

Garantía de derechos en el municipio de Duitama desde la Gestión Social Integral

Juan Carlos Fuentes Crispín*

* Psicólogo UPTC, Especialista en Gestión Pública, en Gerencia de Recursos Humanos, con Maestría en Derechos Humanos; ha sido Concejal, y Coordinador de Programas Sociales de Duitama; Coordinador del CDC Simón Bolívar, asesor externo y supervisor social en la SDIS de Bogotá D. C.

Resumen

Teniendo en cuenta que la Gestión Social Integral es un modelo que emergió y se adoptó de manera dinámica y pionera en el Distrito Capital, y que su evolución se ha propiciado en este contexto sobre la marcha, es imprescindible analizar cómo este mismo modelo ha aplicado en una ciudad intermedia como Duitama, con unas condiciones culturales, socioeconómicas y geopolíticas que distan notablemente de las que se enfrentan en la ciudad de Bogotá D.C. Por tal razón, esta investigación pretende analizar y determinar los aciertos en el transcurso del primer año de esta implementación, ya que puede representar una eficaz alternativa para la garantía de derechos de grupos vulnerables en esta ciudad, e incluso para hacer extensivo el modelo hacia otros municipios del país, en el propósito de contrarrestar desde un plano local, los altos índices de desigualdad social.

Palabras clave: Gestión Social Integral, derechos, función pública, servicios, eficacia.

Abstract

Having in mind that the Comprehensive Social Management is a model that emerged and was adopted as a dynamic and pioneer way in the Capital District, and that its evolution has resulted in this context on the way, it is essential to analyze how this model has been applied in Duitama as an intermediate city, considering its cultural, economic and geopolitical conditions, which are totally different from those presented in Bogotá D. C. For this reason, this research aims to analyze and determine the successes during the first year of this implementation, as it may represent an effective alternative for guaranteeing the rights of vulnerable groups in this city, and even to extend the model to other municipalities, in order to counter from a local perspective, the high levels of social inequality.

Key words: comprehensive social management, law, public administration, services, efficiency.

Introducción

La aplicación de forma transversal en el municipio de Duitama, de un modelo epistemológico de política social como lo es la GSI Gestión Social Integral, emergió en la coyuntura de cambio de administración, en el año 2011, con el propósito de consolidar un abordaje realmente consistente desde lo local, frente a los altos niveles de avance de las vulnerabilidades en el municipio. Se contempló entonces la necesidad de fortalecer en la ciudad de Duitama, la garantía de derechos para cada grupo poblacional, el favorecimiento de mecanismos de movilidad social, la transectorialidad, la territorialidad y el esfuerzo fiscal hacia grupos vulnerables.

En materia de gobernabilidad, las políticas nacionales se orientan hacia la descentralización de las agendas públicas territoriales, lo cual contrasta con la concentración de poder del gobierno nacional, en lo parlamentario y ejecutivo, que ha conducido a que la armonización de planes de desarrollo, en cuanto a su estructura y ejecución en materia social, no logren que los actores en sus diferentes niveles, tengan concordancia en cuanto a la percepción y la contextualización. Se plantea, entonces, que al haberse adoptado, a través de un Plan Ejecutivo y de forma transversal en la agenda de planeación del municipio de Duitama, el modelo de Gestión Social Integral retomado del Distrito Capital, se puede haber allanado el terreno en una primera instancia ejecutiva, para generar una mayor garantía de derechos en el municipio.

En la modernización de la filosofía de los estamentos públicos para abordar las problemáticas sociales, se recurre a la adopción de paradigmas que en determinados contextos resultan eficaces, pero que al extrapolarlos a otros contextos, pueden generar resultados disímiles. Cuando su revisión y evaluación se omite, se pueden afianzar vicios de operatividad, que desestabilizan los procesos misionales, y comprometen el servicio directo hacia el ciudadano como primer beneficiario de la función pública.

El presente análisis, parte de una descripción general de las características básicas de la realidad y de las problemáticas sociales que se percibían en el municipio de Duitama, al momento de plasmar la intención de transformarla, como parte de la agenda de gobierno del período administrativo entrante. Prosigue con la forma en que se adopta al modelo de Gestión Social Integral, a través de diferentes etapas suplidas en el transcurso del año 2012. Concluye con el análisis de las transformaciones logradas, los avances y las proyecciones de la aplicación del modelo, frente a las necesidades básicas, para el cumplimiento de derechos en los diferentes grupos poblacionales.

La hipótesis o pregunta central que surge a partir de la investigación, se dirige a identificar: ¿De qué forma han podido aplicarse los aspectos estructurales del modelo de Gestión Social Integral implementado en el municipio de Duitama, en el propósito de favorecer la garantía

de derechos en grupos vulnerables? Sobre este propósito, se determina como objetivo general, evaluar la implementación del modelo de Gestión Social Integral en el municipio de Duitama desde sus aspectos estructurales, como estrategia para favorecer la garantía de derechos y la inclusión social de los diferentes grupos poblacionales.

La problemática social de Duitama en el año 2011

El municipio de Duitama, es una ciudad intermedia, referenciada como la segunda ciudad del departamento de Boyacá. En la ciudad de Duitama, a finales de 2011 y en plena coyuntura de cambio de administración, el municipio contaba con una población de 111.367 habitantes, con un total en primera infancia de 11.225 (30.45%), en infancia de 12.671 (34.37%) y en adolescencia de 12.973 (35.19%). Del total de la población, se contaba con el 53.3% de mujeres y el 46.7% de hombres. Los adultos de 27 a 39 años representaban el 17,5%. De 40 a 59 años el 24,25% y Adultos Mayores de 60 años: 12.498 hab. el 11,22% según proyección DANE¹.

De característica cosmopolita, la ciudad a finales del año 2011, no obstante evidenciar un índice de NBI de 8.9%, uno de los más bajos del país, evidenciaba una preocupante gama de vulnerabilidades sociales que generaban un entorno crítico en diferentes sectores, tanto para la convivencia como para el crecimiento de riesgos psicosociales en los diferentes grupos poblacionales, lo cual generaba dificultades para la garantía de derechos en estos sectores. La población con Necesidades Básicas Insatisfechas, no tenía suplidas múltiples necesidades básicas y presentaba viviendas inadecuadas, con hacinamiento crítico, servicios inadecuados, alta dependencia

económica y con niños en edad escolar que no asistían a la escuela. Las NBI, con respecto a la vivienda, eran del 1,6%, y se evidenciaba la falta de acceso en la zona rural para unidades de vivienda nueva. En el municipio, a finales de 2011, se encontraban 12.498 adultos mayores, de los cuales 8.870 estaban sisbenizados, y con beneficios económicos apenas 1.028; de estos, 280 con almuerzo diario y 240 con un mercado mensual. Se registraron 8.696 madres cabeza de hogar sisbenizadas en el municipio, que gozaban de pocos beneficios en programas municipales. El porcentaje de embarazos para mujeres entre los 10 y 19 años, se encontraba elevado a un 17,25%, tasa que venía en aumento en los últimos años. A 2011 se contaba con 37 personas sordo-ciegas en el municipio, de las cuales escasamente se había atendido al 50%. Se observó un incremento de la tasa de desempleo de 2 puntos, pasando del 9% al 11% en el último año².

Para finales del 2011, se registraron 1.714 personas desplazadas en el régimen subsidiado y se encontraron en el PIU (Plan Integral único para Desplazados) 550 personas. El 61.8% de la población desplazada no era beneficiada de al menos un programa municipal. Había 40 mujeres desplazadas protegidas contra hechos de violencia en su contra. 10 con beneficios de red juntos, 540 con beneficios del SIFA (Sistemas de Familias en Acción) familias en acción, 4 retirados de los programas, 556 beneficiarios de los programas, 24 no tenían nivel educativo, 10 solo hasta primaria, 3 hasta secundaria, 7 solo preescolar, 506 no respondían y 2 se reportaron como indígenas³.

En la ciudad, para el 2011, se presentaron 6 homicidios comunes y todos en civiles, se presentaron 426 hurtos comunes, entre los cuales se realizaron, 88 en residencias, 65 en

¹ Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015.

² Ibid.

³ Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Línea estratégica, Población Vulnerable y Tejido Social.

el área comercial y 273 a personas. Las lesiones comunes aumentaron pasando del 2010 de 335 a 405 en el 2011⁴.

Estado general de la Agenda Pública del Municipio en cuanto a grupos vulnerables

Sobre este orden de vulnerabilidades, se observó que la estructura de la oferta pública para los grupos vulnerables en el Municipio, mantenía a finales del año 2011 unas condiciones relativas, que si bien generaba en algunos escenarios un adecuado servicio público, su acceso en general propiciaba múltiples insatisfacciones en la ciudadanía.

En la estructura de los grupos vulnerables, el sector de Primera Infancia, contaba con una política pública formulada y en una fase inicial de implementación; el presupuesto asignado al sector para la vigencia siguiente, no ascendía a más de los 120 millones de pesos, y no existían programas sociales transversales para esta población. El Sector Infancia y Adolescencia, no contaba con una política pública, y su oferta se encontraba disgregada en acciones distribuidas entre las secretarías de Educación, Salud y la Oficina de Programas Sociales. El sector de familia, no contaba con política pública; de forma conjunta con el sector de infancia y adolescencia, operaba desde el centro CAMBIA, con un presupuesto orientado a profesionales y gastos generales. Este programa se encontró con una suspensión indefinida del servicio. El sector de mujer y género no contaba con líneas presupuestales, programas, cobertura, ni con una política pública específica. El sector de discapacidad se favorecía de una política pública adoptada y en proceso de implementación, de algunos programas específicos. Sin embargo, institucionalmente su eje de acción no estaba definido, su presupuesto exiguo, y sus

responsables fluctuaban entre el Sector salud, y Educación. El sector de adulto mayor enfocaba su orientación exclusivamente en el suministro de subsidios, desde la Oficina de Programas Sociales; no contaba con presupuesto específico, programas alternativos, ni política pública. La población desplazada, tenía una proyección y presupuesto conforme a requerimientos legales, sin programas alternativos, y su representación institucional en la secretaría de Gobierno.

La Oficina de Programas Sociales como instancia institucional de grupos vulnerables

Revisada la estructura de la oferta pública para grupos vulnerables en el municipio, se hizo necesario determinar el escenario institucional que asumiera misionalmente y por afinidad, las temáticas y políticas de grupos vulnerables, identificándose como tal a la Oficina de Programas Sociales. Esta mirada, permitiría definir la estructura institucional desde la base administrativa para proyectar una agenda con enfoque de derechos. En un análisis inicial a la Oficina de programas Sociales y a manera de línea de base, se efectuaron de manera exploratoria las siguientes observaciones:

La Oficina no estaba departamentalizada, sino que dependía directamente como asesora del despacho del alcalde, lo cual, le restaba jerarquía y autonomía ejecutiva. El enfoque (propósito real) que condujo a la creación de la Oficina (marco misional) era de carácter asistencial y su agenda se estructuraba en gran parte de programas externos. Adulto Mayor: Ministerio de Protección Social – Presidencia de la República; Nutrición para la Primera Infancia: ICBF; Familias en Acción: Presidencia de la República. Red Juntos-Red Unidos: Presidencia de la República. Se denotaba una mínima participación de la oficina en la formulación de política pública social y bajos logros en la consolidación de redes. Su estructura organizativa (organigrama),

⁴ Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Sector Gobierno.

capacidad operativa, se reducía al titular del cargo, y cuatro profesionales por OPS. Lo anterior da cuenta de una muy baja capacidad operativa para poder soportar la política social de un municipio de tercera categoría, debilitándose así la capacidad metodológica y la competencia para efectuar de forma eficaz la supervisión y el seguimiento de los programas que se acompañaban⁵.

El respaldo presupuestal (rubros) destinado a la consolidación de los fines que desde la oficina se proyectan, estaba notablemente reducido, acercándose apenas a los 180 millones de pesos año, de los cuales un alto porcentaje correspondía a personal. Su baja operatividad, recortada con una baja gestión de recursos, y/o promoción de convenios, desde esta oficina hacia otros organismos públicos y/o privados a nivel local, departamental, nacional e internacional.

La Gestión Social Integral como alternativa de intervención

Debido al cambio de administración, desde el gobierno entrante se vislumbró la posibilidad de que la agenda de grupos vulnerables, tuviera una perspectiva diferente en su abordaje de gestión. En la revisión de alternativas, se consideró desde el programa de gobierno, que la Gestión Social Integral, reuniera los elementos que transformarían la realidad de las vulnerabilidades que el municipio padecía. No obstante ser La Gestión Social Integral un modelo en evolución en el Distrito Capital, resultaría aplicable al contexto del municipio de Duitama para favorecer la garantía de derechos de grupos vulnerables, desde los siguientes preceptos:

Una de las primeras definiciones de GSI, que incorporaba actores sociales institucionales, privados y comunitarios: El sentido de la Gestión

Social Integral es la promoción y el avance efectivo del desarrollo humano y social local... La Gestión Social Integral asume que, el desarrollo humano y social emerge del esfuerzo colectivo de múltiples agentes guiados por ese mismo objetivo compartido. Se trata de impulsar un trabajo participativo y cooperativo, realizado de manera articulada entre las instituciones del estado y las organizaciones sociales y comunitarias. Es una gestión basada en la investigación-acción y busca aumentar la efectividad institucional, las capacidades locales y sus relaciones con el entorno regional, nacional y global⁶.

Aspectos estructurales de la GSI dirigidos a la agenda local

Revisados los conceptos básicos de la Gestión Social Integral, se establecieron los aspectos determinantes para que la GSI, proyectara expectativas consistentes como herramienta gerencial, a manera de un Plan Ejecutivo. La resolución 0604 de 2010, determina que la GSI "tiene por objetivo mejorar las condiciones de calidad de vida de la población en los territorios, a partir del diseño, implementación, gestión y seguimiento de las políticas públicas sociales que garanticen, promuevan y restablezcan los Derechos de los ciudadanos y ciudadanas, sobre la base del desarrollo de planes de acción transectorial por territorio, un sistema de protección integral de base territorial y una mayor efectividad de los recursos tanto Distritales como locales, privados y del tercer sector"⁷ y reconoce los siguientes cinco aspectos fundamentales, que representan las líneas básicas de intervención:

"El Territorio, como escenario social y político, es una construcción social que trasciende el

⁵ Informe de empalme. Administración Municipal 2012-2015.

⁶ DABS, Ibid, en La Gestión Social Integral, Antecedentes y Transformaciones. SDIS, 2011.

⁷ Secretaría Distrital de Integración Social. 2010. Resolución 0604 de 21 de mayo de 2010: Por la cual se implementa la Gestión Social Integral en la Secretaría Distrital de Integración Social. Artículo dos.

espacio físico e incluye lo humano, lo colectivo y lo cultural; será allí donde se realicen sueños, proyectos y acciones políticas”⁸. Para la estructuración del Plan Ejecutivo, se abordó el trabajo en los territorios, para el accionar de las decisiones públicas en el municipio. Duitama, a nivel de división política, ha contado con Juntas Administradoras Locales, subdivididas en 8 comunas y 5 corregimientos. Esta ventaja, ha tenido en contraposición un factor de índole sociocultural de ultranza, que ha predominado desde el sistema de Juntas de Acción Comunal: La postura entrópica que dificulta los avances en relación con el patronazgo, los intereses electoreros de los grupos políticos y las posturas asistencialistas. Bajo ese orden, la mirada de la ciudadanía hacia el gobierno municipal, ha tendido a ser mesiánica; en doble sentido los gobiernos de la misma forma, ven a la ciudadanía, lo cual conlleva a concentrar en un solo escenario público, toda la oferta de servicios y de gestión.

