

**NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS
INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA DEL MUNICIPIO DE SANTANDER DE
QUILICHAO Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN
2014.**

**LISETH VALERIA GARZÓN OBANDO
JENNIFER VALDERRAMA PERDOMO
NELLY LORENA MELO PORTILLA**



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE HUMANIDADES
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO
PROGRAMA DE TRABAJO SOCIAL
SANTANDER DE QUILICHAO. CAUCA
2015**

**NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS
INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA DEL MUNICIPIO DE SANTANDER DE
QUILICHAO Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN
2014.**

MONOGRAFÍA PRESENTADA POR:

LISETH VALERIA GARZON OBANDO

JENNIFER VALDERRAMA PERDOMO

NELLY LORENA MELO PORTILLA

PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

TRABAJADORAS SOCIALES

DIRECTORA:

DIANA LISBET GRANADOS SOLER

Trabajadora Social.



UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

SANTANDER DE QUILICHAO. CAUCA

2015

AGRADECIMIENTOS

Valeria Garzón Obando.

A ti Dios por iluminarme, darme fuerzas y enseñarme a encarar las adversidades.

Especial agradecimiento a ti madre porque has sido la máxima muestra de lucha, entrega y amor. Has sido, eres y serás el pilar de mi vida.

A ti padre por los sabios consejos.

A mis abuelitas Sara y Merced por sus desvelos e inmenso amor y ternura.

A mis herman@s por su fortaleza y optimismo.

A Lore por la inmensidad de tu amor y trasmitirme tus amplios conocimientos.

A mis amigas Lorena y Jennifer porque se describen en una palabra ¡Incondicional!

A ti Andrés por el apoyo y comprensión.

A mis primas Sasy, David, y Caro por compartir cada momento de mi vida.

A mis tías por creer en mí.

A todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial a la profesora Diana Granados por sus momentos de escucha y dirigir esta investigación.

Jennifer Valderrama perdomo

Le doy gracias y la honra a Dios que cada día me da un soplo más de vida, me llena de su infinita misericordia y bendiciones. A mis padres Margarita Perdomo y Jaime Valderrama con mucho amor, les dedico todo mi esfuerzo y trabajo puesto para la realización de esta monografía y el aliento que me transmitieron día a día para culminar mi carrera. A ti madre en especial que con tu ejemplo como mujer disciplinada y luchadora me llenaste de fortaleza... te amo.

A mis hermanos, mis sobrinos y mi abuela mis grandes tesoros y hermosa motivación. A ti Víctor, mi pedacito de cielo que con amor me llenas de energía cada instante de mi vida. Y a mis cuatro preciosos... a todos infinitas gracias desde lo profundo de mi alma y mi corazón.

Este proyecto es el resultado del esfuerzo conjunto de todos los que formamos el grupo de trabajo. Por esto agradezco mis compañeras Valeria Garzón Obando y a Lorena Melo Portilla, por el trabajo en equipo y los grandes consejos.

Agradezco de manera especial y sincera a la Profesora Diana Lisbet Granados Soler por su capacidad para guiar nuestras ideas, lo que significó un apoyo invaluable no solo en el desarrollo la monografía sino también en mi formación como Trabajadora Social a lo largo de la carrera.

A la comunidad y las instituciones en general que facilitaron de manera oportuna la información requerida para el análisis y presentación de esta investigación.

Lorena Melo Portilla

A Dios por haberme dado la fuerza y el coraje para hacer este sueño realidad, por estar a mi lado en los momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de aprendizajes y experiencias.

A mis padres, Yolanda Portilla y Marco Antonio Melo por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, por su incondicional apoyo mantenido a través del tiempo, por enseñarme que los sueños se logran con amor, perseverancia, esfuerzo y dedicación. ¡Gracias padres por darme la vida ¡Y por ser mi mayor ejemplo de lucha... ¡Los amo!

A mis hermanos Edgar y Willy ¡¡incondicionales!! Gracias por demostrarme su amor en todo momento, por estar a mi lado cuando más los he necesitado, por caminar junto a mí en la lucha de este sueño, por creer y apostarle a mi vida profesional, seguirán siendo mi mayor tesoro el que Dios algún día me regalo para demostrarme el verdadero amor.

A mis hijos Kamilo y Santiago, porque desde el primer momento que llegaron a mi vida han sido y serán siempre el motivo más grande para lograr mis metas...gracias hijos por el amor que me transmiten día a día, por toda la paciencia que tuvieron durante todo este proceso de formación y por haberse convertido en mi mayor bendición...

¡¡ ESTE TRIUNFO ES DE USTEDES!!

A mis amigas y hermanas del alma Jennifer Valderrama y Valeria Garzón por haberse convertido en mi mano derecha durante todo este tiempo, por su desinteresada ayuda y por su apoyo incondicional para sacar adelante este proyecto... millones de gracias por hacer parte de esta etapa de mi vida llena de alegrías, tristezas y experiencias.

A todos mis amigos y amigas que también hicieron parte y contribuyeron para que hoy mi sueño se hiciera realidad.

A Diana Granados, nuestra tutora, por habernos compartir sus valiosos aprendizajes fue una experiencia maravillosa tener a nuestro lado a una excelente persona llena de muchas virtudes y capacidades.

A todos mis maestros que también formaron parte de mi proceso de formación... gracias por haber compartido su conocimiento.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	11
CAPITULO II. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.....	16
2.1. Tipo de estudio.	17
2.1. Universo del estudio.....	17
2.2. Actores clave.....	17
2.3. Técnicas de recolección de información.....	18
2.4. Criterios de selección.	18
2.5. Fuentes de datos.	19
CAPITULO III. ESTADO DEL ARTE SOBRE PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. .	21
3.1. Participación.....	21
3.2. Mecanismos de participación.....	26
3.3. Niveles de participación.....	28
3.4. Política pública.	31
CAPITULO IV. APROXIMACIÓN TEÓRICA: PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA. ...	34
4.1. La Participación y sus paradigmas.....	35
4.2. Niveles de la participación, el continuum de la participación.....	42
4.3. Mecanismos de participación.	43
4.4. Política pública.	45
4.4.1. Ciclo de las políticas públicas.....	48
CAPITULO V. RECONSTRUYENDO LA EXPERIENCIA DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN EL MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO.	52
5.1. Un hito en la defensa y garantía de los derechos humanos de las niñas, los niños, las y los adolescentes.	53
5.2. Panorama situacional de los niños, niñas y adolescentes en el municipio de Santander de Quilichao.....	60
5.3. Emprendiendo el proceso de construcción de una política que integra los sueños de los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao.	63
5.3.1. Pacto inicial por la infancia y la adolescencia de Santander de Quilichao.	67
5.3.2. Conociendo el contexto en el que viven los NNA Quilichagueños.	69
5.3.3. Definiendo el escenario deseado.....	74
5.3.4. Construyendo el árbol de cambios, como estrategias de la política pública de infancia y adolescencia.	78

5.3.5. Planteando los indicadores y las metas para la política pública de infancia y adolescencia.	82
CAPÍTULO VI. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y LOS NIVELES DE EFICACIA EN LA FORMULACIÓN DE LA PPIA.	85
6.3.1. La información.	87
6.3.2. Los grupos de consulta.	88
6.3.3. La consulta ciudadana.	88
6.3.4. Mesas de diálogo y consulta.	90
CAPITULO VII. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.	94
7.1. Actores vinculados en la formulación de la PPIA.	94
7.1.1. Fase I Pacto Inicial.	97
7.1.2. Fase II Formulación de la política.	101
7.1.3. Definición del escenario deseado.	105
7.1.4. Construcción de árbol de cambios.	108
7.1.5. Indicadores, situación actual y metas.	111
7.2. Reflexiones sobre los modos de participación de los actores vinculado a la construcción de la PPIA.	112
CAPITULO VIII. ANÁLISIS DEL PROCESO PARA LA TOMA DE DECISIONES Y LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PPIA.	120
8.1. Análisis de las fases de construcción de la PPIA en Santander de Quilichao.	120
Identificación del problema.	123
Formulación de soluciones	124
Toma de decisiones.	125
8.2. Niveles de participación de actores involucrados en la construcción de la PPIA.	127
8.2.1. Actores comunitarios.	128
8.2.2. Actores institucionales.	129
8.3. Proceso para la toma de decisiones frente a las demandas manifestadas por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios consultivos.	132
CONCLUSIONES.	139
PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA PARTICIPATIVAS.	142
BIBLIOGRAFÍA.	145

Índice de ilustraciones.

Ilustración 1.Pacto Inicial. Política Pública de Infancia y Adolescencia Santander de Quilichao. 2014	69
Ilustración 2.Conocimiento del contexto. Política Pública de Infancia y Adolescencia de Santander de Quilichao. 2014.....	71
Ilustración 3.Definición del escenario deseado. Política Pública de Infancia y Adolescencia de Santander de Quilichao. 2014.....	75

Índice de tablas.

Tabla 1.Priorización de necesidades. 2014.	82
Tabla 2.Mecanismos de participacion de la PPIA..	86
Tabla 3.Lugares de realizacion de consultas ciudadanas.....	90
Tabla 4.Fases de la PPIA de UNICEF desde el ciclo de la política de Roth Deubel	123

Índice de gráficos.

Grafico 1. Fases de la metodológica y fuentes de datos de la investigación	19
Grafico 2. Pasos para la formulación de una política pública de infancia y adolescencia..	59
Grafico 3. Construcción de árbol de cambios. Matriz de priorización UNICEF. Julio de 2014.	80
Grafico 4.Ciclo de la política de Roth Deubel (2006)	121
Grafico 5.Fases de PPIA-UNICEF 2014	122
Grafico 6. Elaboración propia. Proceso de toma de decisiones.....	134

Índice de anexos

Anexo N°1.Características específicas de los actores clave del proceso investigativo	149
Anexo N°2.Guia de entrevista a actores comunitarios	151
Anexo N°3.Guia de entrevista a actores institucionales	153
Anexo N°4.Guia de entrevista a consultores de UNICEF	155
Anexo N°5.Guia de entrevista a niños, niñas y adolescentes	158

INTRODUCCIÓN

En esta investigación nos propusimos analizar cuáles fueron los niveles de participación de las ciudadanas y ciudadanos involucrados en el proceso de construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del municipio de Santander de Quilichao y su influencia en el proceso de toma de decisiones, durante 2014.

El primer objetivo de esta investigación fue describir los mecanismos de participación y su efectividad en el proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia. El segundo objetivo consistió en caracterizar los actores involucrados en la construcción de esta política pública con relación a los niveles de participación en los distintos momentos de este proceso.

El tercer objetivo apuntó a describir la forma en que se estructuró el proceso de toma de decisiones frente a las demandas manifestadas por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios consultivos.

En relación a lo metodológico, esta investigación se ubicó en los estudios cualitativos, ya que esta permite la organización de una investigación flexible, tener una comprensión amplia del fenómeno estudiado, al poseer una perspectiva holística. Aplicamos técnicas investigativas como las entrevistas semi-estructuradas y acudimos a la revisión documental, que permitieron un acercamiento a aspectos del desarrollo del proceso de construcción de la política. Igualmente tuvimos en cuenta el mapeo de actores clave, la observación participante de las investigadoras en los espacios de construcción de la política pública y el uso de diarios de campo, que nos permitieron complementar la información obtenida y el análisis.

El estudio fue de tipo exploratorio descriptivo. Exploratorio, pues pretendimos entender e interpretar el fenómeno (participación) desde la realidad, contexto y perspectiva de los actores sociales (ciudadanía e instituciones) a través del acercamiento a la realidad social y a los actores que la agencian. Descriptivo en tanto nos centramos en describir a partir de una información recolectada los sucesos o eventos que incidieron en determinado fenómeno que para este caso tuvo que ver con la participación y sus niveles en la construcción de la política pública de infancia y adolescencia de Santander de Quilichao.

Para cumplir con nuestro propósito, esta monografía contiene seis capítulos. En el primer capítulo expusimos el problema de investigación y en el segundo las consideraciones metodológicas que tuvimos en cuenta para guiar y llevar a cabo nuestra investigación. En el tercer capítulo presentamos diferentes estudios en el campo de las ciencias sociales acerca de la participación en políticas públicas, de tal manera consideramos pertinente agrupar los hallazgos por bloques en torno a estos dos conceptos. En el cuarto capítulo planteamos una aproximación teórico-conceptual sobre la participación, sus mecanismos y niveles, para culminar un referente sobre la política pública y su ciclo de desarrollo.

En los últimos tres capítulos presentamos los puntos referidos al análisis de la investigación. De acuerdo a lo anterior el quinto capítulo está conformado por algunos de los antecedentes en los cuales se inscribe el surgimiento de la Política Pública de Infancia y adolescencia (PPIA) en Colombia, y mostramos un panorama sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en el municipio de Santander de Quilichao como un medio para comprender los aspectos que llevaron a la formulación de esta política pública en el municipio. Además realizamos una contextualización de la experiencia de construcción de la PPIA en el mismo municipio, como primer acercamiento para identificar como se dio la participación de los ciudadanos y ciudadanas durante el proceso.

En el sexto capítulo analizamos los mecanismos de participación y sus niveles de eficacia en la formulación de la PPIA. El séptimo capítulo contiene el análisis de los actores involucrados en cada uno de los momentos de la construcción de la PPIA. El octavo y último capítulo describimos la forma en que se estructuró el proceso de toma de decisiones y analizamos los niveles de participación de los actores involucrados en la construcción de la PPIA, a fin de conocer que influencia tuvieron los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones tomadas durante la formación de la esta política en Santander de Quilichao.

Al final de la monografía presentamos un apartado con las conclusiones y propuestas para la construcción de políticas públicas locales participativas, pensadas a partir de los hallazgos de nuestra investigación y desde el campo profesional del Trabajo Social.

CAPITULO I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Colombia, como se promulga en los principios fundamentales de la Constitución Política, es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana; donde son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación(art, 1º y 2º). Ello alude a que el estado tiene un papel central en la facilitación de la participación ciudadana, y que esta última no se restringe a la elección de representantes o a la aceptación pasiva de las decisiones del estado, sino también a la posibilidad de involucrarse en procesos decisorios que finalmente afectaran al ciudadano.

Al respecto, conviene decir que la participación ciudadana aparece no solo como un principio, sino también como un derecho y mecanismo para ejercer la ciudadanía. Aquí es idea fundamental que el Estado facilite y promueva desde los niveles nacional, departamental y municipal, las condiciones para el ejercicio participativo de los ciudadanos, ya que esta permite generar legitimidad en los sistemas democráticos así como poder de decisión en diversas áreas de intervención pública.

En este orden de ideas, el Estado tiene una función trascendental, la búsqueda del bienestar para los ciudadanos y las ciudadanas, donde uno de los medios orientadores es la política pública construida participativamente y expresada en las normas, planes de desarrollo y, en general en las diferentes actuaciones gubernamentales donde se hace efectivo el cumplimiento de las metas de contenido social para los ciudadanos y las ciudadanas. La política pública es de esta manera un proceso “integrador” en la medida que permite la articulación e interlocución entre el Estado y la sociedad en el diseño y toma de decisiones en asuntos públicos.

Lo anterior indica que la participación de la sociedad civil es una idea que también es reconocida y se visualiza desde lo que tiene que ver, con la construcción de políticas públicas, en la que se incluiría la dirigida a la infancia y la adolescencia, población puesta en el centro de preocupación, debido a los distintos riesgos sobre la integridad física, moral y social del menor

de edad y el adolescente, quienes afrontan situaciones que tienen que ver con abuso sexual, físico, psicológico; falta de oportunidades, conflicto armado, trabajo infantil entre otros que requieren acciones inmediatas dirigidas al restablecimiento y protección de sus derechos a través de una atención integral.

Teniendo en cuenta lo anterior se logra comprender que se debe involucrar a los principales actores sociales, pues son quienes conocen sus necesidades, contexto y las diferentes problemáticas; reconocimiento que ha incidido aún más en generar las políticas desde el nivel local, como proceso de descentralización en la construcción de las políticas sociales.

En concordancia con lo anterior, en la actualidad se considera a municipios y departamentos como entidades idóneas, para la prestación de servicios al ciudadano y se ha impulsado el acercamiento del accionar estatal a la sociedad. Esto, permitiría la construcción de alternativas donde realidades locales con autonomía, mayores niveles de participación con tintes más democráticos, correspondientes con el mandato constitucional, desde donde la población tiene la capacidad de incidir en la creación de alternativas y a partir de estas, también generar cambios ante situaciones que los afectan, e impiden el disfrute efectivo de sus derechos humanos.

Ahora bien, desde el nivel municipal, la participación de la sociedad civil también es reconocida, pues de acuerdo al proceso de descentralización, existe unas competencias desde los distintos niveles territoriales, y se ha delegado a los municipios promover la participación ciudadana y con ellas también crear las políticas públicas, como es el caso de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de Santander de Quilichao.

Afirmamos lo anterior, teniendo en cuenta que autoridades públicas de las entidades territoriales tienen que velar por el mejoramiento de la calidad de vida de la población y al mismo tiempo deben planear de forma participativa, según se plantea desde los lineamientos de la política pública para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en departamentos y municipios, documento que consigna como principio integrar los puntos de vista de los NNA para alentarlos a formarse una opinión propia, libre, según su ciclo de vida y ejercer su derecho a ser escuchados y a participar en todas las circunstancias que les afecten o que sean de su interés. Sin embargo la forma en la que debería construirse la política, afronta tensiones y problemas en la forma de involucrar a los diversos actores.

Aquí la sociedad en general, esto es adultos, jóvenes, niños y las mujeres deben ser reconocidos como sujetos participativos, en la construcción de objetivos colectivos fundantes de la política pública. No obstante, según el Plan de Municipal de Desarrollo (PMD 2012-2015), las comunidades no han sido organizadas debidamente para cumplir sus tareas y solo de manera ocasional se acude a ellas para resolver problemas puntuales, razón por la cual se percibe la necesidad de fortalecer canales formales e informales existentes para vincular de manera efectiva a las comunidades locales en la identificación y solución de sus problemas

Es en este marco donde se puede entrar a analizar si la sociedad tiene un papel que incide en la construcción de alternativas de solución a situaciones que les afecta de manera directa, pues lo que sucede en el municipio de Santander de Quilichao con la infancia y la adolescencia es un claro reflejo de lo que ocurre en Colombia con esta población.

Es por las razones anteriormente expuestas que nos hemos planteado un interrogante central ¿Cuáles son los niveles de participación de las ciudadanas y ciudadanos involucrados en el proceso de construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del municipio de Santander de Quilichao, y su influencia en el proceso de toma de decisiones?

Justificación

En la presente investigación partimos de la idea de que la complejidad de las situaciones a las que se enfrentan los habitantes municipales tales como el conflicto armado, consumo de SPA, trabajo infantil, desplazamiento forzoso, pobreza, desempleo, inseguridad entre otras situaciones, requieren de acciones reflexivas de los diferentes actores sociales, siendo la participación un elemento consustancial en este contexto de formulación de acciones conducentes a transformar la realidad social local, en las que elementos como la representación, gobernabilidad y legitimidad en los procesos de construcción de la política social son aspectos primordiales.

Este estudio es relevante para la sociedad en la medida en que desde esta investigación propendemos porque la participación de los ciudadanos no solo se mire como un derecho que se debe promocionar, sino que se permita involucrar a la sociedad civil para garantizar que esta sea equitativa, en donde las personas o colectivos tengan acceso a espacios en los que como sujetos

puedan reconocer sus derechos y deberes. Además de conocer el sentido y significado que las personas le otorgan al contexto en el que se encuentra pues al facilitar este tipo de espacios participativos, los sujetos pasan a sentirse parte de una sociedad y un Estado.

La importancia de este estudio radica en encontrar espacios de reflexión acerca de la actividad gubernamental a nivel municipal, así como la injerencia de la sociedad civil en la toma de decisiones en el municipio de Santander de Quilichao, de esta manera se podrá construir conocimiento sobre el Estado mismo y la sociedad civil a partir del análisis de sus actuaciones concretas, como lo es en la formulación de la PPIA de este mismo municipio, y los aspectos que amplían o restringen la intervención ciudadana.

A futuro, esta investigación se convierte en un aporte para la reflexión acerca del alcance de la participación de los ciudadanos en el ámbito local, en la PPIA, logrando aportar en la creación de otras políticas. Al mismo tiempo el abordaje de la participación de los ciudadanos, las ciudadanas y su vinculación con la política pública, es un tema interesante desde las ciencias sociales para la generación de ideas y conocimiento en torno a estas, dada la función que tienen en el desarrollo social y político de la nación.

Este estudio es importante para el área de Trabajo Social, pues la participación ciudadana es un elemento determinante de esta profesión, enunciada además en el código deontológico de la profesión, donde uno de sus principios generales se refiere a la igualdad de oportunidades, de derechos, de equidad y de participación desde la convicción de que cada persona tiene capacidades para una mayor calidad de vida; por consiguiente permitirá repensar desde la profesión nuevos mecanismo de participación y formas de apropiación por parte de la comunidad que permitan el acceso real de la sociedad en la toma de decisiones de manera activa y directa. Donde los sujetos reflexionen y puedan comprender los problemas y necesidades que los afecta.

Objetivo general.

Analizar los niveles de participación de las ciudadanas y los ciudadanos involucrados en el proceso de construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del municipio de Santander de Quilichao, y su influencia en el proceso de toma de decisiones.

Objetivos específicos.

- Describir los mecanismos de participación y su efectividad en el proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia.
- Caracterizar los actores involucrados en la construcción de la política pública de infancia y adolescencia con relación a los niveles de participación en los distintos momentos de este proceso.
- Describir la forma en que se estructura el proceso de toma de decisiones frente a las demandas manifestadas por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios consultivos.
- Generar propuestas para la construcción de políticas públicas locales participativas.

CAPITULO II. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La presente es una investigación práctica que busca conocer determinado problema a través de un acercamiento al mismo, con el fin de construir conocimiento para modificar la realidad. Por su profundidad se ubica en los estudios cualitativos. Bonilla y Rodríguez, consideran que el método Cualitativo estudia el contexto para lograr las descripciones más detalladas y completas posibles de la situación, con el fin de explicar la realidad subjetiva que subyace a la acción de los miembros de la sociedad; de esta forma la investigación cualitativa capta la realidad “a través de los ojos” de la gente que está siendo estudiada. (Bonilla y Rodríguez, 1997:36; Citado en Carvajal Burbano, 2005).

De acuerdo con lo anterior, este tipo de investigación permite la organización de una investigación flexible y tener una comprensión amplia del fenómeno estudiado, desde una perspectiva holística, permite además interpretar la realidad de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas, en este caso los distintos actores involucrados en la construcción de la PPIA en el Municipio de Santander de Quilichao.

Tuvimos en cuenta el método cualitativo en la medida que pretendimos analizar la realidad social del fenómeno de participación en relación a la construcción de la política pública de infancia y adolescencia. Desde aquí aplicamos entrevistas semi-estructuradas tanto a una muestra de ciudadanos y ciudadanas que para este caso fueron líderes y lideresas comunitarias que hicieron parte del proceso, funcionarios institucionales pertenecientes a la Administración Municipal, así como a miembros del equipo de asistencia técnica de UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) considerados como actores claves. Pero también acudimos a la revisión documental, que permitió un acercamiento a aspectos del desarrollo del proceso de construcción de dicha política o una reconstrucción de este hecho social, tales como actas, informes desarrollados, listados de asistencia e incluso videos, que registran la experiencia.

Igualmente tuvimos en cuenta la técnica de observación participante en los espacios de construcción de la política pública y el uso de diarios de campo, que nos permitió complementar la información obtenida y el análisis.

Otro método fundamental fue el mapeo de actores, que nos permitió tener un listado de los diferentes actores que hicieron parte del proceso de construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia, sus acciones, roles y poderes, los objetivos de su participación, y representar gráficamente las relaciones sociales presentes, como forma de tener una mirada más amplia de los actores en el proceso y su caracterización.

2.1. Tipo de estudio.

El presente estudio fue de tipo exploratorio descriptivo. Exploratorio, pues pretendimos vislumbrar, entender e interpretar el fenómeno (participación) desde la realidad, contexto y perspectiva de los actores sociales (ciudadanía e instituciones) a través del acercamiento a la realidad social y a los actores que la agencian.

Descriptivo en tanto nos centramos en describir a partir de una información recolectada cuáles son los sucesos o eventos que incidieron en determinado fenómeno que para este caso tiene que ver con la participación y sus niveles en la construcción de la política pública de infancia y adolescencia de Santander de Quilichao, y la vez identificar los mecanismos y actores involucrados en dicho proceso.

2.2. Universo del estudio.

El universo estuvo compuesto por las mil doscientas personas involucradas en el proceso de construcción, pertenecientes tanto al sector rural como urbano, e identificadas como afrodescendientes, indígenas y mestizos, de diferentes edades y sectores de la población, esto es entidades públicas, privadas y comunidad.

2.3. Actores clave.

Consideramos como actores clave cinco de los distintos líderes comunitarios tanto de lo urbano como de lo rural, pertenecientes a las etnias afrodescendiente, mestiza e indígena. Además se

tuvieron en cuenta tres niños y adolescentes participes en la consulta ciudadana, esto nos permitió tener una mirada más amplia y diversa frente a su participación en el proceso.

Incluimos también cuatro actores institucionales tres de ellos pertenecientes a la administración municipal y otro delegado de UNICEF encargado de brindar el apoyo técnico y metodológico para la construcción de la PPIA¹.

2.4. Técnicas de recolección de información.

Dentro de las técnicas de recolección de información aplicamos 11 entrevistas semi-estructuradas a ciudadanos y ciudadanas. También acudimos a actores institucionales, entre los que se incluye el secretario de Desarrollo Comunitario, secretario de Salud y la Trabajadora Social de la Comisaria de Familia Municipal quienes tuvieron una constante permanencia en el proceso.

Tuvimos en cuenta también a un miembro del equipo de asistencia técnica de UNICEF, que como institución ha guiado el proceso en cada una de sus fases, igualmente se les aplicó una entrevista semi-estructurada. Acudimos a la observación participante y los diarios de campo desarrollados por las investigadoras, durante los distintos talleres de construcción guiados por los consultores de UNICEF, y finalmente la revisión documental.

2.5. Criterios de selección.

- Ciudadanos y ciudadanas que hayan o estén participado en los momentos de construcción de la política pública de infancia y adolescencia, tales como: pacto inicial, conocimiento del contexto, definición del escenario, construcción del árbol de cambios, e indicadores, situación actual y metas, hasta el momento desarrollados.
- Tuvimos en cuenta a población afro, mestiza e indígena involucrada en el proceso.
- Representantes de instituciones delegadas por el Estado y Organizaciones no gubernamentales (ONGs) involucradas.

¹ Mirar tabla de caracterización de actores en los anexos de la página 149

2.6.Fuentes de datos.

Para el presente estudio utilizamos fuentes de datos primarios y secundarios. La fuente de datos primarios correspondió a la información arrojada en las distintas entrevistas aplicadas.

Las fuentes de datos secundarios correspondieron a información obtenida desde la revisión documental proporcionada por los registros del proceso de construcción de dicha política (número de personas involucradas en el proceso, número de instituciones y representantes de las mismas, metodologías, fotografías), pero también la información obtenida a través de la observación participante registrada en nuestros diarios de campo.

Para el desarrollo de la investigación definimos una serie de fases a través de las cuales pudimos dar cumplimiento al objetivo que planteamos en esta investigación. Estas fases correspondieron a:



Grafico 1. Fases de la metodológica y fuentes de datos de la investigación. Elaboración propia.

