablanca existe una alta presencia de colegios privados con calendario A y B, pero aún así se evidencia una alta tasa deserción escolar; las proyecciones poblacionales realizadas por el DANE con base en el Censo 2005, permiten estimar que la población en edad escolar por fuera del sistema educativo es del 17%, representado en 9.931 niños, jóvenes y adolescentes. Es decir, de una población de 51.321 menores en edad escolar, en las instituciones oficiales y privadas se atienden 49.390 estudiantes, con una participación de 60.82% del sector oficial y 39.18% del privado⁷¹.

En aspectos socioeconómicos, el nivel de pobreza y pobreza extrema de Floridablanca es de 10,8% y 1,2% respectivamente, lo cual significa una considerable diferencia favorable respecto a las cifras Nacionales. De acuerdo con la tasa de desempleo Nacional, la meta del país es alcanzar un nivel de 8,5% en el 2015. El Municipio tuvo una tasa de desempleo de 9,6% en el 2011, lo cual, indica que a pesar de ser inferior a la tasa del país, se deben continuar los esfuerzos por reducir cada vez más el desempleo.

⁶⁹ PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA “PRIMERO FLORIDABLANCA” 2012-2015. P 24.

⁷⁰ *Ibíd.* P. 32.

⁷¹ *Ibíd.* 52.

El Municipio de *Lebrija* ha tenido un incremento de población del 36.60%, en los últimos 10 años, de acuerdo a la población determinada por el Censo de 1993, cuyo número de habitantes para 1995 era de 22.681 habitantes, con respecto al censo actual (2005), en donde se ha establecido 30.984 habitantes. Según la proyección del DANE, al año 2010 la población total sería de 34.590 habitantes⁷². En comparación con los demás municipios del AMB, tiene un mayor número de población rural, (59.76% en total)⁷³, la cual presenta un porcentaje más alto de Necesidades Básicas Insatisfechas 33,74%, en contraste con la cabecera municipal, (16.66% de NBI), en 2010⁷⁴.

⁷² PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE LEBRIJA “CAMBIO CON IGUALDAD Y JUSTICIA SOCIAL” 2012-2015.P.35.

⁷³ *Ibíd.* P. 35

⁷⁴ Plan Único Integral. 2011-2015

5. CARACTERIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA

5.1 INTERPRETACIÓN DIAGNÓSTICA

El siguiente diagnóstico se realizó con base en herramientas de investigación social desde sus modalidades cualitativa y cuantitativa, tales como revisión y análisis documental, análisis de indicadores, observación participante y diálogo con expertos, las cuales facilitaron el estudio y reflexión en torno a los diferentes aspectos contextuales en los que se originan y determinan los sistemas de seguimiento y evaluación de los PDM.

La lectura, revisión y análisis de las políticas, programas, subprogramas, objetivos y metas contenidos en cada uno de los planes de desarrollo de los cinco municipios de influencia de la estrategia Sinergia Territorial, fue un ejercicio constante desde el inicio del proceso de práctica, lo cual permitió analizar no solo indicadores, sino también los programas y subprogramas de cada una de las administraciones locales, la coherencia entre sus objetivos y los compromisos adquiridos para el cumplimiento de los mismos. Igualmente, la lectura, revisión y análisis de los PDM, facilitó la reflexión de aspectos discursivos en cada uno de éstos, puesto que, en ocasiones los enfoques y perspectivas de desarrollo que dicen sustentar estos instrumentos de planeación, parten de una concepción de desarrollo, que no logra traducirse en metas y programas concretos, presentando ciertas incoherencias que los limitan a lo enunciativo o “políticamente correcto”.

La observación participante y el diálogo con expertos, se dieron simultáneamente en las reuniones y encuentros realizados con actores políticos (secretarios de planeación municipal, y demás funcionarios y contratistas públicos), quienes integran los equipos coordinadores del plan de desarrollo en cada ente territorial. Estas reuniones y encuentros, permitieron obtener información, analizar, reflexionar, incluso cuestionar, elementos y factores característicos de la

administración pública, inherentes a nuestro sistema político, que influyen directa e indirectamente en todo el proceso de formulación, y de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Así mismo, la observación participante facilitó la reflexión y análisis en torno a las particularidades de la administración pública municipal, la cual se dio principalmente, en la vinculación a determinadas actividades con funcionarios y contratistas públicos en el marco de la implementación de la estrategia ST, como reuniones, talleres y diálogo directo. Los soportes de estas actividades son listas de asistencia, las visitas realizadas a cada uno de los municipios y el contacto directo con los diferentes actores políticos. (Ver anexo)

De igual modo, el diálogo con expertos, facilitó recoger puntos de vista, propuestas, opiniones, aportes y críticas de las personas responsables de este proceso, que ha enriquecido el acercamiento y dimensionamiento de la dinámica del seguimiento y evaluación en el proceso de la gestión pública en los entes territoriales.

El 1° de enero de 2012, empezó un año con nuevas administraciones locales, las cuales tienen por mandato legal la obligación de formular sus respectivos planes de desarrollo municipales 2012-2015, en respuesta a los fines del Estado establecidos en el capítulo 2 del título XII de la Constitución Política de 1991. Sintetizados en tres pilares, indivisibles e interdependientes: promover el desarrollo integral, garantizar los derechos humanos y fortalecer la democracia participativa y pluralista. Además, éstos deben estar articulados al Plan Nacional de Desarrollo, políticas, programas y leyes nacionales vigentes y a los lineamientos conceptuales y metodológicos emitidos por el DNP, en torno a la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los planes de desarrollo municipales.

Así mismo, al momento de iniciarse la elaboración de los respectivos PDM en los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y Lebrija, se da inicio al

acompañamiento de la Dirección de Evaluación de Política Públicas del DNP, particularmente desde la estrategia Sinergia Territorial, a las secretarías de planeación de cada ente territorial, principalmente funcionarios y contratistas responsables del PDM, en la formulación de planes de desarrollo monitoreables, que facilitarían su posterior fase de seguimiento y evaluación, desde el enfoque de la Gestión Orientada a Resultados. El proceso de acompañamiento y asistencia de ST, buscaba que cada una de las metas (resultado, producto o gestión) de los planes desarrollo, contara mínimamente con ítems como la línea de base, la meta del cuatrienio y su respectivo indicador, facilitando de este modo su posterior monitoreo, seguimiento y evaluación.

Aunque la secretaría de planeación de cada ente territorial y con ella sus respectivos funcionarios y contratistas, es la dependencia encargada de liderar y coordinar con los alcaldes y demás secretarías de despacho el proceso de formulación de los planes de desarrollo, en casi la mayoría de los municipios se contrata para tal fin, firmas de consultores o consultores externos, quienes se encargan de liderar o apoyar todo el proceso de formulación de los PDM. Igualmente, este proceso contó con la asistencia en algunos municipios como Bucaramanga y Floridablanca particularmente, de entidades internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proceso de diseño, diagnóstico y posterior formulación de los planes de desarrollo municipales se inició en enero de 2012 y terminó en mayo con la discusión y aprobación por parte de los consejos municipales del proyecto del plan de desarrollo presentado por los gobernantes, teniendo en cuenta, entre otros, su articulación con el plan de gobierno inscrito. Una vez aprobado, se inició su proceso de ejecución, seguimiento y evaluación. Cabe mencionar que la gran mayoría de personas que participaron en la formulación de los PDM, no tienen continuidad en la fase de S&E, evidenciándose una debilidad, pues quienes intervinieron en la construcción del mismo, son quienes conocen mejor este

instrumento, hecho que sin duda se convierte en un obstáculo para el proceso de seguimiento y evaluación.

Al momento de iniciarse la práctica académica, se encontraban recién aprobados los PDM y sus sistemas de S&E tan solo estaban establecidos en el capítulo de seguimiento y evaluación de cada uno de los planes de desarrollo.

El municipio de *Bucaramanga* cuenta con funcionarios públicos de carrera, quienes tienen experiencia en el proceso de seguimiento y evaluación, pues participaron en el anterior plan de desarrollo. Además, tiene un formato en Excel que permite monitorear y hacer seguimiento a cada uno de los programas, subprogramas, metas e indicadores del PDM. Cuenta también una estructura organizacional con roles, responsables claramente definidos (equipo líder de seguimiento y enlaces por cada secretaría y entes descentralizados), rutinas de cargue, reporte y análisis de la información. Así mismo, se incorporaron los tableros de control, como sugerencia del DNP, para facilitar el monitoreo y seguimiento en la ejecución del plan de desarrollo.

Lebrija, por ser un municipio con menor tamaño poblacional, el número de funcionarios y contratistas con que cuenta es menor; así, para el S&E solo se asignó a una persona, quien a la vez es la encargada de apoyar el Banco de proyectos y Banco de Inversión. En su estructura organizacional, se tiene definido responsables y rutinas de reporte y socialización de la información, además de ser uno de los pocos municipios que realizó el ejercicio de priorización de metas de resultado.

En cuanto *Piedecuesta*, cuenta con los tableros de control previamente establecidos en el plan de desarrollo, y la respectiva priorización de metas de resultado. Se debe definir roles, rutinas, y el sistema o software que utilizarían para realizar monitoreo y seguimiento al PDM.

El municipio de *San Juan de Girón*, al igual que Piedecuesta, aún no se ha definido las personas o persona encargada de S&E, han incluido en su plan de desarrollo los tableros control para cada una de sus metas, pero no se ha realizado la priorización de las metas de resultado. Falta por definir roles, rutinas y software con el que realizará monitoreo y seguimiento al PDM. Además, los actores políticos y administrativos, no lograban dimensionar las implicaciones políticas y técnicas de este proceso dentro de la gestión pública del municipio.

Por último, el municipio de *Floridablanca*, cuenta con su equipo coordinador de S&E, con responsables y roles, previamente definidos, además de un especial interés en estructurar un sistema de S&E que avance en la línea de la Resolución municipal, y en el cual se logre vincular a actores sociales representados en el Consejo Territorial de Planeación o personeros municipales.

Aunque se debe reconocer a cada municipio con sus particularidades sociales, demográficas, administrativas, presupuestales, dinámica política e intereses que inciden dentro de cada gobierno local, existen elementos comunes en la mayoría de los municipios de influencia de la estrategia ST; uno de ellos es que el proceso de formulación del PDM en los entes territoriales tiene una mayor relevancia e interés dentro de la administración territorial, que el asignado a la fase de seguimiento y evaluación del mismo, puesto que una vez es aprobado el plan de desarrollo, se reduce considerablemente el número de personas responsables de S&E, así como la atención prestada al mismo; pareciera que en algunos funcionarios y contratistas públicos existe la idea que todo termina cuando se logra la aprobación del plan de desarrollo, tal vez por la obligatoriedad legal y política que representa la elaboración de este instrumento. De igual forma, en este proceso media la dinámica de la administración pública territorial, que en ocasiones se centra en la ejecución de proyectos para cumplir metas y mostrar resultados.

Lo anterior evidencia uno de los factores que impulsó la creación de la estrategia ST, la ausencia de una cultura de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo en las administraciones municipales. En algunos municipios existen prácticas de seguimiento que se realizan principalmente con instrumentos de la gestión pública como el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Plan de Acción, los cuales dan cuenta del presupuesto ejecutado, las vigencias propuestas, el grado de cumplimiento de determinada meta o programa, pero este seguimiento no llega a un nivel que permita analizar y evaluar el avance en la ejecución del PDM, para la toma de decisiones. Así mismo, en algunos municipios su sistema de seguimiento no cuenta con responsables y roles claramente definidos, rutinas de captura, cargue y reporte de información, de socialización y decisión.

Existen por otra parte, ciertas prácticas de seguimiento en momentos de presión externa de reportes de información a entes de control como la Contraloría o la Procuraduría, que se convierten como lo han manifestado algunos actores políticos con los que se ha interactuado, en un “dolor de cabeza”, principalmente por una debilidad que presentan las administraciones municipales, y es la baja o insuficiente *memoria institucional*, pues no se le ha dado un manejo adecuado y responsable a la información en las respectivas alcaldías, referente a políticas, programas y subprogramas ejecutados. Lo anterior refleja también que la ausencia de esta cultura de S&E en la administración territorial ha dificultado el establecimiento de rutinas que permitan completar el ciclo de la gestión pública.

Otro aspecto relevante, y que se manifiesta en los municipios, es el inadecuado dimensionamiento de los planes de desarrollo como instrumento de gobierno y de gestión de las políticas públicas que facilita a las administraciones territoriales el cumplimiento de los diversos propósitos, pues aún es percibido por algunos actores políticos y administrativos, como un instrumento reglamentario y de tedioso cumplimiento.

Del mismo modo, en los sistemas de S&E en los municipios no se dimensionan las implicaciones técnicas y políticas de este proceso dentro de la administración local. Algunos actores políticos como el Alcalde Municipal y Secretarios de gobierno, no han trascendido la concepción del S&E como un proceso de obligatorio cumplimiento, puesto que el interés hacia esta fase de la gestión pública, estuvo mediado en algunos municipios por el acompañamiento del DNP, más que por el interés de cada administración. Sin duda la vinculación y liderazgo de actores políticos frente a este proceso es clave para lograr establecer sistemas de S&E en los entes territoriales.

Se debe resaltar otro aspecto tan relevante como los anteriormente mencionados, y son los funcionarios y contratistas públicos responsables de este proceso, pues la baja competencia técnica de algunos de ellos, la alta rotación de personal propia de la dinámica de la administración municipal, y las obligaciones del “día a día” dentro de la gestión pública, son elementos que han dificultado el proceso de seguimiento y evaluación al plan de desarrollo en los municipios. Esta realidad evidencia entre otras cosas que el PDM por encontrarse en la esfera de lo público, se halla inmerso dentro de un sistema que lo permea e incluso lo determina, y es nuestro sistema político, altamente afectado por fenómenos como el clientelismo y la burocracia.

Así mismo, se pudo identificar que la participación ciudadana reconocida constitucional y legalmente, en los procesos de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y Lebrija, es casi que invisible; solo en la estructura del sistema de S&E del municipio de Floridablanca, se ha contemplado la participación de los actores sociales, representados en el Consejo Territorial de Planeación y los personeros; en los demás entes territoriales, se evidencia la desarticulación de actores sociales a este proceso, puesto que no se definen espacios para permitir que los ciudadanos ejerzan su derecho a la veeduría y control social de las acciones

públicas, dentro de la fase de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Por obligatoriedad y siguiendo los lineamientos emitidos por el DNP, las administraciones territoriales deben elaborar el diagnóstico para formulación del PDM basado en procesos participativos en los que se vinculen los habitantes de cada municipio, pero estos espacios de participación ciudadana, desaparecen dentro de la administración pública, una vez son aprobados los planes de desarrollo.

a) Problemas planteados

La ausencia de cultura de seguimiento y evaluación, la gran relevancia dada a la formulación del PDM, en contraste con el interés prestado al S&E, la falta de dimensionamiento de las implicaciones técnicas y principalmente políticas del S&E, las dinámicas propias dentro de las administraciones públicas territoriales, e incluso factores inherentes al sistema político colombiano como el clientelismo y la burocracia, son elementos que llevan a que los sistemas de seguimiento y evaluación de los PDM de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y Lebrija, presenten grandes debilidades, pues si bien se realizan ciertas prácticas de seguimiento, aún la evaluación y el análisis se dan precariamente en la gestión pública territorial, limitando la adecuada toma de decisiones, las cuales tendrán repercusiones directas sobre los ciudadanos de cada ente territorial. Adicionalmente, la participación ciudadana como uno de los principios del PDM, se da ligeramente en la fase de diagnóstico, previo a la formulación del mismo, pero una vez éste es aprobado, se evidencia desarticulación de los actores sociales al proceso del seguimiento y evaluación, limitando las funciones de veeduría y control social de los CTP, como representantes de la sociedad civil.

Por último, el plan de desarrollo municipal como instrumento que guía la gestión pública territorial, presenta debilidades no solo en su fase de seguimiento y evaluación, sino desde su proceso de diseño y formulación, en el cual se reflejan ciertas incoherencias entre los enfoques y perspectivas de desarrollo que dicen sustentar a los PDM, y los programas, metas y proyectos que se implementan para dar cumplimiento a dichos discursos.

b) Análisis de fuerzas

1. Fuerzas internas positivas

- ❖ Aceptación de la estrategia Sinergia Territorial tanto desde las administraciones municipales, como desde las secretarías de planeación, especialmente en los equipos coordinadores de los PDM.
- ❖ Se han propiciado espacios de formación, estudio y debate de la relevancia de los sistemas de seguimiento y evaluación en los planes de desarrollo entre los municipios de influencia del proyecto, que han facilitado el intercambio de experiencias, la retroalimentación y el apoyo técnico de algunos municipios a otros.
- ❖ Disponibilidad de presupuesto en los entes territoriales para asignar personal responsable exclusivamente del seguimiento y evaluación al PDM.
- ❖ Los municipios y la Gobernación tienen buen concepto del DNP y están dispuestos a ser asesorados y asistidos técnicamente en el proceso de implementación de sistemas de seguimiento y evaluación de los PDM.
- ❖ Algunos municipios han realizado desde años atrás seguimiento y evaluación a sus planes de desarrollo.