El segundo aspecto básico a tener en cuenta de la GSI es el Trabajo Transectorial, entendido como “la capacidad de ordenar la interacción de las disciplinas de conocimiento (transdisciplinar), alrededor de una realidad problematizada (desde el enfoque de derechos con su triada indisociable-Universal, integral y equitativo) y recogiendo lo concreto de la experiencia vital de las personas afectadas”⁹. Desde el Plan Ejecutivo, se evidenció la claridad de aplicar la Transectorialidad. En el eje de Investigación Social, se proyectó, no solo como una oportunidad de actuar, sino también de construir imaginarios colectivos que proporcionaran soluciones a fenómenos de exclusión y estigma social en los grupos vulnerables. Por consiguiente, tanto las actuaciones administrativas, como los

procesos de cambio social, requerirían un análisis constante y una sistematización adecuada, que partiera de investigaciones de tipo acción participación, para entender cierto tipo de fenómenos sociales, y también su impacto y formas de transformación en los contextos comunitarios. Este eje de investigación, dentro del modelo de Gestión Social Integral del municipio de Duitama, se dedicaría a la recolección de datos con su respectivo análisis de causalidad, a la medición de indicadores de calidad e indicadores de derechos humanos y al fortalecimiento de las comunidades locales a través del SIDIES, sistema de diagnóstico estratégico¹⁰.

Como tercer elemento de la GSI, se relacionó la importancia de la Participación decisoria en las Políticas Públicas. Desde la GSI, participación en espacios consultivos que parten de las instituciones y el aparato gubernamental, hasta la acción protagónica y autónoma de la comunidad en las relaciones con el estado y la institucionalidad¹¹. Para la implementación de la GSI en el municipio de Duitama, la participación siempre fue un elemento determinante para reducir la concentración de poder, inmersa en el sector público, atribuible a los estilos de gobierno que ha tenido el municipio en época contemporánea. Fortalecer la participación, fue entonces una de las principales apuestas, bajo el precepto que el direccionamiento gubernativo, siempre resultaría insuficiente sin el concierto de la gente, y que cada una de las aspiraciones en materia de avance social, tendría en el ciudadano su mayor aliado. A Duitama se le reconoce como la “Capital cívica de Boyacá”; este mote se ha quedado en un idealismo que contrasta con la realidad de la actitud de la ciudadanía, cuya postura al referirse al gobierno

⁸ La Gestión Social Integral, Antecedentes y Transformaciones. SDIS, 2011.

⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá Integración Social-Salud, Ut Guillermo Fergusson-Corporación Nuevo Arco Iris. 2009 a. Op. Cit. p. 18-19.

¹⁰ Estrategia que surge del modelo Eco 2 para la intervención y el diagnóstico comunitario desde la investigación acción participación.

¹¹ La Gestión Social Integral, Antecedentes y Transformaciones. SDIS, 2011.

municipal, tradicionalmente es más inclemente y disonante con la autoexigencia sobre sus propios deberes cívicos.

Como un cuarto aspecto determinante de la GSI, se acogió el Desarrollo de Capacidades. Conforme a su orientación “éstas deben conducir a unificar criterios de enfoques e intervención, tanto en los servidores públicos como en la comunidad y demás actores que participan en los territorios. Comprende componentes de formación y socialización de información, Investigación, comunicación, asistencia para el ajuste institucional y sistematización (sistematización entendida como la consolidación de sistemas de información para la GSI)¹². En el proceso de empalme, se detectaron falencias en el desarrollo de capacidades de parte de la administración saliente. Una vez detectadas estas falencias, se plantearon en el Plan Ejecutivo, las líneas de intervención que permitieran optimizar las carencias encontradas así: “Cuando afirmamos que el modelo de Gestión Social Integral del municipio de Duitama se basa en el enfoque derechos... significa que los indicadores con que funciona el modelo van más allá de indicadores de gestión y cobertura para pasar a indicadores de derechos humanos, cuyo objetivo principal debe ser el de evaluar la responsabilidad social en términos objetivos”¹³. Esta orientación epistemológica, se amplió en el Plan Ejecutivo, en el enfoque de Inclusión Social, planteando que “el esquema propuesto busca generar desde luego un proceso de inclusión social donde desde varios ejes se favorezca un restablecimiento de derechos a varios niveles en ofertas de servicios ya existentes en los municipios y/o de fácil creación en las instituciones del modelo de gestión social

integral, por tal motivo se requiere también partir del enfoque de derechos”¹⁴.

El quinto aspecto estructural de la GSI tenido en cuenta, fue el de tener un Presupuesto necesario con participación social, entendido como una herramienta que garantiza la participación de la comunidad por etapas en la conformación del presupuesto¹⁵. En el proceso de empalme, se determinaron notables debilidades en materia presupuestal, sobre lo cual, se orientaron acciones de logro y posicionamiento de la Oficina Asesora de Programas Sociales, tales como la concentración de la agenda social del municipio. En este sentido, algunas unidades operativas y programas con enfoque y/o afines a la Gestión Social Integral, ubicados en otras dependencias, en las cuales no se daba una debida pertinencia misional, se proyectaron para ser trasladadas como parte estructural de la Oficina de Programas Sociales, en donde encontrarían mayor eficiencia y capacidad de articulación en procesos y funciones. Esta medida, representaría el traslado igualmente de los recursos que se ejecutaban en otras dependencias sobre los programas sustraídos.

Momentos fundamentales en la implementación de los componentes de la GSI en la agenda local

La materialización de los aspectos fundamentales de la Gestión Social Integral, requirió de tres etapas que de forma evolutiva se fueron gestando y consolidando. Su desarrollo escalonado, permitió que cada etapa propiciara la viabilidad de la siguiente. De esta forma, al final de su primer año de adopción, los resultados encontrarían líneas consistentes de análisis estructurales de evaluación desde

¹² La Gestión Social Integral, Antecedentes y Transformaciones. SDIS, 2011.

¹³ Ana Barrios citada por Víctor Correa de Lugo en el derecho a la salud en Colombia diez años de frustraciones.

¹⁴ Plan Ejecutivo.

¹⁵ Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson.

los indicadores de planeación, y desde el balance financiero.

Fortalecimiento y Agrupación Institucional:

en este primer momento de implementación, la administración se orientó a dar a la Oficina de Programas Sociales una connotación más visible representativa y jerárquica. En la Oficina de Programas Sociales, las acciones para la consolidación estructural orgánica e institucional, se enfocaron en el posicionamiento y fortalecimiento del Concejo de Política Social, y de sus comités y mesas técnicas, el fortalecimiento de la estructura organizativa de la Oficina de Programas Sociales y designación de la figura del "referente" para cada uno de los grupos poblacionales, la definición y reorientación del enfoque misional, y modificación de las funciones de la Oficina de Programas Sociales.

En cuanto al Posicionamiento y fortalecimiento del Concejo de Política Social, y de sus comités y mesas técnicas, se observó que los Consejos de Política Social, recuperaron su carácter deliberativo, se programaron en el mismo periodo de sesiones del Concejo Municipal, para hacer pertinentes las solicitudes, y así articularlas con la agenda oficial; los comités de los grupos poblacionales, se efectuaron en los tiempos establecidos por su reglamentación. Sobre el fortalecimiento de la estructura organizativa de la Oficina de Programas Sociales, la administración municipal amplió la capacidad operativa, a 9 profesionales y 7 técnicos, y se establecieron líneas específicas de intervención en primera infancia, infancia y adolescencia, discapacidad, familia, mujer y género, adulto mayor, población víctima del conflicto y movilización y redes. Con relación a los ajustes del enfoque misional, la Oficina de Programas Sociales, al inicio de la administración, carecía de una autonomía interna como unidad administrativa, sin una visión, y una visión determinadas. Por tal razón, la administración municipal, estableció una Visión y una Misión, y a su vez la modificación

de las funciones, para convertirse en el enunciado misional de la Oficina de Programas Sociales.

Incorporación de la GSI en el Plan de Desarrollo:

uno de los factores que más le generaba consistencia al propósito de implementar la Gestión Social Integral, la representaba el hecho de institucionalizar los propósitos a alcanzar con cada grupo poblacional en el Plan de Desarrollo municipal, ya que en primer lugar, se constituiría como la agenda oficial del municipio para el periodo administrativo, y en segundo lugar, tendría de manera automática un seguimiento riguroso de parte del DNP, para determinar el margen de cumplimiento del Plan por parte de la administración municipal. Esta última condición, contemplaría una ganancia gerencial en cuanto al seguimiento, operacionalizado con revisiones de cohorte mensual y balance final de vigencia.