Fase uno: Revisión bibliográfica. Aquí realizamos una revisión teórico-conceptual que nos aportó a nuestra investigación. Consideramos fundamental seleccionar conceptos relacionados con el problema de estudio: política pública, participación, mecanismos de participación y niveles de participación, a partir de las propuestas desarrolladas por Alejo Vargas Velásquez (1994), Guillermo Jiménez B (2007), André-Noël, Roth Deubel (2006), Nancy Fraser(1991), Harry Specht y George Braga (1973), en la medida que aportan desde las ciencias sociales al estudio de las categorías de análisis que hemos seleccionado para nuestra investigación.

Fase dos: recolección y revisión de la información documental. Recurrimos a la revisión de documentos que nos posibilitó un acercamiento a aspectos del proceso de construcción de la PPIA. Incluimos actas de las diferentes reuniones, informes desarrollados por el equipo de asistencia técnica de UNICEF, planillas de asistencia, videos y fotografías; incluimos el diario de campo que construimos las investigadoras con el registro de lo ocurrido en los distintos espacios de este proceso.

Fase tres: conversación y discusión con actores involucrados en el proceso y elaboración del mapa de actores. En el primer momento de esta fase, realizamos entrevistas semi-estructuradas a los distintos actores claves, tanto institucionales como comunitarios dentro de los cuales se encontraban funcionarios de la administración, miembros del equipo técnico de UNICEF, y ciudadanos y ciudadanas que para este caso son identificados como líderes comunitarios, rurales y urbanos y niños, niñas y adolescentes.

Durante esta fase también elaboramos mapas de los actores involucrados en el proceso de construcción de la política pública, identificando sus acciones, los objetivos de su participación y las relaciones sociales presentes, para obtener una mirada amplia de los actores y su caracterización.

Fase cuatro: procesamiento y análisis de la información. La información fue clasificada de acuerdo con los objetivos que de manera previa se definieron, es decir la agrupamos, analizamos y contrastamos los testimonios orales con la información del diario de campo y otros documentos surgidos durante el proceso de construcción de la política pública, junto a los planteamientos teórico-conceptuales. No obstante, el análisis fue una acción desarrollada de manera transversal durante el proceso investigativo.

CAPITULO III. ESTADO DEL ARTE SOBRE PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

En este estado del arte, indagamos sobre estudios en el campo de las ciencias sociales acerca de la participación en políticas públicas. De tal manera consideramos pertinente agrupar los hallazgos por bloques conceptuales en torno a la participación, los mecanismos y niveles de participación y por último las políticas públicas, al ser estas nuestras categorías de análisis. Así mismo, establecimos un dialogo entre los distintos autores teniendo en cuenta los conceptos ya mencionados.

Realizamos esta búsqueda en aras de identificar los aportes hechos frente al tema de interés que para este caso es la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la construcción de política pública, sin desconocer que los estudios abordados, se convierten en insumos conceptuales que posiblemente incluiríamos en nuestro trabajo investigativo.

Finalmente hay que aclarar, que no restringimos la búsqueda de los distintos estudios al nivel nacional, pues incluimos estudios desarrollados en países como Argentina, España, Honduras, Chile, México, entre otros.

3.1. Participación.

Al hacer una breve comparación acerca de la revisión bibliográfica respecto al tema de la participación y políticas públicas podemos darnos cuenta que estas investigaciones han sido desarrolladas en diferentes contextos y temporalidades aportando distintos elementos a la presente investigación, Con relación a lo anterior y en aras de ampliar aún más la perspectiva sobre el tema de la participación de la comunidad en las políticas públicas, retomamos el estudio desarrollado por Enrique Pastor Seller, realizado durante el 2011 en Murcia sobre “Sostenibilidad, impacto y eficacia de los servicios sociales municipales mediante la democratización e implicación de la iniciativa social”, propone que “la participación en la elaboración de las políticas sociales es “una herramienta fundamental para mejorar el diseño, evaluar los servicios y detectar las necesidades reales de la población” (Seller, 2011).

Retomamos a Seller para esta investigación toda vez que nos aporta una visión distinta sobre lo que significa la participación en un proceso de construcción de políticas, al llevarnos al sugerir que durante este proceso se requieren instrumentos que permitan una adecuada y transparente canalización de la participación y de procesos de decisión y gestión descentralizada, colegiada, ágil y co-responsable en los asuntos públicos sociales municipales (Seller, 2011).

El principal hallazgo de esta investigación indica que los Consejos por un lado favorecen procesos de interacción entre los actores pero no garantizan una democratización en la formulación de las políticas sociales en el ámbito local, además no favorecen la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, este estudio encontró que la ciudadanía y las organizaciones sociales no participantes desconocen la existencia y funcionamiento de los Consejos, pues el proceso de formalización y funcionamiento no ha tenido un acompañamiento de actuaciones, previas y posteriores, dotadas de información, propuestas consulta y debate pues persiste desigualdad en el acceso a los espacios y oportunidades de participación de las organizaciones y, la capacidad de los participantes en generar opiniones políticas.

Cecilia Schneider (2007), aborda “la participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política un análisis comparado de buenos aires y Barcelona define la participación ciudadana como una acción tanto individual como colectiva que tiene como propósito generar un resultado político en los diferentes niveles del sistema político. Schneider presenta una categoría de análisis que aunque no está directamente planteada en nuestra investigación, es transversal, pues alude a cinco tesis de la participación ciudadana entre estas consideramos que podemos retomar la primera tesis que hace referencia a que la participación ocurre cuando los individuos no ven resueltas sus necesidades o expectativas, lo que genera las condiciones para que los sujetos participen. Sumado a esto, nos parece pertinente retomar la tercera tesis, la cual propone que la participación depende también de la motivación y predisposición de los actores sociales. (Schneider, 2007).

En uno de los hallazgos planteados por Schneider estableció que el contexto político de Buenos aires presenta menor descentralización e inestabilidad institucional, la concepción de participación en este país es vista desde dos aspectos controlar y decidir más orientada a la decisión y el control persiste un modelo de participación directa y la dinámica de la participación es individual y

asociativa. Mientras que en Barcelona hay una mayor descentralización y estabilidad institucional la concepción de participación en este país es vista desde dos aspectos e influir el dialogo por ende la participación está más orientada al diálogo y consenso y la dinámica de participación es más asociativa.

En otro estudio, Jackeline Escobar Lorenzana (2012), aborda los "Mecanismos de vinculación de la ciudadanía a la labor de control fiscal en Honduras", en el que afirma que la participación ciudadana es siempre, un acto social colectivo compuesto por dos elementos complementarios a saber, la influencia de la sociedad sobre el individuo y la voluntad personal de influir en las sociedades (Lorenzana, 2012, p.10), esta definición se comporta en cierta medida como una ampliación de lo dicho por la autora inmediatamente mencionado pues aquí es un acto social colectivo.

A partir del análisis que esta autora realiza en relación a los aportes de diferentes autores, la participación es:

- a) Un derecho: establecido por la constitución de un país.
- b) Un deber: por cuanto es una expresión de responsabilidad personal y comunitaria de los ciudadanos.
- c) Un medio de control. Porque el ciudadano puede contribuir en el eficiente manejo de los bienes y servicios del Estado.
- d) Un ejercicio democrático: puesto que la participación social es posible socialmente en un Estado democrático.
- e) Un fin del Estado: porque la participación de las personas en las decisiones que afectan sus intereses económicos, sociales, culturales y políticos legitima la autonomía del Estado y da sustento a la democracia (Lorenzana, 2012).

Según lo planteado por Jackeline Escobar Lorenzana, la visión de lo que es la participación, permite una ampliación de nuestra visión de la misma, y se convierte en aporte para el análisis y sustentación de la importancia que la participación representa para el desarrollo de la sociedad. Al finalizar esta investigación, Lorenzana encontró algunos mecanismos de control, los cuales fueron utilizados para motivar y vincular a la ciudadanía en este proceso entre esta información, promoción de la participación ciudadana, vinculación de la ciudadanía al control institucional, promoción, atención, control y seguimiento a las denuncias ciudadanas estos mecanismos

determinaron que la participación ciudadana y su vinculación a la gestión de las entidades públicas es un herramienta decisiva para democratizar las instituciones del estado. En este sentido este proceso persistió voluntad política, un control social ejercido y una ciudadanía cualificada e informada.

Pierre Luna Algarra en su estudio realizado durante el 2010 en Bogotá, sobre *“participación ciudadana de lo consultivo a lo resolutive”* aborda las implicaciones del modelo de democracia que obedece a ejercicios propios de participación consultiva más no resolutive en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos. Aquí es clara la introducción de dos tipologías de la participación.

La primera tipología mencionada por Pierre es la participación consultiva que hace referencia a “la inclusión de los actores no tradicionales en la consulta para la toma de decisiones de lo público y lo político” (2010, p.18). Por consiguiente el hacer parte de la toma decisiones compartirlas y aceptarlas le permite a los sujetos ejercer sus derechos y reconocer sus deberes, pues el hecho de que se facilite espacios participativos los sujetos pasan a sentirse parte de y tomar parte de.

Por el contrario, plantea que para la participación resolutive, es fundamental en la toma de decisiones el poder ciudadano, para hacer más efectiva las acciones de lo público, desde aquí se debe buscar soluciones concertadas con los actores frente a los problemas sociales, sin embargo se evidencia que la efectividad de la participación ciudadana está ligada más a lo consultivo. Así pues, consideramos estos dos procesos como complementarios antes que excluyentes, y convenientes para el proceso de participación en la formulación de políticas públicas.

Según Luna uno de sus principales hallazgos de este estudio persiste una fuerte reticencia de la sociedad civil para acercarse a los procesos de participación ciudadana convocados específicamente por la administraciones, parte de ello se debe a las practicas clientelistas y la pérdida de credibilidad de la comunidad hacia las administraciones públicas, al no sentirse representados y vinculados en el proceso de toma de decisiones. Además el no contar con procesos con capacidad resolutive hace que surja desinterés por participar, razón que determina que la comunidad se abstenga de participar cuando es un estamento oficial el que convoca.

También encontramos el estudio adelantado por Nélida Céspedes Rossel sobre “participación ciudadana, políticas públicas y educación”. Ella resalta como se pasa de la percepción del Estado como ente interventor en lo público y la política pública, a una visión diferente, en la medida en

que hoy los ciudadanos están más directamente relacionados con estos temas, asumiéndolos de manera responsable y activa, por ello la autora plantea que “la participación ciudadana implica la superación de una visión de ciudadanía restringida sólo al ámbito de elegir y ser elegido” (2013, p.11).

Lo anterior, permite comprender que la participación ciudadana debe ser vista por la sociedad civil como un proceso de toma de decisiones para la consecución de sus derechos como búsqueda del bienestar común, siendo fundamental que los ciudadanos y el Estado se involucren activamente, conduciendo a una concertación entre estos y el reconocimiento del poder de la ciudadanía, en este sentido es donde los gobiernos locales deben tener un papel central en esa relación, a fin de tener como foco de atención las necesidades de la población e incluir sus opiniones en las políticas públicas.

Según Céspedes uno de los hallazgos que arrojo este estudio, da cuenta de la importancia de la participación y la incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas, pues considera que son la base para la construcción de la democracia y que la ampliación de la participación popular en la formulación y gestión de las políticas educativas hace parte constitutiva de la lucha por el derecho a la educación.

Finalmente, otro de los conceptos desarrollados es el de la participación ciudadana del sector juvenil en la construcción de la política pública de juventud de Bogotá, este es tal vez uno de los estudios más cercanos al nuestro, dado que pretende analizar la incidencia de la participación ciudadana en la construcción de la política pública de juventud durante la administración de Luis Eduardo Garzón en el periodo 2005 a 2008 (Martínez Caroso, 2006, p.174).

Aquí se menciona que para hacer referencia a procesos de construcción de políticas públicas es necesario, enmarcar las características del sistema político en el cual se desarrolla esta herramienta de gestión; por tanto, se retoman los conceptos de democracia participativa y democracia representativa, esta como una propuesta publica que busca ser elegidos y de esta forma representar los intereses del colectivo o base social que los elige; y la democracia participativa, que se da a través de la concertación permanente entre los gestores de las políticas, los planes de gobierno y los diferentes grupos de poder y organizaciones de la sociedad, dando mayor legitimidad a las políticas y a la gobernabilidad estatal (Sarmiento, 2004, p.172).

Visto desde este estudio, el Estado colombiano, al constituirse como social y de derecho, salvaguarda el modelo anti hegemónico de la democracia y define mecanismos institucionales y jurídicos para su desarrollo; por tanto, es en este contexto en donde la construcción de políticas públicas bajo la deliberación y la concertación tiene cabida.

El principal hallazgo de este estudio indica que el hecho que Luis Eduardo Garzón haya establecido dos vías para desarrollar la PPJ en el Distrito, la primera hizo referencia a la construcción de un documento de política pública que respalda la intencionalidad del desenvolvimiento del proceso de construcción el cual no produjo un proceso de deliberación amplia que reuniera a actores sociales diversos, ni que contara con la representatividad de diferentes sectores juveniles. Lo anterior, en términos de la incidencia que tuvo la participación ciudadana en el proceso de formulación, es el resultado de falencias estructurales que tiene el Estado colombiano en la materialización de principios propios de la democracia participativa, así como la organización y cohesión social de la que adolece la “sociedad civil. (2006, p. 104).

Finalmente los estudios anteriormente mencionados, nos permiten tener una mirada más amplia sobre cómo concebir la participación. Un elemento que nos aporta a nuestra investigación es la postura asumida por Pierre Luna Algarra, al ir en la misma línea de nuestra investigación, pues analiza si realmente la participación de la comunidad llega a ser resolutive, o si por el contrario, queda relegada solo a lo consultivo, pues en la formulación de políticas públicas se debe insertar las miradas de la ciudadanía frente a la resolución de sus problemas, para abordarlo de una manera participativa, por lo tanto la construcción de políticas debe estar mediada por acuerdos entre el Estado y la ciudadanía.

La participación implica un dialogo abierto entre los diversos actores que conozcan la realidad y quieran transformarla logrando que los actores tengan interés en estos procesos por lo menos desde convocatorias institucionales para que la participación tenga una verdadera incidencia,

3.2. Mecanismos de participación

Al referirnos a la participación, es fundamental identificar los mecanismos de participación a los que aluden los diferentes autores en sus investigaciones, así como su efectividad en los procesos en los que son utilizados.

En este sentido, consideramos pertinente citar el documento “La influencia de la participación ciudadana en las políticas públicas: El caso de la Política Habitacional Chilena, entre los años 2000 y 2009”. Aquí Olaya Grau Rengifo, estudia la inclusión e influencia de los mecanismos de participación ciudadana implementados en las políticas públicas chilenas en la última década; el autor no presenta conclusiones frente a su proyecto porque en realidad intenta abarcar aquellos contenidos e información relevante que permita en un futuro abordar el estudio. (Rengifo, 2009). Rengifo señala que existen unos grados y mecanismos de participación en la decisión política. Así, según el alcance de la participación ciudadana están: La información, que es el punto de partida de toda forma de participación; la consulta que vendría representando el primer grado de la participación; la concertación, en la que los participantes, pueden negociar aspectos del proyecto inicial, y la codecisión que supone el mayor grado de implicación de los ciudadanos en la decisión (Rengifo, 2009).

Otro de los estudios que traemos a colación es la investigación abordada por Joan Font y otros denominada los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales (2012), quienes pretenden desarrollar el significado y los resultados de los mecanismos de participación ciudadana, en la administración para la elaboración de políticas públicas específicamente en los contextos locales, en España. Font concluye que la implementación de estrategias o mecanismos participativos ha permitido hacer más eficaz la gestión en lo local donde se escucha e incluye a los ciudadanos.

También se encuentra el estudio llamado la Participación Ciudadana en el Proceso de Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010 en Santo Tomas Tamazulapan, Miahuatlán Oaxaca, de Rosa Martínez Ruiz, quien considera el espacio municipal como un escenario fundamental para promover la participación ciudadana ya que esto genera un acercamiento más ameno entre la sociedad y las autoridades. Frente a los resultados de la investigación se evidencia diversos factores acerca de la participación de los ciudadanos impulsados por la autoridad municipal. De la misma manera se muestran las características que presentan las autoridades municipales que favorecieron tal participación en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010. También podemos decir que la preparación académica de las autoridades influye en mayor medida a impulsar la participación ciudadana.

Por lo tanto, se hace importante el establecer mecanismos de participación ciudadana en los cuales la ciudadanía pueda ser partícipe. Así dentro de un municipio existen diversos tipos de mecanismos de participación ciudadana entre los cuales pueden encontrarse mecanismos consultivos, de planeación-ejecución, de evaluación, control y de información. (2010, p. 31). Los mecanismos son la base principal para impulsar la participación ciudadana en los municipios en sus respectivas áreas, lo anterior también nos permite identificar qué tipo de mecanismo o estrategias se están implementando a nivel local para una mayor efectividad de la participación ciudadana.

Estas posturas enriquecen nuestro estudio en la medida que se considera que la implementación de mecanismos participativos, permiten una gestión eficaz en lo local y una movilización e inclusión de los ciudadanos y ciudadanas, lo que nos permitió conocer si se generan mecanismos participativos en pro de fomentar un empoderamiento de la ciudadanía para incidir en su desarrollo y bienestar, y si realmente estos son eficaces al tener en cuenta las opiniones y decisiones de la ciudadanía, pues la toma de decisiones debe ser una responsabilidad entre el Estado y la ciudadanía.

3.3. Niveles de participación.

En términos de los niveles de la participación hemos encontrado estudios tales como los de Marlene Calderón (2011), Daniel Godoy carrasco (2012), Marcela Rueda Rodríguez (2012).

Marlene Calderón en su estudio realizado durante el 2011 en el Salvador, acerca del nivel y alcance de la participación ciudadana y su nivel de incidencia en los procesos de desarrollo local del Municipio de San Sebastián, plantea que la participación ciudadana no sólo surge por las decisiones que adopten los gobiernos nacionales, sino que también implica que a nivel local haya procesos de inclusión ciudadana, donde la comunidad pueda tener una incidencia en esos procesos de toma de decisiones, mediados por diálogos abiertos y de construcción colectiva. A partir de esto el principal hallazgo indica que se están dando cambios profundos en la estructura social, cambiando de una sociedad que solo ratifica las decisiones de sus gobernantes, a una sociedad que cuestiona y crea soluciones a los problemas de su municipio.

En este sentido Marlene Calderón plantea que si se quisieran establecer niveles de participación ciudadana en los procesos del desarrollo local, clasificándolos por su mayor y menor grado inclusión social, se pueden delimitar dichos niveles en los siguientes momentos.

- Los movimientos sociales o movilización en torno a los problemas básicos de las comunidades con ciertos niveles de organización.
- En la medida en que los problemas se van resolviendo, los ciudadanos que participan en la gestión van acumulando conocimiento y estrategias de acción en la formas exitosas de negociar y generan se abren los primeros espacios de participación
- En este nivel la participación es más organizada, planificada, se utilizan herramientas o elementos humanos para el análisis, evaluación y formulación de proyectos o propuestas se dan los primeros pasos en cooperación de los ciudadanos y ciudadanas en la generación de políticas públicas.
- Los ciudadanos y ciudadanas ya han internalizado su derecho a participar y se han motivado individualmente a generar desarrollo social para un bien común, se ha organizado la personería jurídica, creado alianzas tanto dentro del Municipio como fuera de él (2011: p. 37).

Daniel Godoy Carrasco (2012), plantea un estudio basado en la descripción de las formas de participación social y los tipos de redes sociales que se construyen en la implementación de programas en Chile, para esto fue necesario entre otros aspectos, identificar y describir la relación entre tipos y niveles de participación social, tipo de programa implementado y tipo de red social construida en cada una de ellas.

Godoy Carrasco, retoma distintas teorizaciones sobre los niveles que tendría la participación ciudadana en las políticas públicas. Recordando que la participación al interior de las políticas públicas, se realiza a través de mecanismos institucionalizados y legitimados en diferentes niveles entre los cuales se retoma la escalera de la participación de Sherry Arnstein (1969). Según la cual la participación ciudadana es poder ciudadano. Esta relación se justifica en la medida que al aumentar la participación se redistribuye el poder. Dicho esquema de participación consistente en una escalera imaginaria de ocho peldaños que fue dividida en tres áreas principales: la no participación, la participación simbólica y el poder ciudadano, que permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso ser escuchada.

También retoma a Brager y Specht (1973) quienes presentan un continuum bi-direccional en donde la participación da cuenta de la relación existente entre el Estado y la Sociedad Civil. Para ellos a medida que aumenta la participación aumenta la relación existente entre estas dos esferas de la sociedad a través de seis etapas. Esta relación pasa desde la nula participación o ausencia de la misma, hasta una elevada participación que busca el control de las decisiones que serán tomadas para la solución de problemas en su comunidad.

Según Godoy Carrasco, uno de los hallazgos más importantes que arroja este estudio da cuenta de que la participación ha tomado gran importancia como guía en la construcción de los programas sociales en su diseño, implementación y evaluación, por lo que se está resaltando la importancia de establecer instancias participativas que permitan a los ciudadanos adquirir un rol determinante en el mejoramiento continuo de la política social en Chile.

Marcela Rueda Rodríguez analiza la efectividad de la participación en las principales instancias de participación local de la ciudad de Bogotá 2005-2010, parte del marco general de la Democracia Participativa, y con un entendimiento de la participación como intervención, esto a la luz de los diferentes niveles de participación planteados por Brager y Specht (1973) y Stewart (2007).

Desde el punto de vista de Bibiana Marcela Rueda Rodríguez (2012) es posible medir de alguna manera lo que podríamos llamar la efectividad de la participación a partir del grado de empoderamiento de los ciudadanos, es decir cuando el ciudadano tiene el poder real de afectar el resultado de un proceso. A mayor grado de empoderamiento se supondría mayor grado de injerencia de la ciudadanía en las decisiones políticas, por ello y como ya se mencionó acude igualmente a los planeamientos de Brager y Specht (1973), quienes proponen el continuum de la participación. De acuerdo a lo anterior, existen tres niveles. Primero un nivel de participación nulo en el que el ciudadano es solo un receptor de información, segundo un nivel bajo en el que el ciudadano o ciudadana es objeto de consulta y tercero un nivel elevado en el que el ciudadano o ciudadana pueden desempeñar cuatro actividades igualmente de mayor a menor nivel esto es, de asesor, planificación conjunta, ejercer control por delegación y por último el más alto en el nivel elevado tiene que ver con ejercer control.

El principal hallazgo de este estudio indica que de las quince instancias de participación estudiadas, todas corresponden al nivel elevado - de los cuales doce son en el nivel de órgano asesor, y tres en el de ejercicio de control. De esta forma la efectividad de la participación en las

principales instancias analizadas de la ciudad de Bogotá en el periodo 2005-2010, fue igualmente alta, porque realmente permitieron ejercer control e injerir en la toma de decisiones

De los niveles de la participación, logramos identificar que su análisis lo podemos realizar, teniendo en cuenta los diferentes momentos de los procesos de construcción de una política, así como de acuerdo a las actividades desarrolladas por los ciudadanos que finalmente dan una idea de su grado de inclusión. Hemos reconocido además un factor esencial en los procesos participativos como lo es el poder, pues en tanto aumenta la participación hay una redistribución del poder éntrelos actores. De igual forma a mayor grado de empoderamiento de los ciudadanos, mayor injerencia de estos en las acciones públicas.

Finalmente de estos estudios, retomamos la herramienta de Brager y Specht (1973), sobre el continuum, que representa cada uno de los niveles de la participación mostrando el papel del ciudadano y del Estado en los procesos participativos específicamente en las políticas públicas. Lo asumiremos al considerarla como relevante para nuestra investigación, atendiendo a la consideración de que los niveles que plantean, son más susceptibles de ser operacionalizados que los de otros modelos, entre los que se incluye la “Escalera de la Participación” de Arstein (1969), la Escalera de los niveles de participación de Hambleton y Hogget (1994).

3.4. Política pública.

Dando paso al tema de política pública, mencionamos los estudios de María del Pilar Pardo (2007), Seimer Escobedo Palza (2009) y Víctor Andrés Sotelo Barrios (2010), que permiten comprender el concepto de política pública y las características que estas deben tener, para que efectivamente sean públicas y respondan a necesidades reales.

En primer lugar, mencionamos el estudio de Martha del Pilar Pardo, el cual tiene como propósito analizar si la política pública de participación de Bogotá tiene como foco la ciudadanía. Teniendo en cuenta lo anterior, Pardo considera que “las políticas públicas deben ser participativas, es decir, deben ser ideadas, pensadas, construidas e implementada de la mano con la ciudadanía” (2007, p.33). Aspecto con el que estamos de acuerdo pues es fundamental en estos procesos quienes se ven afectados directamente por diversos problemas, ya que estos conocen sus consecuencias, como surge y de qué manera los afecta, e inclusive pueden dar solución o respuesta

a dichos problemas. María del Pilar Pardo agrega que las políticas deben ser, es decir, se debe dar solución a cada fenómeno social que se requiera intervenir, tratando de mitigar estos y sus respectivas consecuencias, así como brindar la atención y reparación de quienes son afectados, frente a esto, considera entonces que, una de las herramientas para hacer efectivo lo anterior, es a través de una política de participación.

Este estudio tuvo como hallazgo central que la política de participación formulada para el Distrito Capital se constituye en un elemento de efectividad para el ejercicio del derecho a la participación en tanto: recoge los postulados del Estado social de derecho y el principio de la democracia participativa; y la formulación de la política fue construida teniendo en cuenta la opinión y la participación de la ciudadanía y de las entidades que hacen parte del Distrito Capital (2007, 87)

Por una línea muy parecida, aunque orientada esta vez al tema de la salud y la economía, se puede traer a colación a Seimer Escobedo Palza (2009), estudio realizado en Perú que buscó analizar el estado del efecto de la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas de acceso y calidad de servicios salud y en la formulación de la política de crecimiento económico. El principal resultado de esta investigación arrojó un nivel heterogéneo de conocimiento de la forma, nivel, calidad y efecto de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas de salud.

El análisis es de especial interés porque presenta un análisis en torno a la definición del término política pública. Palza indica que “Las nociones de “política pública” son el producto de construcciones sociales que responden a contextos históricos cambiantes, por lo tanto: el término “política pública” es polisémico. En consecuencia, no existe la “verdadera noción” de política pública” (Palza, 2009).

Víctor Andrés Sotelo Barrios por su parte, plantea un análisis del proceso de participación ciudadana en el diseño y ejecución del Plan de Gestión Ambiental de Bogotá (2001 - 2009 / 2008 - 2038), indicando como hallazgo generales que la participación ciudadana es un medio para transformar el entorno según los actores sociales; para muchos de estos actores entrevistados su compromiso activo tiene que ver con la educación impartida en su hogar, y que asumir el trabajo ambiental es una corresponsabilidad de actores comunitarios e institucionales; finalmente hubo

una insatisfacción por parte de los actores comunitarios frente a la democracia en la ciudad de Bogotá, al no darse una amplia deliberación de los procesos públicos.

Del estudio retomamos la definición de política que expone Barrios, considerándola como:

Una estrategia de ejercicio de poder, es decir un conjunto de acciones coordinadas para el logro de un objetivo definido, de una transformación de parte del orden social establecido; lo anterior adquiere ciertas particularidades en la medida en que el objetivo sea de carácter público, lo cual la nominaría como Política Pública ya que busca defender, promover o reestablecer algo que es responsabilidad e interés de todos, como los derechos humanos (Barrios, 2010, p. 42).

Así pues, nuestra postura va por esta línea, en consecuencia con lo planteado por Roth Deubel, para quien las políticas públicas ya no son monopolio del Estado, e incluso es un instrumento para que los ciudadanos realicen, promuevan y restituyan sus derechos, por cuanto su participación es fundamental. Lo anterior es un aporte valioso para nuestra investigación en la medida en que nos permitirá conocer si el proceso de construcción de una política pública, es un escenario e instrumento que permite visibilizar el papel de los y las ciudadanas frente a la reivindicación de sus derechos en lo que concierne a la participación y que tanto pueden incidir en la formulación de estas.