2. Fuerzas internas negativas

- ❖ Ausencia de cultura de seguimiento y evaluación dentro de las administraciones municipales.
- ❖ Debilidad en la estructura de los sistemas de seguimiento y evaluación con que cuentan algunas administraciones municipales para medir sus acciones y tomar decisiones políticas y técnicas.
- ❖ Concepción entre algunos actores políticos y administrativos del seguimiento y evaluación como un proceso tedioso, rutinario, reglamentario y de presión externa.
- ❖ Las prácticas de evaluación y análisis a los resultados de la gestión administrativa municipal, contenidas en los planes de desarrollo, son escasas y la evaluación se limita a la revisión del cumplimiento de metas planteadas.
- ❖ Interés principalmente en el cumplimiento de indicadores y metas, lejos de cualquier proceso de evaluación y análisis que determine la manera como estas se cumplieron, los factores que incidieron en el éxito o fracaso, y como estas afectan o benefician a los diversos grupos poblacionales a los cuales se dirigen estas intervenciones.
- ❖ El proceso de formulación del Plan de desarrollo en los entes territoriales tiene una mayor relevancia e interés dentro de la administración municipal, que el asignado a la fase de seguimiento y evaluación del mismo.
- ❖ Débil dimensionamiento por parte de los actores políticos de las implicaciones políticas del seguimiento y evaluación de los PDM dentro de la administración pública.
- ❖ En algunos municipios las personas que lideraron el diseño y formulación del PDM, no son las mismas asignadas para el proceso de seguimiento y evaluación.
- ❖ Incoherencia y débil compromiso de actores políticos, respecto a los enfoques y perspectivas de desarrollo que afirman sustentar las acciones contenidas en el PDM.

3. Fuerzas externas positivas

- ❖ Acompañamiento, apoyo, asistencia y capacitación técnica directa y permanente del Departamento Nacional de Planeación por medio de consultores en campo, a través de la estrategia Sinergia Territorial.
- ❖ Asistencia técnica en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo municipales, de agencias internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD-, y el Banco Interamericano de Desarrollo-BID-.
- ❖ Vínculos de comunicación entre los municipios y las diferentes dependencias del DNP, los cuales se han facilitado con la presencia de consultores del DNP, en el área metropolitana de Bucaramanga y Lebrija.
- ❖ Reglamentación de la asistencia y asesoría de planeación departamental a los municipios en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDM.

4. Fuerzas externas negativas

- ❖ Excesiva instrumentalización de herramientas y mecanismos de seguimiento.
- ❖ La articulación de la sociedad civil representada en los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en el proceso de seguimiento y evaluación al PDM es débil, dándose la participación de los actores sociales principalmente en la fase de formulación del mismo, limitando el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la veeduría y control social de la gestión pública territorial.
- ❖ Desarticulación con la Gobernación del Departamento en el acompañamiento técnico a los municipios en la implementación de sistemas de S&E.
- ❖ Consultores del DNP que apoyan la implementación de la estrategia, tienen conocimientos técnicos en el tema, pero se limitan principalmente

al enfoque de resultados y cuantitativo, que privilegia las orientaciones del DNP, limitando sus aportes en evaluación y análisis de los PDM.

- ❖ Debilidad en la estructura de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo departamental, que en ocasiones limita los avances que puedan tener en este aspecto los municipios.

c) Problemas causales

- ❖ Dinámicas y realidades inherentes al sistema político colombiano.
- ❖ Ausencia de cultura de seguimiento, evaluación y análisis de las intervenciones en la administración pública territorial.
- ❖ Incoherencia entre los enfoques y perspectivas de desarrollo y programas, objetivos y metas que se implementan para dar cumplimiento a los mismos.
- ❖ Debilidad técnica y administrativa para implementar sistemas de seguimiento y evaluación en los PDM.
- ❖ Procesos de seguimiento se efectúan en algunas ocasiones por presión externa, principalmente de entes de control y el DNP.
- ❖ Falta compromiso e interés en algunos actores políticos para desarrollar procesos de seguimiento y evaluación en las intervenciones de la administración pública territorial.
- ❖ Interés de actores políticos principalmente en el cumplimiento de metas y objetivos, sin ningún proceso de evaluación o análisis para la adecuada toma de decisiones.
- ❖ El proceso de seguimiento y evaluación no cuenta con la misma relevancia que la fase de diseño y formulación del PDM.
- ❖ Limitado dimensionamiento de las implicaciones políticas del S&E en la gestión de la administración municipal.
- ❖ Falta de competencia técnicas de funcionarios y contratistas públicos en procesos de seguimiento y evaluación.

5.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROCESO

Reconociendo la importancia de la evaluación, dentro de todos los procesos de intervención en los que se involucra Trabajo Social, en la medida que permite obtener aprendizaje en torno a los diferentes procesos adelantados, que conlleven al mejoramiento de los efectos y resultados esperados, se hace relevante la participación de la profesión-disciplina en procesos de seguimiento, evaluación y análisis a los planes de desarrollo municipal, dadas las implicaciones políticas, económicas y sociales de que tiene éstos instrumentos de planeación local, sobre los habitantes de cada ente territorial; permitiendo así el estudio y análisis crítico reflexivo en torno a los mismos, particularmente en la fase de seguimiento y evaluación, de modo que los aportes que desde Trabajo Social se efectúen, posibiliten el mejoramiento de este proceso dentro de las intervenciones públicas territoriales, permitiendo la toma de decisiones acertadas en la solución de los problemas de los grupos poblacionales a los cuales pretender impactar, y así mismo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de cada municipio.

La participación ciudadana se establece como un pilar fundamental en la elaboración y ejecución de los PDM; en ocasiones se desconoce en los sistemas de seguimiento y evaluación de éstos, el derecho legal de los ciudadanos de realizar control social y veeduría de las acciones públicas en cada ente territorial; por ello, la participación como proceso de gran relevancia para Trabajo Social, se debe analizar y reflexionar, en la medida que permita a los ciudadanos reconocerse como actores de cambio y no simplemente como receptores de ciertos beneficios, bienes y servicios, que puedan recibir en determinadas políticas públicas territoriales.

5.3 OBJETIVOS

5.3.1 Objetivo General. Realizar aportes en torno a los Planes de Desarrollo de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta, principalmente a la fase de seguimiento y evaluación, por medio del análisis crítico-reflexivo de limitantes, problemas y actores que intervienen en el desarrollo de los sistemas de seguimiento y evaluación territorial, que permita el mejoramiento de la acción, las prácticas y el logro de los efectos y resultados esperados en las intervenciones públicas.

5.3.2 Objetivos específicos

- Analizar los enfoques y perspectivas de desarrollo contenidos en los planes de desarrollo de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta, y su coherencia con las prácticas de desarrollo contenidas en los programas, subprogramas y metas que adelanta cada administración municipal para dar cumplimiento a éstos
- Aplicar la Estrategia Sinergia territorial, analizando reflexivamente sus limitantes, ventajas y desventajas, permitiendo dimensionar el proceso de seguimiento y evaluación en la interacción de sus diferentes sistemas y actores dentro de la gestión pública territorial.
- Analizar el rol y la articulación de los actores sociales de cada municipio, en los sistemas de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de Bucaramanga, Piedecuesta y Floridablanca.

5.4 PROCESO METODOLÓGICO DE INTERVENCIÓN

Para el desarrollo de los objetivos propuestos anteriormente, se planteó como proceso metodológico el uso de algunas técnicas de investigación social tanto cualitativas como cuantitativas, las cuales brindaron herramientas para el análisis y estudio de los sistemas de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo municipales, así como, sus actores, contexto, y principales limitantes y desventajas. *“Ello se relaciona con la importancia de recuperar experiencias y a la par reconocer que si bien evaluar no es hacer investigación, en el sentido literal, sin embargo se pueden utilizar recursos metodológicos como sostén en la estructuración del análisis. La investigación busca “saber sobre lo que no se conoce” o busca “saber algo nuevo”; pretende al fin conocimiento. En la evaluación, independientemente del perfil que se adopte sobre ella, se busca saber si el programa o el proyecto obtuvo resultados e impactos y “saber”, si lo que se pretendía obtener, desde la perspectiva de la planificación, fue alcanzado: la transformación de una determinada situación”⁷⁵.*

Tabla 2. Metodología implementada en el proceso de intervención

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TÉCNICAS EMPLEADAS
Aplicación estrategia Sinergia Territorial	<ul style="list-style-type: none"> *Observación participante *Dialogo con expertos *Revisión técnica de indicadores y metas *Análisis de capítulos de seguimiento y evaluación de los PDM
Análisis de enfoques y prácticas de desarrollo contenidas en los PDM	<ul style="list-style-type: none"> *Revisión y análisis contextual de enfoques de desarrollo contenidos en los PDM, en contrastación con sus prácticas. *Análisis de indicadores y metas *Elaboración de reseñas *Construcción de categorías de análisis
Análisis de la articulación de actores sociales al sistema de S&E.	<ul style="list-style-type: none"> *Entrevistas semi-estructuradas *Análisis de procesos participativos para la formulación de los PDM.

Fuente: La autora

⁷⁵ MENDICOA, Gloria Edel. La evaluación social. La fase ausente de la agenda pública. Espacio editorial. Primera edición. Buenos aires. 2006. P. 22.

Dado que la implementación de la estrategia Sinergia Territorial, tenía un enfoque principalmente cuantitativo (metas e indicadores), por el enfoque de la Gestión Pública Orientada a Resultados, el cual guía las intervenciones del Departamento Nacional de Planeación, se buscó desde ciertas técnicas propias de las ciencias sociales y particularmente de la investigación social, como el análisis descriptivo, análisis evaluativo, observación participante, diálogo con expertos y entrevistas semi-estructuradas, analizar aspectos políticos, administrativos, sociales y económicos que influyen directa e indirectamente en los sistemas de seguimiento y evaluación de los PDM, objetivo central de ST.

La observación participante, es definida por Gloria E. Mendicoa, como aquella que permite que el investigador se encuentre en los propios escenarios donde transcurre la vida de aquellas personas y/o grupos con los que se pueda interactuar⁷⁶; en este caso, los actores políticos (secretarios de planeación, funcionarios y contratistas públicos) con los cuales se interactuó, en los diferentes escenarios de las instituciones públicas.

Desde un aporte ético profesional, se quiso trascender la aplicación de la estrategia ST, analizando los enfoques y prácticas de desarrollo de los PDM, así como la articulación de actores sociales a los sistemas de S&E de los mismos, dado que en el diagnóstico se había identificado previamente que existían ciertas incoherencias entre los enfoques y perspectivas de desarrollo que dicen sustentar los PDM y las prácticas (programas, subprogramas, metas y proyectos) que se implementarán para dar cumplimiento a éstos. Para ello, se buscó por medio de la revisión de enfoques y perspectivas de desarrollo, en contrastación con las metas e indicadores planteados para el cumplimiento de éstos, la construcción de categorías de análisis y la elaboración de reseñas, que facilitaran el análisis descriptivo de la coherencia de éstos y el contexto en el cual se originan.

⁷⁶ *Ibíd.* P. 144

Los municipios con los cuales se adelantó el análisis de enfoques y prácticas de desarrollo, así como la articulación de actores sociales, fueron los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta. Aunque la estrategia Sinergia Territorial incluye además de estos municipios a Girón y Lebrija, se eligieron los tres municipios señalados, por razones como el tamaño poblacional, lo cual involucra en las intervenciones públicas a mayor número de personas, por la relevancia que han tenido en el caso de Bucaramanga y Floridablanca sus sistemas de evaluación y seguimiento, y por el interés y compromiso de algunos funcionarios y contratistas públicos de estos municipios que los convirtió en facilitadores claves para el proceso.

Para el análisis de articulación de los actores sociales al sistema de S&E de los PDM, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a Consejeros Territoriales que participaron en los procesos participativos adelantados por los distintos municipios, previo a la formulación de los PDM. *“La entrevista semi estructurada trabaja con una guía de entrevista (especie de cuestionario con preguntas abiertas) que determina los temas, las preguntas para cada tema y el orden en que se van a formular. Desde ese punto de vista, sigue un procedimiento definido de antemano, aunque deja al entrevistador cierta libertad en el proceso de ejecución; por ejemplo, en el uso de la repregunta o en la profundidad y tiempo con el que se aborda cada tema”*⁷⁷.

⁷⁷ RODRIGUEZ SOSA, Jorge; ZEBALLOS, Molvina. Evaluación de proyectos de desarrollo local. Enfoques, métodos y procedimientos. Lima: desco. 2007. P.59

5.5 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN

5.5.1 Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo: Estrategia Sinergia Territorial. El Departamento Nacional de Planeación, particularmente la Dirección de Evaluación de Política de Pública (DEPP), comenzó en el año 2012 el desarrollo de una estrategia institucional para apoyar a los entes territoriales en la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación en sus Planes de Desarrollo Municipales (PDM). Dicha estrategia inició en enero del año 2012, en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y Lebrija con el acompañamiento del consultor, para apoyar el proceso de formulación de PDM monitoreables; es decir, lograr que cada una de las metas de programas o subprogramas, contaran con su respectivo indicador, facilitando la construcción de tableros de control para su posterior monitoreo, seguimiento y evaluación.

Una vez aprobados los planes de desarrollo en cada uno de los municipios, se dio inicio al acompañamiento y asistencia técnica en el diseño, implementación y desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo que faciliten la toma de decisiones a las autoridades locales. En esta fase se desarrolló la práctica académica de trabajo social.

El proceso que se encontraba en la segunda etapa⁷⁸ se inició con el acercamiento a los actores políticos y administrativos, con los cuales se adelantó la estrategia Sinergia Territorial de los municipios de Bucaramanga, Lebrija, Girón, Piedecuesta y Floridablanca, principalmente funcionarios y contratistas públicos responsables del S&E al PDM. El propósito de dicho acercamiento con los actores políticos y administrativos, era conocer los sujetos detrás de este proceso de seguimiento y evaluación, así como sus funciones dentro del mismo, con los cuales se interactuó durante la práctica académica, y a los cuales se buscó apoyar y asistir en la

⁷⁸ La primera etapa fue el proceso de formulación de los planes de desarrollo municipales.

implementación de una estructura que permitiera realizar seguimiento a metas, programas y proyectos, y la evaluación de resultados de cada uno de éstos.

Así mismo, se realizó en el primer mes de inicio del proceso, análisis técnico de metas e indicadores que permitió desarrollar varias actividades, entre ellas elaborar algunas sugerencias de modificación de indicadores al Plan de Desarrollo de Lebrija, dado que a la fecha era el único municipio que no contaba con la aprobación y sanción del mismo. Estas sugerencias fueron entregadas al equipo formulador del plan de desarrollo, las cuales en su mayoría no se tuvieron en cuenta, por factores dentro de la administración local, como la necesidad de entregar en el menor tiempo posible el plan de desarrollo formulado, los propios intereses que se manejan al interior de ella por los diversos actores (políticos, económicos y sociales), entre otros.

Otra de las actividades realizadas al iniciarse el proceso y que permitió el acercamiento y dimensionamiento de esta realidad, fue el análisis de inclusión de indicadores de resultado⁷⁹ de la Batería de indicadores del DNP, en cada uno de los planes de desarrollo de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y Lebrija. En dicha batería se relacionan todos los indicadores de resultado propuestos por Sinergia Territorial (ST), los cuales se articulan a las líneas estratégicas, objetivos e indicadores de resultado del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y demás leyes y políticas nacionales vigentes. Con este ejercicio se buscó conocer qué porcentaje de indicadores de la batería de indicadores del DNP fue incluido en las versiones finales de los PDM, dado que la información recolectada por los entes territoriales debe constituirse en base para hacer seguimiento a políticas públicas nacionales, y en insumo principal en el diseño y formulación de las mismas. De esta manera, las actividades desarrolladas permiten generar información territorial que sirva

⁷⁹ Los indicadores de resultado son aquellos que permiten medir los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención, como consecuencia (directa o indirecta) de la entrega de productos.

para que el gobierno nacional dé cuenta del estado de sus políticas a nivel regional, así como al objetivo de convergencia regional.

Una vez se obtuvo la versión final de cada uno de los planes de desarrollo de los municipios de influencia del proyecto, se realizó el balance técnico de metas e indicadores de los mismos, que tenía como propósito establecer de las metas e indicadores estipulados en los PDM, cuáles de éstas realmente obedecían a las características de resultado, producto⁸⁰ y gestión⁸¹, pues para iniciar la estructura de seguimiento y evaluación al PDM, según la metodología de implementación de la estrategia ST, es indispensable establecer la demanda de metas e indicadores a los cuales se les hará seguimiento, centrándose principalmente en los indicadores de resultado que son los que dan cuenta de cambios en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Esta revisión y análisis permanente de metas, programas e indicadores de los planes de desarrollo municipales, durante el primer mes del proceso de práctica, permitió más allá del acercamiento a dichos instrumentos de gestión pública de los entes territoriales desde su enfoque principalmente cuantitativo y técnico, el cuestionamiento respecto a la incoherencia que se evidenció, presentaban ciertas metas e indicadores en relación a los enfoques de desarrollo que los sustentan. En un primer momento se logró identificar que enfoques como el desarrollo sostenible, el enfoque de género, el enfoque de derechos y la participación ciudadana, se quedaban en lo enunciativo y no lograban trascender a compromisos e intervenciones concretas de la administración municipal frente a los mismos. Por ello, se buscó desde una postura ética de trabajo social, entrar a reflexionar y analizar críticamente la coherencia entre los enfoques que sustentan

⁸⁰ Los indicadores de producto, permiten cuantificar los bienes y servicios (intermedios o finales) producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, así como los cambios generados por esta que son pertinentes para el logro de los efectos directos.

⁸¹ Los indicadores de gestión, hacen referencia a aquellos que permiten cuantificar los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones, procesos, procedimientos, y operaciones realizadas durante la etapa de implementación.

los contenidos en los planes de desarrollo y la articulación de los actores sociales a los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de los mismos, trascendiendo de este modo el proceso de práctica desde los lineamientos contemplados en la aplicación de la estrategia ST. Lo anterior se desarrollará más adelante.

En el proceso de acompañamiento y asistencia a los funcionarios y contratistas públicos de los municipios, se realizó el análisis del capítulo de seguimiento y evaluación (S&E) de los PDM, contemplado en su versión final, que permitió establecer la estructura que se le dio a los sistemas de seguimiento, y las modificaciones incluidas para este proceso en su versión final. Después de esto, se procedió a realizar las respectivas sugerencias y propuestas de modificación o inclusión, según los lineamientos de la Sinergia Territorial para la estructuración de sistemas de S&E.