La gestión previa, redundó en que la Oficina de Programas Sociales tuviera una presencia estructurada, con un elevado margen de proyecciones, en dos líneas estratégicas: Población Vulnerable y Tejido Social, y Familia, Mujer y Género, desprendidas en 51 metas que corresponden al 13,5% de las 381 metas del Plan de Desarrollo. Para el Plan de Desarrollo 2008-2011, la Oficina de Programas Sociales tuvo responsabilidad en apenas 4 metas, es decir, denota una evolución proporcional de 1:12, entre las dos administraciones.

Creación e Implementación de "Programas Vivos":

La adopción de la GSI en el municipio de Duitama, se orientó a que la administración materializara los parámetros del Plan de Desarrollo en servicios públicos, a través de programas consistentes en el tiempo, denominados "Programas vivos", que se institucionalizaron con nominación propia, buscando tener recordación en la ciudadanía, y así mantenerlos en el tiempo sin riesgos de desaparición ocasional e intermitencias. Al tener

esta condición, estos programas permitirían proyectarse en los territorios, ser monitoreados, sistematizados e incluso, entrar en procesos de mejora continua.

En esta etapa, posterior al Plan de Desarrollo, se consolidaron 13 Programas Vivos, que se describen a continuación de acuerdo a su grupo poblacional:

En la línea estratégica de Población Vulnerable y Tejido Social, para el sector Primera Infancia se crearon los programas: "GATEO", dirigido a niños menores de 2 años para la evaluación y seguimiento de las variables fundamentales de su desarrollo; "Generación 2020": Identificación de Talentos en niños menores de cinco años; "Tren de la Alegría": Programa de recreación mediante jornadas lúdicas itinerantes; "Foro Provincial de Primera Infancia": Espacio de análisis participativo de la realidad de la Primera Infancia en el municipio y la Región. Para el sector Infancia y Adolescencia, creación del programa: "Vía Alterna": Para el buen uso de tiempo libre y generación de proyecto de vida en adolescentes en condición de vulnerabilidad. Para el sector Discapacidad, creación del programa: "Discapacidad Más Visible": Enfocado en prácticas de inclusión laboral, respeto ciudadano y urbanismo, diseñado para personas con limitaciones de diferentes índoles. Para el sector Adulto Mayor, creación del programa "Palabra Mayor" enfocado en el rescate de la memoria histórica de la ciudad a través de las versiones directas de los adultos mayores.

Para el sector Movilización y Redes, creación de los programas: Estrategia "SOMOS", enfocada en la identificación y fortalecimiento de redes con enfoque social; Centro de Desarrollo Social Comunitario: Espacio de encuentro de ciudadanía para empoderamiento comunitario, formación en habilidades básicas para la vida y prestación de servicios y programas públicos sociales con enfoque social comunitario. Para el sector Población

Desplazada y Justicia Transicional, creación del programa: "Familias Más Productivas", enfocado en promover la autosostenibilidad y la productividad en las familias de esta población orientadas a manera de unidades productivas, compartido con los sectores de Mujer, y Discapacidad.

En la línea estratégica de Familia, Mujer y Género, creación del programa: "La Familia, un Nido más Humano": Enfocado en la protección de garantías y derechos de las familias con alto nivel de disfuncionalidad, a través de un adecuado acompañamiento integral. Para el sector Mujer y Género creación de los programas: Plan "Amarse" Atención Para La Mujer y Restablecimiento Social de sus Derechos. "Casa De La Mujer". Dispositivo Local para la operatividad, enfocado en el cumplimiento dinámico de la Política de Familia, y la de Mujer y Género a través del Plan Amarse.

La ampliación de la agenda de programas, de la Oficina de Programas Sociales, tuvo un significativo margen de crecimiento, pasando de cuatro programas sociales, a un total de dieciocho programas sociales. De estos programas, trece nuevos con recursos propios y enfoque de derechos.

Evaluación Cuantitativa de Los Programas Vivos Creados. Una vez los programas fueron implementados, se incorporaron en el sistema de monitoreo oficial de Planeación del Municipio, lo cual permitió observar en cada programa su porcentaje de avance. La GSI obliga a acciones tangibles sistematizadas; en esta etapa, se efectuó un juicio de realidades a cerca de la capacidad de incorporación generada sobre la línea de base con la cual se inició el proceso, evitándose imprecisiones al momento de determinar los logros. El sistema de monitoreo, permitió al finalizar la vigencia, determinar los avances en materia de acciones y evaluación. La cobertura total de la Oficina de Programas Sociales, se elevó a cerca de 27.000 usuarios, de los cuales 14.250, correspondían a

programas sociales nacionales de orden subsidiario, y los cerca de 13.000 restantes, a programas sociales nuevos, con un incremento aproximado de cobertura superior al 90%.

Evolución del Comportamiento Financiero

Se puede inferir la “confianza institucional” que la implementación de la GSI generó en el ente territorial. Esta condición, es observable desde varias perspectivas financieras: Una de estas, es la comparación de la línea de base presupuestal (180 millones de pesos), con la ejecución presupuestal (555 millones de pesos). Otra perspectiva, es la comparación de la ejecución presupuestal de la vigencia con el plan de compras proyectado al año siguiente, (850 millones de pesos), y una tercera, resulta de la comparación entre la sumatoria de los rubros presupuestados para ejecutar desde la Oficina de Programas Sociales para la vigencia 2012 (180 millones) y lo presupuestado en el mismo sentido para el año 2013 (1.030 millones de pesos).

Alcances de transformación en derechos humanos a partir de la GSI en el Municipio

Desde las hipótesis de la forma en cómo han podido aplicarse los aspectos estructurales del modelo de Gestión Social Integral, implementado en el municipio de Duitama, en el propósito de favorecer la garantía de derechos en grupos vulnerables, las perspectivas de análisis son múltiples. Partiendo de los elementos conceptuales, desde los cuales se determinan las condiciones para el desarrollo de la Gestión Social Integral, se tendrá en cuenta para estas conclusiones y de forma crítica, el margen de acercamiento que se dio en el municipio de Duitama a las mismas, desde los cinco componentes que la determinan. Inicialmente se abordará lo referente a la participación, posteriormente lo relacionado con la institucionalidad, la cual tendrá en su análisis tres perspectivas: desde lo presupuestal, desde el enfoque de derechos

en el plan de desarrollo, y desde las condiciones propias en el ejercicio público institucional. Finaliza este análisis, con una alusión puntual a las dificultades que genera la corrupción en los derechos humanos, y que pueden asociarse con el proceso de implementación de la GSI, en el municipio de Duitama.

La participación en la aplicación de la gestión social integral en el Municipio y su relación con los derechos humanos

Una de las condiciones que se deben dar para el desarrollo de la Gestión Social Integral, en cuanto a la participación, tiene que ver con tener “comunidades solidarias, participativas, un nuevo tipo de movilización y nuevas formas de participación”¹⁶. Para efecto de conclusión, se analizan desde sus aciertos y dificultades los componentes de territorio y participación de la GSI.

En cuanto al abordaje del territorio, puede evidenciarse un importante avance en la implementación de la GSI, ya que se crearon e implementaron múltiples programas sociales para grupos poblacionales que tuvieron en cuenta la perspectiva de los habitantes de los diferentes barrios y comunas, y a su vez su participación directa en la focalización de beneficiarios, en la organización logística y, la convocatoria y el desarrollo de los mismos. Es claro que estos programas generaron una importante presencia del Estado en los diferentes sectores de la ciudad. Sin embargo, por falencias en la cosmovisión del gobierno municipal, se podría dar el hecho de que se impidiera la proliferación de estas intervenciones comunitarias con carácter universal en todos los sectores, y se redujera a un plano de escogencia aislada de sus sectores beneficiarios.

¹⁶ Medina Gallego, Carlos, presentación, 2008.