De acuerdo a los diferentes estudios, logramos extraer tres ideas fundamentales para introducir a nuestra investigación, la primera idea establece que siendo las políticas públicas construcciones sociales, estas no están dadas naturalmente en la realidad. La segunda idea considera que son las políticas públicas de carácter participativo, las que permiten el ejercicio del derecho a la participación durante su construcción, al recoger los postulados del Estado social de derecho y el principio de la democracia participativa.

La tercera idea, tiene que ver con el carácter público de las políticas, lo cual nos remite a pensarnos desde nuestra investigación esa característica especial, que implica que esta tenga un objetivo público y la promoción de los derechos humanos, entre los que se encuentra la participación jurídicamente garantizado y protegido, en esta medida es trascendental la implicación de los ciudadanos y del Estado como actores importantes en la construcción de cada una de las fases del ciclo de las políticas.

CAPITULO IV. APROXIMACIÓN TEÓRICA: PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA.

En la presente investigación partimos de la perspectiva hermenéutica, que se convierte en una base para el análisis y comprensión de la acción humana, el pensamiento y la palabra. Consideramos esta perspectiva como un horizonte de interpretación crítica de la realidad y construcción de conocimiento en la dimensión social. En este caso la planteamos como una perspectiva en la cual quien interpreta no solo se interesa en lo que el actor social ha querido decir, sino además sobre la realidad misma y su posibilidad de dialogo, y porque toma la acción como elemento para llegar interpretar el contexto social.

En tal caso, la hermenéutica desde el planteamiento de Ricoeur, es una actividad de reflexión en el sentido etimológico del término, es decir, una actividad interpretativa que permite la captación plena del sentido de los textos en los diferentes contextos por los que ha atravesado la humanidad (Ricoeur, 1984). No obstante, tales textos no son solo los escritos, sino también lo que los actores sociales dicen, piensan y hacen, lo que nos aporta a una perspectiva más amplia de la realidad social.

Es importante subrayar, que reconocimos importante retomar dos conceptos centrales los cuales fueron participación y política pública, al ser estas las categorías de análisis que guían esta investigación. En este sentido fue fundamental aclarar el concepto de política pública, conocer el papel del ciudadano y el Estado dentro del proceso de construcción de la misma, y qué determina que este tipo de política sea pública.

En lo concerniente a la participación, fue necesario saber qué significa participar, sus condicionantes, los espacios en los que se puede generar la participación y como es asumida esta desde diferentes actores y paradigmas más relevantes de las ciencias sociales, a fin de analizar si ésta en el marco de construcción de una política pública y desde el punto de vista de la ciudadanía, es una herramienta que permite incidir en los asuntos públicos.

En la primera parte, abordamos el concepto de participación a partir de los postulados de Alejo Vargas Velásquez (1994), Mancur Olson (2001) y Roberto Guimaraes (1987), quienes teóricamente nos muestran qué es la participación, cuál es su lógica y una propuesta para reconocer

como se da una participación efectiva, lo cual fue clave para el análisis de la participación de la comunidad específicamente en el proceso de construcción de una política pública.

En la segunda parte, retomamos los planteamientos de los trabajadores sociales Harry Specht y George Brager (1973) quienes proponen el continuum de la participación principalmente en el marco de las políticas públicas, para comprender los niveles de la participación.

Por último abordamos el tema de política pública, a partir del análisis del suizo André-Noël, Roth Deubel (2006) fruto de diversos procesos de investigación en el análisis de las políticas públicas en las universidades de Ginebra (Suiza) y del Cauca, quien tiene un amplio conocimiento frente a las políticas públicas en el contexto colombiano; otros de los planteamientos para abordar la política pública, son los de la estadounidense Nancy Fraser (1991). Estos autores exponen desde un punto de vista crítico como se construyen las políticas públicas y la manera en que deben socializarse las necesidades de los diferentes grupos para que estas puedan ser públicas, puedan entrar a la agenda y generar acciones frente a ellas.

4.1. La Participación y sus paradigmas

En relación al concepto de participación, generalmente se le asignan diferentes usos y denominaciones, haciendo referencia a la participación social, participación comunitaria, participación ciudadana y participación política entre otros, utilizándolos muchas veces de forma indiferenciada, tanto desde el ámbito académico, como desde el político y el cotidiano. En este trabajo nos remitiremos al término participación, apoyado en los postulados de Alejo Vargas Velásquez (1994) y Roberto Guimaraes (1987), quienes plantean la participación como acto colectivo.

Alejo Vargas Velásquez, expone su concepto de la participación, entendiéndola como un acto en primera instancia individual y voluntario; en segundo lugar lo describe como un acto colectivo al darse en procesos sociales, donde el ciudadano busca responder a intereses igualmente colectivos. Desde el punto de vista constitucional, explica que la participación es entendida como un derecho, un deber y un mecanismo de participación.

Teniendo en cuenta lo anterior, “la participación puede ser entendida en su forma más elemental como un acto de voluntad, de tomar posición, de tomar partido en relación con aquellos procesos

de los cuales se es protagonista” (Vargas. 1994, p.28). Desde el punto de vista del autor, la participación al menos inicialmente una acción individual, es decir, una actitud a adoptar en un escenario en el cual se llega a interactuar.

Ahora bien, en correspondencia con el autor, situando este término en el marco de los procesos sociales, desde el punto de vista colectivo, “podemos entenderla como la acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública (es decir su gestión, discusión, formulación de propuestas, ejecución de las mismas, control del proceso), intentando transformarla para que ésta responda a sus intereses colectivos” (1994, p.28). El anterior planteamiento es afirmado por Guimaraes, según el cual, la participación es un acto voluntario de interacción social, dirigido a tener parte en alguna actividad pública del modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella. (1987, p.9)

Frente a lo expuesto, sugerimos que la participación es tanto una acción individual, en tanto es un acto voluntario, y es un acto colectivo toda vez que se da en escenarios de interacción social en el marco de procesos sociales; y aunque sea de inicio una acción individual limitada solo por los derechos de los demás individuos, la colectividad está presente.

Es importante realizar un acercamiento a los tipos de participación, que nos permiten tener una mirada más amplia del tema de análisis de esta investigación, para ello retomamos los planteamientos de Nuria Cunill Grau por presentar una diferenciación clara de lo que es la participación social, comunitaria, política y ciudadana.

De acuerdo con lo anterior, Cunill (1991, 1997, Citado por Villarreal Martínez, 2009) indica:

Participación social: se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.

Participación comunitaria: el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.

Participación política: el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.

Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

A efectos de esta investigación, hemos decidido asumir el término participación ciudadana, puesto que según lo plantea Cunill, en primer lugar este tipo de participación resalta la intervención individual y colectiva directa de los ciudadanos en acciones que influyen sobre decisiones públicas e intereses sociales. En segundo lugar porque, apunta al contacto Estado-ciudadanía.

Sin embargo, es importante reconocer no solo qué es la participación, sino también qué lleva a que las ciudadanas y ciudadanos realicen esta acción o no. En este sentido Olson (2001) propone entenderla desde la perspectiva del individualismo metodológico y la racionalidad individual, aseverando que el interés común no es suficiente para que exista movilización. A esto hay que agregar una idea fundamental, desde el punto de vista de los procesos colectivos, muchas veces los individuos voluntariamente no asumen los costos de la acción colectiva a menos que no existan los incentivos selectivos que no dependen necesariamente de los objetivos que se persiguen. Así mismo se resalta la idea de que no se puede excluir de los beneficios a aquellos que no participaron para obtener un bien público, entendido este como los servicios que el Estado proporciona a la colectividad, y que bajo el supuesto racional no participarán para que otros se beneficien pero de todas formas participarán y esto se debe a los incentivos selectivo.

Olson anota dos características sobre el bien público, de un lado la imposibilidad de exclusión, entendida como el alcance que no se puede negar a una persona así no haya contribuido a la generación del bien o servicio, de otro lado la baja rivalidad en el consumo, donde el consumo del servicio/bien de una persona no reduce la cantidad disponible para otra, justamente esa no exclusión genera "*Free Riders o Gorriones*" (Olson, 2001, p.216). Es decir que si hay un acceso para todos de los bienes, un miembro de un determinado grupo grande o pequeño no se esforzará en participar ya que de todas formas si se logra obtener el bien colectivo el también será beneficiado.

Dejando de lado la lógica de la participación pero no el análisis de la misma, existen según Vargas (1994) dos condicionantes de la participación fundamentales: en primer lugar la eliminación de la coerción, donde la participación es una decisión individual, que no puede ser impuesta, donde además no participar puede ser también una opción de participación, en segundo lugar, el sentido de pertenencia, que se evidencia en el ejercicio colectivo y no solo en los actos individuales.

Guimaraes (1987) a modo de ampliación de lo dicho por Vargas, asegura que la participación efectiva ocurre cuando la comunidad participa de forma voluntaria, de lo contrario sería engañosa; cuando existe una multiplicidad de canales institucionales que puedan ser utilizados alternativamente por la comunidad; en la medida que exista un cierto grado de flexibilidad de la estructura institucional, cuya manera más eficaz es la descentralización de las decisiones; hay una capacidad de organización desde el punto de vista de la comunidad o sectores sociales; además la participación de la comunidad requiere niveles mínimos de educación universalizados, que es lo que ofrece a los individuos y grupos un instrumento para el procesamiento de la información; requiere de un acceso libre a múltiples fuentes de información, así como la capacidad para analizar esa información y traducirlas en acciones compartidas por todos los miembros de la comunidad; implica disponibilidad de recursos financieros suficientes para que las organizaciones comunitarias puedan luchar por sus intereses.

Finalmente desde el punto de vista del Estado y la comunidad hay dos requisitos: “el establecimiento de metas realistas y posibles de alcanzar con los recursos disponibles de la comunidad, y la delimitación del espacio estatal y comunitario” (1987, p.28).

Es interesante resaltar que, existen diferentes nociones sobre la participación, por un lado para los actores dominantes, la participación sería entendida como una forma de concreción de la legitimación, del sistema de poder establecido y según los cuales la participación se da en la medida que se operacionalizan decisiones ya tomadas; para los actores subordinados, la participación se da en la medida que hay una relación de oposición, una búsqueda de cambios en las relaciones entre actores y la distribución del poder e incidencia en la toma de decisiones sociales.

Este último elemento es resaltado por Guimaraes (1987) según el cual una de las dimensiones de la participación es la social, que pone de relieve el proceso que ocurre en la base de la sociedad,

tiene por objetivo la demanda de la comunidad de intervenir en las acciones diseñadas para la producción de cambios en su entorno físico y social, para lo que se hace necesario un mínimo de poder.

Desde luego en este marco surgen dos tensiones emergentes de la participación: en primer lugar participan más los que ocupan una posición privilegiada en la estructura socioeconómica y los que disponen de otros recursos (financieros, información, capacidad de análisis) para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos; en segundo lugar, ampliar los espacios de participación para los sectores populares, supone cambios significativos en las relaciones y distribución del poder.

Aquí se daría una relación de la siguiente manera: los estratos desfavorecidos de la población lucharán por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones públicas a fin de hacer real el ejercicio participativo, de otro lado, las clases y grupos favorecidos no tendrán buena disposición a compartir el control de las instituciones reguladoras; en otro lado se encuentran los responsables de los proyectos de desarrollo, teóricamente los más interesados en promover la participación como un instrumento de cambio, no obstante, su aparente neutralidad estos poseen también intereses específicos que se refieren a promover la participación necesaria para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo definidos técnicamente (1987, p.11).

Por otro lado hay que anotar que la participación se puede desarrollar en distintos espacios tales como públicos y privados, territoriales y sectoriales, políticos y sociales, institucionales y no institucionales, los cuales también son legítimos.

Ahora bien, Alejo Vargas Velásquez (1994), menciona los que para él serían cuatro de los paradigmas más relevantes de las ciencias sociales y, el significado que cada uno de estos le da a la participación, pues dependiendo de los paradigmas dominantes en cada momento histórico, tendremos una particular forma de entender y valorar la participación. A partir de lo anterior Vargas (1994), propone los paradigmas: estructural-funcionalista; marxismo-estructuralista; interaccionista y el accionista.

- **Perspectiva estructural-funcionalista**

Desde esta perspectiva se ve el desarrollo como proceso de modernización, a través del cual se da el paso de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. La participación de los actores sociales

en este caso, es un ejercicio controlado y tutelado por el Estado en la búsqueda del gran objetivo de la modernización. La participación debe orientarse en lo político a fortalecerla democracia liberal formal de tipo representativa. La participación parece entonces asociarse a derechos.

- **Perspectiva marxismo-estructuralista.**

Ve el desarrollo como un proceso de liberación anti-imperialista y anti-capitalista, que posibilita, a posteriori, el desarrollo de las fuerzas productivas. El actor fundamental del desarrollo es la élite revolucionaria de la organización política, la cual aporta a los sectores explotados de la sociedad la conciencia nacional y social. La participación se entiende como controlada y tutelada bajo los parámetros señalados por las élites revolucionarias, que son las que mejor interpretan las necesidades nacionales y sociales. Así la participación se ve asociada a control y derechos.

- **Perspectiva interaccionista.**

Para este caso, el desarrollo es visto como producto de la competencia de los intereses individuales; el obstáculo está relacionado con el excesivo peso del Estado en la economía y en la sociedad. Respecto a la visión de la participación, se le concibe como elemento central de los procesos de desarrollo y se la estimula en varias dimensiones: en lo político, orientándola hacia formas de democracia participativa, pero simultáneamente desideologizándola; en lo social, concibiéndola como elemento central para suplir las carencias de la acción estatal en lo referente a las necesidades básicas; en lo económico, llamándola a vincularse con la iniciativa privada, como motor central del modelo económico.

- **Perspectiva accionista.**

Esta concibe al desarrollo como producto del enfrentamiento de los movimientos sociales; es visto como proceso de transición de sociedades con historicidad débil hacia sociedades con historicidad fuerte. Esta historicidad es entendida como la capacidad de acción de la sociedad sobre ella misma y las políticas de desarrollo deben apuntar a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías. Aquí se valora la participación como posibilidad de los actores subordinados de

la sociedad de construir su propio proyecto de futuro, abarcando tanto lo político, como lo social y lo económico. La importancia de esta radica en verla como negociación (1994, p.125).

A propósito, Guimaraes (1987) plantea este elemento como la dimensión social de la participación, donde se considera la participación como una expresión de los estratos populares para lograr su ciudadanía y constituirse en sujetos de su propio desarrollo.

Por otro lado, vale la pena mencionar respecto a Colombia, cómo a partir de la idea de descentralización motivada en gran parte por el proceso de globalización y el discurso de democracia, se va dando cada vez más relevancia a la participación con un énfasis en lo territorial, en los espacios regionales y locales convocando a las comunidades a participar en la selección de sus gobernantes locales, en la planeación de su desarrollo, e implementación de sus políticas.

La participación desde el punto de vista constitucional, es definida según Vargas (1994) como un deber, toda vez que está basada en la obligación de los ciudadanos participar en la vida cívica y política del Estado. También es concebida como mecanismo de participación, en la medida en que a través de ella los ciudadanos pueden presentar iniciativas legislativas, ser consultados y pueden participar directamente en la toma de decisiones públicas.

Vargas (1994) también define la participación como un derecho en la medida que constituye una condición para el fortalecimiento de la calidad de ciudadano, en el ejercicio del poder político, en la participación social y con opción de crear asociaciones en defensa de sus intereses.

Para esta investigación asumimos la participación según los planteamientos de Alejo Vargas, entendida como:

Un acto de voluntad, de tomar posición, de tomar partido en relación con aquellos procesos de los cuales se es protagonista; y como acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública (es decir su gestión, discusión, formulación de propuestas, ejecución de las mismas, control del proceso), intentando transformarla para que ésta responda a sus intereses colectivos (1994, p 28).

La anterior definición nos permitió entender la participación desde el punto de vista del individuo y los colectivos es decir en primer lugar es un acto de voluntad, lo que implica que no se la pueda imponer; en segundo lugar es un acto colectivo al insertarse en escenarios de

interacción social en el marco de procesos sociales, vista de esta manera nos permitió tener una mirada más amplia de lo que es la participación desde un proceso de construcción de política pública.

4.2. Niveles de la participación, el continuum de la participación.

Existen diversas teorizaciones sobre los niveles que puede tener la participación ya sean en la construcción de políticas públicas u otros procesos sociales, de tal forma, para la presente investigación asumimos la propuesta denominada Continuum de la Participación de los estadounidenses Harry Specht y George Brager (1973). Specht fue trabajador social y decano de la Universidad de Berkely, y Brager, trabajador social de la universidad de Columbia. Estos autores, han contribuido al estudio de las políticas sociales, la organización comunitaria y las relaciones humanas.

Harry Specht y George Brager (1973) proponen el continuum de la participación principalmente en el marco de las políticas públicas, el cual se compone de tres niveles: nulo, bajo y elevado, en cada uno de los cuales, aludiendo a la bidireccionalidad del continuum los niveles especifican el papel que juega el Estado y los ciudadanos y su grado de involucramiento, durante seis etapas. De esta manera Specht y Brager proponen los siguientes niveles.

Nivel nulo de participación: en este nivel el rol del ciudadano es el de receptor de información. La organización elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento.

Nivel bajo de participación: aquí el rol de la comunidad es el de objeto de consulta. La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo.

Nivel alto de participación: este nivel involucra diferentes roles igualmente de menor a mayor nivel. De acuerdo a lo anterior el primer rol es el de asesor. Aquí la organización presenta un plan e invita a la comunidad a aportar propuestas/consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.

El siguiente rol de la comunidad en este nivel es el de planificación conjunta. La organización presenta un plan sujeto a cambios y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de

las partes afectadas. Ésta dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican. Más adelante el ciudadano ejerce control por delegación. La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos.

Por último, el rol con mayor involucramiento y participación de la comunidad, está el de ejercer control. La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos (Specht y Brager, 1973).

4.3. Mecanismos de participación.

Planteado el concepto de participación así como sus niveles, abordamos la definición de mecanismos de participación, es decir los diversos medios o canales de inclusión y cooperación de los distintos actores involucrados en la formulación de programas, proyectos o políticas sociales.

Podemos definir los mecanismos de participación como:

La expresión de la puesta en marcha de un conjunto de métodos e instrumentos que aseguran que distintos actores o grupos de actores tengan una influencia en la toma de decisiones en asuntos que les afectan. Estos mecanismos pueden ser entendidos como los medios a través de los cuales, quienes desarrollan un proyecto y, pretenden involucrar a las partes interesadas en la cuestión específica que los convoca (Mónica Villarreal Martínez, 2006, p.17).

Según Mónica Villarreal Martínez (2006), consultora y coordinadora del estudios regionales de la CEPAL, los mecanismos se expresan a través de distintas actividades, que se realizan para que la participación se haga efectiva, resaltando al menos cuatro niveles de intensidad en la participación de las partes interesadas en las distintas etapas que atraviesa una política, un programa o una ley, y los mecanismo que se incluirían en estos niveles:

Información, que tiene que ver con la promoción y difusión del conocimiento acerca del desarrollo del proyecto a nivel general, cuyo mecanismo es la difusión de material; la Consulta, que implica que las opiniones y experiencias de las partes interesadas son consideradas como fuentes de información para el desarrollo del programa, para lo cual se incluyen mecanismo como

los grupos de consulta, y consultas a la comunidad acerca de sus necesidades; la Colaboración donde se conforman grupos (comités) de trabajo conjunto de las partes interesadas, los que pueden convertirse en organizaciones intermediarias entre la sociedad civil, el Estado, las empresas y la clase política. También se les otorga algún grado de participación en la ejecución del proyecto, en tal caso los mecanismos serían reuniones, talleres para la discusión de posiciones, prioridades y para la resolución de conflictos.

Finalmente habría un Empoderamiento, donde las partes interesadas toman el control de las actividades del programa, reciben apoyo moral, manifestándose como liderazgo; económico, cuando se convierten en acreedores de préstamos o fondos para desarrollar una actividad; o legal, cuando el Estado reconoce que sus asociaciones o aportes generan consecuencias de derechos, se incluye como ejemplos mecanismo la formación de comités, trabajo conjunto de las partes interesadas y capacitación de dirigentes.

Un aspecto esencial de resaltar, son los mecanismos participativos, determinados directamente por la intensidad, el grado de importancia de la participación y la etapa del proyecto o programa donde se utilizan, pueden ser apreciados de manera aislada; o en forma progresiva dentro de un mismo proceso participativo:

De manera aislada, ya que cualquier mecanismo participativo considerado por sí mismo puede ser utilizado teóricamente en las distintas etapas de un programa o política social y en forma progresiva, porque cada mecanismo implica un grado de participación mayor que el inmediatamente anterior. Sin embargo, hay menos probabilidad de que los mecanismos que implican mayor participación sean utilizados en las etapas iniciales del proyecto (Mónica Villarreal Martínez, 2006, p.17).

Manuel Arenilla, aunque no presenta una definición sobre mecanismo de participación, si expone cuales son los mecanismos según el alcance de la participación ciudadana, coincidiendo con Villarreal Martínez, en los dos primeros tipos de mecanismos.

De acuerdo a lo anterior, está la Información, la cual es el punto de partida de toda forma de participación, donde el ciudadano tiene el derecho a recibir información por parte de los responsables municipales. La forma de articular la información y su accesibilidad por parte del ciudadano condiciona la capacidad del mismo de participar. En segundo lugar, menciona la consulta, primer grado de la participación, donde las autoridades informan sobre los proyectos y

recogen las sugerencias de los ciudadanos, la autoridad toma la decisión final y modifica el proyecto en la medida que lo estime necesario.

Los dos últimos mecanismos mencionados por Arenilla tienen que ver con la concertación, aquí los participantes pueden negociar aspectos del proyecto inicial, generalmente se trata de asociaciones de vecinos o a veces puede darse el fenómeno de las adhocracias, en las que se recurre a comisiones consultivas poco representativas pero influyentes, sin llegar a un procedimiento reglado; y finalmente la codecisión, que supone mayor grado de implicación de los ciudadanos en la decisión pero su utilización está muy limitada a decisiones o servicios muy concretos.(Manuel Arenilla, s.f. p.7)

Finalmente, tuvimos en cuenta lo propuesto por Mónica Villarreal Martínez, fundamentalmente por partir de una definición de lo que son los mecanismos de participación en el marco de construcción de proyectos, programas y políticas públicas, ligándolos además a la intensidad de la participación de los distintos actores involucrados, y presentando claros ejemplos de los mismos.

4.4. Política pública.

Autores colombianos como Vargas, han definido la política pública como “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 2001, p.56).

Gómez, expresa que la política pública no es gubernamental, sólo puede ser designada como pública si es generada por procesos de movilización social y participación ciudadana, agrega que una política pública no es publica porque la defina el Estado, es publica por su carácter de afectar el interés público y hay una diferencia entre lo estatal y lo público (Gómez, 2005)

Por otra parte está la propuesta de André Noel Roth Deubel, según la cual la política pública es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos COLECTIVOS, considerados como necesarios o deseables, y por medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores

individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002, p.27).

Esta definición por tanto nos permite orientar en nuestro trabajo investigativo, básicamente dado el énfasis puesto en lo colectivo de los objetivos que vienen a significar las políticas públicas.

Frente a lo anterior, Roth es claro al expresar que el Estado no dispone del monopolio sobre las acciones públicas; otros actores (privados, asociativos), bajo diferentes modalidades de relación con el Estado (por contrato, delegación, autorización, etc.), participan de la labor de construcción. Reconoce entonces que ello implica una mayor responsabilidad y participación frente al devenir de la sociedad, pues lo público ya no es monopolio del Estado (Roth, 2006).

En aras de complementar la definición sobre política pública, Roth, relaciona este concepto con un campo de acción, desde donde se atribuye a cada política pública un campo de intervención y unos objetivos reservados, que pueden ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales generalmente se diseñan programas y objetivos más específicos.

Roth, en su análisis desarrollado en el texto político públicas, formulación, implementación y evaluación, considera que hay cuatro elementos centrales, que permitirían identificar la existencia de una política pública: “implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso” (2002, p.27).

Para este autor, la acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente; los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas.

Ahora bien, las políticas públicas, entendidas como programas de acción, representan la concreción de una serie de decisiones y son las herramientas usadas por el Estado en su labor de reformar la sociedad. Pero estas y el estado no son fines en sí mismos, son los instrumentos contruidos por los hombres y las mujeres de una sociedad, como seres dotados de razón, para realizar los derechos humanos (Roth, 2006). Esto indica que la política se convierte en una herramienta de la sociedad para la promoción y restitución de sus derechos, en el marco de un Estado social de derecho.

Finalmente, para el autor, en el marco de un Estado de derecho, la política pública implica la adopción de una reglamentación jurídica que legitime la implementación de una estrategia de cambio social. Las políticas públicas, concretan lo que un Estado o una sociedad consideran como

de interés público o de interés general. Son el enlace entre el Estado, la sociedad y el ciudadano. En consecuencia, habría una primacía de los derechos colectivos de las comunidades frente a intereses privados.

El anterior planteamiento se ve reforzado por la idea según la cual las políticas públicas constituyen las herramientas desarrolladas por el Estado, para favorecer y garantizar el cumplimiento y el respeto de esos derechos considerados como bienes públicos fundamentales de una sociedad democrática. Por tanto la formulación y la implementación de las políticas públicas deberían ser diseñadas en función de su utilidad para acercar a la sociedad a estos objetivos (Roth, 2006, p.6).

Frente a tal argumentación, es pertinente de acuerdo con Guillermo B. Jiménez (2007) y desde la perspectiva de derechos que permite la construcción de políticas públicas, definir tres principios fundamentales que permiten concretar o cumplir los derechos de las personas, en primer lugar el principio de la democracia, que implica

La participación activa, informada y protagónica en todos los niveles del proceso de toma de decisiones que afectan a la ciudadanía”, en segundo lugar la responsabilidad compartida de todos los actores involucrados, distinguiendo "sujetos de derechos" de "sujetos de obligaciones" o deberes. Por último la transversalidad en la concepción de los derechos humanos en todos los ámbitos del Estado y la sociedad, esto es reconocer que los derechos humanos son el fundamento ético-moral y el objeto de la acción del Estado, que permiten el bienestar de la sociedad (Jiménez, p.35).

Ahora bien, en el entendimiento de que las políticas públicas son herramientas para la promoción y cumplimiento de los derechos, es posible resaltar dos características fundamentales durante su construcción, por un lado la participación, en la medida que la política pública

...debe ser elaborada e implementada con una amplia participación y consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por la problemática, de otro lado la universalidad desde donde Las políticas tendrán cobertura universal, para todos sin ningún tipo de discriminación o exclusión. Las políticas selectivas sólo se justifican cuando se dirijan a fortalecer o restablecer la equidad (perspectiva de género, grupos étnicos, infancia, intergeneracionalidad (Jiménez. 2007, p.43).

En tal sentido, la sociedad civil debe ser partícipe de estos procesos, pues de esta manera los derechos humanos serían el referente y fin último para las políticas públicas y así mismo el medio apto para su realización.

4.4.1. Ciclo de las políticas públicas.

Roth Deubel presenta el ciclo de las políticas públicas, frente a esto expone una serie de etapas, distinguiendo cinco fases: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación.