Algunos de los elementos que fueron analizados dentro de los capítulos de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, se esbozan a continuación:

1. Plan de desarrollo del municipio de Floridablanca

El plan de desarrollo “Primero Floridablanca”, dedica el capítulo V a seguimiento y evaluación, se tuvo en cuenta gran parte de los lineamientos sugeridos por el DNP, y por tanto no hubo modificaciones sustanciales en su versión aprobada. Entre los elementos sugeridos e incluidos se encuentran, la conceptualización, alcance y objeto del proceso de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas; estructura de S&E, con una clara identificación de actores, roles, responsabilidades y compromisos; generación de rutinas, captura de la información y tableros de control.

En los tableros de control, se omitieron elementos importantes a tener en cuenta, como lo son la línea base y la fuente de verificación ya sea nacional o territorial.

Aunque existió un ejercicio de consulta ciudadana para la priorización de las problemáticas poblacionales, en el capítulo de seguimiento y evaluación, falta la priorización de indicadores, en los cuales solo se hace referencia general, *“El Plan de Desarrollo garantizará el seguimiento a todos los indicadores definidos, sin embargo, para los ejercicios periódicos de seguimiento y para la producción de informes se privilegiarán los 45 indicadores trazadores o de resultado correspondientes a los grandes programas del Plan”*⁸².

2. Plan de desarrollo del municipio de Piedecuesta

En el plan de desarrollo de Piedecuesta “El Contrato con la Gente” 2012-2015, fueron incluidos gran parte de los lineamientos sugeridos por el DNP, para la elaboración de este capítulo; contextualización, concepto, objetivos; la estructura de S&E donde se identifica claramente actores, funciones y generación de reportes; el procedimiento para la modificación de metas e indicadores; generación de rutinas, la priorización de indicadores y tableros de control.

Para la versión final del plan de desarrollo se señaló, además, la elaboración organizada de la información por ejes, sectores, programas y subprogramas, *“para poder reorientar y tomar decisiones que generen acciones inmediatas, las cuales permitan avanzar y garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo”*⁸³.

3. Plan de desarrollo del municipio de Lebrija

El capítulo de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo del municipio de Lebrija “Cambio con Igualdad y Justicia Social” 2012-2015, estableció la concepción de seguimiento que tomará para dicho capítulo; se identificó a actores como el Alcalde, Secretaría de Hacienda y Control Interno, pero no especificó en detalle el rol y función que van a desempeñar cada uno de ellos dentro del proceso de seguimiento y evaluación.

⁸² Plan de Desarrollo municipio de Floridablanca “Primero Floridablanca” 2012-2015. P. 133.

⁸³ Plan de Desarrollo municipio de Piedecuesta “El Contrato con la Gente” 2012-2015 p. 174.

Así, en el caso del Alcalde establece “*será el orientador de la planeación en el municipio, presentará los proyectos de acuerdo del presupuesto anual de rentas y gastos, decide sobre la contratación y gestión financiera; igualmente, adoptará la estrategia de seguimiento y evaluación del plan, y es el responsable de los diferentes cambios hechos.*”⁸⁴ La secretaría de Hacienda, será la encargada de preparar los informes, presupuestos y financieros de cada periodo; control interno hará seguimiento a los planes de acción y la elaboración de ser necesario de planes de mejoramiento. El papel activo dentro del seguimiento y evaluación al PDM de Lebríja, es un hecho de resaltar, pues este proceso debe integrar todas las autoridades para toma adecuada de decisiones. La secretaría de planeación se estableció como la responsable “*de la puesta en marcha de la estrategia de seguimiento y evaluación al plan de esta manera es la responsable de la coordinación de los informes de rendición de cuentas y de preparar los mecanismos para rendir cuentas*”⁸⁵.

La ampliación de la estructura de S&E se hace necesaria, permitiendo determinar además de los actores, sus funciones y roles, en la etapa de seguimiento y evaluación específicamente, pues como se encuentra plasmada no es clara en su estructura; además, debe enfatizar la responsabilidad de cada secretaría de despacho en la captura de la información, como se ha evidenciado en otros planes de desarrollo.

En su versión final, se incluyó la priorización de 39 indicadores, procesos de rendición de cuentas 2 veces al año e informes internos de seguimiento semestrales. Aunque en este capítulo se tuvo en cuenta la priorización de indicadores y el proceso de rendición de cuentas, falta establecer la persona y los mecanismos necesarios para la captura, análisis y procesamiento de la

⁸⁴ Plan de Desarrollo del municipio de Lebríja “Cambio con Justicia e Igualdad Social” 2012-2015.

⁸⁵ *Ibíd.* P. 196

información, la ampliación en la estructura de S&E y lo referente al manejo de medios de comunicación para la rendición de cuentas.

4. Plan de desarrollo del municipio San Juan de Girón

En el capítulo IV de evaluación, seguimiento y control del plan de desarrollo del municipio de Girón “Construyo mi ciudad” 2012-2015, se dedicó la primera parte a relacionar el Plan de gobierno y el plan de desarrollo, en el cual no existen aportes relevantes al proceso de seguimiento y evaluación. En la parte final de este capítulo se hizo alusión a elementos de seguimiento y evaluación, como tableros de control, se establecieron los “lunes de concejo” *“como un espacio para discutir el avance y decisiones necesarias para dar un paso más allá de los objetivos conseguidos cada semana”*⁸⁶, se mencionó el uso de los medios de comunicación para informar a la comunidad de las decisiones más relevantes de la administración, y la realización del ejercicio de rendición de cuentas una vez al año. Por sugerencia del equipo de Sinergia Territorial, se decidió adelantar la elaboración de los tableros de control y la priorización de indicadores, elementos que no fueron incluidos en el proceso de seguimiento y evaluación.

Aspectos relevantes dentro de los lineamientos del DNP, como la captura, procesamiento y análisis de la información, estructura de S&E, generación de rutinas, ampliación de información de rendición de cuentas y medios de comunicación, no fueron incluidos en la versión aprobada del plan de desarrollo.

5. Plan de desarrollo municipio de Bucaramanga

El capítulo IV del plan de desarrollo “Bucaramanga capital sostenible”, dedicado a la evaluación y seguimiento del plan, en su versión final aprobada por el concejo, no incluyó elementos diferentes en su estructura de S&E, a los expuestos en la

⁸⁶ Plan de Desarrollo municipio de Girón “Construyo mi ciudad” 2012-2015.

última versión. Solo se hizo mención a la creación del Observatorio de Políticas Públicas “*como un espacio de análisis, sistematización, evaluación, construcción, clasificación y descripción colectiva, de los propósitos, programas, subprogramas e indicadores de resultado con sus respectivas metas*”⁸⁷. De los aspectos relevantes de los lineamientos del DNP incluidos en este capítulo, se destacaron la generación de rutinas en la cual se establecieron los actores, roles y tiempos trimestrales para el seguimiento y evaluación; articulación de secretarías de despacho y énfasis en la realización de informes para ser subidos a la página web del municipio, como base en la rendición de cuentas; la incorporación del organigrama de la estructura de S&E y de tableros de control. Aunque el municipio tuvo en cuenta varias de las sugerencias dadas por el equipo de Sinergia Territorial en los tableros de control, hizo falta la priorización de los indicadores (que es un ejercicio principalmente político), la identificación de los canales de verificación de información y procedimientos para la identificación de metas e indicadores y un mayor énfasis en el uso de la información para el desarrollo de los ejercicios internos de toma de decisiones.

Dentro de la metodología de implementación de la estrategia ST se crearon instrumentos pedagógicos que facilitaron el manejo de los compromisos del plan de desarrollo, así como de los indicadores definidos para la medición. Estos instrumentos fueron: la *ficha de indicadores* y la *ficha de programas*. La ficha de indicador pretendía facilitar el registro de la información básica y los resultados históricos de un indicador que mide el avance en el cumplimiento de las metas del PDM. Por su parte, la ficha de programa busca resumir la ejecutabilidad del PDM, mejorar lectura y manipulación del plan, por parte de cada secretario o responsable. Adicionalmente, este tipo de ejercicio permite obtener una información completa y de mejor calidad que sea útil para el proceso de monitoreo

⁸⁷ Plan de desarrollo municipio de Bucaramanga, “Bucaramanga capital sostenible” 2012-2015. P. 158.

y seguimiento del PDM. Estos instrumentos fueron compartidos con cada uno de los municipios, realizando ejemplos de estas fichas con cada uno de los PDM.

Se debe mencionar que estos instrumentos pedagógicos no fueron tenidos en cuenta en ninguno de los municipios, pues si bien facilitan el manejo y uso de la información, fueron vistos por los actores administrativos como un trabajo adicional y no como herramientas útiles para el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación.

A medida que se interactuó con los funcionarios y contratistas públicos, técnicas como la observación participante y el diálogo con expertos, permitieron como se hizo mención con antelación, un acercamiento y dimensionamiento de dinámicas propias de la administración pública territorial, que llevaron a determinar aspectos que dificultaron tanto la implementación de la estrategia ST, como la estructuración de sistemas de S&E en los PDM. Estos son entre otros:

- La ausencia de una formalización con la Gobernación y las Alcaldías municipales en el momento de inicio de implementación de la estrategia Sinergia Territorial ha sido un factor crítico, por cuanto las opciones de exigibilidad de compromisos a los entes territoriales se ve disminuida por la carencia del establecimiento de dichos acuerdos o convenios interinstitucionales. Se evidencia una débil articulación de la gobernación departamental en el proceso de acompañamiento técnico a los municipios y por momentos la estrategia de Sinergia Territorial es presentada como duplicidad del papel que corresponde a las secretarías de planeación departamentales.
- La vinculación del Alcalde Municipal como máxima autoridad dentro de la administración del ente territorial es débil, lo que se convierte en un obstáculo para lograr que los sistemas de seguimiento y evaluación en el municipio, se transformen en instrumentos de gestión pública, puesto que

en algunos municipios el Alcalde no dimensiona la implicaciones técnicas y las ventajas políticas de este proceso dentro de su administración.

- Lograr el establecimiento de rutinas de seguimiento y evaluación, es un proceso que se ha dificultado en algunos municipios, principalmente por la débil cultura de S&E que se presenta dentro de las administraciones municipales y la inexistencia de este tipo de prácticas en el pasado.
- Existen falencias técnicas y desconocimiento por parte de algunos de los funcionarios públicos y contratistas sobre el proceso de seguimiento y evaluación.

Lo anterior, para hacer mención a las principales dificultades que fueron identificadas en los sistemas de seguimiento y evaluación en relación a la implementación de la estrategia ST, pero existen elementos y actores dentro de los mismos, que no deben ser desestimados, puesto que pueden llegar a dificultar o limitar la estructuración de sistemas de S&E en los entes territoriales, en razón a que los PDM se encuentran determinados por un ambiente que los permea y los determina, llámese éste, sistema político, sistema social, sistema económico o sistema cultural; pues tanto en la formulación, en la ejecución, como en la evaluación y análisis de la política pública, están en juego los intereses del sistema político o régimen político, el sistema administrativo y los intereses de la fuerzas sociales, como lo afirma Carlos Salazar.

Gráfico 1. Sistemas que determinan el seguimiento, evaluación y análisis de los Planes de Desarrollo Municipales



Fuente: La autora

En razón de lo anterior, vale la pena mencionar algunos de los aspectos que más se destacaron dentro del proceso de reflexión en torno al proceso de seguimiento y evaluación de los PDM, y cómo interactúan en éste, el sistema político, sistema social y sistema administrativo, así como sus diferentes actores, mostrando la gran brecha que siempre ha existido, entre los objetivos (generalmente establecidos por actores políticos) y los resultados, detrás de los que se encuentran principalmente quienes ejecutaron dichos objetivos, funcionarios y contratistas públicos (actores administrativos).

Aspectos técnicos:

- ✚ En algunos municipios los instrumentos empleados para el monitoreo y seguimiento a los PDM, dan cuenta principalmente del presupuesto ejecutado,

y no alcanza un nivel de detalle que permita determinar el avance de proyectos y contratos adelantados para el cumplimiento de las metas trazadas.

- ✚ La memoria institucional y las bases estadísticas, de algunos entes territoriales, se convierten en un obstáculo para el proceso de monitoreo y seguimiento al PDM, en algunas ocasiones por la ausencia de ésta y en otras por su bajo nivel de desagregación.
- ✚ Excesiva instrumentalización de formatos de reporte de información de algunos entes de control o instituciones del orden nacional para el seguimiento a determinadas leyes o políticas nacionales vigentes.
- ✚ Bajas competencias técnicas y desconocimiento de este proceso, de ciertos funcionarios y contratistas públicos responsables del seguimiento y evaluación de los PDM en cada administración municipal.
- ✚ El tratamiento de los datos e información obtenida en el monitoreo y seguimiento, en ocasiones no llegan hasta la evaluación y análisis para la toma de decisiones; los procesos de análisis en los PDM, son casi inexistentes, o se limitan a la creación de observatorios de políticas públicas, pero éste no logra integrarse al proceso de gestión pública territorial.
- ✚ Los funcionarios públicos contratados para la fase de S&E al PDM, en algunos municipios no son quienes participaron en el diseño y formulación del mismo, circunstancia que afecta el proceso de seguimiento y evaluación.
- ✚ Subutilización de herramientas informáticas para el monitoreo y seguimiento en la ejecución del PDM.

Aspectos políticos/decisionales:

- ✚ Enfoque centrado principalmente en la realización y en los logros, materializados más bien en parámetros *eficientistas*⁸⁸.

⁸⁸ MENDICOA, Gloria E. La evaluación social. La fase ausente de la agenda pública. Espacio Editorial. Buenos Aires. Primera Edición. 2006. P. 20.

- ✚ Interés principalmente en la ejecución de proyectos para el cumplimiento de metas, sin ningún proceso de evaluación o análisis de las mismas, que permita el mejoramiento de las intervenciones de los entes territoriales.
- ✚ Fenómenos clientelistas y burocráticos, inherentes al sistema político.
- ✚ Falta mayor atención e interés al seguimiento y evaluación de los PDM en las administraciones territoriales.
- ✚ Desarticulación de la sociedad civil, representada en los Consejos Territoriales de Planeación, del proceso de seguimiento y evaluación a los PDM, desconociendo su deber y derecho de control social y veeduría a las intervenciones de los municipios.
- ✚ En la mayoría de actores políticos no existe un dimensionamiento de las implicaciones políticas de la evaluación de los PDM, principalmente desde el Alcalde municipal y secretarías de las diferentes dependencias.
- ✚ Desarticulación con la Gobernación del Departamento en el acompañamiento técnico a los municipios en la implementación de sistemas de S&E.

Aspectos administrativos/gerenciales

- ✚ Falta definir instancias, responsables y roles para el proceso de seguimiento y evaluación de los PDM.
- ✚ Débil establecimiento de rutinas de seguimiento y evaluación de las intervenciones contempladas en el PDM, que faciliten su análisis para la toma adecuada de decisiones
- ✚ En algunos municipios no se dispone de personas dedicadas exclusivamente al proceso de S&E, lo que hace que “el día a día” dentro de las administraciones públicas desgaste a sus funcionarios y contratistas, y así al S&E no se le da la relevancia que debe tener.

5.5.2 Análisis de los enfoques y prácticas de desarrollo contenidas en los PDM. El análisis de los enfoques y prácticas de desarrollo en los PDM, se realizó con los planes de desarrollo del periodo 2012-2015 de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta. Para el análisis descriptivo de cada uno de los planes de desarrollo, se establecieron categorías de análisis, planteadas en una matriz que facilitó el análisis de los mismos.

Plan de desarrollo “Bucaramanga capital sostenible 2012-2015”

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	PLAN DE DESARROLLO BUCARAMANGA CAPITAL SOSTENIBLE
Contexto en el cual se origina	<ul style="list-style-type: none"> -Altos índices de informalidad. -Designación de Bucaramanga como capital sostenible. Programa promovido por el BID y FINDETER. -Problemáticas en movilidad, infraestructura y seguridad de la ciudad. -Manejos inadecuados de presupuesto del municipio en anteriores administraciones.
Objetivo del plan de desarrollo	<p><i>“Generar bienestar colectivo, bajo los principios de equidad y sostenibilidad social, aumentando la capacidad de gestión administrativa y planificación, direccionando la inversión pública en aquellas áreas o sectores claves, de la mano con un compromiso social de los agentes involucrados en el desarrollo, para alcanzar la ciudad sostenible que todos queremos, próspera, con equilibrio social, ética y culta, donde todos los Bumanguenses disfruten de bienestar y calidad de vida. Así como Promover acciones afirmativas e inclusivas que contribuyan a disminuir las necesidades básicas insatisfechas, que afectan a parte de la población Bumanguesa como estrategia efectiva para la erradicación de la pobreza extrema.”⁸⁹</i></p>
Enfoques de desarrollo que lo sustentan	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo sostenible -Enfoque diferencial -Objetivos de Desarrollo del Milenio
Ejes/dimensiones estratégicos del PDM	<ol style="list-style-type: none"> 1.Sostenibilidad social y económica 2. Sostenibilidad ambiental, cambio climático y ordenamiento territorial. 3.Sostenibilidad urbana 4.Sostenibilidad fiscal y gobernanza
Procesos participativos previos a la	Plan para la concertación comunitaria del PDM

⁸⁹ PLAN DE DESARROLLO BUCARAMANGA CAPITAL SOSTENIBLE 2012-2015. P. 21.

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	PLAN DE DESARROLLO BUCARAMANGA CAPITAL SOSTENIBLE
formulación del PDM.	
Principales sectores de inversión	-Sostenibilidad social y económica 57% de recursos de inversión. -Sostenibilidad urbana (movilidad e infraestructura) 38% de recursos de inversión.