La aplicación de la GSI desde la participación en el municipio de Duitama, tuvo un evidente avance en cuanto a la consolidación de un sistema de redes sociales. La creación de la estrategia SOMOS (Sistema Operativo para la movilidad y la Organización Social), permitió que se generara un canal institucional que tuviera acercamiento, promoción y articulación de las redes con enfoque social. Se puede inferir la aplicación del concepto que Benito Fernández expresa respecto a la educación popular en la consolidación de redes sociales. "Es política, porque la propuesta de la educación popular, desde su opción fundamental por los excluidos, busca el cambio y la transformación social a través de la incidencia política, es decir, apoyando la formación del pueblo como sujeto político y fortaleciendo sus organizaciones"¹⁷. Este beneficio, encontró un importante punto de apoyo en el fortalecimiento de los espacios de participación de grupos poblacionales en los comités y mesas técnicas, los cuales confluyeron de manera sistemática en el Consejo de Política Social; éste tuvo un importante realce y resignificación como espacio de participación.

La plataforma complementaria que encontró la participación, se afianzó con la generación programada en la agenda del municipio, de espacios de movilización y dialéctica ciudadana, representados en la realización de foros en los sectores de Infancia, Mujer y Género, Adulto Mayor, Discapacidad y Población Víctima del Conflicto. Estos avances de la participación a través de la GSI, tuvieron, no obstante, dificultades en cuanto a que los canales de comunicación e interrelación entre el gobierno municipal y la ciudadanía; no fueron los más adecuados, ya que carecían de factores empáticos, de continuidad, calidad y en especial de objetividad. La interacción entre gobierno y liderazgo comunitario, mantiene en

un margen significativo implícito, un contenido invisible de orden político, que a su vez crea un especie de doble agenda parlamentaria, lo cual en términos de los ideales de la GSI, no propicia una manifestación y receptividad espontánea, asertiva y objetiva de la lectura de los territorios.

Conforme lo afirma Arjun Appadurai, la palabra "democracia" se convirtió en el término maestro por excelencia y resuena con fuerza de Haití a Polonia y de la ex Unión Soviética a la China, pero está ubicada en el cruce de una variedad de paisajes ideológicos compuestos por distintas configuraciones pragmáticas de traducciones un poco crudas o pobres de otros términos igualmente centrales al vocabulario de la ilustración. Frente a las dificultades de concebir que la participación, bajo la concepción diáfana, se aplique en la implementación de la GSI, nos reafirma lo contrario y nos evidencia un piso falso del concepto de democracia frente al ideal de participación que la GSI plantea¹⁸.

Esta misma dificultad la manifiesta Hinkelamaerth, cuando se refiere a Kindleberger en cuanto a que "Cada participante en el mercado, al tratar de salvarse él mismo, ayuda a que todos se arruinen". Todos se quieren salvar, pero al tratar cada uno de salvarse por su cuenta, se impiden mutuamente la posibilidad de salvarse... Si se parte de este reconocimiento, es necesaria una solidaridad que sólo es posible si este la sustenta... Sin embargo, no se trata de la necesidad de un reconocimiento mutuo de los participantes en el mercado, sino entre sujetos que se reconocen mutuamente como seres naturales y necesitados. Mientras lo mencionado no ocurra, la racionalidad de la locura llevará a la humanidad a nuevas crisis, hasta que sean de tal magnitud que ya no haya solución posible¹⁹.

¹⁷ Benito Fernández, Educación popular, derechos humanos y ciudadanía intercultural

¹⁸ Arjun Appadurai, La Modernidad Desbordada.

¹⁹ Hinkelamaerth.

Precisamente respecto a la barrera cultural de la ciudad, en cuanto a la primacía del interés financierista, los intereses en doble vía entre grupos políticos y ciudadanía, y la individualidad, Jorge Herrera Flores plantea que "la nueva fase de la globalización... puede caracterizarse en términos generales bajo cuatro características articuladas: a) La proliferación de centros de poder... b) la inextricable red de interconexiones financieras... c) la dependencia de una información que vuela en tiempo real y es "cazada" por las grandes corporaciones privadas con mucha mayor facilidad que por las estructuras institucionales de los estados de derecho y d) el ataque frontal a los derechos sociales y laborales"²⁰. Estas condiciones implícitas, distan del ideal que Medina Gallego plantea acerca de encontrar comunidades solidarias, participativas, un nuevo tipo de movilización y nuevas formas de participación.

La Gestión Social Integral y el presupuesto con enfoque de derechos en el Municipio

En materia de presupuestos, entre las condiciones adecuadas para el desarrollo de la GSI, se establece que "debe existir un sistema financiero y presupuestal organizado y debidamente controlado por las comunidades"²¹. En este sentido, fueron ampliamente visibles los avances, si se tiene en cuenta que inicialmente se logró unificar y reordenar todo el gasto dirigido a grupos vulnerables, el cual se encontraba desagregado y disperso en diferentes dependencias. Mac Neef afirma sobre recursos para la autodependencia que: "En materia de políticas concretas orientadas al Desarrollo a Escala Humana en América Latina, un elemento decisivo es el de la generación y asignación de recursos destinados a fortalecer organizaciones locales que operan con una

racionalidad contra-hegemónica (solidaria, sinérgica, participativa) y a incrementar la auto-dependencia de estas organizaciones. Una política de recursos para el desarrollo local (descentralizadora y participativa) y desde las organizaciones locales constituye la piedra angular para una transformación estructural "de abajo hacia arriba"²².

Con la unificación de agenda, se logró la unificación de presupuestos, y con esto, establecer una lógica consistente en la apropiación y aprovechamiento del Gasto Público Social dirigido a grupos vulnerables, lo cual conllevó a la creación específica de rubros dirigidos de forma específica a cada línea y a cada programa. Esta importante ganancia, se representa en el tiempo, ya que es uno de los rieles sobre los cuales la GSI garantizará su permanencia en el mediano y largo plazo, si se tiene en cuenta que la GSI, como modelo garantista de derechos, debe tener esta consistencia. De igual forma, el impacto presupuestal de la aplicación de la GSI, se evidenció en el presupuesto concentrado en un solo ente administrativo, en este caso la Oficina de Programas Sociales, el cual desde el momento del empalme a la aprobación del presupuesto de la siguiente vigencia, se incrementó en cerca de siete veces en el lapso de un año, pasando de 180 millones a cerca de 1000 millones de pesos, con inclusión de recursos de cofinanciación.

Las debilidades de la participación de la ciudadanía en la aprobación del presupuesto, alejaron el abordaje presupuestal de las condiciones ideales para la GSI planteadas por Medina Gallego. Si bien el municipio tiene una importante herramienta a través de las Juntas Administradoras Locales en la formalización de presupuestos participativos, en materia de grupos vulnerables no fue evidente. De igual

²⁰ Herrera Flores, Jorge.

²¹ Medina Gallego, Carlos, presentación, 2008.

²² MAC NEEF, Desarrollo a escala humana.

forma, los elementos críticos en materia social por parte del Concejo Municipal como órgano representativo de las comunidades, resultaron no tener la suficiencia para abordar las temáticas sociales y deliberar presupuestos con mayor concienciación. A esto se refiere claramente Manuel Restrepo al afirmar que: "...cuando lo público, que es constitutivo del significado de las políticas públicas, sufre las consecuencias de procesos de privatización del patrimonio común, el papel de las políticas públicas como procesos de garantía en la protección y ejercicio de los derechos humanos entra en cuestión. La solidez del concepto de Estado Social de Derecho se debilita, complementariamente"²³.

Las debilidades en cuanto a las alternativas de cofinanciación, se concentraron en el uso del recurso propio. La GSI no solo debe ser recurrente en la canalización de recursos sino a su vez ser un escenario de gestión. Esta disyuntiva tiene un trasfondo que Manuel Restrepo explica: "...La puesta en escena del orden global es una consecuencia de la expansión alentada con el ideal de producir en el lugar que resulte mas barato y vender en el lugar que resulte mas rentable, de tal manera que se constituye en un proceso siempre en marcha. La universalidad de la economía resulta completa y la de los derechos incompleta"²⁴. De tal forma que la función pública, puede tener entre sus actores inmersa esta cultura retributiva, que no permite abordar la cofinanciación más allá de donde pueda significar un beneficio público. Las rentabilidades entran a hacer parte del marco de corrupción, que con mirada personal se permean en las acciones de gestión.