El primer momento tiene que ver con la identificación e institucionalización del problema; por parte de los actores políticos y sociales, quienes actúan como un filtro de las demandas sociales y políticas, traduciendo en su lenguaje el problema que perciben. El segundo momento del ciclo de la política conduce a la formulación de soluciones o acciones por parte de la administración, mediante la elaboración y valoración de respuestas y la selección de criterios. Dichas soluciones pueden ser construidas con las comunidades. En tercer lugar, aparece la fase de toma de decisiones desde los actores y las instituciones autorizadas para tal fin, quienes por su parte se encargan de examinar las posibles soluciones y dan una respuesta, las cuales se ven legitimadas a través de un proceso formal.

En la cuarta fase, se procede a la implementación práctica de la decisión o incluso su no implementación, esto es la ejecución, gestión y efectos concretos. No obstante Roth menciona que a través del proceso de reforma del Estado y de la aplicación de los principios de la Nueva Gestión Pública, se tiende a asociar organizaciones sociales y empresas privadas a todas las etapas de la política pública, es decir se fomenta la ampliación del papel de los actores no estatales. Finalmente en la fase número cinco, se da un proceso de evaluación, donde se valora la respuesta dada al problema y sus posteriores impactos causados. Esta fase la desarrollan tanto los actores sociales como los actores políticos. (Roth, 2006, p.70-71), aun frente a lo anterior, se reconoce que este ciclo no siempre funciona de manera lineal.

Complementando las ideas de Roth, retomamos los planteamientos de la autora Nancy Fraser (1991) quien expone desde un punto de vista crítico la manera en que deben socializarse las necesidades de los diferentes grupos para que estas puedan ser públicas, puedan entrar a la agenda

y generar acciones frente a ellas. Lo que nos permite una ampliación de este primer momento de construcción que propone Roth para la construcción de políticas públicas.

Fraser considera que en “un Estado de bienestar es importante hablar de las necesidades de las personas, los discursos de las necesidades, su legitimación política y la lucha por la satisfacción” (1991. p.3), con ello pone de manifiesto el contexto y el debate en torno a las demandas sobre las necesidades.

En este sentido la autora menciona que “es posible identificar como el momento de interpretación de necesidades es básicamente una cuestión de poder, de lucha, donde frente a las interpretaciones de necesidades de los grupos dominantes existen otros actores que busca alternativas de interpretaciones de necesidades diferentes” (1989, p.12).

El tema de la interpretación de las demandas y la argumentación de las mismas está ligado de forma más fuerte en el primer momento o fase de la política pública que propone Roth Deubel, relacionado con la identificación e institucionalización del problema, donde los actores políticos y sociales, actúan como un filtro de las demandas sociales y políticas, traduciendo en un lenguaje propio el problema percibido.

No obstante, Nancy Fraser propone una alternativa más crítica orientada hacia el discurso, considerando que la política de las necesidades comprende tres momentos que tiene que ver inicialmente con la lucha por establecer o negar el estatuto político de una necesidad dada, es decir por validarla como asunto de legítima preocupación política; la lucha por la interpretación de la necesidad, por definirla y así determinar con que satisfacerla; y la lucha por la satisfacerla, (1991, p.8). Estos momentos requieren según la autora un modelo del discurso social, es decir los medios socioculturales de comunicación e interpretación o los recursos disponibles para los miembros de una colectividad social, los cuales son diferentes en cada sociedad, entre los que se encuentran:

- a.** Los lenguajes: con los que se pueden argumentar las demandas (discurso necesidad, derechos, intereses)
- b.** Los términos: para ejemplificar las demandas en estos discursos (términos administrativos, religiosos, terapéuticos, feministas)
- c.** Paradigmas de argumentación: aceptados para juzgar las demandas. Convenciones narrativas: disponibles para construir las historias individuales y colectivas.

- d.** Los modos de subjetivación: formas en las que varios discursos ubican a las personas a quienes se dirigen. (Fraser, 1991).

Es de resaltar la existencia de una línea de conflicto que tiene que ver con el contenido interpretado de las necesidades, una vez que se haya politizado, dado que los diferentes actores buscan influir en el diseño de las políticas como una forma de contestación frente al Estado.

De acuerdo con Nancy Fraser habría que hablar de lo "social" como el lugar donde las necesidades que se han politizado (en el sentido del discurso) se convierten en candidatas para las disposiciones estatales" (1991, p.18). En consecuencia, esas necesidades se convierten en el objetivo de otro tipo de discursos: el complejo de los discursos de los "expertos" o de las "políticas públicas", basado en instituciones "privadas", "semipúblicas" y estatales.

De acuerdo a lo anterior, cuando los movimientos o para el caso que nos atañe la ciudadanía logran politizar necesidades previamente despolitizadas, entran en el terreno de lo social, donde los esperan otros tipos de lucha donde tienen que pelear contra poderosos intereses organizados, dedicados a formular interpretaciones hegemónicas para sus propios fines, se encuentran con los discursos de los expertos en y alrededor del Estado.

Finalmente el discurso plantea dos cuestiones importantes, una distinguir entre las mejores o malas interpretaciones de las necesidades de la gente y la otra es la relación entre las demandas y los derechos, ante lo cual concluye que las necesidades se construyen culturalmente y se interpretan discursivamente.

A partir de los distintos conceptos abordados entendemos la participación como un acto de voluntad, lo que implica que no se puede imponer; en segundo lugar como un acto colectivo al insertarse en escenarios de interacción social en el marco de procesos sociales. Vista de esta manera nos permite tener una mirada más amplia sobre la participación desde un proceso de construcción de política pública. La comprendemos como una acción con dos condiciones centrales: que sea una decisión individual y no impuesta, donde además no participar puede ser también una opción de participación., que implica el sentido de pertenencia, que se evidencia en ejercicio colectivo y no solo en los actos individuales.

En el marco de los procesos participativos, tomamos en cuenta que en la actualidad se desarrollan acciones tendientes a visibilizar y reconocer el protagonismo de los actores sociales en los escenarios participativos, no solo en los asuntos públicos sino además en las estructuras del

poder. En este contexto, se propende por la toma de decisiones conjuntas, pues hay toda una serie de intereses comunes que así lo requiere. No obstante, existen distintas necesidades que son colectivas, por tanto es necesario y fundamental que estas sean socializadas en diversos escenarios y ante diferentes públicos y discursos, que permita que estas sean públicas, donde el Estado de respuesta a dichas necesidades, que requieren de su validación, interpretación y satisfacción para que estas puedan entrar a la agenda pública, de manera tal que se puedan generar estrategias para dar solución a las mismas dando paso a la construcción de políticas públicas.

CAPITULO V. RECONSTRUYENDO LA EXPERIENCIA DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN EL MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO.

En el presente capítulo exponemos algunos de los antecedentes del surgimiento de la Política Pública de Infancia y adolescencia (PPIA) en Colombia, y mostramos un panorama sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en el Municipio de Santander de Quilichao como un medio para comprender los aspectos que llevaron a la formulación de esta política pública. Además realizamos una contextualización de la experiencia de construcción de la política pública de Infancia y Adolescencia en el mismo Municipio como un primer acercamiento para identificar como se dio la participación de los ciudadanos y ciudadanas durante el proceso.

Inicialmente mostramos los antecedentes jurídicos en los que se inscribe el Código de Infancia y Adolescencia y el contexto en el que surge la Política Pública para la Infancia y la Adolescencia en el país. En este primer apartado también mostramos cual es el contenido de la PPIA y los lineamientos para su construcción en diferentes niveles territoriales con relación al componente participativo. En el segundo apartado, exponemos la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en la actualidad desde el punto de vista municipal, que nos permitió comprender la relevancia de la construcción de la PPIA en el contexto de Santander de Quilichao.

Finalmente y teniendo en cuenta distintos momentos, mostramos analíticamente cómo se desarrolló el proceso de construcción de la PPIA a nivel local, y analizamos el componente participativo principalmente de los actores comunitarios durante las distintas fases, entendiendo que la participación de la comunidad es eje esencial en la construcción de políticas que se dicen son públicas, y reconociendo que estas se convierten en un espacio de encuentro y concertación entre actores sociales e institucionales en la búsqueda de un mismo objetivo.

La presente reconstrucción de la experiencia de formulación de la PPIA en el contexto municipal la realizamos tras la culminación de las distintas fases de su formulación que abarcaron el periodo 2013-2014, exceptuando la implementación y evaluación de la misma.

5.1. Un hito en la defensa y garantía de los derechos humanos de las niñas, los niños, las y los adolescentes.

La construcción de una política pública para las niñas, niños y adolescentes (NNA) emerge en el proyecto de modernización de los estados con relación a las prácticas sociales, económicas y culturales que le otorgan importancia a los primeros años de vida en el desarrollo del ser humano y se enmarcan en principios normativos y la lucha de movimientos sociales que exigieron la garantía y protección de los derechos de los NNA, por medio de la acción corresponsable del Estado, la familia y la sociedad.

El reconocimiento a esta población se dio con el fin de promover procesos de inclusión e igualdad para que se asuma y el Estado y la sociedad reconozcan a esta población como sujetos de derechos, lo cual impuso retos al Estado, las instituciones, los gobiernos locales y la sociedad en el sentido de propiciar cambios que favorecieran el desarrollo integral de las NNA.

En el siglo XX evidenciamos un proceso de reconocimiento a los NNA quienes pasaron de ser considerados históricamente como objeto de propiedad a ocupar un lugar fundamental en el conjunto de los sujetos de una sociedad, así a los NNA se les reconoció una personalidad jurídica, ciudadanos portadores de necesidades y aspiraciones, haciéndolos acreedores de unos derechos y deberes (Leonor Jaramillo, 2007).

En tal sentido, el Estado reconoció a los niños y niñas como de derechos y sujetos sociales con participación activa en los distintos momentos o etapas de su vida, en igualdad de condiciones que los adultos ante la ley y consideraciones especiales por su condición de niños y niñas. El reconocimiento a los NNA implicó una apertura de derechos a nivel mundial y la promulgación de marcos legales a los que las naciones se debieron ajustar.

Así, el contexto internacional ofrece un marco para la comprensión del surgimiento de las políticas públicas para la infancia y la adolescencia. Un año transcendental en la historia de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia fue 1989, donde gracias a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el Estado adquirió la obligación preponderante de atender y emprender tareas conducentes a la eliminación de los factores generadores de vulneración y garantizar de esta manera el restablecimiento y protección de los derechos.

A partir de entonces los Estados establecen el concepto de protección integral inscrita en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y tiene como particularidad su carácter de

imperativo jurídico, indicando que los Estados deben asegurar a los niños y las niñas el pleno ejercicio de sus derechos, prestar atención especial cuando estos son vulnerados y restablecerlos además de propiciar políticas sociales básicas que provean una mejor calidad de vida a los niños, las niñas y los adolescentes.

Ante la necesidad en Colombia de acoplar las normas nacionales a los retos internacionales, el país presenta avances legislativos exclusivos para las personas menores de 18 años, con la implementación del Código del Menor (decreto 2737 de 1989), y subrayaba que si este grupo poblacional viera vulnerados sus derechos debían ser atendidos por el Estado para su protección y goce efectivo.

A partir de 1991 en el país, sobresale un especial interés por la defensa y garantía de los derechos humanos de los NNA y con la promulgación de la nueva Constitución Política, el ordenamiento político y jurídico declara a Colombia como un Estado Social de Derecho y mediante Ley 12 de 1991 se incorpora en la legislación la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Naciones Unidas.

Luego de la puesta en marcha de distintas iniciativas y con base en el texto del proyecto 032², en 2005 la Alianza por la Niñez Colombiana en conjunto con distintos congresistas, conciertan un nuevo proyecto de ley, generando un texto presentado al Congreso bajo la autoría de 39 representantes de este órgano legislativo y cinco senadores.

Así fue aprobado en 2006 con el número 1098, el Código de Infancia y Adolescencia como una reforma integral al Código del Menor, partiendo del reconocimiento del niño, la niña y el adolescente como sujeto de derechos, con el objeto de establecer normas sustantivas y procesales para su protección integral, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de los Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento.(Ley 1098 de 2006.Art.2)

Frente al surgimiento del Código de Infancia y Adolescencia Duque (2010) y Vizcaíno (2010) mencionaron distintas anotaciones críticas, Duque por su parte indicó que la ley 1098 surge para adecuar la legislación nacional a los Convenios internacionales ratificados por Colombia, teniendo en cuenta que el Código del Menor, sólo protegía a los menores en las circunstancias taxativamente

² Proyecto 032. Reforma integral del Código del Menor, a partir del reconocimiento del interés superior de los niños y las niñas, así como de la titularidad y prevalencia de sus derechos.

allí señaladas, dejando por fuera de la atención integral a aquellos niños que no se encontraban dentro de dichas situaciones, por tanto el antiguo Código no les otorgaba garantías suficientes a los niños para evitar que se vulneraran sus derechos (Duque, 2010). Según Vizcaíno, esta ley representa en la actualidad un enfoque filosófico distinto respecto a la relación que se establece entre el Estado y los niños y niñas, y un viraje en la comprensión general de la niñez y la adolescencia respecto a la perspectiva imperante en décadas pasadas, caracterizada básicamente por otorgarles un papel más pasivo en la sociedad, (Vizcaíno, 2010)

Es evidente que el Código de la Infancia y la Adolescencia, permite tener una mirada más amplia de la forma como el Estado y las autoridades deben orientar sus acciones en el reconocimiento y restablecimiento de los derechos de los NNA. Esta ley en uno de sus tres libros “desarrolla lo relativo al Sistema Nacional de Bienestar Familiar y las políticas públicas, ratificando la obligación del Presidente de la República, de alcaldes y gobernadores, de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de la niñez y realizar la asignación presupuestal respectiva, esta responsabilidad no puede ser delegada y obliga a la rendición pública de cuentas” (Ley 1098 de 2006). De tal manera las personas responsables deben tomar decisiones que tengan como fin contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes.

En la construcción de la política pública para la primera infancia, convergieron dos iniciativas: la convención sobre los derechos del niño y de otro la movilización social que inició en el 2002, en la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, apoyado por ONGs, Organismos internacionales, y representantes de diferentes sectores del Estado, quienes se unieron para respaldar el reconocimiento y la visibilización de los niños y niñas buscando promover mecanismos para la garantía de sus derechos. Esta movilización permitió generar avances en el posicionamiento de la política para la infancia y la adolescencia como un objetivo socialmente relevante, dado la vulnerabilidad de sus derechos, por ello se puso de manifiesto la necesidad de una política pública que aportara de manera contundente a mejorar la atención integral de los niños, niñas y adolescentes para avanzar en la garantía de los derechos.

Las instituciones partícipes en esta movilización pensaron y propusieron acciones prioritarias de intervención que debería promover el Estado en este ciclo de la vida en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano y comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. (Ley 1098 de 2006)

Como resultado de ello el Estado instituyó una política nacional formalizada a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 109 de 2007), denominada “Colombia por la Primera Infancia” que se convirtió en la primera política pública dirigida a la infancia y tiene como objetivo:

Garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas menores de 6 años y de las madres gestantes y lactantes, en los escenarios familiar, comunitario e institucional, para lograr su desarrollo y protección integral contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia. (Chia García, 2012, p.30)

Teniendo en cuenta lo anterior, en Colombia en el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez 2006-2010, se estableció la necesidad de trabajar en los diferentes departamentos y municipios la PPIA, un aspecto que hasta el 2005 no se había contemplado en el país. Teniendo como base la protección, que según indica sus lineamientos, se ve materializada con el principio del interés superior, y la prevalencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, razón por la cual las autoridades territoriales deben garantizar el ejercicio de los derechos de esta población y en suma, determinar como la gestión integral del desarrollo contribuye al mejoramiento de su calidad de vida (Mesa Nacional de infancia y Adolescencia, 2011, p. 12).

Desde los lineamientos nacionales la PPIA en los municipios se orientó fundamentalmente a lograr que los niños, niñas y adolescentes tuvieran condiciones básicas similares para vivir y desarrollarse. Así se establece cuatro categorías de derechos y objetivos de esta política los cuales son:

Derechos de existencia relacionado con el derecho a la propia vida; derechos de desarrollo, como la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles; derechos de ciudadanía desde donde se otorgan derechos y obligaciones que deben ser respetados y los derechos de protección como la manera de proteger brindando además las garantías que logren el restablecimiento de derechos (Mesa Nacional de infancia y Adolescencia. 2011, p.12).

Aquí también se tiene en cuenta una serie de garantías para la infancia y la adolescencia según etapas del desarrollo humano y en consecuencia se inscribe en la perspectiva diferenciada para lograr la garantía de universalidad de los derechos de acuerdo con el género, ciclo de vida, pertenencia étnica, condición de discapacidad, condición social, desplazamiento forzado y ubicación geográfica.

La política pública de infancia y adolescencia se compone de tres ejes, uno central correspondiente a garantías universales básicas plasmadas en servicios para todos los niños, niñas y adolescentes, prestados a través de sistemas básicos del Estado y relacionados con temas como salud, educación, recreación, alimentación y nutrición. Un primer eje complementario concerniente a garantías especiales para superar las limitaciones de acceso a los mecanismos universales.

Finalmente el segundo eje complementario está integrado por aquellas garantías de emergencia para enfrentar las situaciones de vulneración de los derechos como maltrato, abuso físico y psicológico, violencia sexual, trabajo infantil entre otros. (Mesa Nacional de infancia y Adolescencia, 2011, p.12).

Según se establece en estos mismos lineamientos la ley 1098 de 2006 define a los responsables en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública para la Infancia y Adolescencia ya sea desde lo nacional, departamental, lo distrital o municipal, donde los encargados son el presidente de la república, los gobernadores y los alcaldes, estos dos últimos deben realizar un diagnóstico de la situación de los niños y adolescentes en sus territorios, desde una perspectiva poblacional y diferencial de derechos que les permita establecer las problemáticas que deben atender en su plan de desarrollo (Ley 1098, Art 204, 2006).

Según la guía para los gobiernos territoriales (2012), en términos de la participación de los ciudadanos y ciudadanas, se parte de la idea fundamental que los ciudadanos corrientes, son elemento esencial, en los tres momentos fundamentales: formulación, ejecución y evaluación.

Desde esta guía para los gobiernos territoriales, se comprende la política pública como:

El arte de construir acuerdos en torno a grandes objetivos que concierne a todos los miembros de la comunidad. Se trata de acuerdos sobre los logros que deben alcanzarse, el proceso que debe emprenderse para alcanzarlos, los esfuerzos financieros y operativos que corresponden a cada uno de los responsables de lograrlos, las acciones en torno a las cuales se moviliza la comunidad y sobre el mecanismo para vigilar los avances del proceso emprendido.³

Desde la guía en mención, una política es pública cuando conviene a todas las personas, para la dignidad de todos y a la vez es compartida por todos, que creen en ella y la defienden; El carácter

³ Vicepresidencia de la República, Ministerio de Educación Nacional Ministerio Salud y Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2012, p.4

público de la misma implica que sea una creación colectiva; busca la participación de la sociedad, no obstante esta política no es solo producto de la comunidad, siendo fundamental un liderazgo (el político) que la promueva y sepa construirla con toda su comunidad, en el entendimiento que según la ley 1098 del 2006, en el artículo 204 el mandatario territorial, está llamado a ser el promotor de la política pública de infancia y adolescencia, ya sea a nivel departamental o municipal.

La política tiene dos fases fundamentales para su construcción y es sintetizada en la gráfica 1. La primera etapa es la definición de objetivos y la inclusión del tema de infancia y la adolescencia en el Plan Departamental o Municipal de Desarrollo. Sus pasos son:

- Plantear un ideal importante y de alto impacto en materia de infancia y adolescencia que llene las aspiraciones de la comunidad y avance en la garantía de los derechos.
- Plasmar el ideal en el Plan Departamental o Municipal de Desarrollo que tenga claros el punto de llegada, el punto de partida, y las responsabilidades y recursos para lograr el cambio, y que también sirva para la rendición de cuentas (Vicepresidencia de la Republica et al, 2012, p.5)

La segunda etapa consiste en pasar del plan a la política pública, buscando que la comunidad se movilice en torno a determinados ideales y haga parte de un plan de acción conexo entre el Estado y comunidad. Los pasos para alcanzar esta etapa son:

- Lograr que ese ideal se haga parte del imaginario colectivo y que haga posible que la gente rechace decididamente la situación insatisfactoria actual, se convenza de las posibilidades de cambiarla y conozca los riesgos e implicaciones de ese proceso de cambio
- Promover una movilización ciudadana en torno a ese ideal, para lo cual se requieren aliados y sobre todo asociarse con la comunidad
- Gestionar la política mediante un plan de acción del Estado y la comunidad por la infancia y la adolescencia (Vicepresidencia de la Republica et al, 2012, p.5).

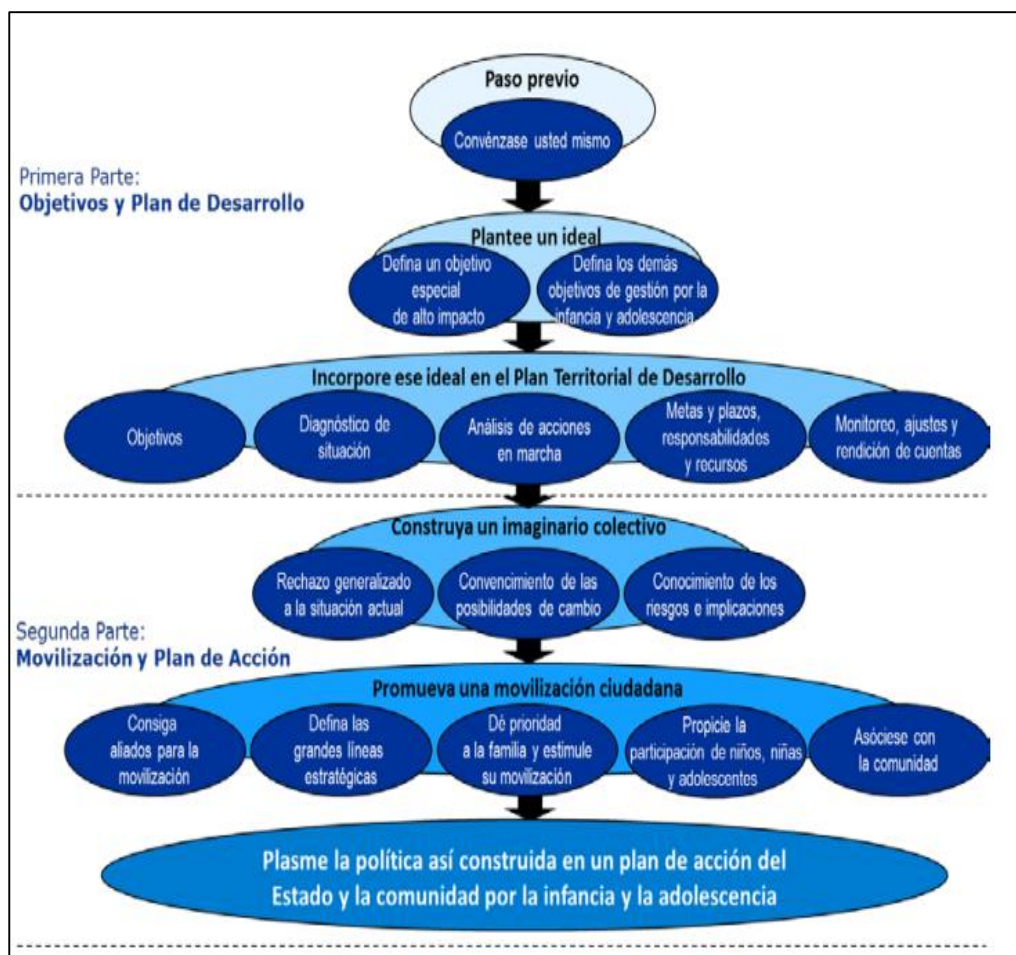


Grafico 2. Pasos para la formulación de una política pública de infancia y adolescencia. Vicepresidencia de la República.

En concordancia con lo anterior, los lineamientos resaltan de forma positiva la participación activa de los NNA y de la comunidad en general, en el convencimiento que no se debe imponer condiciones a la comunidad frente a programas que les beneficie. En tal sentido la autoridad política está para organizar y apoyar, asociándose con la comunidad para acordar con sus diferentes organizaciones, la forma en que ella apoyará el proceso que desde las administraciones municipales se emprendan tratándose de un proceso en común y en corresponsabilidad.

La participación de los NNA, se logra a través de dos mecanismos: consultarlos y propiciar su movilización, considerando el derecho que tiene esta población a expresar libremente su opinión y ser escuchados para el diseño y ejecución de las políticas que les conciernen, poniendo en práctica su ciudadanía. La movilización según los lineamientos es la unión de voluntades para actuar en la consecución del ideal común, bajo una interpretación y un sentido compartidos. La

movilización surge cuando los ciudadanos y las ciudadanas se comprometen de manera voluntaria y sienten pasión por conseguir el ideal que comparten (Vicepresidencia de la Republica et al, 2012, p.41).

Además es importante la construcción de alianzas de los entes territoriales involucrando actores como NNA y la comunidad en general, donde se busca la participación activa que desde la guía para gobiernos territoriales se ha denominado aliados resaltando:

El Consejo Departamental o Municipal de Política Social, que está conformado precisamente por las entidades con mayor responsabilidad en la ejecución de este tipo de políticas; la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal, esenciales para afianzar y facilitar los procesos destinados a lograr los objetivos propuestos; los medios de comunicación, que le ayudan a acercarse a la opinión pública y contar su propuesta; las organizaciones y partidos políticos, que forman opinión pública y tienen un rol decisivo para la aprobación de las propuestas; las organizaciones religiosas, que también forman opinión pública y movilizan a los ciudadanos; las organizaciones ciudadanas, que representan a la gente común y pueden movilizarla; los organismos no gubernamentales, que pueden ayudarle a enriquecer la propuesta y también a ejecutarla; las entidades ejecutoras del nivel nacional, departamental y municipal, que son esenciales para que las acciones previstas puedan realizarse; los maestros y el personal de salud, que son a la vez movilizadores y actores fundamentales de las acciones; la cooperación internacional, que tiene capacidad para traer a su departamento o municipio la experiencia de países más avanzados que Colombia en políticas y acciones para el desarrollo de la infancia y la adolescencia, tiene capacidad para convocar a diferentes estamentos de la sociedad frente a este propósito y puede además movilizar recursos. (Vicepresidencia de la Republica et al, 2012, p.43).

5.2. Panorama situacional de los niños, niñas y adolescentes en el municipio de Santander de Quilichao.

Para comprender el contexto de surgimiento de la PPIA del municipio de Santander de Quilichao, queremos resaltar las diferentes situaciones problemáticas a las que se ven expuestos los NNA.

La población de Santander de Quilichao en la actualidad es de aproximadamente 90.000 habitantes, estamos hablando de un territorio diverso desde el punto de vista poblacional, cultural

y social; con una ligera predominancia de mestizos (46.8%), seguidos por comunidad afrocolombiana (33.2%) y un importante componente indígena (20%). En total hay 41.487 (49.5%) hombres y 42.451 (50.5%) mujeres, y el 40,5% de la población se encuentra entre los 1 y los 19 años de edad. (Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015).

El municipio de Santander de Quilichao, hace parte del Departamento del Cauca y como tal afronta diversas dificultades que están relacionadas con situaciones del conflicto armado, el cual junto a otra serie de problemáticas sigue impactando directamente a la infancia y adolescencia.

En el Registro Único de Víctimas, se reconocen 1.418 víctimas de la violencia en Santander de Quilichao, con 795 mujeres y 623 hombres, en condición desplazados que han sido recepcionados en el municipio, de los cuales se ubican en zona urbana 1.210 y en zona rural 208. En términos de la población menor de edad de 0-5 años hay 67 víctimas, entre 5-14 años 353, y entre 15-29 años son 388. (Registro Único de Víctimas, citado en Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015)

Según fuentes de proyección de población del Departamento Administrativo Nacional Estadístico-DANE 2012, un total de 30.421 niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años (34,1% del total de población) se encuentran en situación de vulnerabilidad, encontrándose identificados en el SISBEN un total de 22.039 niños, niñas y adolescentes (68%) y en situación de pobreza extrema (Red Unidos 2012,) un total de 540.