El plan de desarrollo “**Bucaramanga capital sostenible 2012-2015**”, surge del plan de gobierno por el que fue elegido el Alcalde Luis Francisco Bohórquez, basado en su enfoque “*lo social es vital*”, el cual establece la *superación de políticas asistencialistas y creación de espacios para el desarrollo de grupos en condición de vulnerabilidad con políticas públicas integrales que realmente mejoren las condiciones de vida*⁹⁰, como una de sus principales apuestas para la ciudad de Bucaramanga. El plan de desarrollo se sustenta principalmente en el desarrollo entendido como sostenibilidad social, económica, fiscal, ambiental, urbana y de gobernanza, donde se evidencia una perspectiva de desarrollo desde el enfoque de desarrollo sostenible. Adicionalmente, enfatiza en el ser humano, en los principios de equidad y satisfacción de necesidades básicas, desde un enfoque de desarrollo humano que promueve las capacidades de la población para quienes dirigen sus intervenciones.

En el objetivo se evidencia que el desarrollo es entendido como el bienestar colectivo, sustentado en principios de equidad y sostenibilidad social; ésta sostenibilidad como perspectiva de desarrollo que sustenta el plan de desarrollo, se basa en cuatro dimensiones: sostenibilidad social y económica (empleo, seguridad, salud, educación, deporte y cultura), sostenibilidad ambiental (medio ambiente y ordenamiento territorial), sostenibilidad urbana (movilidad e infraestructura) y sostenibilidad fiscal y gobernanza (administración eficiente y participación ciudadana)⁹¹.

⁹⁰ BOHORQUEZ, Luis Francisco. Plan de gobierno 2012-2015. Bucaramanga en la senda del equilibrio social. P. 22.

⁹¹ *Ibíd.* P. 21

Desde el enfoque de desarrollo del municipio de Bucaramanga, se establece que se seguirá trabajando de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la lucha contra la pobreza, atendiendo población “pobre y vulnerable”, enfatizando en población en situación de desplazamiento forzado, en condición de discapacidad y población del sector rural, acciones las cuales se adelantarán desde el enfoque de derechos y diferencial⁹².

Al revisar el Plan de desarrollo de Bucaramanga 2012-2015, se evidencia que en el *eje de sostenibilidad social y económica*, existe una atención diferencial a la población en comparación con el Plan de desarrollo “Bucaramanga Empresa de todos” 2008-2011; algunos de los programas del primero buscan más allá de otorgar ayudas, promover estrategias para garantizar mejoras en las condiciones de vida de determinados grupos poblacionales. Un ejemplo de esto, son las metas establecidas para la atención de la población en condición de discapacidad, donde se estipularon metas en relación al mejoramiento de vivienda, vinculación de organizaciones públicas y privadas, estrategias de comunicación y educación destinadas a promover el respeto a la diferencia y la inclusión social. Así mismo, el adulto mayor como población que se encuentra en gran porcentaje en situación de pobreza⁹³, se determinaron varias metas para brindarles atención integral, más allá de ayudas nutricionales o económicas.

Dado que uno de los enfoques de este plan de desarrollo es la lucha contra la pobreza, es relevante que para la población de la tercera edad, haya metas que propendan por su atención. En contraste, la población en situación de desplazamiento forzado, la cual se establece como de atención prioritaria en la lucha contra la pobreza y de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, si bien presenta metas desde el enfoque de derechos, procesos de organización, y apoyo a las víctimas del conflicto armado, indicadores y metas

⁹² PLAN DE DESARROLLO BUCARAMANGA CAPITAL SOSTENIBLE 2012-2015. 21.

⁹³ *Ibíd.* P. 43.

como educación, mejoramiento de vivienda y mayor apoyo en proyectos productivos, se quedan cortos para la gran demanda de estos derechos de la población en situación de desplazamiento. Lo que evidencia un débil compromiso con esta población y la lucha contra la pobreza, puesto que gran parte de la población en situación de desplazamiento forzado se encuentra en situación de pobreza y extrema pobreza.

La población rural, la cual se estableció también como población prioritaria para la lucha contra la pobreza, se estipularon principalmente dos metas de resultado, una de ellas en relación directa con la mejora de las condiciones de vida de la población campesina, “*disminuir al 30% el índice de necesidades básicas insatisfechas*”⁹⁴, y otra meta de resultado en relación a la sostenibilidad ambiental, *conservar y proteger el 100% de las recargas hídricas del municipio*⁹⁵; esto refleja que para la atención a la población rural se tuvo en cuenta la importancia de lograr el equilibrio entre mejora de la calidad de vida de los grupos poblacionales para quienes se dirige la acción (sostenibilidad social), y la conservación del medio ambiente y principalmente de las fuentes hídricas tan fuertemente amenazadas en nuestra región (sostenibilidad ambiental). Pero aún así no existen intervenciones puntuales que redunden en mejores condiciones de vida para la población rural.

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) y la atención a la mujer, fueron relevantes desde el enfoque de sostenibilidad social y el enfoque diferencial en que se basa el plan de desarrollo “Bucaramanga capital sostenible”. La atención integral a la mujer y equidad de género se encuentra como uno de los subprogramas en los cuales se hace especial énfasis en estrategias para vincular y atender a las mujeres a quienes les han sido vulnerados sus derechos; así como su vinculación a proyectos para la generación de ingresos, hecho que se refleja en la meta de producto: *capacitar a 5.900 mujeres en habilidades para el empleo, proyectos*

⁹⁴ PLAN DE DESARROLLO BUCARAMANGA CAPITAL SOSTENIBLE 2012-2015. P 119.

⁹⁵ *Ibíd.* P. 119.

*productivos sostenibles, desarrollo empresarial, alfabetización digital y apropiación de las nuevas tecnologías de la información, derechos, participación políticas, liderazgo, competencias artísticas y culturales que exalten la diversidad y representación de las mujeres con enfoque diferencial*⁹⁶. En cuanto a los NNA las metas están orientadas principalmente a atender problemáticas como el trabajo infantil y el maltrato infantil, la atención diferencial a NNA en condición de discapacidad y pertenecientes a minorías étnicas, lo cual refleja intervenciones desde el enfoque diferencial, sustento también del enfoque de desarrollo de este PDM.

El eje de sostenibilidad ambiental, cambio climático y ordenamiento territorial, es la dimensión ambiental del plan de desarrollo, a la cual se le ha dado una alta prioridad, desde la gestión integral del riesgo, estrategias pedagógicas como el día sin carro, control a contaminación del aire, conservación de áreas de recarga hídrica del municipio, entre otros. Aún así, siendo éste el enfoque que sustenta el plan de desarrollo en mención, las realidades propias de nuestro contexto exigen mayor compromiso con la sostenibilidad del medio ambiente, el cual se encuentra gravemente amenazado por proyectos de minería, el acelerado crecimiento de la construcción en el Área Metropolitana de Bucaramanga, incluso la falta de conciencia ciudadana en torno a la protección del medio ambiente.

Indicadores como control a la calidad del agua (de gran importancia por la amenaza de proyectos mineros en lugares desde donde se abastece de agua la ciudad de Bucaramanga), tasa de tratamiento de aguas residuales, soluciones con modelos de manejo de los residuos sólidos diferentes o sistemas de aprovechamiento, porcentaje de área de reserva protegida antes que reforestada, están ausentes en este PDM. Así mismo, la importancia de procesos que incentiven en la ciudadanía el cuidado y compromiso con el medio ambiente, pues diariamente los pobladores de la ciudad también causan daños ambientales.

⁹⁶ *Ibíd.* P. 53.

Dentro de las intervenciones destinadas a la sostenibilidad ambiental y el cambio climático del municipio se estableció: “*se hace necesario desarrollar acciones gubernamentales complementarias que le aporten a la sostenibilidad; entre ellas: (i) Reducir la emisión de gases de efecto invernadero que están afectando la estabilidad ecológica del planeta, (ii) Garantizar la disposición adecuada de residuos sólidos y líquidos urbanos, (iii) Mejorar el paisaje urbano considerando el proceso de ordenamiento y resaltando su atractivo (iv) Promover una nueva cultura ambiental en los ciudadanos...*”⁹⁷.

Para la reducción de gases de efecto invernadero no se evidencian acciones como el control a las quemas realizadas en las industrias a los alrededores de la ciudad, las cuales son altamente contaminantes, el control a los buses de servicio público, los cuales en ocasiones no realizan el proceso de revisión de gases adecuadamente. Igualmente, la disposición adecuada de residuos sólidos, necesita mayor atención e inversión, pues hasta la fecha no se le ha dado solución al problema de definición del lugar para la disposición final de residuos sólidos, en el que un nuevo sistema de aprovechamiento de estos, puede reducir el impacto negativo en el medio ambiente.

Lo anterior permite determinar que aunque el desarrollo sostenible es el principal enfoque que sustenta este PDM, el mismo evidencia un débil compromiso por parte de la administración local en temas como la calidad del agua, disposición final y tratamiento de residuos sólidos, mejoramiento de la calidad del aire, la reducción de gases de efecto invernadero, entre otros. Esto obedece tal vez, a que la determinación del enfoque de desarrollo sostenible estuvo influenciada en la formulación de este plan de desarrollo, por entidades externas, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el cual, la administración local debió someterse a ciertos lineamientos previamente establecidos para ser incluidos en el

⁹⁷ PLAN DE DESARROLLO BUCARAMANGA CAPITAL SOSTENIBLE 2012-2015. P 101.

proyecto del BID de ciudades sostenibles, sin que ésto significara una apropiación de este enfoque de desarrollo en las intervenciones públicas en el municipio.

En este sentido se encuentra cierta incoherencia entre el enfoque de desarrollo sostenible de este PDM y los programas, subprogramas, proyectos y metas que se implementarán para responder a un proceso amplio de problematización de la relación, entre naturaleza y la sociedad. Ello permite concluir que este enfoque de desarrollo, no obedeció a un proceso que partiera del reconocimiento del contexto social, político, ecológico y económico de la ciudad de Bucaramanga, sino a lineamientos de instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo “BID”, dentro del proyecto de ciudades sostenibles para obtener recursos del BID y créditos de FINDETER, con parámetros establecidos a los cuales se debieron acomodar como la inclusión de un enfoque de desarrollo, sin mayor compromiso por parte de los actores políticos.

Lo anterior se evidencia también en los recursos de inversión, de los cuales solo se destinó el 3% del presupuesto para la dimensión de sostenibilidad y cambio climático. *También el gasto —como elemento de tipo restrictivo— incide fuertemente sobre la política. El hecho de que haya o no disponibilidad de recursos es un elemento fundamental asociado con la importancia que se le quiera dar a la política, y obviamente, tal importancia se da en relación directa con el volumen de gasto; en otros términos, la disponibilidad se relaciona estrechamente con la tipología de la política*⁹⁸.

El plan de desarrollo *Bucaramanga capital sostenible 2012-2015*, cuenta con intervenciones relevantes de sostenibilidad social desde el enfoque diferencial, y siendo el desarrollo sostenible el enfoque central de las acciones locales, se evidencia la falta de compromiso con dicho enfoque que sustenta el modelo de desarrollo que aquí se propone, pues la realidad y la dinámica social, económica,

⁹⁸ SALAZAR, Vargas Carlos. Políticas públicas y Think tanks. Bogotá D.C. 2009 P. 221

ecológica, natural y política del contexto exige mayor compromiso y control en lo referente al medio ambiente, para que este enfoque tenga cambios reales en la población, más allá del gran discurso de desarrollo sostenible que este plan de desarrollo propone.

Plan de desarrollo primero Floridablanca 2012-2015

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	PLAN DE DESARROLLO PRIMERO FLORIDABLANCA
Contexto en que se origina el plan de desarrollo	-Escándalos de corrupción e inestabilidad en los gobiernos anteriores. -Crisis de credibilidad en las autoridades locales. -Énfasis en participación ciudadana, como estrategia para recuperar la confianza en la administración de Floridablanca. -Apoyo de instituciones internacionales como el PNUD en la formulación del plan de desarrollo.
Objetivo del plan de desarrollo	<i>“Eleva la calidad de vida de la población mediante procesos integrales de construcción de Municipio que garanticen la cohesión y la inclusión social, así como el ordenamiento del territorio con enfoque de sostenibilidad y equidad, donde el desarrollo económico local proyecte a Floridablanca como el corazón del Área Metropolitana.”⁹⁹</i>
Enfoques de desarrollo que lo sustentan	-Desarrollo sostenible -Enfoque diferencial -Enfoque de equidad
Ejes estratégicos del PDM	-Eje de desarrollo sostenible: ciudadanía sostenible. -Eje de desarrollo social, cultural y económico: ciudadanos competitivos. -Eje de desarrollo político administrativo: ciudadanos que gobiernan
Procesos participativos previos a la formulación del PDM.	Consulta ciudadana - Priorización de las problemáticas poblacionales.
Principales sectores de inversión	-Eje de desarrollo social, cultural y económico: 64% del presupuesto de inversión ¹⁰⁰ . -Eje de desarrollo ambiental: ciudad sostenible: 34% del presupuesto de inversión.

⁹⁹ PLAN DE DESARROLLO PRIMERO FLORIDABLANCA 2012-2015. P 18.

¹⁰⁰ *Ibíd.* P. 125

El plan de desarrollo *Primero Floridablanca 2012-2015*, se formula en un contexto político y social en el que Floridablanca ha atravesado graves casos de corrupción en administraciones pasadas, lo cual ha generado inestabilidad en el gobierno local y poca credibilidad en las instituciones municipales. De esta realidad, surge el interés del Alcalde Néstor Díaz Barrera de enfatizar en los procesos de participación ciudadana, con los cuales se realizó un trabajo de gran convocatoria en momentos previos a la formulación del PDM, permitiendo la interlocución y vinculación de diversos actores sociales de Floridablanca.

Este PDM establece las perspectivas de desarrollo las cuales sustentan dicho plan, desde los enfoques de desarrollo sostenible y en la equidad social. Partiendo de ésta perspectiva de desarrollo, se determinan tres componentes estructurales del plan de desarrollo, **ciudadanía sostenible**: ambiental; **ciudadanos competitivos**: social, cultural y económico, y **ciudadanos que gobiernan**: político administrativo. En el plan plurianual de inversiones por ejes de desarrollo y programas, evidencia la asignación principal de presupuestos que tendrá el eje de ciudadanos competitivos y desarrollo ambiental.

El eje de *ciudadanía sostenible*, se sustenta desde el enfoque de desarrollo sostenible, el cual busca garantizar la sostenibilidad del territorio en el mediano plazo, enfatizando en el uso del suelo, la socialización del espacio público, la generación de vivienda saludable y segura, la provisión de servicios y equipamientos e infraestructura¹⁰¹.

En relación a la política de medio ambiente natural, se estipuló como acción prioritaria los programas de medio ambiente y recursos naturales renovables, gestión de riesgo de desastres y ordenamiento territorial. A diferencia del plan de desarrollo de Bucaramanga que establece también como uno de sus enfoques el desarrollo sostenible, en Floridablanca se incorporan programas que reflejan

¹⁰¹ *Ibíd.* P. 23.

mayor relevancia ambiental en el plan de desarrollo. Se incluyen indicadores que dan cuenta de las fuentes de recursos hídricos protegidas, del monitoreo a la calidad del agua, de sistemas para el aprovechamiento de material reciclable, y un elemento muy importante, la vinculación de la ciudadanía en procesos de formación en cultura para el manejo y uso eficiente de los recursos naturales, lo que evidencia un mayor compromiso en apostarle a procesos de sostenibilidad ambiental, en el que además de los actores políticos y entidades competentes, se debe buscar involucrar también a la población del municipio en la protección y cuidado del medio ambiente.

De estas intervenciones, dan cuenta los subprogramas del eje de desarrollo ambiental: gestión integrada del recurso hídrico, en el cual se establecen varias metas para la protección de las fuentes hídricas; educación y formación para la protección, manejo y uso eficiente de los recursos naturales, donde se establece la estrategia *bono verde*, como una medida para incentivar la separación de residuos sólidos en la fuente, además de buscar la formación de población en edad escolar y líderes promotores y veedores ambientales.

El enfoque de desarrollo sostenible en el Plan de desarrollo de Floridablanca, contempla importantes estrategias y programas en relación al medio ambiente y los recursos renovables, lo que refleja que esta perspectiva sin tener todo el compromiso que exige el contexto ecológico y social del municipio, frente a determinados problemas ambientales, logra proponer ciertas intervenciones oportunas, en lo referente al cuidado y protección de las fuentes hídricas, la gestión y aprovechamiento de los recursos sólidos, y principalmente la vinculación de la población del municipio, en procesos de formación cultural para el cuidado, manejo y uso eficiente de los recursos naturales. En contraste con el presupuesto asignado en el PDM de Bucaramanga, para el eje de desarrollo sostenible, que solo era del 3%, en éste se asigna una inversión del 34%, evidenciando la importancia que se le da al desarrollo sostenible en este PDM.

El eje de *ciudadanos competitivos* es la apuesta social del plan de desarrollo, dentro del cual se establecen criterios de atención como la protección de derechos y generación de oportunidades con enfoque diferencial. *Para este nuevo cuatrienio, la administración municipal de Floridablanca asume como una de sus prioridades la incorporación de metas e indicadores precisos que conduzcan al fortalecimiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos, construyendo una línea de base que le permita proyectar al Municipio hacia el 2015 con una amplia mirada de Derechos, Inclusión, Diversidad, Equidad y Generación de Oportunidades para hombres y mujeres florideños*¹⁰².

En cuanto al enfoque de equidad se evidencian programas y metas que buscan promover tanto oportunidades de acceso a vivienda de interés social y prioritario, como la disminución en la brecha de participación laboral femenina. Al igual, se evidencian programas como desarrollo rural y asistencia técnica¹⁰³, los cuales buscan atender a la población rural, que históricamente se encuentra en situación de inequidad, frente a la población urbana que goza de mejores condiciones de vida.