Finalmente, es factible que se hayan gestado avances que, en la implementación de la GSI

en el municipio en materia presupuestal, al menos hayan reorganizado y canalizado el gasto. Sin embargo, la distancia entre los derechos humanos y el músculo financiero que le amerita, es muy distante. El motivo se resume en la siguiente apreciación: "Los dos mundos, el del neoliberalismo y el de los derechos humanos, son antagónicos. Uno es el de la única regla, que es la prohibición de entrar en el espacio protegido del otro, y diferente es el mundo de la dignidad, que no es posible sin entrar en el otro. Uno se basa en la propiedad, el otro, en la dignidad. Uno es el reino de las cosas, el otro es el reino de los humanos. Uno mide las cosas en precios, el otro afianza valores. Uno reproduce homogeneidad, el otro pone en contacto lo plural"²⁵. Lo reafirma Rodolfo Arango en su columna del Espectador, respecto a la reforma constitucional que busca elevar la sostenibilidad fiscal a principio constitucional: "Las razones del Gobierno para defender su proyecto son comprensibles: el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza, exigen disciplina en la administración de los recursos públicos... La intención del Gobierno no pasa de ser una buena intención que yerra los medios para realizarla... Hay mejores maneras de conciliar la economía con el derecho. Pero parece que en el Congreso se impone una visión mayoritaria especialmente sorda al lenguaje de los derechos fundamentales"²⁶.

Gestión social integral desde el plan de desarrollo como plataforma de garantía de derechos

Entre los aspectos estructurales que se consideran imprescindibles para la GSI, se enunció la estructuración de un Plan de Desarrollo centrado en programas sociales²⁷. Es importante entonces determinar la forma en

²³ Restrepo Manuel, Derechos Humanos y Políticas Pública

²⁴ Restrepo Manuel, Economía y Derechos Humanos

²⁵ Restrepo Manuel, DS HS y Capitalismo global.

²⁶ <http://www.elespectador.com/opinion/gasto-publico-y-derechos-fundamentales-columna-265734>

²⁷ Medina Gallego, Carlos, presentación, 2008.

cómo se consolidó el Plan de Desarrollo Municipal en Duitama, en el propósito de adoptar la Gestión Social Integral, como un elemento fundamental para favorecer la garantía de derechos a los grupos vulnerables de la ciudad. Esta revisión permite retomar una línea de investigación establecida por la Unión Europea y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, frente al propósito de que los planes de Desarrollo municipales en el país, tuvieran un enfoque garantista de derechos humanos²⁸.

Sobre esta base, una importante ganancia se evidencia en la forma como se institucionalizó la agenda, al incorporarse toda la multiplicidad de programas sociales en el Plan de Desarrollo y pasar de ser la Oficina de Programas Sociales, una entidad invisible en el Plan de Desarrollo, a ser la de mayor número de programas incluidos: un total de 51 metas con dos líneas estratégicas que representaron el 13,5% de la agenda total del Municipio.

La investigación de la HCHR, determina que "los alcaldes adquieren una obligación para la garantía y protección de los derechos humanos frente a su electorado..., obligación que no es un acto de caridad que el funcionario público lleva a cabo en beneficio de sus electores sino, por el contrario, constituye el núcleo del cumplimiento de sus funciones públicas. El electorado, de acuerdo con sus preferencias políticas, hace ejercicio de la participación en la construcción de las propuestas de gobierno, y dicho criterio posteriormente influye en la aceptación de los planes de desarrollo"²⁹. Entre los aspectos preponderantes de la HCHR, que pueden considerarse aplicados en la

construcción del Plan de Desarrollo Municipal a partir de la GSI en cuanto a grupos vulnerables, se tiene en cuenta el de haber priorizado el interés colectivo frente a los intereses clientelistas e individuales, haberse visibilizado la necesidad de instancias en el municipio para el seguimiento del plan de desarrollo, y haberse verificado los criterios de inclusión para evitar cualquier tipo de discriminación.

Una carencia, sin embargo, por demás notoria, que dan cuenta de las distancias entre el ser y el deber ser en la GSI, se da en el hecho del papel del Personero como garante de los derechos humanos. La proyección no encontrada en el municipio de Duitama la enfocó la HCHR de la siguiente forma: "Las herramientas... constituyen un instrumento necesario para este funcionario de control, en el cumplimiento de su obligación de verificar la protección de los derechos humanos a los habitantes del municipio; esta comprobación deberá ser realizada dentro de los programas, los proyectos y las actividades propuestas por el mandatario local en su Plan de Desarrollo. Por su parte... para el alcalde municipal resultó ser un punto de apoyo importantísimo que el personero tuviera claro cómo incluir el enfoque de derechos humanos dentro de la política pública"³⁰. Es sin embargo de resaltar como balance del proceso en el municipio de Duitama, que frente a las hipótesis que manejó la HCHR en cuanto a que "el tema de los derechos humanos no estuviera vinculado a las políticas públicas tanto en el orden nacional, departamental, como municipal; y que un indicador de ello fuese la no existencia de planes de desarrollo con enfoque en derechos humanos"³¹, por el contrario, el Plan de Desarrollo municipal tuviera de manera implícita los elementos filosóficos y estructurales que lo establecían. Esto se reafirma si se analiza sobre la segunda hipótesis de la HCHR que

²⁸ Unión Europea y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Planes de Desarrollo Municipal con enfoque en Derechos Humanos. Guía para su formulación, en [http://www.hchr.org.co/publicaciones/otras Planes%20de desarrollo%20municipal.pdf](http://www.hchr.org.co/publicaciones/otras%20Planes%20de%20desarrollo%20municipal.pdf).

²⁹ *Ibíd.*, p. 13.

³⁰ *Ibíd.*, p. 17.

³¹ *Ibíd.*, p. 25.

planteó que “Un número minoritario pero ascendente de municipios colombianos cuentan con planes de desarrollo en donde los derechos humanos hacen presencia”.

En síntesis, la aplicación de la GSI para orientar el Plan de Desarrollo Municipal de Duitama hacia el enfoque de derechos humanos, evidenció notables avances en los mínimos que plantea la HCHR en cuanto a que: “No se puede hacer mención explícita de los derechos humanos desvinculándolos de programas y proyectos específicos y, lo que es aún más grave, del componente presupuestal...; una concepción de derechos humanos no puede desconocer el análisis diferencial y de grupos en situación de vulnerabilidad y, por tanto, debe evitar tratar a la población del municipio de manera homogénea”.

La institucionalidad pública municipal en la gestión social integral

Desde la postura crítica en Derechos Humanos, las distancias epistemológicas son recurrentes, toda vez que los Derechos Humanos, no son en sí una disciplina delimitada desde el campo teórico; por el contrario, se encuentra aún en proceso de maduración y evolución, en aras de tener un campo específico de investigación. Uno de esos espacios en que el abordaje de los derechos humanos, en ocasiones se toma distancia, es en el campo de la administración pública. Sin embargo, desde perspectivas sólidas, esta relación es más cercana y de alguna forma “simbiótica”, ya que tal vez uno de los mayores garantes de los derechos humanos es el Estado, el cual a través de la función pública, debe generar dividendos de eficacia y eficiencia sobre la ciudadanía en materia de servicios como derechos cumplidos. Bien lo describe un enunciado de la Universidad San Buenaventura, en uno de sus objetivos curriculares:

“Para asegurar la legitimidad del Estado Social de Derecho, consagrado en la Constitución

Política de 1991, se hace necesario garantizar la defensa de los Derechos Humanos de sus ciudadanos, además de lograr la erradicación de expresiones de corrupción en los diferentes niveles de la administración pública. Al ser el garante de unos mínimos vitales universales para los ciudadanos, las autoridades del Estado Social de Derecho, se encuentran en el deber de tomar las medidas adecuadas para garantizar esos mínimos vitales universales en condiciones de igualdad a aquellos ciudadanos que no estén en la capacidad de proveérselos. Es así que los funcionarios públicos y líderes sociales y políticos, deben poseer las herramientas de conocimiento esenciales para la comprensión de la importancia de ligar su quehacer profesional a la promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos, como única forma de viabilizar la garantía de esos mínimos vitales universales a los ciudadanos³².