En términos de la salud sexual y la preconcepción, de los 1.389 nacidos vivos para el 2012, 10 fueron de mujeres entre 10 a 14 años y 337 de 15 a 19 años lo cual correspondió al 25% del total, según estadísticas vitales del DANE 2012.

En el plan de desarrollo del departamento del Cauca respecto a la salud materna e infantil, a través del Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN) y DANE, en Santander de Quilichao se atribuye como factores asociados a la mortalidad materna aspectos como:

- a) difícil acceso a los servicios de salud, el cual corresponde al 10%, por lo general para las poblaciones de las zonas rurales dispersas y población étnica; b) el bajo número de controles prenatales (solo el 75,9% de las mujeres gestantes asisten a más de cuatro controles prenatales); c) la falta de atención del parto institucional y realizado por profesionales de la salud (el 5.5% de las mujeres gestantes no acuden a las instituciones de

salud); y d) los problemas de calidad en la prestación de los servicios, a los cuales se le atribuye un 55% de los números de casos por muerte materna. (2012-2015, p.4)

Frente a la salud pública de los habitantes del municipio, y como situación que afecta constantemente a la población infantil, adolescente y joven se presenta el consumo de SPA, especialmente de heroína. De tal forma y como se especifica en el plan de desarrollo municipal, en la Comisaria de Familia consultaron 500 personas en el año 2012 por esta problemática, el Hospital Francisco de Paula Santander tiene caracterizada 250 personas y el Centro de Escucha del Porvenir 95 personas.

En relación con la discapacidad en el municipio según la Secretaría de Salud Municipal 2011, existe una población de 2.091 personas con pérdida de su capacidad física, mental y sensorial, que carecen de recursos económicos para atender su problemática y lograr la superación para vivir en condiciones dignas. La población de mujeres es considerablemente la más afectada con esta situación representada en un total de 1144 y 947 hombres. El 83.1% de esta población pertenecen a los estratos socioeconómicos uno y dos, con dificultades para satisfacer sus necesidades esenciales. Así mismos se estima que la tasa de cobertura neta para la población con discapacidad visual en el municipio es de 40%, frente a 89.67% de la Nación (Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015).

Desde la dimensión educativa, específicamente la educación y cuidado inicial, el 69% de los niños y niñas menores de 6 años asiste a un hogar comunitario o jardín. El Gobierno Municipal atiende un total de 3.129 niños y niñas menores de seis años en programas como: Hogares Comunitarios 143, Hogares grupales siete, Modalidad Múltiple dos, Modalidad FAMI dos, y Modalidad Infantil dos. A nivel local se encuentran los programas de Grado cero, que atienden un total de 1.375 niños y niñas.

Hay que resaltar que Santander de Quilichao es un municipio no certificado en el sector educativo, lo cual implica que los servicios administrativos del personal directivo y docente que labora en el sector dependen directamente de la Secretaria de Educación del departamento del Cauca y un gran porcentaje por la vía de la oferta. Actualmente, las 119 sedes educativas oficiales, 20 en el sector urbano y 99 en el sector rural, se han organizado en 21 instituciones educativas, 6 en el sector urbano y 15 en el sector rural. Adicionalmente existen 5 centros educativos, todos en el sector rural. Las 21 instituciones educativas, se clasifican en 6 Indígenas,

6 afro descendientes y 19 mestizas. Los 5 centros educativos, se clasifican en 1 indígena, 3 afro descendientes y 1 mestizo.

La matrícula oficial para el año 2.011 fue de 19.745 niños. No se cuenta con datos sobre las instituciones educativas de carácter privado. La tasa de deserción escolar fue de 6,47 y la de repitencia del 3,57 en el año 2010.

En materia de ciudadanía y participación, un mecanismo para materializarlas es el registro civil que funciona como un mecanismo de participación para asegurar los derechos básicos a la ciudadanía Para el caso de Santander de Quilichao, al 2010 se registraron 926 niñas y 1028 niños menores de un año, correspondientes al 120 y 128%, producto de la movilidad de las zonas cercanas a Santander para los procesos de registro (Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015).

La información anterior sobre la situación de los derechos de los NNA del municipio de Santander de Quilichao, evidencia las condiciones a las que este grupo poblacional se ve expuesto. De tal manera los NNA y jóvenes que representan el 40% de la población integran la mayor parte de las víctimas de desplazamiento en el municipio, enfrentan la pobreza extrema, situaciones de vulnerabilidad como el consumo de Sustancias Psicoactivas, conflicto armado, embarazo a temprana edad y difícil acceso al sistema de salud principalmente en áreas rurales. Esta información que si bien nos permitió inferir la vulnerabilidad de los derechos de los NNA, es aun escasa, lo que indica que es necesario desarrollar líneas de investigación en torno a la situación de los derechos esta población no solo a nivel municipal sino también departamental necesaria para la respuesta social ante las vulneraciones de los derechos y su protección.

5.3. Emprendiendo el proceso de construcción de una política que integra los sueños de los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao.

La información plasmada en este apartado, procede no solo de datos suministrados por los y las entrevistadas, sino también de la experiencia de vinculación al ejercicio de construcción de esta política pública de dos integrantes del grupo investigativo, que nos significó un acercamiento más profundo y permitió la observación participante y la construcción de notas de campo frente al proceso en mención.

El gobierno departamental, en el reconocimiento de los derechos de la infancia, y la adolescencia y de instrumentos como la jurisprudencia sobre el tema ⁴ plantea en el plan de desarrollo del departamento del Cauca “Todas las oportunidades 2012”, la orientación desde el Consejo de Política Social, de acciones de coordinación interinstitucional que se traduzcan en estrategias y proyectos viables que garanticen la existencia, el desarrollo, la ciudadanía y protección de esta población específica.

Entre las distintas acciones de coordinación interinstitucional el gobierno departamental inscribió la formulación conjunta de una política pública que sirve de insumo para el diseño e implementación de una Ruta de Atención integral, que articule de manera coherente, acciones desde los diferentes niveles de gobierno en concurrencia con otras instituciones y organizaciones para la potenciación del desarrollo de NNA, estableciendo como responsables a la Secretaria de Gobierno y Participación.

A la fecha municipios como Buenos Aires, Caldono y Santander de Quilichao, ya emprendieron procesos para el desarrollo de la PPIA en sus territorios en alianza con la gobernación del Cauca, teniendo en cuenta que cada Municipio del Territorio Nacional deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia, de acuerdo al código de Infancia y Adolescencia, ley 1098 de 2006.

Frente a lo anterior y para el caso central de este análisis, hay que señalar que la política pública de Infancia y Adolescencia se estima desde el plan de desarrollo municipal de Santander de Quilichao 2012-2015 como una estrategia y eje central para la atención a esta población de acuerdo con la normatividad vigente para establecer parámetros de actuación sobre la atención de los niños, niñas y adolescentes y determinar el nivel de coordinación con el gobierno nacional en el marco del Código de Infancia y Adolescencia. Por esto el COMPES 109:

Hace un llamado a las entidades territoriales para que incorporen metas, indicadores, programas y recursos en los planes de desarrollo que prioricen el tema de la primera infancia, así como para que formulen políticas municipales para esta población, según los lineamientos dados en la política nacional y en el Código” (Pulido, Suárez y García, 2010, p.10).

⁴Constitución política del 1991, Código de Infancia y Adolescencia ley 1098 de 2006, Convención internacional sobre los derechos del niño y la declaración del milenio.

La construcción de la PPIA implicó el compromiso y responsabilidad de la Alcaldía mediante la realización de una presentación oficial de su formulación, y el acercamiento que se realiza en el municipio en primera instancia con el alcalde y su equipo de gobierno para ser articulado al interior del Consejo de Política Social, órgano que debe asumir la responsabilidad de coordinación, formulación y seguimiento de la política pública.

El proceso de construcción de la PPIA también se impulsó en alianza con la Gobernación del Cauca, la Fundación para la comunicación popular (Funcop), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar (ICBF) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF; dando cumplimiento al acuerdo de cooperación técnica y financiera contraído entre el PNUD Colombia y el Sistema Nacional de Bienestar para apoyar el ciclo de construcción de Políticas Públicas territoriales del departamento del Cauca en favor de la niñez, adolescencia y juventud, extendió la invitación a la administración municipal para la co-construcción de la política en referencia

En este sentido UNICEF, se convierte en apoyo técnico y pone a disposición su equipo de trabajo para construir al lado de la comunidad y actores de la administración municipal la política, pues al ser pública implica la participación de toda la comunidad Quilichagueña. UNICEF tuvo como objetivos fortalecer el direccionamiento de las capacidades nacionales y territoriales, en el caso de la política pública en mención para: La formulación, ejecución y evaluación de la PPIA acciones enmarcadas en propiciar estrategias de consenso amplio entre los múltiples sectores sociales que desemboquen en productos legítimos, para reconocimiento y respeto de los derechos de los NNA desde los micro-territorios.

Mediante una reunión entre el equipo de asistencia técnica UNICEF y la administración municipal al inicio del proceso de formulación, se da lugar a una primera identificación de actores sociales, a partir de este momento, se crea el denominado equipo gestor, integrado por: el secretario de salud; la profesional en salud-Secretaria de Salud; la trabajadora social comisaria de familia; el secretario de desarrollo comunitario; una fisioterapeuta representante de INDEPORTES; una representante de la Secretaria de Educación; dos líderes integrantes de la fundación FUNQUIDIVERSA; una orientadora escolar del Colegio Francisco José de Caldas; la delegada de Juventud del municipio, Yasmín Salazar y Lorena Melo estudiantes de Trabajo Social de la Universidad del Valle en proceso de práctica en la Comisaria de familia.

Dentro del grupo gestor no hubo participación alguna de ciudadanos y ciudadanas que pudieran incidir en la transferencia y divulgación del proceso de formulación, construcción y seguimiento de la política, en la medida que el grupo está integrado por los representantes de las diferentes secretarías de la administración municipal, e ICBF, y otras instituciones estatales, donde se ha asignado al secretario de salud municipal, Henry Terranova como enlace municipal para el municipio de Santander de Quilichao.

El secretario de desarrollo económico del municipio, uno de los actores más visibles durante el proceso se refiere a la conformación de este grupo de la siguiente manera:

Todo inicia desde el municipio porque tiene la voluntad política de la construcción de la política pública, o sea este actor con otro actor que es UNICEF que es el que brinda la posibilidad de guiarnos en la parte metodológica y acompañamiento. Empezamos el trabajo porque el municipio tuvo la voluntad política, en otro municipio es posible que no la tenga. Unicef nos muestra la ruta de trabajo y cuáles eran los actores desde lo que se iba a partir en esa ruta de trabajo y entonces dijimos claro va a estar la parte institucional entonces nombramos, que la alcaldía con la secretarías, que ICBF, que salud, los maestros, la comisaría, estos se definieron y entonces se armó el grupo gestor, que nos reunimos en el consejo y en diferentes sitios para programar con los diferentes actores y seguir la ruta que nos trazó UNICEF, que es del orden internacional y nacional, es una misma ruta y a dónde vamos (Secretario de desarrollo económico, comunicación personal, noviembre de 2014)

Ahora bien, desde UNICEF se propuso una ruta para construir la política pública de Infancia y Adolescencia, compuesta por cinco fases fundamentales cada una de las cuales cuenta con momentos diferentes, sin embargo aquí nos concentramos en las dos primeras. La primera fase fue denominada Pacto Inicial, la segunda fue la formulación de la política, y sus momentos fueron denominados: conocimiento del contexto; definición del escenario, construcción del árbol de cambios; indicadores, situación actual y metas; Plan de gestión de la PPIA; costeo de la PPIA; retroalimentación de la política y por último su adopción.

Tras la realización de cada uno de los momentos anteriormente indicados, la propuesta de UNICEF también señaló las tres últimas fases que han sido denominadas, puesta en marcha de la PPIA; seguimiento y cierre. Este proceso metodológico se llamó en su conjunto “Sembrando Políticas Públicas”.

El equipo gestor y UNICEF como asistente técnico iniciaron distintas reuniones para definir diversas acciones como: lugares y espacios donde se realizarían las consultas, población a consultar, líderes encargado de la consulta en cada lugar, logística, refrigerios, transporte del equipo gestor, relatores para el momento de las consultas, sitios donde se realizarían las próximas reuniones con UNICEF.

5.3.1. Pacto inicial por la infancia y la adolescencia de Santander de Quilichao.

Con el apoyo del grupo gestor, inició la primera fase del proceso de construcción planteado en la ruta señalada por UNICEF, la actividad es denominada “Pacto Inicial de la formulación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia”, el cual tuvo lugar los días cinco y seis de septiembre del 2013 contando con la participación de 173 personas entre niños, niñas, adolescentes de las instituciones educativas Fernández Guerra y La Milagrosa, representantes de fundaciones, instituciones públicas y los integrantes de UNICEF: Camila Villar y Germán Fonseca quienes coordinaron las distintas actividades desarrolladas en esta fase.

Durante este momento de la fase UNICEF informó qué es la política pública, sus objetivos y la ruta para consolidar la Política Pública de Infancia y Adolescencia planteando las distintas fases del proceso metodológico. La reunión permitió dejar claros los recursos que tanto desde la alcaldía municipal como desde UNICEF serían dispuestos, al igual que el compromiso que los distintos actores asumirían, sobre el acompañamiento a las distintas acciones generadas con relación al bienestar de los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao.

La actividad finalizó con el lanzamiento formal de parte de la alcaldía de su compromiso en la formulación de la política pública de Infancia y Adolescencia, así como de todos los Quilichagueños presentes plasmando su mano pintada de colores sobre un papel como símbolo para recordar siempre el compromiso que a partir de ese momento, asumieron, y que tuvo una relación directa con la promoción, garantía, protección y/o restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La segunda actividad de esta fase fue un taller sobre la relación de los niños, niñas y adolescentes con su contexto, en esta ocasión se trabajó en subgrupos para abordar una serie de preguntas sugeridas por UNICEF con el propósito de recolectar información, sobre cómo son los

niños, niñas y adolescentes de esta época, cómo se relacionan con el entorno y con los adultos más cercanos, y finalmente por qué es importante hacer un esfuerzo por realizar acciones por estos grupos de edad. Con ello se pretendió conocer y tener un acercamiento a esta población a través del conocimiento de la misma comunidad, finalmente el auditorio socializó sus miradas para construir un documento que recogiera la información del taller que se trabajó, y se elaboró un cuento por cada grupo.

Finalmente, el taller culminó con el se pronunciamiento de los actores comunitarios e institucionales, expresando aspectos como:

Niños, niñas y adolescentes de esta época son autónomos, las relaciones familiares son cada vez más distantes, la modernidad y tecnología ha permeado las relaciones afectivas, existe una problemática evidente que crece con el tiempo, como es el consumo de SPA, los NNA no son conscientes del cuidado del medio ambiente, espacios públicos y cuencas hidrográficas, es importante generar acciones para minimizar las problemáticas que existen en el municipio entre ellas consumo SPA, violencia familiar, menor trabajador etc.(Notas de campo del equipo investigador)

La siguiente ilustración fue producto del pacto inicial, de un lado muestra una comparación de un ciclo importante en el desarrollo del ser humano como es la adolescencia, donde los actores manifiestan que en épocas anteriores la crianza del adolescente se instituía en valores como el respeto, amor, espiritualidad, tolerancia, comunicación lo cual permitía que tuvieran la iniciativa de construir su propio proyecto de vida. Igualmente tenían gran sentido de pertenencia y cuidado con los recursos naturales, lo que permitía tener un ambiente sano y agradable y aunque existían problemáticas no eran difícil generar acciones para dar soluciones a las mismas.

De otro lado representando la actualidad en la ilustración muestra que el adolescente no tiene ningún sentido de pertenencia frente a su entorno, los valores se han perdido llevándolo al “libertinaje” que ha conducido a involucrarse en problemáticas como el consumo de SPA, vandalismo, sicariato entre otros, lo cual también hace parte de la tecnología que ha invadido el sistema familiar, social, laboral construyendo herramientas que rempazan lo humano.

Este plan contiene una definición de las diferentes problemáticas, desde lo demográfico establecer si la población es joven adulta o ha ido envejeciendo, la tasa de natalidad, mortalidad, el número de habitantes entre otros; medio ambiental, como protección ambiental, manejo de residuos y las zonas que representan mayor riesgo; socioeconómico es decir el análisis de la dinámica económica, la situación de los ingresos y el empleo; socioculturales, analizando aspectos como los principales referentes del Municipio, que afecta el Territorio y a ésta población específica con sus respectivos indicadores, retomando elementos planteados desde la experiencia y conocimiento territorial de muchos líderes veredales y urbanos.

Durante este proceso fue necesario conocer la oferta existente de servicios conducentes a garantizar los derechos, su cobertura e identificar la demanda no cubierta. Para ello fue necesario, contar con la participación de actores expertos en el tema tanto en el ámbito institucional como comunitario como Planeación municipal, ICBF, comunidad educativa, Defensa civil, y líderes y lideresas comunitarios, indígenas, afrodescendientes y mestizos.

Entre otros aspectos, los actores identificaron cómo viven los niños, niñas y adolescentes del municipio, para llegar al establecimiento de acciones concretas a corto, mediano o largo plazo que logre modificar las situaciones existentes y garantizar sus derechos. La información fue sistematizada por el equipo gestor, como medida para elaborar un documento sobre el entorno de desarrollo de los NNA del municipio, a partir de los testimonios

Durante este momento UNICEF implementó el uso de la cartografía social como herramienta metodológica, y el trabajo en subgrupos, en los que cada participante tenía la posibilidad de expresar sus ideas y conocimientos sobre el contexto.



Ilustración 2. Conocimiento del contexto cartografía social. Grupo gestor de la Política Pública de Infancia y adolescencia Santander de Quilichao, 2014.

Las imágenes anteriores hacen parte del uso de la cartografía social donde los distintos actores presentes en el proceso de diagnóstico plasmaron el mapa de Santander y dentro de él cómo estaba el municipio y sus veredas en cuanto a los derechos de protección, existencia desarrollo y ciudadanía de los NNA. En los derechos de existencia se localizaron el Hospital Francisco de Paula Santander como el de más alto nivel en la prestación de los servicios y algunos de los principales

centros de salud como el centro de salud Antonio Nariño, Morales Duque, la Arobleda y San Antonio, que ofrecen los servicios de salud de más baja complejidad.

Sobre la categoría de derechos de desarrollo se diferenciaron los niveles de educación identificando en la cartografía social la primera infancia, pre-escolar, básica primaria, educación secundaria y media como derecho fundamental, donde se resalta que la familia tiene un papel fundamental en este proceso como también lo tienen la comunidad y su entorno.

Frente al derecho de protección se ubica en el mapa del Municipio, sus barrios y algunas de sus veredas donde se identificaron las reservas forestales y las problemáticas más sentidas desde los actores involucrados, entre estas se mencionan el consumo de SPA, formación de pandilla, alcoholismo, contaminación de las cuencas hidrográficas, explotación de los recursos naturales entre otras que los actores las ubican con colores dependiendo del conocimiento que estos tengan del contexto.

Respecto al derecho de ciudadanía se muestra que el registro civil y la tarjeta de identidad son los mecanismos que garantizan la ciudadanía de los NNA. Adicionalmente emerge la necesidad de crear acciones en busca de espacios que favorezcan el desarrollo de esta población a través de espacios culturales y recreativos para crear sentido de pertenencia frente a estos entornos y al medio ambiente como una forma de responder a la globalización.

Según lo menciona Germán Fonseca consultor de UNICEF, quien guio este taller, se utilizó la construcción de mapas de cartografía social que permitió que fueran las mismas personas que participaron en el proceso, las que identificaran en el territorio la situación de los NNA, o aspectos demográficos y del medio ambiente.

Para este taller UNICEF estableció unas preguntas orientadoras tales como: ¿Cómo son las características demográficas (población) del municipio?; ¿Cómo son las características ambientales del municipio?; ¿Cómo son las características socio-económicas del municipio?; ¿Cómo son las características socio-culturales del municipio?; ¿Cómo es la existencia de los NNA en el municipio? (Derechos a la Existencia); ¿Cómo es desarrollo de los NNA en el municipio? (Derechos al Desarrollo); ¿Cómo es la participación de los NNA en el municipio? (Derechos a la Ciudadanía); ¿Cómo es la situación de protección de los NNA en el municipio? (Derechos a la Protección). (Metodología UNICEF 2014)

Así describió este proceso una de las lideresas indígenas y uno de los representantes de la administración municipal entrevistados para esta investigación después de un año haber iniciado la formulación de la PPIA:

Se trabajó algo de la cartografía social donde se identificaron como las problemáticas, los lugares donde estaban concentrados los problemas para los niños por ejemplo: se menciona el medio ambiente, se identifica la industria, el problema de la minería y todas esas cosas. Como incidía realmente en el entorno de los niños. (Entrevista con Magali Vargas. Lideresa indígena, comunicación personal, 10 de diciembre de 2014)

También la parte de los sueños, las cartas que se hicieron a mano, que se leyeron, lo que se hacía se exponía, desde el componente ambiental, minería, drogadicción, de todo aparecía allí esos mapas son lindos. (Entrevista con Zenardo Trujillo. Secretario de desarrollo económico, comunicación personal, Noviembre de 2014)

En este sentido identificamos que Santander es un municipio multicultural, habitado por indígenas, población afro y mestiza lo cual implica pensarse un proceso de construcción de la PPIA desde un enfoque diferencial. Por otro lado se evidenció que más del 23% de la población es joven y un 12% menor de 5 años.

En cuanto al aspecto socioeconómico existe alrededor de 15.000 personas en situación de desplazamiento, no toda la población cuenta con agua potable y alcantarillado. En cuanto a su economía se destaca el cultivo de caña y yuca.

Posteriormente en segundo momento de este taller se retomaron los derechos fundamentales de los NNA del municipio, teniendo en cuenta el derecho de desarrollo se evaluaron las condiciones como educación, vida sexual, manejo de afectos, derecho de ciudadanía y derecho de protección y existencia.

Otros aspectos relevantes que surgieron durante este momento, estuvieron relacionados con la situación de violencia y una marcada crisis socioeconómica. Desde el año 2005 la pobreza se incrementó afectando notoriamente a la población infantil y juvenil, con el aumento de la tasa de desempleo y de los trabajos informales, además de una deficiente protección social, disminuyendo los ingresos percibidos, y ocasionando que la dinámica del comportamiento de la economía local se transforme. Así mismo se habló de ingresos económicos los cuales se perciben por: salarios de

empresas privadas y públicas, y actividades informales; pero de igual manera no son suficientes para suplir necesidades básicas de la población.

5.3.3. Definiendo el escenario deseado.

UNICEF y el equipo gestor iniciaron la “Definición del escenario deseado”, es decir el proceso de consulta ciudadana, que fue desarrollada por el grupo líder en planeación conjunta con UNICEF, y se encargó de la programación y convocatoria a consultas ciudadanas, partiendo del ideal de escuchar las voces de los actores en territorio previamente identificados en el primer paso.

De tal forma se destacaron como actores consultados los niños, las niñas, los adolescentes, jóvenes, madres gestantes, lactantes, líderes y lideresas de organizaciones sociales y comunitarias, profesores de distintas instituciones, residentes en las áreas rural y urbana y se auto-determinaban y con pertenecía étnica como indígenas, afro descendientes o mestizos, que en total sumaron 1200 personas consultadas. Las consultas fueron desarrolladas en: las veredas San Antonio, Llanito y las Aves; en las instituciones educativas Escuela Cauca, Escuela Milagrosa, Colegios Francisco José de Caldas, y José María Córdoba, Universidad del Valle, Estadio de Atletismo y Parque Principal Francisco de Paula Santander.

Para la construcción del escenario deseado, el grupo gestor se desplazó a los diferentes lugares de consulta, en estos espacios los facilitadores les contaron a los participantes por qué habían sido invitados y que harían durante este encuentro, aludiendo a la construcción de la PPIA en el municipio y la importancia de los aportes que ellos y ellas pudieran dar a esta, durante este momento de la fase los ciudadanos consultados, expresaron la situación en la que se encuentran los NNA del municipio, y así mismo formularon propuestas para resolver las situaciones problemáticas. (Consultor de UNICEF, comunicación personal, 31 de octubre de 2014).

En las instituciones se evidenció a través de los dibujos realizados por los NNA cómo soñaban sus espacios, es decir, la casa o el hogar, el colegio o la escuela, el centro de salud o el hospital y un espacio público elegido libremente (plaza, parque, calle, biblioteca, etc.), y cómo estarían ellos en el municipio en el 2024. Plasmado a través de cuentos y dibujos, presentados finalmente en plenaria.



Ilustración 3. Definición del escenario deseado. Expresión de los sueños de los NNA en la consulta ciudadana. Fuente: grupo gestor de la Política Pública de Infancia y adolescencia Santander de Quilichao, 2014.

La ilustración anterior muestra claramente el sueño de los niños plasmado en el momento de la consulta donde expresan como querían que Santander de Quilichao fuera en 10 años. En La cartelera se evidencia la separación que hacen los niños de la zona rural y la zona urbana destacando la diferencia en cuanto a la forma de sobrevivir entre el campo y la ciudad, añadiendo que en 10 años en lo urbano querían que se disminuyera los nacimientos de los niños y las niñas en las madres adolescentes, se crearan más centros de recreación, más escuelas y existiera medios de transporte escolar. Desde lo rural igualmente mencionaron la necesidad de crear más escuelas, medios de transporte, más familias unidas y mayores espacios para cultivar sus alimentos y poder sobrevivir.

Entre algunos de los relatos que los actores manifestaron durante las consultas ciudadanas resaltamos:

Lo que quiero que cambie que los adultos escuchen más a los niños. Briyith Dahiana Ipia Dizu. (Sistematización de las consultas del equipo gestor)

Que haiga (sic) más transporte a veredas y ciudades, más calles más canchas nuevas materias zonas verdes, que no haiga (sic) discriminación, que no haiga (sic) matoneo, menos secuestros, espacios por donde caminar, correr, pasear, pedalear. Víctor Manuel Valencia ortega. (Sistematización de las consultas del equipo gestor)

Las personas adultas, participaron en mesas de trabajo sobre la base de una pregunta, luego cada persona debía rotarse y hacer una retroalimentación por los diferentes grupos contribuyendo en las respuestas discutidas. Las preguntas orientadoras fueron: ¿Cuáles y cómo son los lugares en donde los niños, niñas y adolescentes pasan la mayor parte del tiempo y quiénes los habitan?; ¿Qué es lo que encuentran tan especial los niños, niñas, y adolescentes los lugares donde pasan la mayor parte del tiempo?; ¿Cómo contribuyen los adultos a que estos lugares sean especiales para los niños, niñas y adolescentes? ¿Cómo son las relaciones entre ellos (adultos-niños, niños-niños, adultos- adultos)?.

De acuerdo a esta actividad algunos de los consultados y consultadas manifestaron:

Queremos que los espacios públicos para toda la vida sean lugares sanos, libres de contaminación, droga, reclamamos una vida sana y prospera llena de seguridad y tranquilidad y mucha paz para las próximas generaciones. Ana Lucia (sistematización de las consultas del equipo gestor)

Que los espacios públicos para el 2023 deben de ser más seguros con más recreación, sin vehículos con mensajes para los menores, más juegos dentro del parque para poder disfrutar con padres y menores. Magnolia López (sistematización de las consultas del equipo gestor).