El enfoque diferencial tuvo relevancia dentro de la formulación del PDM, en cuanto se crearon subprogramas con sus respectivas metas para atender a ciertas necesidades específicas de la población discapacitada, la tercera edad, habitante de calle, minorías étnicas, población de víctimas, población rural, entre otros. Se evidencia diferencias en la atención de algunos grupos poblacionales sobre otros, en aspectos como, educación, salud, deporte (por ejemplo, para la población rural se enfatiza en aspectos educativos, mientras que para la población de la tercera edad o discapacitada, se prevén acciones orientadas al deporte y la recreación). En general, las metas se plantean desde un enfoque que reconoce las diferencias y desde allí, realiza sus intervenciones.

¹⁰² *Ibíd.* P. 24

¹⁰³ PLAN DE DESARROLLO PRIMERO FLORIDABLANCA 2012-2015.

También se observa que este plan de desarrollo refleja cierta coherencia entre el diagnóstico que se origina de cada uno de los sectores y ejes estructurales, pues muchas de las problemáticas identificadas por la población del municipio de Floridablanca, quedaron reflejadas en diferentes metas del PDM. Caso diferente del plan de desarrollo de Bucaramanga, en el cual se identificaron problemáticas en ciertos sectores en el diagnóstico participativo, pero éstas no se tradujeron en programas o metas para dar solución a las mismas o su compromiso es muy débil y no ofrece intervenciones que permitan dar solución a los problemas previamente identificados.

Desde la perspectiva de equidad, la cual también sustenta el PDM, existen varios programas que logran desde un enfoque diferencial, generar mejores condiciones de vida para los diversos grupos poblacionales, como programas de desarrollo urbanístico y promoción de viviendas de interés social y prioritario, protección y promoción del empleo y desarrollo rural. Pero también, desde este enfoque de equidad y generación de oportunidades se deben promover programas que incluyan a la población joven, en situación de desplazamiento, vendedores informales, madres cabeza de familia, entre otros, con enfoque diferencial, permitiendo que estas poblaciones con dificultades en la generación de oportunidades, se logren vincular a procesos que garanticen su estabilidad económica y formación para el trabajo, y así obtener un enfoque de equidad con mayor compromiso, puesto que estos grupos poblacionales fuertemente afectados por la situación de pobreza y extrema pobreza no se encuentran presentes en las propuestas del plan de desarrollo.

El eje *ciudadanos que gobiernan*: político y administrativo, es la apuesta del Alcalde municipal por recuperar la confianza y credibilidad en la clase política de Floridablanca, orientada principalmente a superar la inestabilidad política en que se ha visto involucrada el municipio, como se mencionó anteriormente. Las estrategias de participación ciudadana que fueron desarrolladas para la

formulación del PDM, tuvieron gran acogida entre los habitantes del municipio, en razón al número de personas y diversidad de sectores y grupos poblacionales que se vincularon en las diferentes mesas de trabajo, las cuales más adelante serán analizadas con mayor detalle.

Plan de desarrollo de Piedecuesta el Contrato con la gente 2012-2015

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	PLAN DE DESARROLLO EL CONTRATO CON LA GENTE
Contexto en que se origina	<ul style="list-style-type: none"> -Creciente interés en recursos naturales del municipio principalmente, recursos hídricos. -Aumento de proyectos urbanísticos como centros de formación universitaria (parque tecnológico Guatiguará), zona franca hospitalaria y construcción de viviendas. -Dificultades de movilidad por deficiencias en la red vial urbana y rural, ocasionados por falta de mantenimiento y afectaciones de la ola invernal; y deterioro y déficit de las infraestructuras deportivas, culturales, educativas, de servicios públicos, sociales y económicas.
Objetivo del plan de desarrollo	No se estableció objetivo
Enfoques de desarrollo que lo sustentan	<ul style="list-style-type: none"> -Enfoque de derechos -Perspectiva de género -Objetivos de desarrollo del milenio
Ejes/dimensiones estratégicos del PDM	<ul style="list-style-type: none"> -Eje: transparencia para el buen gobierno -Eje: participación y cultura ciudadana -Eje: ciudad sustentable
Procesos participativos previos a la formulación del PDM.	Consejos comunitarios: sector rural, urbano y población infantil.
Principales sectores de inversión	En este PDM, no se encontró el presupuesto de inversión por eje para el periodo de gobierno.

El plan de desarrollo de Piedecuesta El Contrato con la gente 2012-2015, se formula en un contexto importante para el desarrollo económico del municipio, por los proyectos en ciencia, salud y vivienda que se están adelantando, constituyéndose en elementos dinamizadores de la economía del municipio. Adicionalmente, la riqueza hídrica en cantidad y calidad de Piedecuesta, lo colocan en ventaja frente a los demás municipios, y lo enfrentan al reto de proteger sus reservas hídricas más allá de los intereses económicos del agua como oportunidad competitiva. Esta realidad refleja el dimensionamiento del

desarrollo sostenible desde la lógica del crecimiento económico; como se había hecho mención anteriormente, *el panorama de la dimensión ambiental del desarrollo no es esperanzadora, pues la escuela neoclásica encontró la forma de incluir la naturaleza, entendida para el efecto como una fuente de recursos para la producción de bienes y de servicios, dentro de la lógica del mercado y del sistema de precios, al punto que casi nada la diferencia de otros insumos y que también a ella le aplica, dentro de una lógica ‘perversa’, el principio de escasez, toda vez que mientras más degradados se encuentren los ecosistemas más escasos serán sus rendimientos y, por tanto, más valiosos sus aportes, encontrando la forma de tasar en precios de mercado los distintos modos de vida del planeta*¹⁰⁴.

El PDM de Piedecuesta ha sustentado su propuesta desde tres enfoques o perspectivas de desarrollo, *los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la promoción y respeto por los derechos humanos y la perspectiva de género.*

En cuanto a los derechos humanos, se manifiesta el compromiso de trabajar durante el periodo de gobierno por cada uno de éstos; así mismo se establece que: *se velará por el respeto no interviniendo en áreas específicas de la vida individual, los cuales se garantizarán adoptando las medidas necesarias para lograr su satisfacción en la población y asegurando la prestación de determinados servicios. Así mismo su protección y prevención se dará a través de la generación de empleo y de señalar el papel del núcleo familiar como espacio clave para fomentar la convivencia pacífica*¹⁰⁵. Este concepto de derechos humanos en el plan de desarrollo de Piedecuesta es curioso, pues como se encuentra establecido, se está desconociendo que los derechos humanos se basan en el respeto a la dignidad inherente a todas las personas oponiéndose a todas aquellas

¹⁰⁴ PEÑA, Forero Enrique. Carácter socio-histórico del desarrollo. En: Discursos y prácticas del desarrollo globalocal. Universidad del Cauca. Popayán. 2006. P. 22. En línea 2012. [Citado en Agosto 2012]. Disponible en:

http://www.unicauca.edu.co/porik_an/imagenes_5tienda/DESARROLLO.pdf

¹⁰⁵ PLAN DE DESARROLLO DE PIEDECUESTA “CONTRATO CON LA GENTE 2012-2015. P 27.

acciones o inacciones que atenten contra esta dignidad, que va mucho más allá de velar por el respeto no interviniendo en áreas específicas de la vida individual como lo manifiestan en este PDM. Además, los medios para garantizar los derechos humanos, se toman como la satisfacción de necesidades y la prestación de servicios, una concepción muy limitada de lo que implica la promoción y respeto de los derechos humanos.

Desde la *perspectiva de género* se establece la relevancia que tendrá para la administración municipal la desigualdad entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a la educación, a los recursos productivos y al control de bienes, así como, en ocasiones, a la desigualdad de derechos en el seno de la familia y de la sociedad, logrando así que la mujer aprenda a ser autónoma económicamente, físicamente y en la toma de decisiones¹⁰⁶. La perspectiva de género en el desarrollo, sin duda debe partir del reconocimiento de la desigualdad entre hombres y mujeres, pero no se puede tomar como un proceso en que la mujer “aprenda a ser autónoma económicamente...”, no se trata de aprender a ser autónomas; se trata de buscar y promover acciones para el empoderamiento de las mujeres y la equidad en políticas, proyectos y los programas contenidos en instrumentos como el plan de desarrollo municipal.

Las intervenciones de la administración municipal en su plan de desarrollo, se centrarán en tres ejes estratégicos: transparencia para el buen gobierno, participación y cultura ciudadana, y ciudad sustentable.

La *participación ciudadana* como base del proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo, es entendida como “*la acción que se concreta en un quehacer del ciudadano, en la ciudad de la que es miembro. En efecto, no es solo teoría, se trata de un derecho y al mismo tiempo un deber de todas las personas cuando mantenemos contacto con la ciudad o entidad territorial*”

¹⁰⁶ *Ibíd.* P. 27.

*que nos hospeda y por ese hecho adquirimos la calidad de ciudadanos*¹⁰⁷. Como se afirma en este discurso del plan de desarrollo de Piedecuesta, la participación ciudadana es mucho más que teoría, y por ser derecho se deben crear verdaderos mecanismos y procesos de participación de los ciudadanos, entre ellos la articulación de los ciudadanos representados por el Consejo Territorial de Planeación en el proceso de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo, la cualificación y el empoderamiento de los ciudadanos para ejercer este deber, así como el fortalecimiento de organizaciones sociales y comunitarias existentes, entre otros.

Al mirar los programas y metas que plantea la administración municipal, para dar cumplimiento al eje estratégico de participación ciudadana, se evidencia que éste no logra trascender lo enunciativo, y se queda realmente corto frente a los procesos que se deben promover desde la administración para permitir que la participación ciudadana no se limite a un Consejo Territorial de Planeación (que en ocasiones no propende por los intereses de la población a quien representa, sino por intereses particulares), y los procesos de rendición de cuentas que más allá de buscar un verdadero control social de las acciones de la administración municipal, se convierten en procesos de reglamentario cumplimiento. El reflejo de lo anterior, es la única meta de resultado en relación a participación ciudadana de todo este eje estratégico, la cual establece: *ampliar la participación ciudadana para la incidencia en los procesos de planeación del desarrollo del municipio y en la ejecución de los recursos destinados a la inversión pública del municipio durante el cuatrienio*¹⁰⁸. Esta meta no refleja realmente procesos participativos, puesto que el número de organizaciones que participan en la formulación y seguimiento a la planeación municipal, que se estipuló como el indicador que medirá la misma, garantiza que se vinculen determinados número de organizaciones ciudadanas en este proceso, pero no mecanismos para que la ciudadanía pueda proponer y

¹⁰⁷ *Ibíd.* P. 35

¹⁰⁸ PLAN DE DESARROLLO DE PIEDECUESTA "CONTRATO CON LA GENTE 2012-2015. P 89.

realizar un real control social a las acciones propuestas por la administración municipal en la formulación y en el seguimiento del PDM.

La *sustentabilidad*, definida como otro de los ejes estructurales del PDM “*ciudad sustentable*” se fundamenta en el resultado de la interrelación de las dimensiones poblacional, ambiente natural, ambiente construido, lo social cultural, y lo económico, basándose en los principios de lo lógico, estético, lo ético y las relaciones que se empoderen desde las alianzas público privadas¹⁰⁹. En este eje de sustentabilidad, se encuentran los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, deporte y recreación, cultura y turismo, servicios públicos domiciliarios, vivienda, desarrollo rural, movilidad y transporte, medio ambiente, entre otros. En éstos, tuvieron relevancia los Objetivos de Desarrollo del Milenio principalmente los ODM en relación con la educación básica universal, reducción de la mortalidad infantil, mejora de la salud sexual y reproductiva, combatir el VIH/SIDA, la malaria y el dengue, y garantía de la sostenibilidad del medio ambiente.

Los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* se establecieron como sustento del PDM de Piedecuesta, pero objetivos como la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, además de la promoción de la equidad de género y autonomía de la mujer, no evidencian programas y metas que se comprometan con el cumplimiento de los mismos. En lo referente al ODM 1 de erradicar la pobreza extrema y el hambre, aparece como meta la disminución en 30% de los índices de pobreza extrema a través de la estrategia Red Unidos, y la reducción de la desnutrición global y crónica en menos de 5 años. En lo anterior, se puede evidenciar un débil compromiso de la administración municipal, pues lograr la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, implica un mayor compromiso en metas e indicadores orientados a la población con vivienda inadecuada, en hacinamiento crítico, con servicios públicos deficientes, hogares con alta

¹⁰⁹ *Ibíd.* P. 37

dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela, además de promover la generación de oportunidades labores estables para la población desempleada, la cual no es tomada en cuenta dentro de este PDM.

Igualmente, el ODM relacionado con la promoción de la equidad de género y la autonomía de la mujer, siendo que la perspectiva de género se constituye en uno de los enfoques que sustentan este plan de desarrollo, no logra evidenciar coherencia con las metas, programas o subprogramas que dan cuenta del compromiso con esta perspectiva de desarrollo. Las metas e indicadores destinadas a la atención a la mujer, son muy limitadas para lograr que en Piedecuesta se den intervenciones públicas con perspectiva de género.

El diagnóstico en la dimensión socio-cultural establece que adoptarán mecanismos como la formulación e institucionalización de una política de equidad y participación de la mujer, liderado a partir de la creación de la Oficina de Mujer y Género, para dar cumplimiento a leyes, decretos y reglamentos nacionales en relación a la violencia contra la mujer, pero en la parte programática donde se establecen los compromisos puntuales de la administración, la creación de ésta no se encuentra establecida en ninguna de las metas.

Los principales intervenciones que se reflejan desde esta perspectiva de género, es la priorización de la atención a mujeres, madres cabeza de familia y madres comunitarias, dentro de los indicadores bandera del programa de gobierno de esta administración, indicadores que por sí solo no muestran un verdadero compromiso con la mujer, pues la atención puede reducirse a la entrega de mercados, como históricamente se ha realizado. Otros indicadores se encuentran en relación con la salud sexual y reproductiva de la mujer como la prevención del cáncer de cuello

uterino por medio de la realización de citologías a mujeres entre 18 y 69 años¹¹⁰ y la capacitación en enfermedades como la transmisión del VIH madre-hijo.

En general, la perspectiva de género y el cumplimiento del ODM 3 en relación a la equidad de género en el PDM de Piedecuesta, no logra trascender lo enunciativo o “políticamente correcto”; indicadores como los índices de violencia contra la mujer (tan altos en nuestro departamento), seguimiento a la equidad de género en materia salarial, participación de la mujer en los diferentes órganos del poder público, entre otros, no son tenidos en cuenta en este PDM, el cual se fundamentó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la perspectiva de género.

Similar a lo anterior, sucede con el enfoque de derechos humanos sustento de la propuesta de desarrollo del PDM de Piedecuesta, el cual parte de un concepto particular de los mismos; limitando este enfoque a una sola meta, “*Aumentar en un 100% las acciones concernientes a los Derechos Humanos en el Municipio de Piedecuesta durante el cuatrienio*”¹¹¹, meta que por sí sola refleja cierta imprecisión pues “acciones concernientes a los derechos humanos” pueden ser capacitaciones, talleres, difusión, o cualquier otro tipo de actividades que adelante la administración y que tengan la etiqueta de “derechos humanos”.

5.5.3 Vinculación de Actores Sociales en El Proceso de Formulación, Seguimiento y Evaluación de los Pdm. En concordancia con el principio de participación ciudadana contemplado en la Constitución Política de 1991, se crea el Sistema Nacional de Planeación, compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de planeación en 32 departamentos y 1067 municipios. Esta disposición constitucional se desarrolla en los artículos 34 y 35 de la Ley 152 de 1994, donde se establece que la función principal de estos consejos es dar un concepto sobre los planes de desarrollo que diseña el presidente de la

¹¹⁰ *Ibíd.* P.113.

¹¹¹ *Ibíd.* P. 144.

república, los gobernadores de los departamentos y los alcaldes de los municipios, y hacerles recomendaciones que no tienen un carácter obligatorio; es decir, su papel es de tipo consultivo dentro de este proceso de planeación.

“Los consejos territoriales tienen una conformación similar, que varía según el tamaño y la composición social de la población de cada municipio. Los miembros de los consejos de planeación se eligen mediante la presentación de ternas por parte de los sectores o zonas geográficas, de las cuales el gobierno respectivo escoge el representante, por un período que, en el caso del Consejo Nacional de Planeación, la Constitución fija en ocho años, el doble de un período presidencial, con la intención de que la responsabilidad de continuidad en los planes de desarrollo repose en estos consejos”¹¹².

Dada la importancia de los espacios de participación de la ciudadanía previos a la formulación de los PDM y la articulación de actores sociales al proceso de seguimiento y evaluación de los mismos, se hizo relevante analizar las metodologías y mecanismos adelantados por las administraciones municipales para vincular a los ciudadanos, a la luz de los principios de participación ciudadana, veeduría y control social contemplados en la CP de 1991, principalmente desde los CTP, espacio constitucional y legalmente reconocido para la participación ciudadana.

Para ello, en un primer momento fueron analizados los procesos participativos llevados a cabo para la formulación de los PDM de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta, los cuales se complementaron con las opiniones, consideraciones, puntos de vista y aportes de algunos de los miembros de los CTP de sus respectivos municipios, tomando elementos de investigación cualitativa como entrevistas semi-estructuradas con actores claves dentro de estos procesos, los cuales fueron abordados con preguntas previamente elaboradas, obedeciendo a

¹¹² FORERO, Pineda Clemente. El sistema nacional de planeación participativa de Colombia 1994-2000. En: Seminario Funciones Básicas de la Planificación, La Habana 2000. P. 5.

categorías de análisis previamente establecidas, que permitieran dimensionar la dinámica de estos procesos desde sus actores sociales.

Las categorías de análisis con las cuales se abordó a los actores sociales fueron las siguientes:

- Participación de los actores sociales en los procesos de formulación del plan de desarrollo de cada uno de los municipios a los cuales pertenecen.
- Opinión de procesos participativos llevados a cabo por la administración local.
- Articulación de los actores sociales en la estructura de seguimiento y evaluación a los PDM.