Sobre las condiciones para un adecuado desarrollo de la GSI en cuanto a institucionalidad, se sostiene que “debe darse sobre la base de un liderazgo social institucional, centrado en una concepción humanista de la gestión, un plan de desarrollo centrado en Programas Sociales, y un gobierno competente, íntegro y humano”³³. El Desarrollo de Capacidades tuvo un elemento básico de aplicación que fue el liderazgo que imprimió la administración en su área, sobre la consolidación del proyecto. Desde la elaboración del Plan Ejecutivo, los elementos de visión y convicción sobre las pretensiones hacia la agenda social del municipio, evidenciaron claridad en los objetivos y un alto contenido de motivación intrínseca para alcanzar los logros, toda vez que los elementos teórico técnicos que contenía la GSI, se vislumbraban como los óptimos para intervenir la problemática social de la ciudad. Karla Perez Portilla, menciona la necesidad de tomar a profundidad y con suficiencia el análisis y abordaje de la problemática social: “Determinar

³² En: <http://www.usbmed.edu.co/index.php/administracion-de-negocios/2-uncategorised/102-edcontinua-gestion-publica-derechos-humanos>

³³ Medina Gallego, Carlos, presentación, 2008.

cuando existe violación a la dignidad humana, requiere de un análisis contextual; es decir, tomar en cuenta las circunstancias históricas, económicas, políticas y sociales que rodean una determinada conducta o norma y que resultan en patrones de desventaja en contra del individuo y del grupo al que pertenece"³⁴.

Se efectuaron importantes avances, en cuanto a favorecer la capacidad de respuesta a través de la consolidación de una estructura organizativa para la Oficina de Programas Sociales, que al contar con espacios físicos adecuados, incrementó el margen de celeridad de respuesta y de calidad en el servicio a los beneficiarios de cada grupo poblacional. Ésta institucionalidad, generó la base fundamental de supervivencia y consolidación de la GSI, lo cual, como ya se explicó, condujo a la estructuración de un presupuesto organizado, sostenible y dimensionado a los requerimientos básicos de cada programa social implementado.

Se encontraron, sin embargo, dificultades para que estas condiciones en el desarrollo de capacidades, resultara más acorde a la GSI, en cuanto a que los cargos o espacios laborales creados, requerían de perfiles con la suficiencia en la formación académica especializada y una amplia experticia en cada una de las áreas definidas. Para esta selección, primaron aspectos de orden político, que impidieron que no todas las áreas de representatividad, tuvieran la suficiente idoneidad, lo cual conllevó a unos procesos desgastantes de empoderamiento interno del talento humano, que redundó en que el personal incorporado tuviera dificultades en el desarrollo óptimo de los fines reales de cada espacio. Si se tiene en cuenta que ara un adecuado desarrollo de la GSI, se debe contar con una concepción humanista de la gestión; se encuentran en este sentido dificultades a

manera de impostura que desvirtúan la viabilidad de la GSI, basadas en el uso del poder, de forma unidireccional y con propósitos disímiles al enfoque de derechos. Michel Foucault, al respecto, determina que "en sí mismo el ejercicio del poder... es una estructura total de acciones traídas para alimentar posibles acciones; él incita, induce, seduce, hace más fácil o más difícil, en el extremo, él constriñe o prohíbe absolutamente; es, a pesar de todo, siempre una forma de actuar sobre un sujeto o sujetos actuantes en virtud de sus actuaciones o de su capacidad de actuación. Un conjunto de acciones sobre otras acciones"³⁵.

Desde la perspectiva de Perez Luño, pueden igualmente plantearse posibles bloqueos respecto al desarrollo de capacidades, justicia social y capacidad de respuesta: "El tránsito del Estado liberal al Estado Social de Derecho, plantea una importante serie de cuestiones teóricas y prácticas; por ejemplo, que una de las más evidentes mutaciones operativas que comporta el Estado Social es... responsabilizar a la administración de la tarea de proporcionar a los ciudadanos las prestaciones necesarias y los servicios públicos para el pleno desarrollo de su personalidad, reconocida a partir de la consagración de los derechos fundamentales. Al propio tiempo el estado social de derecho pretende el cometido de reestructurar y equilibrar las rentas mediante el ejercicio de la política fiscal"³⁶.

El desarrollo de la transectorialidad, tiene relación directa con las condiciones que Medina Gallego plantea en términos de institucionalidad frente a la base de un gobierno competente, íntegro y humano. La aplicación de la transectorialidad en la implementación de la GSI en el municipio, tuvo la favorabilidad de tener espacios especializados para cada uno de los

³⁴ Pérez Portilla, Karla.

³⁵ Michel Foucault, *El Sujeto y el Poder*.

³⁶ Pérez, Luño.

grupos poblacionales, teniendo el suficiente enfoque diferencial en cada uno de los manejos con los cuales se orientó la agenda; pudo efectuarse de manera particularizada el abordaje de cada sector, y esto permitió que los actores subyacentes a cada escenario, pudieran emerger para participar en las posibles alternativas de solución. Desde la dirección las instituciones adquieren su cultura y clima interno. Una condición básica para el desarrollo de la GSI es que exista un gobierno competente, íntegro y humano; es ahí en donde los reparos surgen de forma automática, ya que la GSI, es un modelo elaborado que, como se describió en el estado del arte, surge con una historia fundamentada en múltiples fenómenos socio-históricos, y un amplio debate teorico-técnico. El gobierno municipal, careció de los elementos académicos y técnicos para dimensionar, comprender y enfocar sus acciones con concienciación espontánea hacia la GSI. La postura filosófica proveniente de un esquema capitalista de empresa privada, pudo ser una de las barreras para el enfoque de la GSI como una aplicación del Estado Social de Derecho.

Estas diferencias filosóficas y epistemológicas, generaron un conflicto de realidades que se encontraron en la distancia entre lo concreto y lo abstracto, sumado al sustrato emocional que genera el cambio de paradigmas. Estos elementos, crearon un escenario difícil, que a pesar de que generó paulatinamente los avances descritos, soportó hasta el final episodios de tensión y crisis, producto de las distancias en la percepción del proceso. La distancia en la comprensión de la GSI por parte del gobierno municipal, redundó en momentos de desconfianza, temor y suspicacia por el proceso. Esto reafirma lo que menciona Medina Gallego del perfil de los gobernantes que pretenden incorporar la GSI en sus agendas. El nivel de preparación académica es fundamental; sin embargo, si en ocasiones no se cuenta con este factor, sí resultan imprescindibles otras competencias humanas y sociales.

La corrupción: factor de riesgo para la Gestión Social Integral

Entre los elementos que tipifican la corrupción se incluyen "los abusos unilaterales por parte de los funcionarios de gobierno, tales como el desfalco y el nepotismo, así como abusos que vinculan al público con factores privados: soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción surge tanto en cargos políticos como burocráticos y puede ser grande o menor, organizada o no"³⁷. Los bancos para el desarrollo y otras organizaciones nacionales e internacionales han explicado también la corrupción de variadas formas. Es probable que la definición más utilizada es la adoptada por TI: "la corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio"³⁸. Desde esta lectura, la corrupción se convierte en una importante amenaza para la implementación de la Gestión Social Integral, si se tiene en cuenta que, contrario al concepto coloquial, que orienta a que corrupción se reduce simplemente a "robo del erario"; es claro, que factores como el clientelismo, las influencias de orden político, el proselitismo y demás prácticas habituales en torno al acceso afanoso del poder, constituyen una parte importante de las múltiples formas de corrupción. Esta alusión, da cuenta de factores evidenciados durante el proceso en la ciudad de Duitama, en los cuales múltiples acciones de gobierno, dejaban visos de enfocar la adopción de la GSI, más desde una perspectiva política grupista, que en sí de querer fomentar un gobierno con enfoque de derechos.