La información obtenida del proceso de consultas fue recogida y sistematizada por el grupo gestor, como insumo para la fase siguiente, llamada Construcción de árbol de cambios. No obstante hay que mencionar que entre las principales situaciones a transformar en el municipio está el tema de la seguridad y del consumo de SPA, manifestado no solo por los adultos consultados, sino por los NNA quienes también en sus dibujos plasmaron sus sueños en relación a la situación.

Según Fraser:

En un Estado de bienestar es importante hablar de las necesidades de las personas, los discursos de las necesidades, su legitimación política y la lucha por la satisfacción, así el momento de interpretación de necesidades es básicamente una cuestión de poder, de lucha, donde frente a las interpretaciones de

necesidades de los grupos dominantes existen otros actores que busca alternativas de interpretaciones de necesidades diferentes (1991, p.12).

De acuerdo con Fraser (1991), las necesidades se convierten en el objetivo de varios tipos de discursos entre ellos: el complejo discursos de los "expertos" que para este caso es el equipo técnico de UNICEF, o de las "políticas públicas" basado en instituciones "privadas", "semipúblicas" y estatales. Así, estas necesidades dependen en gran medida, no sólo de la calidad de la información suministrada por los ciudadanos, sino también de la voluntad política de los gobernantes y los expertos para atender la información que estos han proveído. Al respecto podemos entender que en este momento de la fase de formulación, se comprende que una vez más las ciudadanas y los ciudadanos están como objetos de consulta, lo cierto es que este es el primer paso para que la comunidad exprese las necesidades que les afecta, en un lenguaje y discurso propios.

Ahora bien, durante este momento de la fase de formulación hay que resaltar un aspecto fundamental, como es el de la representatividad de los intereses de la población central hacia la cual va dirigida esta política. Aunque se buscó trabajar desde la perspectiva diferencial, los NNA con capacidades especiales y los menores trabajadores del municipio fueron excluidos del proceso de consulta, y con ello se restringe su derecho a opinar y expresar libremente en su lenguaje y discursos propios sobre situaciones que les afecta, aun cuando estos grupos hacen parte de la población más vulnerable.

Este es además un aspecto resaltado desde los actores institucionales como la trabajadora social de la comisaria de familia, así como por líderes comunitarios especialmente la representante de la población con discapacidad:

Se siente la necesidad de haber convocado al menor trabajador, ellos quedaron excluidos en este tema, pero es necesario brindar acompañamiento para integrarlos al procesos...solo el tema del menor y el tema de discapacidad, pero nosotros dentro de algunas entidades educativas se encontró también la importancia de los discapacitados y que quedaran incluidos (Trabajadora Social de la Comisaria de Familia, comunicación personal, 6 de enero de 2015)

“todos tenemos la oportunidad de pensar por ejemplo ese ejercicio me hubiera en cantado hacerlo con los niños con discapacidad, que desde un dibujo puedan participar” (Lideresa del área de discapacidad, comunicación directa, 5 de diciembre de 2014)

5.3.4. Construyendo el árbol de cambios, como estrategias de la política pública de infancia y adolescencia.

La construcción de árbol de cambios es el tercer momento de la fase de formulación de la política, y tuvo lugar los días 3 y 4 de julio y 28 y 29 de agosto del 2014. El objetivo de esta actividad fue identificar y describir los resultados alcanzados a 2024 y formular la primera versión de las líneas estratégicas de la política pública de Infancia y Adolescencia, esto es identificar objetivos y la forma en que estos podían ser alcanzados.

Para la construcción del árbol de cambios participaron actores diversos como ICBF, Colombia Responde, Procauca, ANSPE, Secretaria de salud, UNICEF, Secretaria de educación, Policía de infancia y adolescencia, entidades prestadoras de salud, instituciones educativas y tres líderes comunitarios del área de discapacidad y LGTBI.

Para el desarrollo de este momento de la política, se trabajó por mesas y se utilizó como insumo los resultados de la consultas ya sistematizados, además del análisis de contexto, algunas cifras proporcionadas por el sistema de información nacional de infancia y adolescencia SINFONIA de Santander de Quilichao. A partir de esta información cada grupo discutió y propuso los resultados a alcanzar para el 2024, en relación al ambiente, la educación, la vivienda, el espacio público, la seguridad, el hogar, la salud, el trabajo. Desde cada una de esas categorías, fueron identificadas 18 variables como lo mostramos a continuación, información que fue registrada en las notas de campo del grupo investigador.

1. Los niños, niñas y adolescentes Quilichagueños gozan de un medio ambiente sano para su desarrollo integral.
2. Los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao cuentan con una educación incluyente, de calidad, pertinente y reconocedora de la diversidad.
3. Las familias de Santander de Quilichao gozan de viviendas dignas adecuadas al contexto rural o urbano dotadas de agua potable, saneamiento básico e higiene de calidad.
4. Las familias de las áreas rurales de Santander de Quilichao gozan de viviendas dignas dotadas de agua potable.
5. Los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao cuentan con un espacio público y una infraestructura de servicios suficientes, agradables y adecuados a la diversidad de la población.

6. Los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao cuentan con un sistema de movilidad organizado, seguro, ágil.
7. Los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao viven en familias armoniosas, respetuosas, protectoras y reconocedoras de sus derechos.
8. Los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao son conscientes de los riesgos que implican el consumo de SPA y los consumidores cuentan con programas de atención integral y de calidad.
9. Los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao viven, juegan y se desarrollan en espacios y ambientes seguros y protectores.
10. Los adolescentes y jóvenes de Santander de Quilichao ejercen sus derechos sexuales y reproductivos de forma responsable.
11. Todas las niñas, niños y adolescentes de Santander de Quilichao cuentan con servicios de salud oportunos, de calidad y amigables.
12. Los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao viven en un municipio en Paz, en donde los derechos de los que han sido víctimas han sido reparados de forma integral.
13. Las familias de Santander de Quilichao mejoran su calidad de vida a través de la inclusión laboral.
- 14 y 15 En Santander de Quilichao las organizaciones sociales, comunitarias y de gobierno trabajan de manera coordinada y articulada en torno a las garantías de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
16. Los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao disfrutan de opciones recreativas diseñadas contando sus ideas, opiniones y adecuadas para la cultura y el territorio en el cual habitan.
17. Los niños, niñas y adolescentes de Santander de Quilichao cuentan con diversos escenarios deportivos, accesibles, seguros e iluminados, incluyentes que fortalece su desarrollo.
18. En Santander de Quilichao los niños, niñas y adolescentes cuentan con oportunidades para su desarrollo artístico incluyendo: danzas, música, teatro, artes plásticas y manualidades que rescatan y valoran la diversidad étnica y cultural.

Con las diferentes variables establecidas se realizó un cruce de las mismas, buscando priorizar cuatro tipos de categorías o necesidades centrales, a partir de un análisis sistémico de la siguiente forma: ++ las necesidades más destacadas durante las consultas, +- las necesidades importantes pero menos destacadas, -+ las necesidades destacadas pero con menos relevancia y finalmente -- como las necesidades destacadas pero con muy baja relevancia. Este momento se complementó estableciendo las acciones necesarias para conseguir los objetivos planteados y los actores responsables frente a los mismos.

Los resultados de la priorización de necesidades fueron los siguientes:

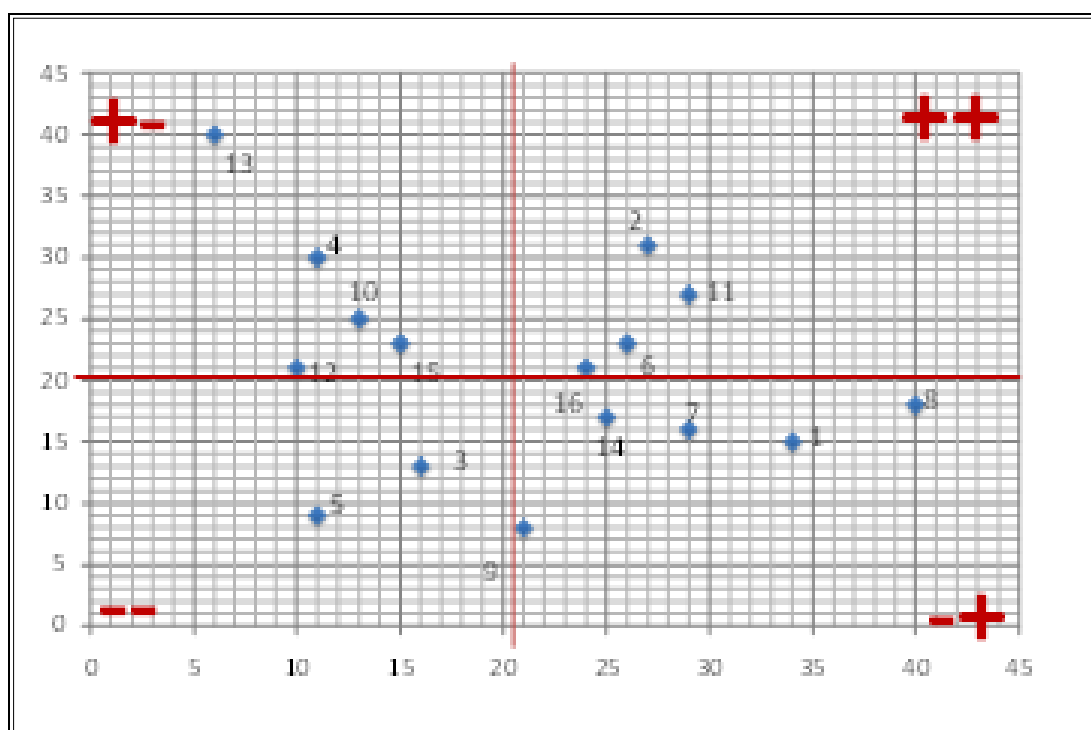


Grafico 3. Construcción de árbol de cambios. Matriz de priorización UNICEF. Julio de 2014

Priorización de necesidades. Resultados construidos al 2024	
Variables activas +-	
• En Santander de Quilichao las organizaciones sociales, comunitarias y de gobierno, trabajan de manera coordinada y articulada en torno a la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. • Los NNA de Santander de Quilichao, cuentan con un espacio público y una infraestructura de servicios suficientes, seguros, dotadas, agradables y adecuadas a la diversidad de la población. • Todos los NNA de Santander de Quilichao cuentan con servicios de salud, oportunos, de calidad y amigables. • Los NNA de Santander de Quilichao, cuentan con diversos escenarios deportivos, accesibles, seguros e iluminados, incluyentes, que fortalecen su desarrollo. • Las familias de Santander de Quilichao mejoran su calidad de vida a través de la inclusión laboral.	
Variables indiferentes --	
• Las Familias de Santander de Quilichao gozan de viviendas dignas, adecuadas al contexto rural o urbano, dotadas de agua potable, saneamiento básico e higiene de calidad. • Los NNA de Santander de Quilichao, cuentan con un sistema de movilidad organizado, seguro y ágil.	
Variables criticas ++	
• Los NNA de Santander de Quilichao cuentan con una educación incluyente, de calidad, pertinente y reconocedora de la diversidad. • Los NNA de Santander de Quilichao, viven en un municipio en paz en donde los derechos de los que han sido víctimas fueron reparados de forma integral. • Los NNA de Santander de Quilichao, viven en familias amorosas, respetuosas, protectoras y reconocedoras de sus derechos. • En Santander de Quilichao las niñas, niños y adolescentes cuentan con oportunidades para su desarrollo artístico incluyendo: danzas, música, teatro, artes plásticas y manualidades, que rescatan y valoran la diversidad étnica y cultural. • Las familias de Santander de Quilichao mejoran su calidad de vida a través de la inclusión laboral.	

Variables reactivas-+
• Los NNA de Santander de Quilichao, disfrutan de opciones recreativas diseñadas contando con sus ideas y opiniones y adecuadas para su cultura y el territorio en el cual habitan. Los NNA de Santander de Quilichao, son conscientes de los riesgos que implica el consumo de sustancias psicoactivas y los consumidores cuentan con programas de atención integral y de calidad. • Los NNA Quilichagueños gozan de un medio ambiente sano para su desarrollo integral. • Los NNA de Santander de Quilichao, viven, juegan y se desarrollan en espacios y ambientes seguros y protectores. • Los adolescentes y los jóvenes de Santander de Quilichao, ejercen sus derechos sexuales y reproductivos de forma responsable.

Tabla 1. Priorización de necesidades. UNICEF, 2014.

5.3.5. Planteando los indicadores y las metas para la política pública de infancia y adolescencia.

Finalmente se dio paso al momento llamado indicadores, situación actual y metas, último paso construido hasta el momento en el que se desarrolla la presente investigación, y que conduce a acciones internas y de toma de decisiones desde la administración municipal y su concejo, correspondiente a Plan de gestión de la PPIA y Costeo que permitieran una retroalimentación a la comunidad y la adopción de la política pública de Infancia y Adolescencia del municipio de Santander de Quilichao.

La construcción de Indicadores, situación actual y metas, permitió una medida específica del proceso alcanzado en el cumplimiento de metas y objetivos a diez años, retomando de los insumos de la fase anterior, cifras o indicadores presentes en el Plan de Desarrollo Municipal, y otros presentes en Informes de Rendición de Cuentas desarrollados en años anteriores para el municipio. Para la construcción de los indicadores se desarrolló una jornada de trabajo en grupos, y sus participantes propusieron metas e indicadores para los resultados ya preestablecidos en la fase anterior.

En esta jornada solamente participaron actores institucionales como: Hospital Francisco de Paula Santander, Comisaria de Familia, Delegada de Juventud, INDEPORTES, ICBF, Quilisalud, CORPOCAUCA, Secretaria de salud, UNICEF y estudiantes de Trabajo Social cuya característica

esencial de los distintos actores radicó en su conocimiento técnico en torno a temas como salud, educación, primera infancia, planeación, desarrollo comunitario, sin embargo la cantidad de participantes y expertos en estos temas fue baja, lo cual dificultó el desarrollo de la jornada y se vio plasmado en los resultados finales de esta fase, cuyos datos y resultados no dieron cuenta del objetivo que se buscaba durante la jornada.

Lo anterior, mostró el escaso compromiso de algunos de los secretarios de despacho de la administración municipal e incluso de sus representantes que asumieron desde el pacto hecho al iniciar el proceso de construcción de la política pública de Infancia y Adolescencia. La situación condujo a una evaluación por parte de UNICEF de la participación en la construcción de la política, se evaluó como clave los siguientes elementos:

Tiene que ver con la organización de agenda de la gente, siendo un ejercicio que debe hacerse a nivel institucional. Funcionarios del Estado que o no conocen o no se les ha informado de la importancia de lo que se está construyendo, y un día delegan a una persona y al siguiente taller a otra. Otro de los aspectos mencionados fue una debilidad en la convocatoria a los talleres de construcción, esto se evidenció en la opinión de algunos líderes comunitarios entrevistados quienes desconocían que los talleres eran desarrollados y afirmaron que se priorizó la asistencia de funcionarios de la administración municipal u otras entidades del Estado. (Lideresas comunitarias del área de discapacidad y Acción Social, comunicación directa, 5 de diciembre de 2014, 4 de febrero de 2015).

A través de la realización de este capítulo, logramos identificar que durante los diferentes momentos de la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia el componente participativo fue débil, fundamentalmente al haber mayor representatividad de actores institucionales, y disposición de mecanismos que no permitieron que principalmente los actores comunitarios, tuvieran influencia en la toma de decisiones, aun cuando desde los lineamientos de la política objeto de este análisis, se considera que no se debe imponer condiciones a la comunidad frente a programas que les beneficie, debiendo acordar con ella, la forma en que apoya el proceso que desde las administraciones municipales se emprendan, tratándose de un proceso que implica la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.

Encontramos una debilidad en la existencia de información suficientemente desagregada de la niñez y la adolescencia en el departamento y en el municipio, así como de indicadores que permitan tener una visión más amplia y específica sobre la situación de los derechos de esta población.

Desde el punto de vista de la participación, evidenciamos que hubo más actores institucionales pero estos no fueron constantes en la asistencia al proceso de construcción, y en muchos casos tampoco suficientemente informados sobre las distintas acciones desarrolladas.

En el próximo capítulo profundizaremos en las ideas propuestas en el párrafo anterior, donde caracterizamos los actores involucrados en la formulación de la política pública, y analizamos cada uno de los mecanismos dispuestos para hacer efectiva la participación de los distintos actores durante el proceso.

CAPÍTULO VI. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y LOS NIVELES DE EFICACIA EN LA FORMULACIÓN DE LA PPIA.

La participación en los asuntos de carácter público puede ser ejercida por ciudadanas y ciudadanos al ser estos poseedores de derechos y deberes, con capacidad de actuar en la consecución de intereses colectivos como es la formulación de políticas públicas, haciendo uso de mecanismos que efectivicen su participación. Partiendo de la idea anterior en este apartado, buscamos analizar los mecanismos de participación dispuestos en los distintos momentos de las fases de pacto inicial y formulación así como la efectividad de los mismos, habiendo caracterizado ya los actores involucrados en el proceso construcción de la PPIA.

Los mecanismos identificados los condensamos en la tabla 2, en la cual registramos: las fases de la política, los momentos de las fases, el mecanismo utilizado en cada momento y por último una breve descripción de esos mecanismos. Es importante resaltar que la nominación de cada mecanismo fue una construcción de nuestro equipo de investigación a partir de la observación participante y los elementos teóricos propuestos por Mónica Villarreal Martínez (2006) sobre mecanismos de participación.

FASE DE LA POLITICA	MOMENTO DE LA FASE	MECANISMO DE PARTICIPACION	DESCRIPCIÓN.
PACTO INICIAL		La información.	Consistió en la promoción y difusión del significado y ruta de la política pública. Además incluyó la promoción del proceso de construcción en medios televisivos locales.
		los grupos consulta	Primer ejercicio grupal para el proceso de recolección de información, acerca de cómo son sobre la situación de los NNA en herramientas como carteleras.
FORMULACION.	Conocimiento del contexto.	Taller diagnostico o grupos de consulta.	Ejercicios grupales de diagnóstico sobre las necesidades y fortalezas existentes en el municipio en relación a la situación de los NNA, a través cartografía social y lectura de datos estadísticos.
	Definición del escenario deseado.	La consulta ciudadana	Instrumento para conocer la opinión de algunos ciudadanos respecto a sus sueños para cambiar la situación de los NNA del municipio a diez años, a través la expresión artística.

	Construcción del árbol de cambios.	Mesas de diálogo y consulta.	Espacios donde convergieron representantes de la comunidad pero mayoritariamente institucionales, expresando opiniones en herramientas como tarjetas de cartulina y haciendo lectura de datos.
	Indicadores, situación actual y metas.	Mesas de diálogo y colaboración.	Espacios donde convergieron solo representantes de instituciones públicas, expresando sus opiniones plasmándolas en herramientas como las tarjetas y haciendo lectura de datos de momentos anteriores para establecer indicadores y metas para la PPIA.

Tabla 2. Mecanismos de participación de la PPIA. Elaboración propia.

A pesar de las limitaciones que han existido con relación a la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, hoy nuevos movimientos sociales, la comunidad y sectores de la sociedad, parecen exigir una democracia más participativa y receptiva a sus necesidades e intereses en aras de reducir la brecha entre el Estado y la sociedad y reconocerse como actores sociales y políticos.

En este sentido y teniendo en cuenta el proceso de formulación de la PPIA, hemos entendido la participación como el interés de las y los ciudadanos en asuntos que les afecten frente a los cuales busca generar incidencia; y como un acto colectivo al darse en procesos sociales, donde el ciudadano busca responder a intereses igualmente colectivos. Esta idea corresponde con lo planteado por Alejo Vargas como la participación:

Un acto de voluntad, de tomar posición, de tomar partido en relación con aquellos procesos de los cuales se es protagonista; y como acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública (es decir su gestión, discusión, formulación de propuestas, ejecución de las mismas, control del proceso), intentando transformarla para que ésta responda a sus intereses colectivos (1994, p 28).

De acuerdo a la definición anterior para que la participación se haga efectiva debe haber espacios y medios para que las personas puedan hacer sus demandas e intervenir en la toma de las decisiones de asuntos públicos. En este sentido y con relación al proceso de formulación de la PPIA y la información condesada en el cuadro anterior, logramos identificar que se contó básicamente con cuatro mecanismos de participación a disposición de los actores institucionales y comunitarios, aunque estos últimos contrario a lo sucedido con los institucionales no participaron en todos los momentos de la formulación de la PPIA, es decir no participaron en la construcción de indicadores, situación actual y metas.

Entendiendo los mecanismos de participación como un medio dispuesto por quienes desarrollan algún programa, proyecto o política social (Mónica Villarreal Martínez, 2006, p.17), para nuestro caso fue UNICEF que estableció y dispuso los mecanismos para involucrar a los directamente beneficiarios a través de los cuales se conocería las diferentes demandas existentes en el municipio al respecto uno de los delegados de UNICEF afirma:

Cabe resaltar que UNICEF como asistente técnico para la construcción de la política en el municipio, fue el ente que estableció los mecanismos a utilizar durante el proceso, considerando que estos tienen que ver con la parte metodológica con la cual se está apoyando y tienen que ver con lo que son las políticas públicas (Consultor de UNICEF, comunicación directa, 31 de octubre de 2014).

Los mecanismos identificados pudimos categorizarlos como informativos, consultivos y decisorios de acuerdo a la forma como fueron utilizados durante el proceso, y las técnicas o metodología empleadas, y estos los explicamos en profundidad a continuación.

6.1. La información.

El primer mecanismo de participación utilizado fue la información, su aplicación consistió en la promoción y difusión del significado de la política pública, la importancia de su formulación, la ruta para su construcción y el establecimiento de compromisos para llevar a cabo el proceso en el primer escenario que fue el pacto inicial. En este caso el mecanismo consistió en la presentación y divulgación de material audiovisual que fue puesto a disposición de determinado grupo de actores institucionales y comunitarios, quienes recibieron la información ya mencionada y fueron convocados estratégicamente por la Secretaría de Salud. Para la dinamización de este mecanismo se planteó un espacio de comentarios para que las personas hicieran sus observaciones al respecto de esta información o generen opiniones.

Además se incluyó la promoción del proceso de construcción en el medio televisivo local al cual no toda la población del municipio tiene acceso, lo que nos permitió inferir que en este caso este mecanismo también fue puesto a disposición de un grupo reducido de la población. Este consistió en una serie de comerciales en los que se convocaba a los ciudadanos a ser partícipes del proceso.

6.2. Los grupos de consulta.

Durante la fase del pacto inicial se utilizaron grupos de consulta, como primer ejercicio grupal para el proceso de recolección de información, en este caso indagación de cómo son NNA de esta época y su relación con el entorno en general, esta información era discutida entre los integrantes de cada subgrupo, plasmada en herramientas como carteleras y pinturas y finalmente socializada. Para este ejercicio el mecanismo fue habilitado nuevamente a los actores estratégicamente convocado por la secretaria de salud que actuó constantemente como enlace municipal.

En la fase de formulación en el momento de construcción del contexto, UNICEF implementa nuevamente el taller diagnóstico o los grupos de consulta como mecanismo de participación. Este mecanismo, consistió en una serie de ejercicios grupales destinados a registrar información sobre las necesidades y fortalezas existentes en el municipio en relación a la situación de los derechos de los NNA a través de herramientas como la cartografía social, lectura y construcción de datos estadísticos sobre el tema, la información fue posteriormente socializada y organizada por el grupo gestor en un documento de diagnóstico global. Este mecanismo fue utilizado únicamente por un grupo de actores institucionales y comunitarios determinados convocados por la Secretaria de Salud, lo que implica que en esta ocasión el mecanismo tampoco fue abierto a la comunidad en general.

Entre los actores presentes podemos mencionar a las secretarías de salud, educación, desarrollo y gobierno, ICBF, comunidad educativa, planeación municipal, sector salud IPS, Hospital Municipal, Policía de Infancia y Adolescencia, líderes y lideresas comunitarias, madres comunitarias, padres y madres de familia y comunidad LGTBI.

6.3. La consulta ciudadana.

El tercer mecanismo fue la consulta ciudadana utilizada para el momento de definición del escenario deseado. Este fue un Instrumento planteado desde la metodología de UNICEF denominada “Sembrando Políticas”, que permitió conocer la opinión y percepción de algunos

ciudadanos respecto a sus sueños para cambiar la situación de los NNA del municipio a diez años, a través del dibujo, la pintura y los cuentos.

El mecanismo fue puesto a disposición de población diferenciada, en términos de edad, etnia, ubicación geográfica, género y actores comunitarios e institucionales, residentes en el municipio. Sin embargo la población que hizo uso del mecanismo de participación en mención fue igualmente definida y convocada por el grupo líder en planeación conjunta con UNICEF. En total el mecanismo lo utilizaron tanto de manera individual como grupal mil doscientas personas quienes expresaron la situación en la que se encuentran NNA del municipio, y así mismo formularon posibles propuestas para resolver las situaciones problemáticas.

La tabla 3 presenta los actores consultados y los espacios abiertos para implementar el mecanismo de consulta ciudadana, aunque no fue posible obtener el número de participantes por género.

lugar	Zona rural	Zona urbana	Grupo étnico	Grupo poblacional	Número de participantes
San Antonio	x		Afrodescendientes	NNA, padres de familia, docentes.	150
Colegio José María córdoba.	x		Afro, Indígena, Mestizo.	NNA.	150
Llanito.	x		Afrodescendientes	Líderes comunitarios.	30
Institución educativa Aves.	x		Campeños.	NNA, líderes comunitarios, y docentes.	150
Mujeres Gestantes		x	Afro, Indígena, Mestizo.	Adulta	50
Universidad del valle.		x	Afro, Indígena, Mestizo.	juventud	60
Institución educativa Cauca.		x	Afro, Indígena, Mestizo.	NNA.	150
Institución educativa Milagrosa.		x	Afro, Indígena, Mestizo.	NNA.	150
Colegio Francisco José de caldas.		x	Afro, Indígena, Mestizo.	NNA y padres y madres de familia.	150
Parque Francisco de paula Santander		x	Afro, Indígena, Mestizo.	NNA, Jóvenes y padres de familia.	80
Estadio der atletismo.		x		NNA, mujeres lactantes.	80
				TOTAL	1200

Tabla 3. Lugares de realización de consulta ciudadana. Elaboración propia con base en registros de sistematización de las consultas ciudadanas.

6.4. Mesas de diálogo y consulta.

Espacios de construcción donde convergieron representantes de la comunidad pero mayoritariamente de instituciones públicas, durante el momento de construcción del árbol de cambios. En estos espacios los actores tuvieron la oportunidad de establecer diálogos y expresaron opiniones plasmándolas en herramientas como tarjetas de cartulina, además hicieron lectura de datos ya sistematizados de momentos anteriores. Con este mecanismo los actores identificaron y describieron los resultados a alcanzar a 2024 y formularon la primera versión de las líneas estratégicas de la PPIA, esto indica que identificaron posibles objetivos y la forma en que estos podían ser alcanzados, utilizando como insumo información de las consultas ciudadanas.

6.5. Mesas de diálogo y colaboración.

En el último momento de la fase de formulación denominado: Indicadores, situación actual y metas, se utilizó nuevamente como mecanismo de participación las mesas de dialogo pero en esta ocasión tuvieron una característica adicional que fue la colaboración. De esta forma las mesas de diálogo y colaboración implicaron la apertura de espacios donde convergieron únicamente representantes de instituciones públicas, expresando sus opiniones plasmándolas en herramientas como las tarjetas y haciendo lectura de datos de momentos anteriores ya sistematizados, buscando establecer una medida específica del proceso alcanzado en el cumplimiento de metas y objetivos a diez años, donde se trabajó en grupos, cuyos participantes proponían metas e indicadores para los resultados ya preestablecidos en la fase anterior.