Plan de desarrollo primero Floridablanca 2012-2015

En la elaboración del diagnóstico comunitario del *plan de desarrollo Primero Floridablanca 2012-2015*, se realizó el ejercicio de *consulta ciudadana*¹¹³ en la priorización de problemáticas poblacionales, para la construcción participativa del diagnóstico de este PDM. Se realizaron 10 talleres zonales o sectoriales y un taller poblacional; el territorio fue dividido en 10 zonas (principalmente por barrios del sector urbano y veredas del sector rural) de intervención para la identificación y valorización de situaciones problemáticas. Los talleres zonales de trabajo se desarrollaron en 5 mesas temáticas: ambiente natural y construido, cultura, deporte y educación; vivienda y servicios públicos domiciliarios; salud, cultura de paz y población vulnerable y económica, político-administrativa.

Una vez se realizó la organización del territorio para el desarrollo de los 11 talleres, se procedió a realizar la convocatoria, citando a los actores que representan los diferentes sectores al interior de cada una de las zonas. El taller

¹¹³ La información se toma del documento *Consulta ciudadana: priorización de problemáticas poblacionales*. Alcaldía municipio de Floridablanca. Abril de 2012.

poblacional se desarrolló en 7 mesas de trabajo¹¹⁴: infancia, juventud, adulto mayor, población en y con discapacidad, desplazados, empresarios y mujeres. En cada de ellas se identificaron y priorizaron los 5 problemas más importantes de atender con su respectiva caracterización, determinando la ubicación, las causas, las consecuencias y la duración del evento, valorando la gravedad, la duración, el impacto, la debilidad institucional, factores, agravantes y finalmente, el balance proyectado. Cada mesa contó con un líder representante en la plenaria de la última fase donde fueron expuestas las conclusiones¹¹⁵. Los resultados de la consulta complementaron el diagnóstico sectorial en lo relativo a las necesidades y sugerencias sobre medio ambiente, prevención y atención de desastres, vivienda, infraestructura, servicios públicos, educación, salud, cultura, justicia, deporte y turismo.

En la información anteriormente descrita se evidencia que desde la administración local se promovieron espacios para la vinculación de los distintos sectores y grupos poblacionales del municipio, para la priorización de las problemáticas más apremiantes de éstos, además de una gran convocatoria de ciudadanos (559 habitantes en total), cifra que no es despreciable, si se tiene en cuenta el contexto político del municipio, marcado por gran desconfianza y poca credibilidad en el gobierno local, producto de los diversos escándalos de corrupción por los que ha atravesado Floridablanca en los últimos años.

Para contrastar lo anterior, y poder conocer y dimensionar este proceso desde sus actores sociales, se realizó una entrevista semi-estructurada a una consejera del CTP de Floridablanca, también veedora ciudadana y miembro de la Junta de Acción Comunal del casco antiguo de Floridablanca, quien por más de 20 años ha sido una líder comunitaria reconocida en el municipio. La entrevista se realizó con

¹¹⁴ PLAN DE DESARROLLO PRIMERO FLORIDABLANCA 2012-2015. P. 41.

¹¹⁵ *Ibid.* P.41.

preguntas establecidas previamente respecto a las categorías de análisis, que se buscaba profundizar.

“Es la primera vez que tengo participación en estos espacios, siempre se ha escogido a los del CTP a puerta cerrada, por dedocracia”¹¹⁶.

La consejera del CTP entrevistada, ha sido una líder comunitaria y veedora ciudadana que siempre ha luchado con las administraciones anteriores, por la inadecuada planificación que ha existido en Floridablanca, principalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Esto le ha generado bastante reconocimiento entre los ciudadanos del municipio por su defensa en problemas medioambientales, lo cual le permitió ser elegida en reunión de Juntas de Acción Comunal (JAC), como representante al CTP por el sector *comunidades y medio ambiente*. Como ella lo manifestó, a pesar que lleva bastantes años dando discusión y debate sobre diversas problemáticas del municipio, hasta ahora se le abrió este espacio de participación, hecho que la complace pues siempre ha sido una crítica de las malas administraciones, y por esta circunstancia la ven como la “piedra en el zapato”.

Una vez elegidos los miembros del CTP, inicia la participación de ellos en mesas de trabajo en los distintos sectores, para así empezar con su labor como consejera del CTP en los procesos previos a la formulación del PDM. Su papel fue principalmente de lectura, opinión, recomendaciones y observaciones de inclusión a las versiones preliminares del PDM, que la Alcaldía les entregaba para su estudio, como lo estipula la ley. La consejera expresa que se realizó un buen trabajo con los demás compañeros del CTP, y que fue positivo por parte de la administración municipal, que gran parte de sus observaciones y recomendaciones fueron tenidas en cuenta en la versión final aprobada del PDM.

¹¹⁶ Palabras expresadas por la consejera del CTP entrevistada.

Al preguntársele su opinión respecto a estos procesos participativos promovidos por la alcaldía municipal, manifiesta que fue positivo, existió amplia difusión para convocar a los ciudadanos a participar, hubo bastantes jornadas de socialización del PDM y se logró la vinculación de diferentes líderes comunitarios y sectores de la población. Adicionalmente, es la primera vez que desde la administración local se dan estos espacios y se permite la participación de lideresas críticas y comprometidas como ella.

Respecto a su papel de seguimiento y evaluación como miembro del CTP, no existe la suficiente claridad en la articulación de los actores sociales a este proceso, y como lo afirmó esta consejera del CTP, aún falta ser tenidos en cuenta para el seguimiento y evaluación constante al PDM.

Al compararse los ejes estructurales del PDM de Floridablanca, particularmente el eje de participación ciudadana, con los procesos llevados a cabo para la identificación de problemáticas por parte de la población, y las observaciones y opiniones de una persona, que antes que ser consejera del CTP, es una líder comunitaria comprometida con las realidades particulares del municipio, se puede evidenciar que existió interés de la administración local en espacios para la participación ciudadana en la formulación del PDM. Muestra de ello, es la vinculación al CTP de esta líder comunitaria y veedora ciudadana, pues como ella misma lo manifestó, en anteriores administraciones este era un espacio cerrado para personas críticas de las malas administraciones como ella, donde reinaba el clientelismo y la burocracia. Aún así, la participación es muy limitada, y debe existir mayor voluntad política, para lograr que los CTP se conviertan en espacios reales de participación ciudadana y no en un foco más de corrupción, politiquería y clientelismo.

La participación y acogida de un considerable número de personas en el ejercicio de consulta ciudadana, para la priorización de problemáticas de la ciudad, permitió

el encuentro de diferentes sectores y grupos poblacionales para construir una visión colectiva no solo de problemáticas sino también de soluciones traducidas en metas y programas, pues un gran número de éstas quedaron traducidas en programas, proyectos y metas de la administración. *Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones escenarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción*¹¹⁷.

Adicional a lo anteriormente expuesto, en el PDM de Floridablanca existen metas específicas de rendición de cuentas, formación en liderazgo para la participación ciudadana y fortalecimiento de las JAC, que se constituyen en muestras de compromiso de la administración por promover la participación ciudadana, planteada como una estrategia para recuperar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el gobierno local. Es de resaltar que la consejera del CTP entrevistada, quien también es veedora ciudadana, manifestó que existe un interés y apoyo por parte del alcalde en la conformación y aumento de la veedurías ciudadanas, circunstancia que refleja también la voluntad política de la administración hacia la participación ciudadana, puesto que, para que ésta se convierta en realidad, en nuestro contexto político particular, debe partir de la construcción de espacios y escenarios donde se evidencien el compromiso y voluntad de los actores políticos respecto a estos procesos.

¹¹⁷ VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá D.C. 2003.P 62.

Plan de desarrollo Bucaramanga capital sostenible 2012-2015

El ejercicio participativo para la formulación del PDM *Bucaramanga capital sostenible 2012-2015*, se denominó “Plan para la concertación comunitaria del plan de desarrollo”, el cual fue liderado por la Secretaría de Planeación del municipio; el objetivo era *promover la participación social de los principales actores sociales de Bucaramanga en la concertación de las acciones del plan de desarrollo 2012-2015*¹¹⁸. Este se desarrolló en cinco talleres zonales, organizados por comunas y corregimientos del área rural. La metodología utilizada en estos eventos fue el Marco Lógico¹¹⁹: estructura del árbol de problemas y soluciones. En cada taller se organizaron 5 mesas de trabajo, donde cada una analizó dos ejes temáticos del PDM, de esta manera:

- Mesa 1: Eje Convivencia y Seguridad Ciudadana; Eje Sostenibilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial.
- Mesa 2: Eje Lo Social es Vital, Bucaramanga crece contigo; Eje Deporte y Cultura que nos Una.
- Mesa 3. Eje Empleo y generación de Ingresos; Eje Administración Eficiente es Buen Gobierno.
- Mesa 4. Eje Salud y Protección Social; Eje Participación Ciudadana.
- Mesa 5. Eje Movilidad Vial y Peatonal; Eje Educación, Ciencia y Tecnología

*“A partir de la fecha que entregamos nuestro concepto no nos han vuelto a convocar como CTP”*¹²⁰

El consejero territorial de planeación entrevistado, es un líder juvenil representante por el sector educativo y cultural, el cual lleva años trabajando en Bucaramanga

¹¹⁸ SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DE BUCARAMANGA. Plan para la concertación comunitaria del plan de desarrollo 2012-2015. P.4.

¹¹⁹ *Ibíd.* P. 6.

¹²⁰ Opinión expresada por el consejero de planeación entrevistado, quien representa al sector educativo y cultural.

por el sector cultural; es el actual director de la Escuela Artística y de Promoción Cultural Ciudad Norte; así mismo, fue consejero municipal de juventudes, niño alcalde y delegado por las Naciones Unidas para la Conferencia Mundial de Juventudes realizada en México.

Su participación como consejero territorial de planeación, obedeció al contacto directo del alcalde y el secretario de planeación municipal, para ser consejero por el sector educativo y cultural, y no a un proceso de elección por parte de actores sociales del sector el cual representaba.

Una vez posesionado el CTP, inició el trabajo de lectura, discusión y debate del PDM, el cual como este consejero lo afirmó, por solicitud del Alcalde y el Concejo Municipal, debieron dar concepto favorable, para que este pudiera ser aprobado. Sin embargo, se hicieron observaciones al PDM, en temas como vivienda, víctimas y cultural, pues las metas fijadas para estos sectores no tenían una cuantificación puntual que reflejara el compromiso de la administración municipal con los mismos.

En cuanto a la participación de la sociedad civil en este proceso, el consejero considera que ésta pudo ser mejor, puesto que la alcaldía abrió los espacios, pero hubo poco compromiso e interés del ciudadano en participar en estos procesos. Así mismo, este actor social permitió identificar uno de los aspectos que más interesaba conocer, y era el papel y articulación del CTP a la fase de seguimiento y evaluación al PDM, el cual presenta gran debilidad, dado que una vez el CTP emitió concepto y fue aprobado el PDM, no han sido convocados nuevamente; además, no existe aún la suficiente claridad de su papel de control y veeduría al PDM, lo que evidencia que la participación de los actores sociales, se dio principalmente en las fases previas a la formulación del PDM; una vez se logra su aprobación, existe desarticulación de los actores sociales, representados por el CTP, en su papel de seguimiento y control a la ejecución de este instrumento.

Se encuentra por tanto una gran debilidad institucional y política en los procesos de participación ciudadana a nivel territorial: por un lado, los actores sociales no cuentan con una formación suficiente en estos procesos que brinde herramientas que les permita cumplir a cabalidad su función de veeduría y control social. De otro lado, las administraciones locales abren espacios de participación para la elaboración del diagnóstico del PDM y la emisión de un concepto por parte del CTP, por cumplimiento reglamentario, sin que ésto se traduzca en un compromiso verdadero con la vinculación de los ciudadanos al seguimiento de las intervenciones de los gobiernos municipales.

Haciendo mención de la complejidad de la participación en el contexto de la gestión pública local, Fabio Velásquez y Esperanza González, afirman que preguntándose hasta donde creen las autoridades municipales que puede llegar la participación, aparece una categoría que se relaciona con lo anterior: *“La participación-formalidad: es la participación entendida únicamente como un requisito de ley que es preciso llenar para cumplir con los parámetros de la gestión pública. Es una participación formal que no recibe el estímulo de las autoridades locales. Incluso, en ocasiones, éstas buscan que los canales no funcionen y se vuelvan inocuos, de manera que pierdan legitimidad y mueran por falta de apoyo ciudadano. La participación es concebida como el cumplimiento de las exigencias de la norma. Han sido creados varios espacios de participación, pero no existe evidencia de que incidan en las políticas públicas”*¹²¹.

Plan de desarrollo de Piedecuesta el “Contrato con la gente 2012-2015”

Para la elaboración del diagnóstico del plan de desarrollo del municipio de Piedecuesta, el Alcalde y su equipo de gobierno realizaron seis eventos

¹²¹ VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá D.C. 2003.P 148.

participativos, distribuidos así: cuatro con comunidades del sector rural, uno con población infantil y otro para población del casco urbano.

En el sector rural se realizaron consejos comunales en las Veredas: Cristales, Pajonal y un encuentro con la comunidad campesina. A nivel urbano, el encuentro fue trabajado por diez (10) mesas temáticas, contando en cada una de ellas con actores especialistas en el conocimiento de problemas, las realidades y los propósitos para la solución de cada uno de ellos¹²². En cuanto al ejercicio de participación infantil, se realizó un encuentro en el que se trabajó *“mediante técnicas lúdico pedagógicas que permitieran a los niños (as) expresar libremente sus pensamientos y sus sueños. Este importante evento fue de gran ayuda para identificar con ellos sus problemáticas, sus soluciones como también para construir la visión de futuro que tienen del municipio”*¹²³.

En este último aspecto vale la pena detenerse, pues si bien fue el único de los municipios que realizó este ejercicio, que a todas luces es muy interesante, el enfoque y concepción dado a la participación infantil es muy particular, por cuanto un ejercicio en el cual los niños y niñas expresan sus pensamiento y sueños mediante técnicas lúdico pedagógicas, no garantiza que desde allí puedan construirse aportes, ideas o propuestas que realmente sean tenidas en cuenta en las intervenciones de la administración local. Rogert Hart, considerado un clásico de la participación infantil, tipificó la misma en 8 niveles en la *escalera de la participación*¹²⁴, que en la práctica, lo anteriormente expuesto se puede ubicar en el nivel que el autor denomina como *participación simbólica o apariencia*; es decir, se da a los niños y niñas la posibilidad de expresarse pero en realidad su opinión

¹²² PLAN DE DESARROLLO DE PIEDECUESTA “EL CONTRATO CON LA GENTE 2012-2015”. P. 23

¹²³ *Ibíd.* P. 24

¹²⁴ HART, Rogert. En: ALFAGEME, Erika y otras. De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción. Plataforma de Organizaciones de Infancia. Madrid. 2003. P. 40.

tiene poca o ninguna incidencia sobre el tema, sobre el estilo de comunicarlo o sobre sus propias opiniones.

Así mismo, los consejos comunitarios realizados y los cuales fueron considerados como ejercicios participativos para la elaboración del diagnóstico del PDM, al revisar las actas que se elaboraron de éstos, se encuentra que lo que se dio fue una exposición de necesidades y problemáticas propias de la realidad de sector rural de nuestro país, y a las cuales los gobiernos le han prestado poca atención.

Esta realidad evidencia cómo es entendida la participación ciudadana por algunas administraciones locales, pues a cualquier ejercicio en el que a los ciudadanos se les permita expresarse, dar a conocer y exigir atención de ciertas necesidades, sin que trascienda a compromisos e intervenciones concretas, se le denomina participación ciudadana; evidenciándose un bajo compromiso con la misma, pues no existen procesos y mecanismos desde la administración municipal, que faciliten la participación de la sociedad civil en los diversos escenarios políticos y decisionales.

En cuanto a la participación del Consejo Territorial de Planeación, no difiere mucho de lo anterior. La entrevista al consejero territorial de planeación de Piedecuesta, así lo permitió determinar.

“El CTP tradicionalmente ha sido desconocido, no ha habido un verdadero reconocimiento del CTP”.

El actor social con el cual se realizó la entrevista semi-estructurada, es representante por el sector ecológico y presidente del CTP en Piedecuesta; él lleva varios años trabajando en una corporación por el mejoramiento y protección de las fuentes hídricas de sectores como el valle de Mensulí. Considera que los espacios participativos que contempla la constitución son ideales, pero desde el

punto de vista práctico éstos no se dan plenamente, principalmente por obstáculos dentro de las administraciones municipales. En cuanto a su rol dentro del proceso de seguimiento y evaluación al PDM, al igual que el caso de Bucaramanga, él afirma que éste desaparece una vez se logra la aprobación del mismo; de allí los diferentes inconvenientes que ha tenido con el equipo de gobierno del alcalde y los funcionarios de la secretaria de planeación, pues no se ha garantizado que el CTP tenga la relevancia que debe tener en su papel de control y vigilancia de las intervenciones de la administración local.

En el caso de Piedecuesta, además de los problemas en torno a la participación mencionados con anterioridad, se encuentra que las personas detrás de las administraciones municipales, es decir los funcionarios y contratistas públicos responsables de ciertos procesos, se convierten en ocasiones en obstáculo para lograr que actores como los consejeros municipales puedan ejercer su deber de exigir información del avance en la ejecución del PDM, para su revisión y socialización con cada uno de los sectores a los cuales representan.

En general, se puede evidenciar que la participación ciudadana en la gestión pública territorial, aún presenta diversos limitantes para que ésta logre incidir en intervenciones como políticas públicas territoriales, y ejemplo de ello son los consejos comunitarios adelantados en el municipio de Piedecuesta. Así mismo, sus actores son limitantes, de una parte los actores sociales, deben ser formados para ejercer con suficientes herramientas legales su deber y derecho de control social y veeduría a las intervenciones de la administración municipal, y de otra parte las personas responsables de ciertos procesos, funcionarios o contratistas públicos, quienes muchas veces desconocen este derecho de participación de los ciudadanos, y se convierten en obstáculo en los diversos procesos participativos.

6. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PRÁCTICA DE TRABAJO SOCIAL

El proceso que se adelantó con Gestión y Acción Ltda, en el marco de la implementación de la estrategia Sinergia Territorial en los municipios de Bucaramanga, Piedecuesta, Lebrija, Girón y Floridablanca, permitió el acercamiento y dimensionamiento de elementos propios de la fase de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo municipales, así como el análisis de este instrumento de la gestión pública, en relación con el marco teórico, conceptual y metodologías implementadas en el proceso.

El marco teórico fue la guía que permitió realizar análisis evaluativo y crítico-reflexivo en torno al PDM, como el instrumento marco de referencia de las políticas públicas territoriales, en el cual se reconoció elementos propios del sistema político, del sistema social y del sistema administrativo, que influyen en los planes de desarrollo. Así mismo, facilitó la comprensión de los PDM como unidades de análisis, entendiéndola en su complejidad y en sus múltiples interacciones. En cuanto al marco conceptual, la claridad en la diferencia de conceptos como seguimiento, evaluación y monitoreo, fue clave durante el proceso de acompañamiento de la estrategia ST.

Para el análisis de políticas públicas, la investigación social brindó herramientas importantes para su estudio, pues ésta se puede complementar desde técnicas tanto cualitativas, como cuantitativas. De estas últimas se debe resaltar, que el hecho que cada PDM contara con un indicador establecido para cada una de las metas, favoreció el análisis de la coherencia entre los enfoques de desarrollo y las prácticas para darles cumplimiento a éstos.

Encontrarse inmersa en un proceso de implementación de una estrategia direccionada desde el DNP, facilitó tanto el acercamiento a actores políticos y administrativos, como el suministro de información de procesos de seguimiento dentro de cada administración local, que se tradujo en una mayor aproximación a esta dinámica y por tanto un dimensionamiento desde los actores detrás de las intervenciones públicas.

Aunque desde Trabajo Social se reconoce la importancia de la evaluación en todos los procesos de intervención, en los cuales se encuentra involucrado, ha sido poca la participación de la profesión-disciplina en evaluación y análisis de política pública; dadas las implicaciones sociales, políticas y económicas de éstas sobre los habitantes de los diferentes municipios, se hace necesario que desde Trabajo Social se empiece a reflexionar sobre este tema, permitiendo establecer los efectos de las políticas públicas sobre los diversos grupos poblaciones hacia los cuales se dirige su acción.

7. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PRÁCTICA DE TRABAJO SOCIAL

El análisis, seguimiento y evaluación a políticas públicas, ya sean nacionales o territoriales, es un escenario de intervención en el cual trabajo social ha tenido poca participación. Por lo general, nos hemos ubicado en el rol de ejecutores de políticas públicas, en el mejor de los casos de formuladores de políticas públicas, pero pocas veces en el rol de análisis y evaluación de las mismas. Esta realidad se evidencia desde la formación académica, en la cual existe una gran debilidad en la formación metodológica, conceptual e incluso teórica respecto a procesos de evaluación de políticas públicas, un tema aún incipiente, el cual se constituye en un escenario al que Trabajo Social debe apostarle, dado que en esta fase se definen, evalúan y toman decisiones que repercutirán directamente en las poblaciones a las cuales se dirigen las intervenciones de las políticas públicas.

La investigación social desde sus métodos cualitativos y cuantitativos, por medio de sus diversas técnicas, brindaron elementos que facilitaron el análisis evaluativo y descriptivo de los PDM y principalmente de la fase de seguimiento y evaluación de éste, permitiendo que desde el proceso de práctica de Trabajo Social, se logran realizar reflexiones y aportes académicos, que de ser tenidos en cuenta pueden mejorar y fortalecer los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Municipales.

La práctica académica de trabajo social en el marco de la Estrategia Sinergia Territorial (ST), orientada a fortalecer la estructura de los sistemas de seguimiento y evaluación de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Lebrija, Piedecuesta y Girón, permitió el acercamiento y dimensionamiento del seguimiento y evaluación de la política pública, en este caso, a nivel territorial y las dinámicas propias de este proceso dentro de las administraciones municipales. Se

logró apoyar la implementación de la estrategia ST, realizando revisión técnica de indicadores y metas, el análisis de los capítulos de S&E de cada uno de los PDM de influencia del proyecto, apoyar la estructuración de los sistemas de S&E y el establecimiento de rutinas para el seguimiento de avance en el cumplimiento de metas del PDM, con los funcionarios y contratistas públicos de los equipos coordinadores del PDM, en cada secretaría de planeación.

No se logró dar el apoyo en la preparación, desarrollo y divulgación de los resultados de avance de los municipios en la ejecución de los PDM, principalmente por la poca disposición o tiempo de algunos funcionarios para realizar reuniones o encuentros con el fin de construir con ellos estos informes de avance en la ejecución de las metas del PDM. Igualmente, las fichas de programa y fichas de indicadores, que se manejan como herramientas pedagógicas en la metodología de ST, no se logró que fueran incorporadas dentro de los sistemas de S&E, pues no lograron ser entendidas por los funcionarios y contratistas públicos como herramientas de apoyo al proceso, sino como trabajo adicional.

Un aspecto que limitó la participación de la estudiante en práctica en algunas de las reuniones con los servidores y contratistas públicos, obedeció a que entre ellos existe un mayor interés por temas e información respecto a informes y procesos de estricto cumplimiento y control de entes como la Procuraduría o Contraloría, y reporte de información SICEP, formatos de Plan Indicativo, o Plan de Acción, entre otros; temas que tienden a ser bien manejados por las personas del equipo de ST, dada su amplia experiencia en el sector público. Ello evidencia la dinámica de cumplimiento y obligatoriedad que direccionan los intereses de los funcionarios y contratistas públicos. Así mismo, se debe reconocer que el alcance de ciertos objetivos se puede ver limitado por aspectos como el tiempo, pues el incumplimiento o aplazamiento de reuniones con actores políticos y administrativos, es una dinámica muy común dentro del sector público.

Se logró el análisis descriptivo, evaluativo y reflexión crítica, en torno a los enfoques y prácticas de desarrollo contenidos en los PDM, las debilidades y fortalezas de los sistemas de seguimiento y evaluación de los PDM y la participación de los actores sociales en los procesos de formulación y principalmente de seguimiento, control y veeduría a las intervenciones contenidas en los PDM. Igualmente, se debe resaltar que definitivamente el contexto político, social y económico por el que atraviesan los municipios, determinan los PDM. En el caso de Floridablanca, el momento coyuntural por el que atraviesa el municipio producto de la alta corrupción que ha existido en éste, permitió que elementos como la participación ciudadana fuera uno de los ejes estructurales del PDM, en la medida que se convierte en una estrategia que permite recuperar la confianza y credibilidad en las autoridades locales y reconstruir el tejido social.

Finalmente, se logró realizar el análisis de los procesos de vinculación de los actores sociales a las etapas de formulación, seguimiento y evaluación de los PDM, por medio de técnicas cualitativas como las entrevistas semi-estructuradas, la cual brindo suficientes elementos de análisis, pues las personas contactadas para apoyar este ejercicio, además de tener una actitud abierta al diálogo con la estudiante en práctica, comprendieron el propósito académico de ésta, lo que permitió obtener información valiosa para el análisis y estudio de la dinámica de estos procesos de participación en los PDM, desde los actores sociales.

8. REFLEXIONES DESDE TRABAJO SOCIAL EN TORNO A PROCESOS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES

La experiencia de práctica académica de Trabajo Social en el marco de implementación de la estrategia Sinergia Territorial del Departamento Nacional de Planeación, en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y Lebrija, se convirtió en una oportunidad, pero sobre todo un reto, al ser éste un espacio profesional poco abordado en Trabajo Social. Desde allí, se buscó reflexionar en torno a los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) como marco de referencia de las políticas públicas territoriales, y principalmente sus sistemas de seguimiento y evaluación, reconociendo la importancia de este proceso para la toma de decisiones, las cuales repercutirán directa e indirectamente en los ciudadanos y ciudadanas de cada uno de estos municipios.

Reconociendo que es posible y urgente reflexionar sobre este tema, se quiso trascender la aplicación de dicha estrategia, pues es un deber ético-político de Trabajo Social, dadas las implicaciones políticas, económicas y sociales de este instrumento de planeación territorial sobre los habitantes de cada municipio, realizar aportes en torno a los PDM, y principalmente a la fase de seguimiento y evaluación de éstos, por medio del análisis crítico-reflexivo de sus actores, y los diversos sistemas que en éste interactúan (sistema político, administrativo y social), que condujeran al mejoramiento de las prácticas dentro del proceso de la gestión pública territorial, estableciendo los efectos de las políticas públicas, en la solución de los problemas de los grupos poblacionales a los cuales pretenden impactar y así mismo, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de cada municipio.

Igualmente, la participación ciudadana como un pilar reconocido constitucionalmente dentro de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDM, y como proceso de gran relevancia para Trabajo Social, se hizo necesario analizar y reflexionar en torno a la articulación de actores sociales en la fase de seguimiento y evaluación de éstos, en la medida que permitan a los ciudadanos reconocerse como actores de cambio y no simplemente como receptores de ciertos beneficios, bienes y servicios, que puedan recibir en las intervenciones de ciertas políticas públicas.

La evaluación y el análisis se ha convertido en un tema obligatorio para cualquier reflexión en torno a políticas públicas, aunque son conocidas las implicaciones políticas y técnicas de estas actividades dentro de la gestión pública; son innegables las dificultades que han tenido estos procesos en países como el nuestro, la resistencia que se genera por parte de diversos actores porque detrás de las políticas públicas se encuentran las personas quienes las diseñaron o formularon, que pueden ser cuestionados por las diferentes decisiones o acciones tomadas o dejadas de tomar; así mismo, el hecho de la baja influencia que ha tenido el discurso de políticas públicas en la práctica gubernamental, y la confusión del concepto, con cualquier ley, reglamento o acto administrativo.

A pesar de lo anterior, la evaluación y análisis de políticas públicas, se ha convertido en una oportunidad, para fortalecer el sistema político colombiano, fuertemente afectado por la corrupción y el clientelismo, y el mejoramiento del proceso de la gestión pública que debe llevar a la adecuada toma de decisiones por parte de los actores políticos. Como lo afirma Carlos Salazar, “*la evaluación de políticas públicas debe atender, conjuntamente, a dos vertientes de utilidad: la político-democrática (responsabilidad y transparencia gubernamental) y la estratégica y gerencial (mejora de la toma de decisiones y de la gestión)*”¹²⁵. Es decir, la evaluación y el análisis de políticas públicas, permite reformular o formular nuevas políticas según los efectos y resultados por éstas obtenidos; por ello la

¹²⁵ SALAZAR, Carlos Vargas. Políticas públicas y Think Tanks. Bogotá D.C. 2009. P. 109.

importancia de la evaluación y análisis que desde Trabajo Social se efectúe, para que éstas puedan traducirse en intervenciones que basadas en el reconocimiento de los Derechos Humanos, generen cambios necesarios para dar solución a las problemáticas sociales por las cuales se formulan las diferentes políticas públicas.

En este sentido, las ciencias sociales y particularmente la investigación social (cuantitativa y cualitativa), brindan herramientas que permiten llegar a un mayor conocimiento de la realidad que se estudia, y determinar si con las diferentes intervenciones públicas se dieron los cambios y transformaciones esperados, en la medida que éstas se convierten en *unidad de análisis*, en la cual interactúan e influyen los diversos actores del sistema político, el sistema administrativo y el sistema social. Reconocer la ambición explicativa del análisis de políticas públicas, más allá de la descripción de cifras e indicadores dentro de las intervenciones públicas que dan cuenta básicamente del grado de avance en determinada política, programa o proyecto, es un reto para trabajo social, en cuanto en instrumentos como el PDM, predomina un marcado enfoque cuantitativo, de resultados y eficientista, como se pudo evidenciar durante el proceso de práctica. Trascender ésto, permitió realizar análisis a los enfoques y perspectivas de desarrollo contenidos en los PDM, así como los sistemas de seguimiento y evaluación de los mismos y la articulación de los actores sociales a dicho proceso.

En cuanto a los enfoques y perspectivas de desarrollo de los PDM, se debe decir que el contexto histórico, social y económico en el cual se originan, son determinantes en el proceso de formulación de los mismos y principalmente en relación al enfoque y perspectiva de desarrollo que cada administración local defina adoptar en cada uno de éstos. Así mismo, se evidencia incoherencia entre las perspectivas y enfoques de desarrollo que dicen sustentar los PDM, y los programas, proyectos y metas que se implementan para dar cumplimiento a los mismos; en algunos PDM no se logra trascender lo enunciativo, manifestándose en este aspecto el poco compromiso de actores políticos, frente a enfoques como

el desarrollo sostenible, enfoque de derechos y perspectiva de género. Esto muestra además, cómo actores no solo políticos, sino también sociales y principalmente económicos, influyen en la definición de los enfoques o perspectivas de desarrollo que guiarán las intervenciones por parte de la administración local, para atender los diferentes problemas sociales.

En lo referente al proceso de seguimiento y evaluación de los PDM, se hace necesario el dimensionamiento por parte de los diversos actores de las implicaciones políticas de éste, en cuanto las decisiones que de allí se tomen influirán en el proceso de la gestión pública, trayendo consigo efectos sobre la gobernabilidad y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, *“la evaluación de políticas públicas tiene como finalidad última mejorar el servicio a la sociedad con una mayor efectividad (eficiencia y eficacia) del sector público y con ello, contribuir al perfeccionamiento de la calidad democrática”*¹²⁶. Esta calidad democrática de la cual nos habla el autor, se debe fortalecer principalmente desde los actores sociales, los cuales como se evidenció en la de formulación de un instrumento como el PDM, tienen participación básicamente en el proceso previo a la formulación del mismo, pero una vez aprobado, desaparecen los actores sociales y con ellos, su papel de veeduría y control social de las intervenciones contenidas en éste, privilegiándose la participación-formalidad ¹²⁷, *es la participación entendida únicamente como un requisito de ley que es preciso llenar para cumplir con los parámetros de la gestión pública. Es una participación formal que no recibe el estímulo de las autoridades locales. La participación es concebida como el cumplimiento de las exigencias de la norma. Han sido creados varios espacios de participación, pero no existe evidencia de que incidan en las políticas públicas.*

¹²⁶ *Ibíd.* P. 110.

¹²⁷ VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá D.C. 2003.P 148.

Por lo anterior, es necesario fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación de los PDM, desde sus diferentes actores; *los actores políticos* ya sean éstos el Alcalde municipal, o los secretarios de despacho; el liderazgo que asuman frente a éste proceso será clave para darle al S&E la relevancia que debe tener dentro del proceso de la gestión pública; *los actores administrativos*, es decir los funcionarios y contratistas públicos responsables de este, se deben constituir en facilitadores de la fase de seguimiento y evaluación de la política pública, en la medida que se tengan las competencias técnicas y compromiso frente al mismo, y los *actores sociales*, en cuanto se reconozca la existencia de una sociedad civil, con necesidad de expresión, participación y decisión en los asuntos públicos, ante lo cual se deben abrir espacios para la articulación de actores sociales, acompañados de procesos de formación que brinden herramientas conceptuales y legales a estos, reconociendo la importancia de la participación de la sociedad civil, no solo en la formulación del PDM, sino principalmente durante el proceso de seguimiento y evaluación.

Esbozados brevemente algunos elementos para el análisis en torno a las políticas públicas a nivel territorial, se hace necesario resaltar la importancia y necesidad, de reflexionar desde Trabajo Social respecto a este tema, sobre las implicaciones de la evaluación y análisis de políticas públicas, y el impacto de las intervenciones públicas contempladas en instrumentos como los PDM, sobre los diversos grupos poblacionales; más allá del enfoque cuantitativo y orientado a resultados que guía las intervenciones públicas en la actualidad. Es un deber ético con las poblaciones a las cuales se dirigen las intervenciones públicas, analizar los alcances implícitos y explícitos de éstas, *la evaluación que se debe promover es aquella que permita conocer el efecto de las políticas en solucionar las situaciones/problemas de las poblaciones a las cuales se impacta con las mismas, o sea el impacto de las*

*políticas sociales. Una evaluación que se realice para promover el mejoramiento de la calidad de vida, la equidad y la justicia social*¹²⁸.

Por lo anterior, Trabajo Social debe trascender su participación principalmente en los procesos de ejecución de política pública o en el mejor de los casos en el de formulación de política pública, y apostarle a estos espacios, los cuales se convierten en una oportunidad para realizar aportes, reflexiones y análisis en torno a las políticas públicas, determinando sus efectos implícitos y explícitos, y principalmente si las mismas, logran dar respuesta a los problemas sociales los cuales le dieron origen, reconociendo la responsabilidad ética que como trabajadores sociales tenemos con las poblaciones a las cuales se pretende impactar en las diversas intervenciones públicas.

¹²⁸ RODRÍGUEZ, Jannette Ramírez. El trabajo social y la evaluación de políticas sociales. En: IV Congreso internacional- VII Congreso de trabajo social, San José de Costa Rica, 5 a 7 de septiembre de 2007. P. 9 En línea 2013. [Citado enero de 2013]. Disponible en: http://www.trabajosocial.or.cr/congreso/ponencias/Jannette_Rodriguez.pdf

9. CONCLUSIONES

- No se deben desconocer las implicaciones políticas del seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo municipales dentro de la gestión pública; por ello, los alcaldes municipales y secretarios de gobierno, son actores claves, los cuales se deben vincular desde el inicio y en todo el proceso de implementación de una estrategia como Sinergia Territorial. Es relevante además, que estos actores políticos logren dimensionar el S&E como una herramienta de gestión pública que facilita la toma de decisiones, más allá de ser un proceso reglamentario y tedioso. La vinculación de estos actores y el dimensionamiento que logren darle al S&E es clave para lograr establecer sistemas de S&E en los entes territoriales.
- Existe incoherencia e inconsistencias entre los enfoques y perspectivas de desarrollo, y las prácticas para dar cumplimiento a éstos, contenidas en los PDM, no se logra trascender lo enunciativo y políticamente correcto, y el compromiso y apropiación de los actores políticos, frente a enfoques y perspectivas como género, derechos y desarrollo sostenible, aún es débil.
- La articulación de los actores sociales representados en el Consejo Territorial de Planeación al seguimiento y evaluación, es indispensable para fortalecer este proceso, a la vez que se debe facilitar la formación y capacitación tanto de los actores sociales para ejercer adecuadamente su función de control y veeduría, en la fase de seguimiento y evaluación, como de los actores políticos y administrativos, pues ellos se convierten en ocasiones en limitantes de la participación ciudadana en instancias como el S&E a los PDM.
- La evaluación y el análisis de políticas públicas son actividades específicas y necesariamente diferentes del seguimiento y monitoreo de las mismas; tener clara esta diferencia permite no caer en errores conceptuales, así como,

entender los procesos de cada una, y como mantienen estrecha relación de complementariedad en el ciclo de la gestión pública.