Conforme al Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, la corrupción viola los derechos humanos de aquéllos a quienes perjudica y tiene un impacto desproporcionado

³⁷ Según el Manual para combatir la corrupción (Hand- book for Fighting Corruption), (1999), de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la corrupción puede asumir varias formas

³⁸ Ver www.transparency.org

sobre las personas que pertenecen a grupos vulnerables (tales como las minorías, los pueblos indígenas, trabajadores inmigrantes, personas con discapacidad, personas con VIH/SIDA, refugiados, prisioneros y personas pobres). También afecta, en forma desproporcionada a las mujeres y a los niños³⁹:

“Cuando la corrupción es generalizada, las personas no tienen acceso a la justicia, se sienten inseguras y no pueden proteger sus medios de subsistencia. Los funcionarios judiciales y la policía prestan mayor atención a los sobornos que a la ley. Los hospitales no curan a las personas porque el cuerpo médico brinda mejor tratamiento a los pacientes que les ofrecen sobornos o porque las clínicas carecen de suministros a causa de los procedimientos corruptos de contratación pública. Las familias pobres no alcanzan a alimentarse porque los programas sociales son corruptos o porque son desviados para apoyar a una red de patronazgo. Las escuelas no pueden ofrecer a sus estudiantes una educación sólida porque han sustraído del presupuesto asignado a la educación y, como resultado, a los maestros no se les paga y no se pueden comprar libros. Los campesinos y los intermediarios de los mercados no ganan lo suficiente para vivir porque la policía exige una parte de los productos y las ventas. De muchas formas, como las anteriormente mencionadas, la corrupción estimula la discriminación, priva de sus ingresos a los grupos más vulnerables e impide que los individuos gocen de todos sus derechos políticos, civiles, sociales, culturales y económicos”⁴⁰.

Conclusiones

Desde una perspectiva molar y holística, se puede concluir que la implementación de la Gestión Social Integral en el Municipio de Duitama fue una apuesta, y que en el balance el hecho de que algunos de sus elementos

constitutivos hayan tenido viabilidad, y que varias de las condiciones básicas que se requieren para su desarrollo se hayan cumplido, dan cuenta que como base experiencial pudiese proyectar tanto su continuidad en el municipio, como su extrapolación a otros escenarios territoriales. No obstante distancias importantes desde elementos socioculturales, de corrupción, y de proyección administrativa, pueden conducir a una conceptualización idealista de la GSI, que de no abordarse con contundencia y respaldo desde la gobernabilidad, pueden diluirla y desaparecerla.

El hecho de que la GSI haya provenido de un contexto metropolitano como lo es el Distrito, no le ha disminuido sus posibilidades para convertirse en una importante herramienta para el abordaje contundente y sostenible de las vulnerabilidades sociales, de la lucha por la dignidad y del cumplimiento de los derechos humanos en las regiones, desde lo plural y desde lo público.

La relación existente entre una aplicación eficaz de la Gestión Social Integral y la garantía de derechos, evidencia una correspondencia en cadena en la cual, para que se garanticen derechos, debe garantizarse la cobertura; para garantizarse la cobertura deben existir servicios; para que los servicios se provean de forma ordenada y sostenida, deben existir “programas vivos institucionalizados”; para que estos programas sean viables, deben efectuarse importantes esfuerzos fiscales; para justificar los esfuerzos presupuestales, deben incorporarse líneas y metas claras y consistentes en el Plan de desarrollo; para intervenir eficazmente en la estructuración del Plan de Desarrollo, debe existir estructura conceptual, experiencial y de equipo; para que esta exista, se debe contar con Visión Administrativa y cosmovisión social.

La Gestión Social Integral es un modelo en evolución; para intentar su viabilidad en un ente territorial, es preferible abordarla desde una

³⁹ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2009. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2009.

⁴⁰ La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo. CIPDH, 2009.

postura literal a los parámetros teóricos que la enmarcan, más que a su éxito o fracaso en el distrito; la experiencia distrital evidenció aciertos en varios espacios, pero contrariamente manejos inadecuados en los cuales se permearon intereses particulares. La línea de referencia es más adecuado tomarla del propio ente territorial.

Se evidencia una importante relación entre las pretensiones de la Gestión Social Integral hacia la planeación de las agendas gubernativas, y la orientación del Alto Comisionado De Los Derechos Humanos (HCHR), frente a la construcción de Planes de Desarrollo con enfoque de derechos.

El intentar implementar la Gestión Social Integral, permite observar la punta del iceberg en cuanto a las falacias de la aplicación del Estado Social de Derecho, frente a unas políticas neoliberales inmersas en la función pública que no han permitido que los gobiernos garanticen derechos sin recurrir al intervencionismo del mercado. Una política social sin esfuerzo fiscal y ajustes presupuestales, representa una de las más determinantes causas de inviabilidad de la GSI.

No obstante no ser la Gestión Social un modelo *per se* "maduro" dentro de la función pública, sí representa inicialmente una alternativa que

refleja la urgencia de municipios y departamentos por encontrar unas metodologías consistentes, eficaces y distantes de la demagogia y la especulación electorera; una forma ética de abordar "lo social", distanciando el concepto del proselitismo político.

La corrupción es una de las mayores amenazas de la Gestión Social Integral, no solamente desde la sustracción indebida de los recursos que corresponden al gasto público social, sino desde todas las maniobras clientelistas que reducen los perfiles y las adecuadas condiciones para el servicio público. La corrupción es lesiva para la GSI, cuando los gobernantes no tiene las capacidades suficientes para intervenir lo social y asumen posiciones de mando, ya que para estos la gestión social integral tiene una mirada político personal y no de la generación de una política de derechos.

Debido a que la Gestión Social Integral requiere de unas condiciones específicas de la ciudadanía para favorecer la participación, y a que los imaginarios paternalistas, representan una seria amenaza para este fin, es necesario propiciar un escenario de empoderamiento que "prepare el terreno" para que, cuando se pretenda implementar la GSI, la ciudadanía adopte una postura proactiva y propositiva más efectiva.

Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Integración Social-Salud, Ut Guillermo Fergusson-Corporación Nuevo Arco Iris. "La (R) Evolución del concepto territorio y su relación con la gestión social integral". Documento de trabajo, no publicado, 2009 e. p.
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE DUITAMA. Plan de Desarrollo 2012-2015: Duitama, "Mas Unidos, más humanos"... Acuerdo Municipal, 6 de junio de 2012. Concejo Municipal de Duitama.
- APPADURAI, Arjun. La modernidad desbordada, dimensiones de la globalización. Ediciones Trilce. Buenos Aires Argentina. 2001.
- FOUCAULT, Michel. El Sujeto y el Poder. Escuela de Filosofía. Universidad de Arces. Edición Electrónica de www.philosophia.cl
- FUENTES C, Juan Carlos. Plan Ejecutivo para la Oficina de Programas Sociales. Proceso de Empalme Administrativo, 2012-2015: Duitama, diciembre, 2011.
- HERRERA FLORES, Joaquín. Los Derechos Humanos desde la Escuela de Budapest; Editorial Tecnos; Madrid, 1989.
- HINKELAMMERT, Franz. Capítulo I: "La irracionalidad de lo racionalizado. Comentarios metodológicos sobre la racionalidad instrumental y su totalización". El sujeto y la ley. El retorno del sujeto reprimido. La Habana, Editorial Caminos, 2006, pp. 33-77.
- LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS. Estableciendo el vínculo. Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores. Monterrey, 2009.
- LA GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL, ANTECEDENTES Y TRANSFORMACIONES. Secretaría Distrital de Integración Social. Bogotá, D.C. 2010.
- MAC NEEF. Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Ed. Nordam. Montevideo, Uruguay, 1993.
- MEDINA GALLEGU, Carlos. Gestión Social Integral. Nociones y conceptos. Presentación. Universidad Nacional de Colombia. 2007.
- PÉREZ Luño, A. E. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución; Editorial Tecnos; Madrid, 1984.
- PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL CON ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS. Guía para su formulación. Unión Europea. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2008.
- RESTREPO Domínguez, Manuel Humberto. 2006, Derechos Humanos y Políticas Públicas. Colección Investigación N° 8 UPTC, Tunja.
- RESTREPO Domínguez, Manuel Humberto. 2010, Economía y Derechos Humanos "Del liberalismo al neoliberalismo" Colección Investigación N° 31 UPTC, Tunja.