Lo planteado hasta aquí nos permitió comprender que se implementó un mecanismo de carácter informativo como lo fue la difusión de información audiovisual sobre la política pública y sus diferentes fases y la promoción del proceso de construcción en medios televisivos locales establecido durante el pacto inicial; tres de carácter consultivo como lo fueron los grupos de consulta, la consulta ciudadana y mesas de diálogo y consulta, pues estuvieron dirigidos a la realización de diagnóstico e inclusión de temas en la agenda pública canalizando antes las demandas ciudadanas. No obstante pudimos evidenciar como en el mecanismo de las mesas de

diálogo que en el momento de construcción de árbol de cambios fue de carácter consultivo, en el último momento de la fase de formulación fue utilizado como mecanismo de tipo decisorio, donde las acciones tuvieron como derrotero central la fijación de metas, indicadores y objetivos de la PPIA por parte de actores institucionales.

Acercarnos al análisis de la eficacia de los mecanismos de participación implementados durante la construcción de la PPIA, y teniendo en cuenta que estos son “la expresión de la puesta en marcha de un conjunto de métodos e instrumentos que aseguran que distintos actores o grupos de actores tengan una influencia en la toma de decisiones en asuntos que les afectan” (Martínez, 2006, p.17). Afirmamos que estos mecanismos no aseguraron que los actores comunitarios tuvieran una influencia efectiva en la toma de decisiones dado justamente su carácter consultivo en la mayor parte del proceso y su exclusión en el momento que correspondió al establecimiento de objetivos, metas e indicadores, sin desconocer que fueron involucrados en la formulación. En este sentido hay una posibilidad constante que la autoridad, en este caso el consejo municipal, modifique el proyecto en la medida que lo estime necesario.

Ahora bien los mecanismos de participación, estando determinados directamente por la intensidad, el grado de importancia de la participación y la etapa del programa donde se utilizan, pueden ser apreciados de manera aislada o en forma progresiva dentro de un mismo proceso participativo. (Mónica Villarreal Martínez, 2006,17). De manera aislada, ya que cualquier mecanismo participativo como lo registramos anteriormente respecto a los grupos de consulta y las mesas de discusión, puede ser utilizado teóricamente en las distintas etapas de un programa o política social; en forma progresiva, porque cada mecanismo implica un grado de participación mayor que el anterior, elemento que se evidenció claramente durante la formulación de la PPIA.

Existe un aspecto adicional a los ya señalados en el párrafo anterior: hay menos probabilidad que los mecanismos que implican mayor participación sean utilizados en las etapas iniciales del proyecto, situación que caracterizó cada una de las fases implementadas en el municipio de Santander de Quilichao para construir la política pública en mención, donde mecanismos como la información, los grupos de consulta y consultas ciudadanas significaron un nivel más bajo de participación pues los actores vinculados se centraron en recibir u otorgar información, y no a incidir en el proceso de manera profunda, así disminuyó la capacidad de influencia de los actores comunitarios y amplió las posibilidades de toma de decisión de los actores institucionales.

Es interesante destacar la valoración de los distintos actores frente la pertinencia de los mecanismos implementados para la participación en la construcción de la PPIA. Los actores institucionales se centraron en reconocer que por fallas de comunicación y debilidad en el proceso de convocatoria disminuyó la participación de ambos tipos de actores aunque resaltaron poco compromiso en la construcción de la PPIA pese a la eficacia de los mecanismos. Así mismo indicaron la importancia de haber incluido a más actores en el proceso y extendido a estos la utilización de los mecanismos. (Actores institucionales de la administración municipal, comunicación directa, 2014). De acuerdo con estas valoraciones los mecanismos fueron efectivos y la debilidad radicó en no vincular a más actores.

Según la valoración que dieron los actores comunitarios durante las entrevistas frente a los mecanismos de participación, estos fueron pertinentes, pero los grupos de participación fueron muy cerrados e integrados sobre todo por representantes de instituciones públicas. Por el contrario hubo quienes consideraron que no fueron suficientes al no permitir recoger la voz de todos, por lo que aseguraron se excluyeron las opiniones de otros ciudadanos. Finalmente otros coincidieron con los actores institucionales al indicar que se presentó una falla en el tema de las convocatorias en las que se priorizó a unos actores sobre otros. Desde estas observaciones de los actores comunitarios los mecanismos no fueron suficientemente efectivos sobre todo por estar abiertos principalmente a actores institucionales.

Frente a las anteriores observaciones sugeridas por los actores respecto a los mecanismos de participación, consideramos fundamental resaltar de acuerdo a Guimarães (1987) que para hacer efectiva la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos es necesario, ampliar los espacios de participación para los sectores populares, lo cual sin duda implica cambios significativos en las relaciones y distribución del poder, aspecto reiterado por los actores entrevistados. Inferimos que el diseño de los mecanismos y espacios de participación no estuvieron orientados a la cogestión (Estado- sociedad civil) de la formulación de la PPIA.

Como lo explicamos en nuestro marco teórico, Alejo Vargas Velásquez (1994), propone cuatro de los paradigmas más relevantes de las ciencias sociales y, su influencia en la definición de la participación. Dependiendo de los paradigmas dominantes en cada momento histórico, tendremos una particular forma de entender y valorar la participación, así menciona el paradigma estructural-funcionalista; marxismo-estructuralista; interaccionista y el accionalista.

En nuestra opinión, la participación durante el proceso de formulación de la PPIA en el municipio de Santander de Quilichao, estuvo orientada desde la perspectiva estructural-funcionalista donde de acuerdo a Alejo Vargas (1994) la participación de los actores sociales, es un ejercicio controlado y tutelado por el Estado en la búsqueda del gran objetivo de la modernización. La participación debe orientarse en lo político a fortalecer la democracia liberal formal de tipo representativa y parece entonces asociarse a derechos. Afirmamos esta relación en la medida que quienes finalmente establecieron metas, objetivo e indicadores fueron los actores institucionales, dejando la intervención de los ciudadanos a propósitos consultivos.

En conclusión creemos que los mecanismos de participación implementados caracterizan la construcción de la PPIA como un escenario de participación ascendente para los actores institucionales, y descendente para los actores comunitarios al dar prioridad a los primeros de utilizar los mecanismos de tipo decisorio. Los mecanismos tampoco ofrecieron un poder real a la comunidad que les permitiera afectar los resultados finales del proceso, es decir no puede hablarse de la descentralización de la toma de decisiones ni de distribución del poder entre la comunidad y las instituciones del Estado.

CAPITULO VII. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

El creciente peso que tiene actualmente la cuestión de la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en el marco del diseño de las políticas públicas es relevante, debido al proceso de descentralización incorporado paulatinamente a nivel nacional, que tiene entre otros propósitos acercar el Estado a los ciudadanos y estimular la participación ciudadana en las decisiones locales. En consecuencia, en el presente capítulo analizamos los actores involucrados y los instrumentos de participación dispuestos en la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia - PPIA del municipio de Santander de Quilichao en el periodo 2014.

Nuestro objetivo fue caracterizar los actores involucrados en la construcción de la PPIA y analizar la efectividad de los mecanismos de participación dispuestos durante este proceso. A lo largo del capítulo desarrollamos el argumento según el cual el proceso de construcción de la PPIA se caracterizó por ser un escenario de participación ascendente para los actores institucionales y descendente para los actores comunitarios, al otorgar prioridad a los primeros en su implicación en todos los momentos del proceso y en la utilización de los mecanismos de participación de tipo decisorio.

Para sustentar la anterior afirmación, en el primer apartado identificamos los actores institucionales y comunitarios presentes en los diferentes momentos de esta política, el rol y acciones desempeñadas, sus motivaciones u objetivos y el tipo de relación que se estableció entre ellos desde el punto de vista de las actividades durante cada uno de los momentos que integran las fases de Pacto inicial y formulación.

En el segundo apartado describimos cada uno de los mecanismos de participación utilizados en los distintos momentos de las fases anteriormente mencionadas y analizamos el nivel de eficacia de los instrumentos que establecidos para vincular a los diferentes actores al proceso. Finalmente presentamos una serie de conclusiones respecto a lo analizado en cada uno de los apartados.

7.1. Actores vinculados en la formulación de la PPIA.

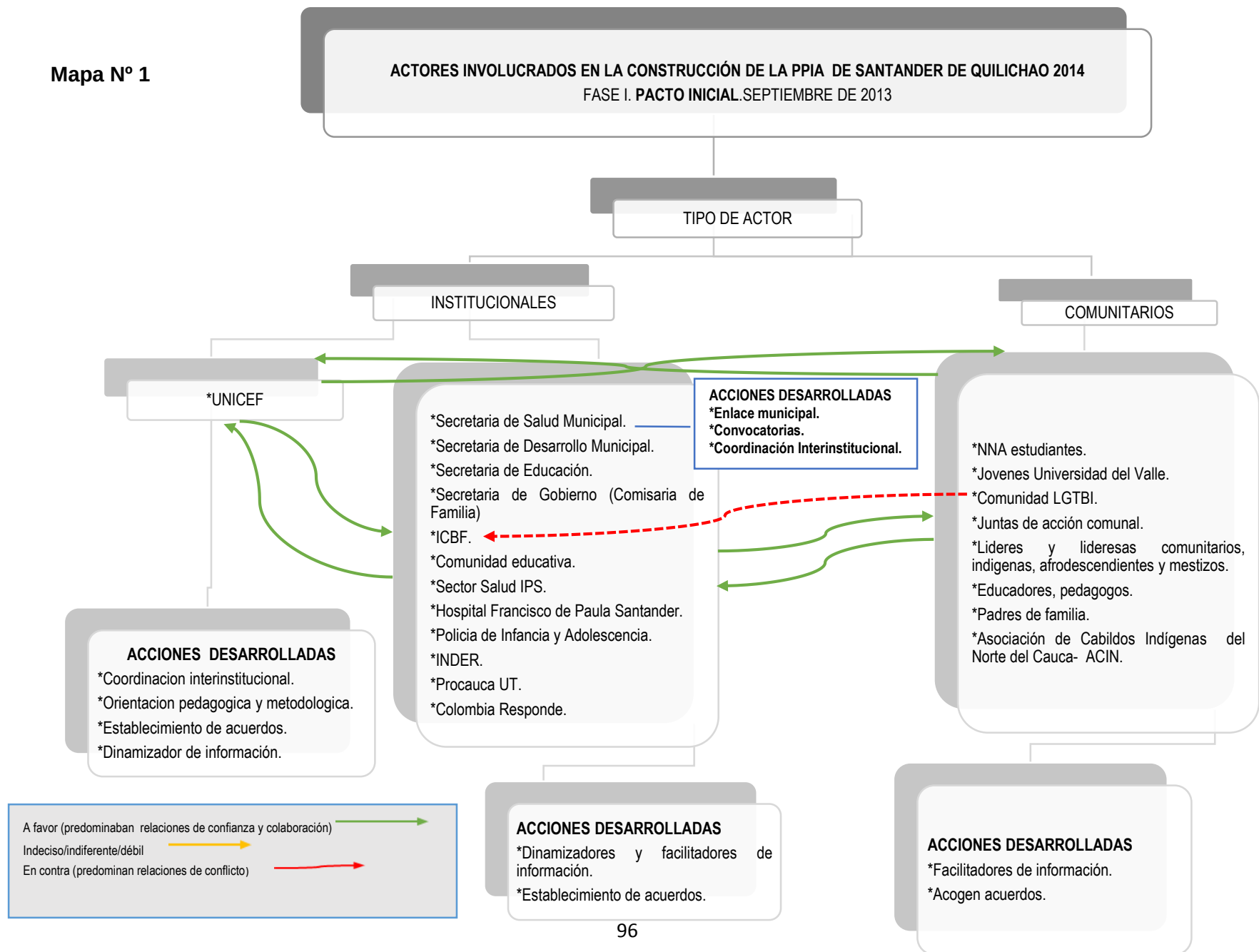
Para el análisis de los distintos actores presentes en la formulación de la PPIA partimos de la realización del mapeo de actores, herramienta metodológica que nos permitió representar mediante esquemas las relaciones sociales existentes y, las acciones y objetivos de participación de los diferentes actores sociales, entendidos como personas, grupos u organizaciones afectados o que afectan el desarrollo de actividades o situaciones determinadas. (Esteban Tapella, 2007)

A continuación mostramos los distintos mapas de actores elaborados por el grupo de investigación, los cuales contienen un listado diferenciado de los actores comunitarios e institucionales presentes durante cada momento de construcción de la PPIA en el periodo 2013 a 2014 en el municipio de Santander de Quilichao. Los esquemas contienen además las funciones que desempeñó cada tipo de actor y el tipo de relación que se dio entre ellos desde el punto de vista de las actividades desarrolladas. Estas relaciones pueden ser a favor donde predominaron relaciones de confianza y colaboración definida con una flecha color verde; Indeciso/indiferente o débil definida por una flecha color naranja y en contra que indica que predominaron relaciones de conflicto definida por una flecha color rojo. Al tratarse de relaciones con un actor específico presentamos las líneas punteadas como una mejor diferenciación.

En los lineamientos para la construcción de la PPIA se establecieron una serie de funciones para los distintos actores. Sin embargo, es importante aclarar que las funciones desarrolladas por los actores participantes y que consignamos en los esquemas, proceden de las entrevistas que realizamos a diferentes actores institucionales y comunitarios y de nuestras observaciones en los distintos espacios de construcción de la política pública, de esta manera el análisis de las acciones desarrolladas lo hacemos teniendo en cuenta las dos fuentes de información mencionadas.

Con base en la información condensada en los mapas de actores propuestos, observamos que durante el proceso de construcción de la PPIA tuvieron presencia distintos tipos actores categorizados en comunitarios e institucionales, reconocidos por los mismos actores entrevistados y el equipo investigativo, estos actores presentaron diferencias tanto en sus objetivo de participación como en las acciones desarrolladas.

Mapa N° 1



7.1.1. Fase I Pacto Inicial.

Con base a la información condensada en el mapa 1, durante el proceso de construcción de la PPIA específicamente en el momento del Pacto Inicial en el que se realizó la apertura de este proceso, hicieron presencia diferentes tipos de actores categorizados en:

- **Comunitarios:** NNA estudiantes en el casco urbano del municipio con pertenencia étnica indígena, mestiza y afrodescendiente. Además jóvenes estudiantes de la Universidad del Valle, representantes de la comunidad LGTBI, Juntas de Acción Comunal de algunos barrios del municipio, líderes y lideresas comunitarias indígenas, afrodescendientes y mestizos, educadores y educadoras, pedagogos y pedagogas, padres y madres de familia y una representantes del programa Familia de la Asociación de Cabildos indígenas del Norte del Cauca (ACIN).
- **Institucionales:** sobresalen dependencias de la alcaldía municipal como la Secretaria de Salud, Secretaria de Desarrollo, Secretaria de Educación, y secretaria de gobierno representado por la Comisaria de Familia. Además observamos la asistencia de representantes de ICBF, comunidad educativa de diferentes colegios del casco urbano del municipio, entidades del sector salud IPS, Hospital Francisco de Paula Santander, Instituto municipal de deporte y recreación (IMDER), dos representantes de la Policía de Infancia y Adolescencia, finalmente Procauca Unión Temporal, Colombia Responde y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF.

- Acciones desarrolladas

Respecto a las acciones o rol desempeñado por los actores comunitarios, estos actuaron en la primera fase como facilitadores de información, a través de su participación en el primer ejercicio de diagnóstico acerca de la situación de los NNA. La comunidad presente otorgó información a los consultores de UNICEF sobre la forma en que los NNA se relacionaban con su contexto teniendo en cuenta que estos actores tenían un gran conocimiento sobre su territorio y la realidad social en la que estaban insertos, de esta manera incorporaron sus opiniones respecto al tema central. Además de haber facilitado información sobre su contexto, los actores comunitarios acogieron los acuerdos establecidos por UNICEF y la

administración municipal en torno al compromiso de construcción de la PPIA y la protección de los derechos de los NNA de Santander de Quilichao.

En el caso de los actores institucionales intervinieron como facilitadores de información, es decir, al igual que los actores comunitarios dieron sus opiniones o compartieron el conocimiento sobre la forma en se relacionan los NNA con su contexto. Sin embargo ellos establecieron acuerdos junto a UNICEF sobre los recursos que tanto desde la alcaldía municipal como desde UNICEF y otras entidades serian dispuestos así como el compromiso de las instituciones con el proceso. De estos actores se destaca la Secretaria de Salud Municipal por intervenir como enlace municipal, entre la administración municipal y UNICEF a nivel departamental y nacional con el propósito de acordar la asistencia técnica y distintas visitas de consultores al municipio; además se encargó de las primeras convocatorias a los diferentes actores a la primera fase de la política pública que fue el pacto inicial.

Desde nuestro punto de vista, UNICEF opera como un actor institucional pero lo caracterizamos diferenciadamente por las acciones que desarrolló, entre estas la coordinación interinstitucional que se refiere a todo tipo de acciones de coordinación con otros actores, principalmente de la administración municipal, sobre cronogramas y actividades a desarrollar. Es decir aquí actuó como un interlocutor para decidir procesos a seguir para llevar a cabo la construcción de la PPIA. UNICEF realizó la orientación pedagógica y metodológica que consistió en una guía del paso a paso con el cual se diseñó la política pública, denominado Sembrando Políticas Públicas, que es una Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades Territoriales para la Formulación de las PPIA; además ofreció una serie de estrategias que permitieron que las personas expresaran sus ideas u opiniones, como por ejemplo con la elaboración de dibujos y carteleras.

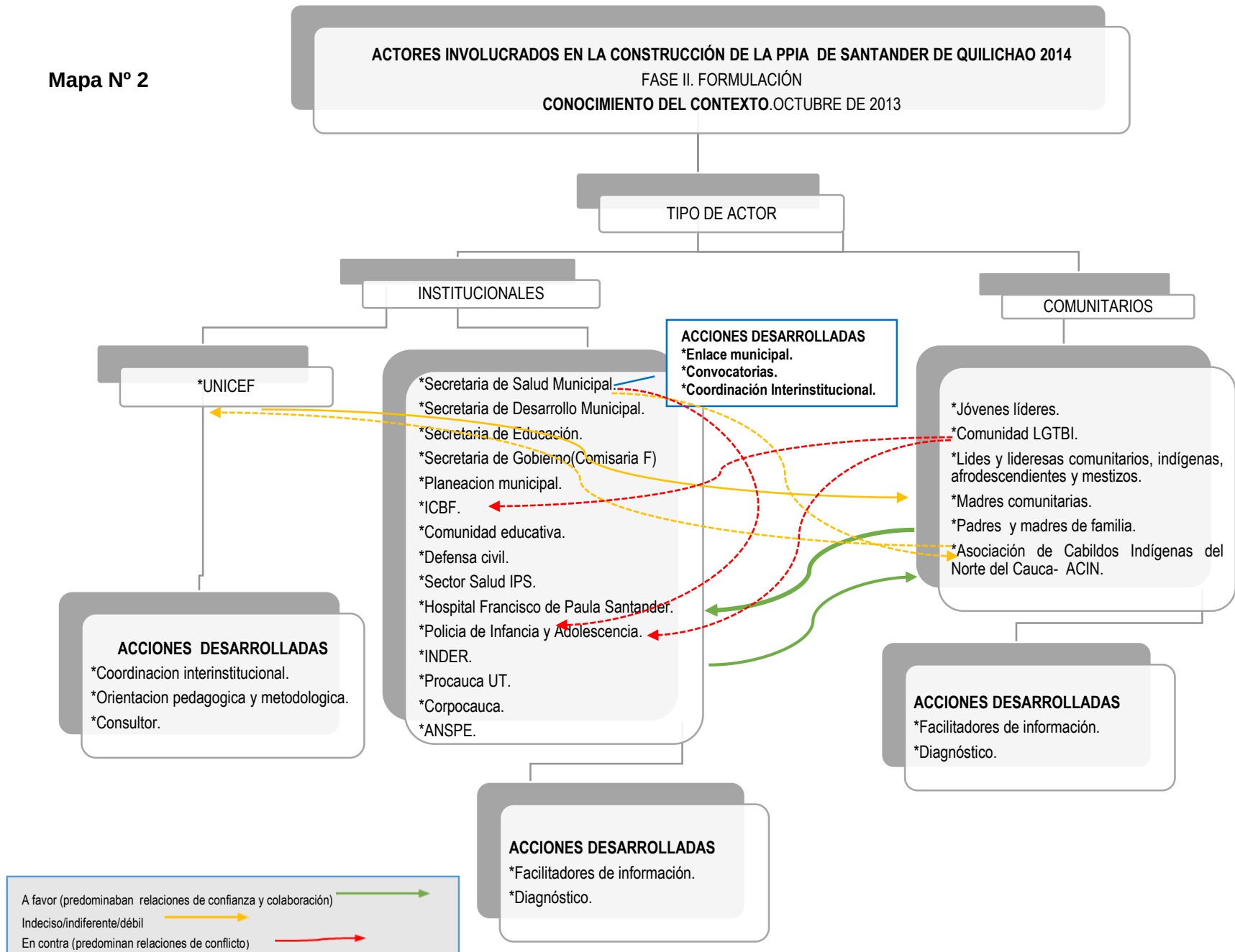
Así como los demás actores institucionales, UNICEF participó en el establecimiento de acuerdos definiendo cuales serían los recursos que dispondrían para llevar a término el proceso y finalmente procedió como dinamizador de información, es decir, expuso diferentes temas durante este momento de construcción de la política. Por ejemplo, indicando a todos los actores presentes lo que es una política pública, su importancia y el proceso para construirla, además de ser el encargado de recoger la información resultante del análisis de la relación de los NNA con su contexto otorgada por los actores involucrados.

- **Tipo de relaciones entre los actores.**

Durante esta fase predominaron relaciones a favor entre los diferentes actores en la medida que acogieron la invitación que desde la Secretaria de Salud Municipal se hizo para establecer acuerdos y compromisos para la formulación de la política pública, también declararon su compromiso en relación con su participación en el proceso para la protección de los derechos de los NNA del municipio. En consecuencia se generaron relaciones de confianza y un ambiente de cooperación por un interés colectivo.

Así mismo durante el funcionamiento de los grupos de consulta, evidenciamos una fuerte colaboración en la medida que los actores institucionales y comunitarios se incorporaron a los grupos y de forma organizada intercambiaron información sobre su contexto, demostrando responsabilidad individual y responsabilidad compartida en la mayoría de los casos. Finalmente y como se puede apreciar en el mapa 1, con la línea color rojo punteada, se generó una relación particular de conflicto entre los representantes de la comunidad LGTBI y el ICBF basada en experiencias de trabajo anteriores a la construcción de la PPIA, según lo expresó Mauricio Hurtado, líder de la comunidad LGTBI, en las que la entidad se caracterizó por ser un actor ausente en diversos escenarios a los que había sido convocada y cuya presencia era trascendental. Esto provocó predisposición de la comunidad LGTBI que resaltó constantemente el escaso compromiso de esta entidad en lo relacionado con la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia en el municipio, situación que se replicó durante la construcción de la PPIA.

Mapa N° 2



7.1.2. Fase II Formulación de la política.

En el mapa 2 encontramos los actores que estuvieron presentes en la fase de formulación de la PPIA específicamente en el conocimiento del contexto, aquí evidenciamos la participación de diferentes entidades institucionales así como de la comunidad.

- **Actores comunitarios:** participaron Jóvenes líderes de organizaciones artísticas y políticas, comunidad LGTBI, líderes y lideresas comunitarios, indígenas, afrodescendientes y mestizos, madres comunitarias de hogares comunitarios del casco urbano, padres y madres de familia y una representante del programa Familia de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca- ACIN. Es decir que en este momento los NNA y las Juntas de Acción Comunal ya no son convocados.
- **Actores institucionales:** Entre los actores institucionales que asistieron a este momento de la formulación política pública estuvieron cuatro dependencias de la administración municipal: Secretaria de Salud Municipal, Secretaria de Desarrollo Municipal, la Secretaria de Educación y Secretaria de Gobierno encabezada por la Comisaria de Familia. También se contó con la presencia de planeación municipal, un representante de ICBF, algunos representantes de la comunidad educativa de colegios y escuelas de la zona urbana y rural indígenas, afrodescendientes y mestizos, la Defensa Civil, entidades del sector Salud IPS, una trabajadora social representante del Hospital Francisco de Paula Santander, dos agentes de la Policía de Infancia y Adolescencia, una fisioterapeuta del Instituto municipal de deporte y recreación (IMDER) y, algunos representantes de la Agencia Nacional para la superación de la pobreza extrema ANSPE. Finalmente fueron convocados agentes de Procauca UT y Corpocauca quienes a nivel territorial también trabajan en el diseño de programas y políticas públicas y UNICEF.

-

- **Acciones desarrolladas.**

Al darse en este momento el proceso central de diagnóstico de la situación de los derechos de los NNA del municipio, los actores comunitarios intervinieron como facilitadores de información, es decir a partir de su experiencia y el conocimiento de sus territorios opinaron sobre las fortalezas y debilidades existentes en los mismos en materia de protección o

afectación de los derechos de existencia, desarrollo, protección y ciudadanía de la infancia y la adolescencia, a través de herramientas como la cartografía social.

La facilitación de información se combinó con la identificación de información a partir de la lectura y construcción de datos estadísticos frente al tema. Esta acción la podemos caracterizar como una actividad de diagnóstico donde profundizaron sobre la dinámica demográfica en el municipio, la estructura de la población, principales particularidades medioambientales, comportamiento económico y las principales características del municipio relacionadas con su cultura, sus tradiciones y prácticas sociales.

Los actores institucionales en este primer momento de la fase de formulación desarrollaron las mismas acciones de los actores comunitarios ya señaladas, sin embargo resaltamos el rol de la Secretaria de Salud que continuó siendo el enlace municipal, realizó las convocatorias a los diferentes actores para su participación en el proceso y coordinó Interinstitucionalmente con UNICEF el proceso a seguir, las acciones a desarrollar y los insumos necesarios para llevar a cabo el diagnostico situacional de los NNA del municipio.

UNICEF como asistente técnico nuevamente se caracterizó por su coordinación interinstitucional principalmente con la secretaria de salud municipal, su orientación pedagógica y metodológica del proceso, en este caso guiando la construcción de los mapas de cartografía social y el establecimiento del cuestionario guía cuyo resultado se consignó en los mapas. Este último hecho lo convierte en un actor central de consulta en torno al tema de la situación de los derechos de los NNA de Santander de Quilichao.

- Tipo de relaciones entre los actores.