- Para trascender la evaluación de políticas públicas, más allá de un proceso descriptivo o de medición, herramientas de las ciencias sociales (cuantitativas y cualitativas), permiten llegar a un mayor conocimiento de la realidad que se estudia, y determinar si con las diferentes intervenciones públicas se dieron los cambios y transformaciones esperados.
- El análisis no se evidencia en los procesos de seguimiento y evaluación de los PDM; éste aún no se ha incorporado a la práctica gubernamental, limitando la posibilidad de establecer las razones por las que se dieron determinados resultados, así como entender y explicar los hechos que favorecieron los mismos. Por tanto, el análisis de políticas públicas no logra trascender de fines académicos, lo que lleva en ocasiones, a la inadecuada toma de decisiones en las intervenciones públicas y al logro de resultados totalmente diferentes a los planteados en el proceso de planeación de los PDM.
- Los espacios de capacitación y formación con temáticas específicas en torno a los sistemas de seguimiento y evaluación en los PDM, han tenido un papel relevante en este proceso, en la medida que ha facilitado el intercambio de experiencias, la retroalimentación y el apoyo técnico entre municipios del AMB y Lebrija.
- La principal participación de los actores sociales, se da activamente en los procesos previos a la formulación del PDM; una vez este instrumento es aprobado, desaparece su papel de control social y veeduría de la ejecución de las intervenciones contempladas en el PDM.
- Los actores políticos y administrativos asignan un mayor interés a la fase de diseño y formulación del PDM; por tanto, el proceso de S&E no cuenta con la misma relevancia que tuvo esta primera fase dentro de la gestión pública territorial.
- En Piedecuesta, el enfoque de desarrollo sostenible que se incluyó en el PDM, obedeció más a intereses económicos en relación a la gran riqueza hídrica con

que cuenta este municipio, que a un compromiso por la protección y conservación de las fuentes hídricas, pues éstas se establecen como oportunidad competitiva frente a los demás municipios, en la lógica de la oferta y la demanda, igualándola a otros bienes y servicios del municipio como la educación, la salud y la vivienda.

- En Bucaramanga, el enfoque de “capital sostenible” tuvo relación directa con la influencia de entes internacionales como el BID, en su proyecto de ciudades sostenibles, pero más allá del desarrollo sostenible como enfoque transversal de este PDM, se evidencia la falta de compromiso e incoherencia entre el discurso y las intervenciones de la administración local para lograr garantizar un desarrollo sostenible a los ciudadanos de Bucaramanga, puesto que, la realidad y la dinámica social, económica, ecológica, natural y política del contexto exige mayor compromiso y control en lo referente al medio ambiente, para que éste tenga cambios y efectos reales en la población, más allá del gran discurso de desarrollo sostenible de este plan de desarrollo.
- El presupuesto de inversión dentro de los PDM también incide fuertemente sobre la definición de la política pública, como en el caso del Plan de Desarrollo de Bucaramanga, en el cual se estipuló como principal enfoque de desarrollo el desarrollo sostenible, pero dentro de su presupuesto solo destina para éste el 3% de la inversión dentro de las intervenciones del PDM, elemento fundamental asociado a la importancia que se le quiso dar a este enfoque de desarrollo, y el cual evidencia incoherencia entre el enfoque que dice sustentar el PDM, y las acciones que se adelantan para dar cumplimiento al mismo.
- En el municipio de Floridablanca se logra incorporar programas que reflejan mayor relevancia ambiental que el plan de desarrollo de Bucaramanga. Se incluyen indicadores que dan cuenta de las fuentes de recursos hídricos protegidas, del monitoreo a la calidad del agua, de sistemas para el aprovechamiento de material reciclable, y un elemento muy importante, la vinculación de la ciudadanía en procesos de formación en cultura para el manejo y uso eficiente de los recursos naturales, lo que evidencia un mayor

compromiso en apostarle a procesos de sostenibilidad ambiental, en el que, además de los actores políticos y entidades competentes, se debe buscar involucrar a la población del municipio con la protección y cuidado del medio ambiente.

- En cuanto a los procesos participativos en Floridablanca éstos contaron con gran difusión y participación de un número considerable de personas y líderes comunitarios, información que fue validada en la entrevista realizada a la consejera del CTP. Esta fue la primera vez que se permitió la participación de líderes comunitarios elegidos por miembros de las distintas JAC de Floridablanca, y no por cuotas burocráticas. Este hecho evidencia, que para que en estos procesos se dé realmente la participación ciudadana, se necesita principalmente voluntad política, pues las autoridades locales tienen un papel determinante al abrir los espacios y permitir los mecanismos para que la comunidad logre vincularse a estos procesos de planeación participativa.
- El municipio de Piedecuesta evidencia procesos como los consejos comunitarios y encuentros con población infantil, en donde los alcances y propósitos de la participación se ven tergiversados y limitados; predomina en la gestión pública territorial lo que Fabio Velásquez y Esperanza González denominaron la participación-formalidad, entendida para cumplir ciertos parámetros legales dentro de las administraciones locales, sin que se logre incidir en las políticas públicas.
- Existe debilidad en la formación académica en Trabajo social, respecto a procesos de evaluación y análisis de políticas públicas, incluso en evaluación de proyectos sociales. Así mismo, se evidencia una débil participación de Trabajo Social en este escenario, donde disciplinas como derecho, ciencia política y sociología han realizado importantes aportes al estudio y debate en torno a políticas públicas.
- Si bien la evaluación es de gran importancia en todos los procesos de intervención en los cuales se involucra Trabajo Social, la participación de la profesión-disciplina se hace relevante en procesos de seguimiento, evaluación

y análisis a los planes de desarrollo municipal, dadas las implicaciones políticas, económicas y sociales que tiene el mismo sobre los habitantes de cada ente territorial, permitiendo así el estudio y análisis crítico reflexivo en torno a este instrumento de planeación particularmente en la fase de seguimiento y evaluación, de modo que los aportes que desde Trabajo Social se efectúen, posibiliten el mejoramiento de este proceso dentro de las intervenciones públicas territoriales, permitiendo la toma de decisiones acertadas en la solución de los problemas de los grupos poblacionales a los cuales pretender impactar, y así mismo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de cada municipio.

10. RECOMENDACIONES

- En el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, se deben reconocer sus implicaciones políticas dentro del proceso de gestión pública; debe trascender su enfoque netamente técnico, pues este proceso tiene implicaciones directas sobre los ciudadanos para los que van dirigidas las intervenciones, a la vez que permite el mejoramiento en el manejo de los recursos y la entrega de información en las rendiciones de cuentas a la ciudadanía en general y de este modo lograr que estos procesos se conviertan en estrategias para enfrentar la corrupción y los malos manejos de la inversión pública.
- La consolidación del diseño y uso de sistemas de seguimiento y evaluación, debe constituirse en un proceso de acompañamiento y apoyo constante, que inicie con la socialización del manual metodológico de implementación de la estrategia, así como con la construcción de herramientas e instrumentos, facilitando de este modo la comprensión y dimensionamiento del proceso de estructuración de sistemas de seguimiento y evaluación, por parte de los actores políticos responsables de este proceso dentro de cada municipio.
- Indispensable hacer efectiva la articulación de la sociedad civil, representada en este proceso por los Consejos territoriales de Planeación, en la estructura de los sistemas de seguimiento y evaluación de los Planes de desarrollo municipales, y no solamente en la fase de formulación del PDM, garantizando su vinculación y permanencia en este proceso, desde donde los actores sociales puedan ejercer sus funciones de control social y veeduría de la gestión de las administraciones locales.
- Seguir fomentando espacios de capacitación y formación con temáticas específicas en torno a los sistemas de seguimiento y evaluación a los PDM, entre los actores políticos y administrativos, que faciliten el intercambio de

experiencias, la retroalimentación y el apoyo técnico entre los distintos municipios.

- Desde el inicio y durante todo el proceso de implementación de la estrategia ST, se debe vincular al Alcalde del municipio, y los secretarios de gobierno; lograr que éstos actores dimensionen las implicaciones políticas del seguimiento y evaluación dentro de la gestión pública, puede estimular el compromiso de los actores políticos frente a este proceso.
- Vincular a la academia, principalmente instituciones de educación superior, enriquecen estos procesos, en la medida que favorecen el estudio, análisis e investigación en cuanto al seguimiento y evaluación a las políticas públicas.
- La Escuela de Trabajo Social, debe apostarle a la formación académica de los estudiantes en torno a la evaluación y análisis de políticas públicas o evaluación de proyectos sociales y de este modo participar de estos escenarios donde se puede incidir desde otra perspectiva por el bienestar de los grupos poblacionales a los cuales se dirigen las intervenciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo. Revista de la CEPAL 88. Abril 2006. En línea 2012. [Citado en diciembre 2012]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/24342/P24342.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>

CÁRDENAS, Nersa. El desarrollo local su conceptualización y procesos. En: PROVINCIA N°8, enero-junio 2002.

COHEN, Ernesto y MARTÍNEZ, Rodrigo. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. CEPAL-División de desarrollo social. En línea 2012 [Citado en enero 2013]. Disponible en: http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/8/15448/Manual_dds_200408.pdf

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. SENTENCIA C-524 de 2003

CUERVO, Jorge Iván. La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En: Análisis y evaluación de políticas públicas; debates y experiencias en Colombia. Grupo de Investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2009.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015. Bogotá D.C. 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía de orientaciones metodológicas de la estrategia Sinergia Territorial. Bogotá D.C. 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 15 años del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por resultados-SINERGIA: una mirada desde evaluaciones de políticas públicas más relevantes. Bogotá. D.C. 2010.

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal- Departamento de Santander. En línea 2012 [Citado diciembre de 2012]. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=72

ESCOBAR. Arturo. En: RESTREPO VELÁSQUEZ. Juan Carlos. El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva. Revista Lasallista de investigación Vol.1 N° 1.

ESCOBAR, Arturo. El final del salvaje: naturaleza, cultura y política. Instituto Colombiano de antropología-CEREC. Bogotá. 1999.

ESCOBAR, Arturo. La invención del desarrollo en Colombia. En: Lecturas de economía N°20, mayo-agosto. Medellín. 1986.

FORERO, Pineda Clemente. El sistema nacional de planeación participativa de Colombia 1994-2000. En: Seminario Funciones Básicas de la Planificación, La Habana 2000

GESTIÓN Y ACCIÓN LTDA. En línea 2012 [Citado en Junio de 2012]. Disponible en: www.gestionyaccionltda.com.co

HART, Rogert. En: ALFAGEME, Erika y otras. De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción. Plataforma de Organizaciones de Infancia. Madrid. 2003.

MAX NEEF, Manfred y otros. Desarrollo a escala humana una opción para el futuro. Centro de alternativas de desarrollo CEPUR. Santiago, Chile. 1986. En línea 2012. [Citado en agosto 2012]. Disponible en: http://www.dhf.uu.se/pdfiler/86_especial.pdf

MENDICOA, Gloria Edel. La evaluación social. La fase ausente de la agenda pública. Espacio editorial. Primera edición. Buenos aires. 2006.

MOGROVEJO, Monasterios Rodrigo. Desarrollo: enfoques y dimensiones. En línea 2012. [Citado Agosto de 2012]. Disponible en: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Desarrollo.pdf>

MORCILLO, Pedro Pablo. La planeación en Colombia. Historia, derecho y gestión. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá.D.C.2002.

NACIONES UNIDAS-UNFPA. El enfoque de derechos humanos en Naciones Unidas y en el UNFPA. En línea 2012. [Citado diciembre de 2012]. Disponible en: <http://www.unfpa.org/derechos/enfoque.htm#enfoque>

NAIM, Moisés. En: MEJÍA, José Lira. La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2005. En línea 2012. [Citado diciembre de 2012]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0053504.pdf>

PEÑA, Forero Enrique. Carácter socio-histórico del desarrollo. En: Discursos y prácticas del desarrollo globalocal. Universidad del Cauca. Popayán. 2006. En línea 2012. [Citado en Agosto 2012]. Disponible en: http://www.unicauca.edu.co/porik_an/imagenes_5tienda/DESARROLLO.pdf

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Desarrollo humano informe 1999. En: BETANCOURT, García Mauricio. Teorías y enfoques del desarrollo. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D.C. 2004.

RED DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA. Sinergia Territorial-Artículo. En línea 2012 [Citado en diciembre de 2012]. Disponible en: www.redcolme.ning.com

REVERÓN, Carlos Alberto. Los daños en nombre del desarrollo: enfoques y perspectivas. Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia; Universidad Nacional de Colombia. 2008.

RESTREPO, Velásquez Juan Carlos. El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva. En: Revista Lasallista de investigación-Vol 1. N° 1. Corporación universitaria Lasallista. Antioquia. 2004. Disponible en línea 2012 [Citado en diciembre de 2012]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/695/69511005.pdf>

REYES. Giovanni E. Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América latina y el Caribe. Revista Nómadas N° 4-2001. En línea 2012 [Citado en Agosto de 2012]. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/>

RODRIGUEZ, Jorge Sosa y ZEBALLOS, Molvina. Evaluación de proyectos de desarrollo local. Enfoque, métodos y procedimientos. Desco. Lima. 2007. En línea 2013. [Citado en enero de 2013]. Disponible en: http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/libro_kellogg.pdf

RODRÍGUEZ, Jannette Ramírez. El trabajo social y la evaluación de políticas sociales. En: IV Congreso internacional- VII Congreso de trabajo social, San José de Costa Rica, 5 a 7 de septiembre de 2007. En línea 2013. [Citado enero de 2013]. Disponible en: http://www.trabajosocial.or.cr/congreso/ponencias/Jannette_Rodriguez.pdf

SALAZAR, Carlos Vargas. Políticas públicas y Think Tanks. Bogotá D.C. 2009

VASQUEZ-BARQUERO, Antonio. Desarrollo local una estrategia para tiempos de crisis. En: Universitas Forum. Vol. 1. N° 2. Mayo 2009.

VELÁSQUEZ, Gavilanes Raúl. Hacia una nueva definición del concepto política pública. Revista Desafíos. Vol.N°20. Bogotá. 149-187. 2009.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá D.C. 2003

URRUTÍA, Miguel y otros. Cincuenta años del Departamento Nacional de Planeación. Departamento Nacional de Planeación. Primera Edición. Bogotá. 2009




THOMPSON FRED (1997). En: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evolución de Sinergia y evaluaciones en administración del Estado. 15 años del Sistema Nacional de Gestión y Resultados-SINERGIA. Bogotá D.C. 2010.

CONTROL DE ASISTENCIA					FECHA 12/09/11 AAAA/MM/DD	
EVENTO: Acompañamiento reunión de seguimiento y evaluación				LUGAR: Secretaría Planeación P/ta.		
FUNCIONARIO RESPONSA: Manuel Bayona				del municipio.		
NOMBRE Y APELLIDOS	CARGO	DEPENDENCIA / ENTIDAD	TELEFONO	CORREO ELECTRONICO	FIRMA	
Manuel Bayona Samián	Consultor	DNP	3133338044	manuelbayona@ hotmail.com		
Maria Blandina Mantilla R	Asesora	S. Gobierno	3173375242	maria blandina mantilla r@ hotmail.com		
Henry Higuera James	Asesor	S. Planeación	9836518293	henryhgz@hotmail.com		
Wilson Ortiz MARTINEZ	Asesor	Sec. planeacion	3157100741	wilson_ortiz@yahoo.es		
Adriana Mantilla James	Asesor	Sec. Hacienda	3156762657	adrymajo@ gmail.com		
Miguel A. PARRA MARTOS	Asesor	Duo. Socia.	3168023114	maparra713@ yahoo.com		
Kewin Alexander Pangel	ASESOR	SEC. EDUCACION	3158569928	kewinalexanderpangel@ hotmail.com		
William Cobos MORA	Sec. Planea	Sec. Planeacion	3183400084	Planeacion@ decalidad@peducado		
Melissa Brilla Gelves	E. Práctica	UIS	3167349380	melissabrilla830@ gmail.com	MELISSA BRILLA	

CONTROL DE ASISTENCIA

FECHA
12/09/12
AAAA/MM/DD

EVENTO: Revisión avances en el sistema y presentación modelo de LUGAR Secretaria Planeación
 FUNCIONARIO RESPONSABLE: Manuel Bayona, reporte información, Florida Blanca

NOMBRE Y APELLIDOS	CARGO	DEPENDENCIA / ENTIDAD	TELÉFONO	CORREO ELECTRONICO	FIRMA
Manuel Bayona Sintes	Consultor	DNP	313 3358044	manuelbayona@hotmail.com	
José Neil González	consultor	Planeación Florida Blanca	3002174178	josenilg@hotmail.com	
OSCAR PESADO MENDOZA	Consultor	Planeación Florida Blanca	3204977244	oscar.mendoza@gmail.com	
Melissa Brilla Gelves	Est. Práctica	UIS	316-7349380	melissabrilla830@gmail.com	MELISSA BRILLA.