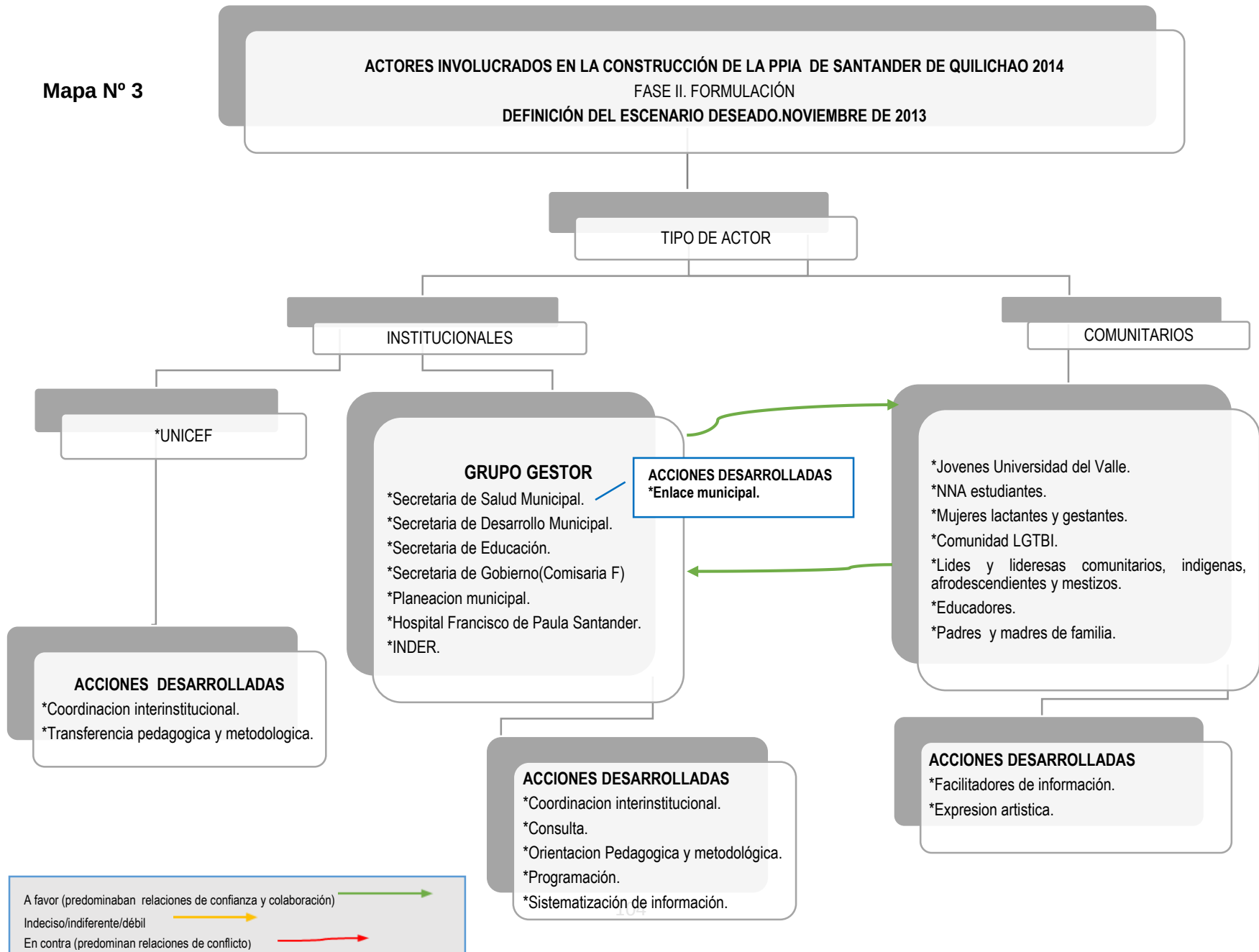
Es importante resaltar que durante el conocimiento del contexto se dio una relación de conflicto de la comunidad LGTBI con ICBF y la Policía de Infancia y Adolescencia. La comunidad LGTBI resaltó constantemente el escaso compromiso de estos dos actores institucionales con el proceso de construcción de la política, al asistir a las convocatorias por determinadas horas y después ausentarse o limitarse al tomar registros fotográficos y no incidir realmente en el proceso, pese a su gran importancia como actores defensores de los derechos de los NNA. Situación similar ocurrió con la Secretaría de Salud Municipal que convocó constantemente a la policía de Infancia y Adolescencia y expresó su preocupación

por la débil participación de esta institución que como integrante del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene como objetivo garantizar la protección integral de los NNA

En términos de la convocatoria esta misma secretaría tuvo una relación débil con la ACIN pues según lo expresó la representante de esta organización comunitaria nunca tuvieron una invitación formal al proceso de construcción, aunque su interés en el tema les condujo a participar en algunos momentos como fue el pacto inicial y el momento de diagnóstico al cual estamos haciendo referencia.

En términos de la orientación pedagógica y metodológica, consideramos que se estableció una relación débil entre la ACIN y la UNICEF, reiterada por la representante de la ACIN AL expresar sobre la implementación por parte de los consultores de una metodología preestablecida durante el proceso sin ser concertada con los distintos actores. En el caso de los indígenas se manejó una visión distinta de la infancia y la metodología no permitió conocer a profundidad (Lideresa indígena, comunicación directa, 10 de diciembre de 2014). En general evidenciamos a partir de este momento una relación débil de UNICEF hacia los actores comunitarios en términos de la relevancia que les dio a los actores institucionales otorgándoles el papel de líderes en las mesas de consulta

Mapa N° 3



7.1.3. Definición del escenario deseado.

La información condensada en el mapa 3 corresponde al momento de definición del escenario deseado que consistió en el proceso de consulta ciudadana en los territorios priorizados. Aquí destacamos la presencia de actores institucionales y comunitarios, y es el momento en el que se conforma el grupo gestor.

- **Actores comunitarios:** respecto a este tipo de actor encontramos nuevamente la participación de los NNA estudiantes en la zona urbana y rural con pertenencia étnica afrodescendiente indígena o mestiza, jóvenes estudiantes en la Universidad del Valle sede Norte, un grupo de mujeres lactantes y gestantes, representantes de comunidad LGTBI, líderes y lideresas comunitarios identificados como indígenas, afrodescendientes o mestizos, educadores, padres y madres de familia del casco urbano. Estos actores correspondieron a las mil doscientas personas consultadas en el municipio de Santander de Quilichao sobre sus sueños para el bienestar de los NNA.
- **Actores institucionales:** aquí resaltamos dos actores centrales, en primer lugar UNICEF como asistente técnico y el denominado grupo gestor integrado por representantes de las secretarías de salud, desarrollo, educación y gobierno municipal. También fueron parte del grupo gestor planeación municipal, el Hospital Francisco de Paula Santander y el Instituto Municipal de Deporte y Recreación (IMDER).

- **Acciones desarrolladas.**

Para el proceso de consulta los actores comunitarios desarrollaron dos acciones concretas, en primer lugar fueron facilitadores de información a los integrantes del grupo gestor, es decir expresaron su opinión o percepción respecto a sus sueños para cambiar la situación de los NNA del municipio a diez años, esto se complementó mediante una segunda acción como fue la expresión artística donde realizaron dibujos, pinturas y cuentos para plasmar de manera visual y simbólica cada uno de sus sueños teniendo en cuenta su experiencia en sus territorios.

Las funciones del grupo gestor conformado principalmente para llevar a término el proceso de consulta, consistieron en la coordinación interinstitucional con rectores y directores de las instituciones educativas a las que pertenecían los NNA y Jóvenes, el

establecimiento de contacto con los líderes comunitarios y la apertura de escenarios públicos. En correspondencia con esta acción también se encargaron de la programación de las consultas esto es días, lugares y responsables.

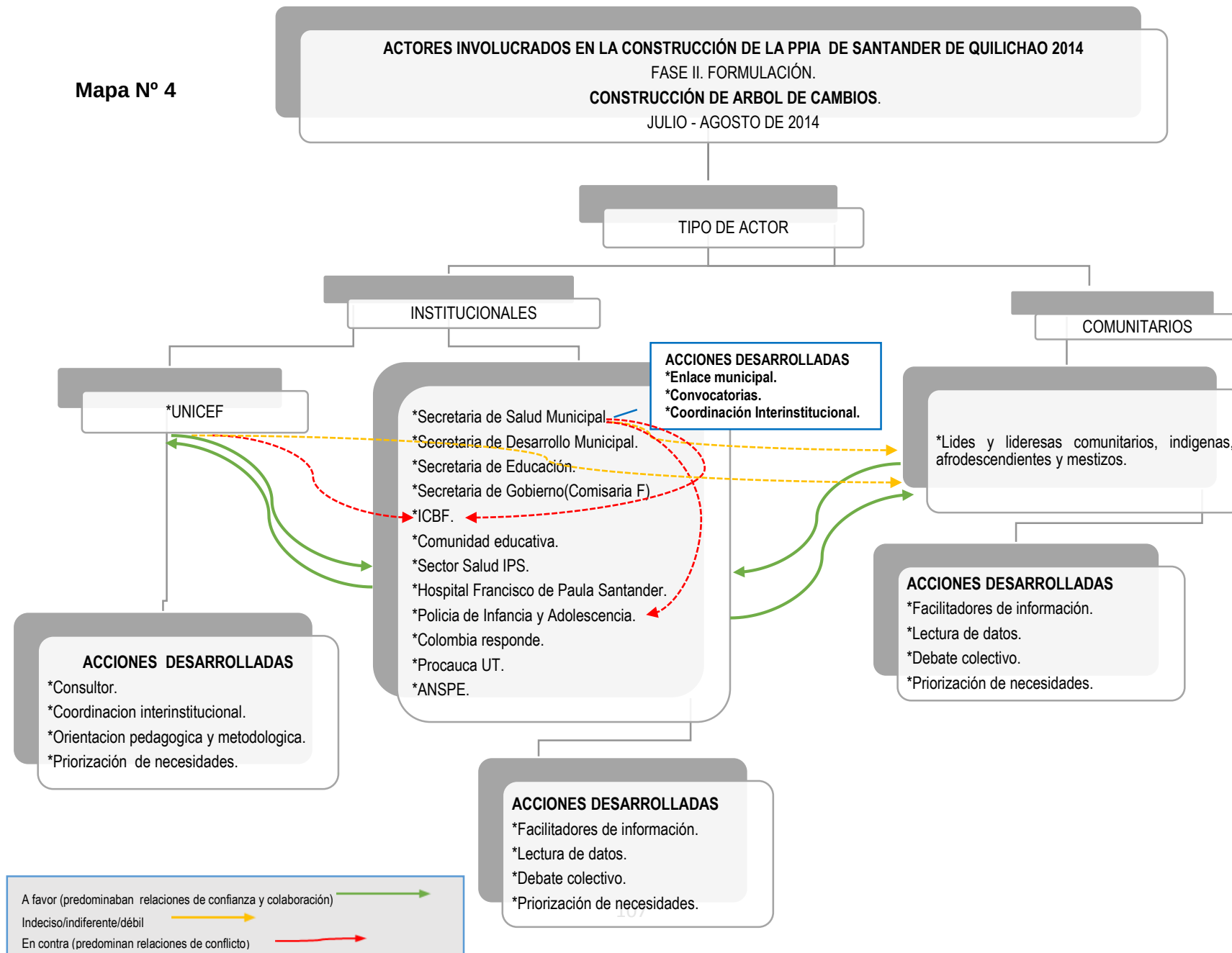
Las siguientes acciones tuvieron que ver con la consulta como tal, que consistió en las jornadas de movilización ciudadana y desplazamiento a los distintos territorios para obtener la opinión de los actores comunitarios respecto sus sueños para los NNA del municipio. Para llevar a cabo las consultas el grupo gestor se encargó de la orientación pedagógica y metodológica, es decir, que los facilitadores explicaron a los consultados la dinámica para poder expresar sus sueños ya fuese por medio de dibujos, pinturas o cuentos, y presentaron las preguntas guías para plasmar lo requerido. Finalmente la última acción fue la sistematización de información de las consultas, que consistió en un proceso de reflexión para ordenar el un conjunto de ideas y datos que surgieron del trabajo colectivo e individual que significó la consulta y que requirieron estructurarse en un documento.

Por su parte UNICEF continuó en este momento con su rol de coordinación interinstitucional definiendo los pasos y acciones a seguir y los ámbitos de competencia de los actores integrantes del grupo gestor. Pero su tarea principal consistió en la transferencia pedagógica y metodológica al grupo gestor para que este se encargara del proceso de consulta a los ciudadanos y lograra una adecuada sistematización de los resultados este proceso. La transferencia consistió en un taller en el que los representantes de UNICEF consultaban al grupo gestor sus sueños para cambiar la situación de los derechos de los NNA y de esta manera replicaran el proceso en los territorios de consulta.

- **Tipo de relaciones entre los actores.**

Podemos afirmar que en este momento se estableció una relación a favor entre los actores comunitarios y el grupo gestor, pues durante los procesos de consulta el grupo gestor fue recibido con muchas expectativas en los diferentes territorios, los actores comunitarios participaron activamente en los ejercicios propuestos y colaboraron con la disposición de espacios físicos para llevar a cabo las actividades. UNICEF en este caso al no ser consultor directo no estableció ningún tipo de relación con los actores comunitarios, sin embargo se evidenció un trabajado en equipo con el grupo gestor a través de la transferencia metodológica y el establecimiento de acciones.

Mapa N° 4



7.1.4. Construcción de árbol de cambios.

Para la construcción del árbol de cambios donde los participantes plantearon los sueños deseados como resultados alcanzados al 2024, según lo mostramos en el mapa 4, participaron como actores comunitarios líderes y lideresas de la comunidad identificados como indígenas, afrodescendientes y mestizos, y desaparecen los demás actores comunitarios mencionados en los momentos anteriores.

Por el contrario hubo una participación masiva de actores institucionales, donde aparecen las secretarías de salud, desarrollo educación y gobierno municipal, participó también ICBF, representantes de la comunidad educativa de diferentes colegios de casco urbano, algunas IPS, Hospital Francisco de Paula Santander y un agente de la policía de Infancia y Adolescencia. Finalmente asistieron representantes de Colombia responde⁵, Procauca UT y de la agencia nacional para la superación de la pobreza extrema-ANSPE.

Dado el objetivo central que cumple UNICEF frente al fortalecimiento de capacidades territoriales para la formulación de Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia, también participó en este momento.

Ambos tipos de actores desarrollaron las mismas acciones en este momento de la política pública, en primer lugar actuaron como facilitadores de información pues expresaron su opinión sobre posibles objetivos de la política y la forma en que estos podían ser alcanzados plasmándolo en herramientas como tarjetas de cartulina. Para poder establecer los posibles objetivos se hizo la lectura de datos cualitativos y cuantitativos que sistematizó el grupo gestor a partir de las consultas ciudadanas cuyos resultados fueron transformados para construir los objetivos; al trabajar por mesas de diálogo y consulta pudimos caracterizar otra de las acciones como debate colectivo que se instauró para poder establecer las ideas que fueron consignadas en las tarjetas de cartulina con los posibles objetivos.

La última acción desarrollada por los dos tipos de actores fue la priorización de necesidades a partir del análisis sistémico. A través de la participación de los integrantes de las diferentes mesas de diálogo y consulta ubicaron en una matriz los resultados construidos

⁵ Colombia responde: estrategia del gobierno nacional para la implementación de la Política Nacional de Consolidación Territorial y desarrollo rural integrado.

al 2024, le dieron una puntuación a cada uno de los mismos ubicándolos en variables activas, críticas, indiferentes y reactivas, así se establecieron las necesidades prioritarias y las que podían ser transformadas trabajando sobre las demás necesidades.

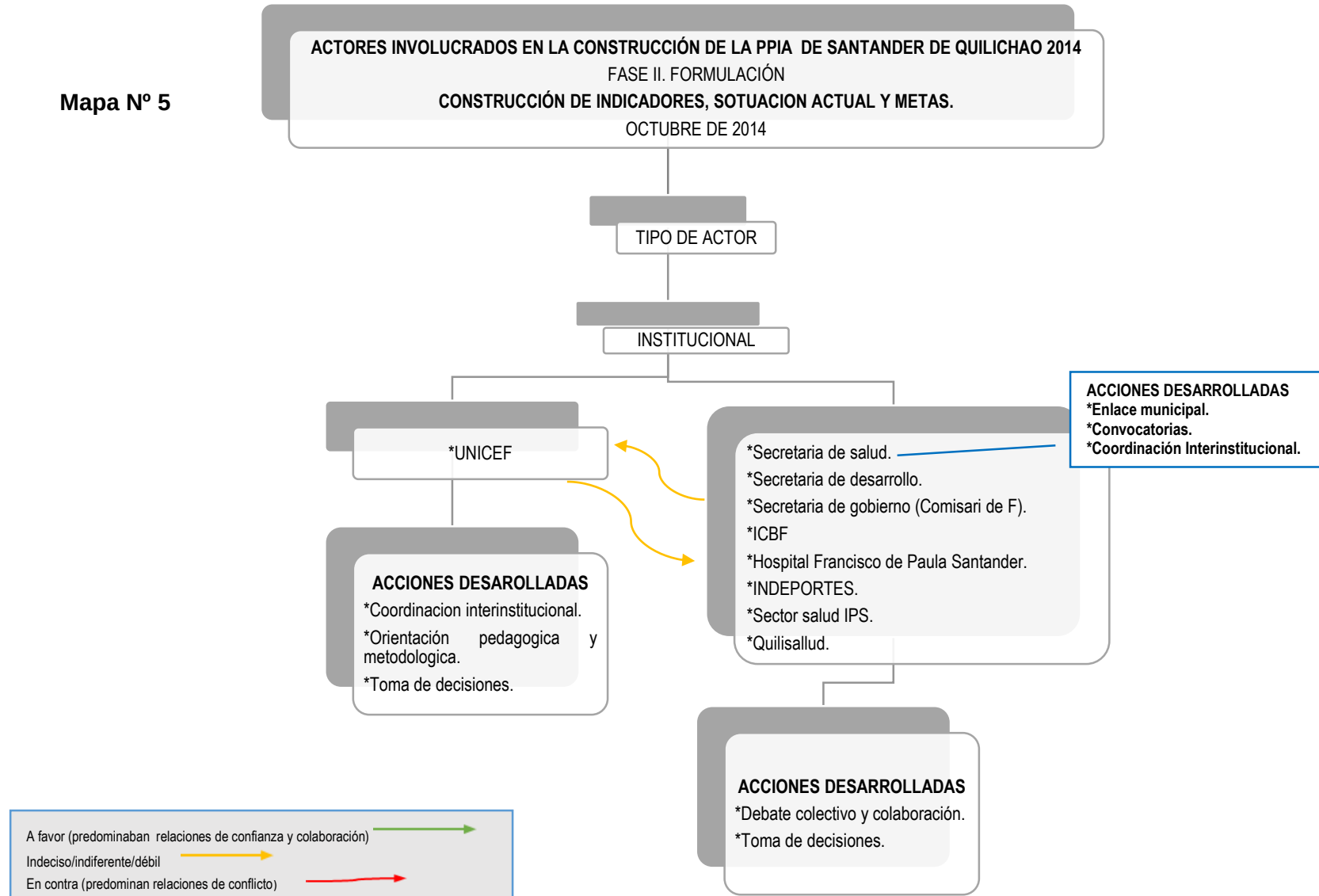
UNICEF por su parte continuó con su papel como coordinador interinstitucional de la mano de la Secretaría de Salud que en este momento retoma su rol como convocante y enlace municipal. UNICEF además compartió la tarea de priorizar las necesidades junto con los demás actores convocados pues en ocasiones se integraban a las mesas y los ejercicios en ellas desarrolladas. A través de la orientación pedagógica y metodológica que ya describimos en otros momentos UNICEF actuó como consultor porque exploró las opiniones e ideas de los actores institucionales y comunitarios sobre la definición de objetivos de la política y la forma de alcanzarlos.

- Tipo de relaciones entre los actores.

Respecto a las relaciones que predominaron en este momento de la construcción de la política pública, pudimos identificar que nuevamente se presenta un conflicto de la secretaria de salud municipal hacia ICBF y la Policía de Infancia y Adolescencia, que tienen que ver con el poco compromiso participativo de estas dos últimas entidades en el proceso, quienes asistieron solo determinadas horas a los espacios diseñados para la construcción de la política pese a su papel relevante como protectores de los NNA y actores integrantes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. La misma situación se presentó de UNICEF hacia ICBF en la medida que muchos de los actores presentes en las diferentes fases en especial los representantes de la comunidad LGTBI reclamaron la presencia comprometida y constante de esta institución nacional.

En general evidenciamos relaciones a favor entre UNICEF y los actores institucionales y entre estos últimos y los actores comunitarios los cuales durante las mesas de diálogo y consulta realizaron el trabajo comprometidamente y acogieron la metodología implementada con satisfacción. Sin embargo en términos de inclusión y convocatoria resaltamos una relación débil de la secretaria de salud y UNICEF hacia los actores comunitarios que no fueron tenidos en cuenta como en otros momentos de la construcción de la política, y priorizaron la asistencia de los actores institucionales en un momento central como lo fue la construcción de árbol de cambios donde se priorizaron las necesidades de la población y se establecieron los objetivos.

Mapa N° 5



7.1.5. Indicadores, situación actual y metas.

En el mapa 5, podemos observar que durante el último momento denominado construcción de indicadores, situación actual y metas participaron solo actores institucionales, porque desde UNICEF se consideró que la comprensión y posibilidad de formulación de objetivos y metas claras para la política sería una tarea de difícil cumplimiento para los actores comunitarios que no tienen contacto o nunca ha tenido contacto permanente con documentos como el Plan de Desarrollo Municipal. Frente a esta situación consideramos se emite un juicio de valor desde UNICEF al desconocer la capacidad de la comunidad frente a estos temas y la posibilidad de emitir opiniones valederas sobre su realidad social.

Los actores institucionales identificamos a las secretarías de salud, desarrollo y gobierno. Evidenciamos la ausencia de la Secretaría de educación actor convocado por el conocimiento y manejo de datos estadísticos actuales sobre la educación en el municipio cuya presencia era prioritaria. También asistieron representantes de ICBF, Hospital Francisco de Paula Santander, Instituto Municipal de Deporte y Recreación (MDER), representantes de algunas IPS, Quilisalud y consultores de UNICEF.

La construcción de indicadores, situación actual y metas consistió en establecer una medida específica del proceso alcanzado en el cumplimiento de metas y objetivos a diez años, retomando información del momento de construcción de árbol de cambios, el Plan de Desarrollo Municipal y los Informes de Rendición de Cuentas desarrollados en años anteriores para el municipio, con el fin de establecer los objetivos finales, y las metas e indicadores que guiaran la puesta en marcha de la PPIA del municipio de Santander de Quilichao.

Teniendo en cuenta el objetivo de este último momento de la fase de formulación, las actividades desarrolladas por UNICEF además de continuar con su proceso de coordinación interinstitucional y orientación pedagógica y metodológica del proceso, tuvieron que ver con la toma de decisiones al haber sido este el momento en que se establecieron los objetivos, metas e indicadores, esta misma acción la desarrollaron los demás actores institucionales presentes. Trasversalmente entablaron lo que hemos caracterizado como debate colectivo y

colaboración donde expresaron sus opiniones para finalmente transformarlas en los objetivos y metas ya mencionados.

- **Tipo de relaciones entre los actores.**

Caracterizamos las relaciones entre los actores como débiles y de indiferencia porque se presentó una situación particular, la cantidad de participantes y expertos convocados fue baja, dificultando el cumplimiento del objetivo de la jornada y debilitando la consecución de los resultados finales. Los datos producidos y los resultados no fueron eficientes.

La situación condujo a una evaluación por parte de los consultores de UNICEF de la participación en la construcción de la política, más exactamente sobre la disminución de la asistencia a los escenarios de construcción, y se evaluó junto a los demás actores asistentes elementos clave como: organización de agenda de la gente, desconocimiento de los funcionarios de la importancia de lo que se construyó y debilidad en la convocatoria a los talleres de construcción, este último aspecto lo resaltaron algunos líderes comunitarios entrevistados por nuestro grupo de investigación, ellos desconocían el desarrollo de los talleres y destacaron la priorización de la asistencia de funcionarios de la administración municipal u otras entidades del Estado (Entrevista con Lideresas comunitarias Liliana Pavón del área de discapacidad y Rocío Martínez de Acción Social, comunicación personal. 5 de diciembre de 2014, 4 de febrero de 2015).

7.2. Reflexiones sobre los modos de participación de los actores vinculado a la construcción de la PPIA.

En aras de realizar un análisis de las acciones desarrolladas por los distintos actores, comprendimos que los actores comunitarios estuvieron principalmente en los momentos iniciales de la formulación de esta política pública, especialmente en actividades concretas de los procesos de diagnóstico y consultas ciudadanas, donde identificaron y discutieron las problemáticas sociales existentes en el municipio y aportaron posibles soluciones a las mismas.

Por el contrario, el rol de los actores institucionales incluyendo a UNICEF y la Secretaria de salud indica su presencia en todas las fases de la formulación de la política como lo plasmamos en los diferentes mapas de actores contruidos. Ellos realizaron actividades

implementadas para la identificación de las problemáticas sociales y proposición de soluciones a las mismas, y además hicieron parte de las discusiones colectivas en relación a las problemáticas en mención.

Los actores institucionales tuvieron un alto poder de intervención en la orientación de la formulación de la PPIA en el municipio, si tenemos en cuenta su rol como tomadores de decisiones indicando que estuvieron presentes en todos los momentos de la fase de formulación en la que hubo escasa o nula participación de actores comunitarios, y en los cuales se estableció prioridades frente a las problemáticas más urgentes de aquellas manifestadas por los ciudadanos y ciudadanas durante las consultas.

El alto poder de intervención radicó también en que fueron los únicos actores participantes en el establecimiento de metas, resultados deseados y objetivos de la PPIA, como evidenciamos en los últimos momentos de construcción llevados a cabo en el 2014.

Desde los lineamientos para la construcción de la PPIA se concibe a los ciudadanos y ciudadanas como esenciales en los momentos de formulación, ejecución y evaluación, pero la comunidad fue perdiendo la posibilidad de intervención paulatinamente durante los distintos momentos del proceso.

De los actores institucionales, ICBF como entidad encargada de brindar atención a los NNA y las familias que se encuentran en condiciones de amenaza e insolvencia, no tuvo una participación constante durante el proceso, lo que pudo ser leído como escaso compromiso por parte de esta entidad hacia la niñez cuando su participación debió ser central. Esta fue una situación constantemente señalado desde la secretaria de salud municipal, los consultores de UNICEF y representantes de la comunidad LGTBI que reclamaron su presencia comprometida con el proceso.

Según lo establece el Código de Infancia y Adolescencia:

Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas (Art.24, ley 1098 de 2006).

Pese a lo establecido en la ley, como lo registramos en los diferentes mapas de actores el alcalde como líder político no tuvo presencia en ninguno de los momentos de construcción relatados, y delegó a la Secretaria de Salud Municipal para que cumpliera esta tarea de gran importancia por él, e incluso un representante fue quien asumió junto a UNICEF los acuerdos durante el pacto inicial. Esta situación podría expresar un débil compromiso del alcalde del municipio con la construcción de la política de vital importancia para los niños, niñas y adolescentes y el incumplimiento a lo establecido en la ley 1098 Código de infancia y Adolescencia.

Desde el punto de vista de las relaciones entre los actores institucionales y comunitarios, evidenciamos falta de compromiso de algunos actores institucionales que no fueron constantes en su participación en el proceso, aludiendo diferentes razones principalmente la organización y coordinación de agendas y la extensión de los talleres. La falta de compromiso por parte de los actores institucionales resaltada en distintos momentos de la formulación, podríamos ligarla a uno de los condicionantes de la participación: el sentido de pertenencia. Según Guimaraes (1987), el sentido de pertenencia se evidencia en el ejercicio colectivo y no solo en los actos individuales y en el sentimiento de compromiso con las acciones que son desarrolladas para el beneficio colectivo. En tal sentido no podríamos hablar de una participación efectiva de estos actores que en variados casos no mostraron un sentido de pertenencia por un proceso de interés común y por ende revelaron un compromiso débil con las acciones establecidas en el proceso.

Olson nos propone reconocer las lógicas que llevan a que las personas decidan participar, así explica la participación desde la perspectiva del individualismo metodológico y la racionalidad individual que indican tres aspectos: a) el interés común no es suficiente para que exista movilización, b) veces los individuos voluntariamente no asumen los costos de la acción colectiva a menos que no existan los incentivos selectivos necesarios y c) no se puede excluir de los beneficios a aquellos que no participaron para obtener un bien público (Olson, 2001).

Teniendo en cuenta los planteamientos de Olson, el poco compromiso o escasa asistencia de algunos actores vinculados puede ser entendido también desde el individualismo metodológico y la racionalidad individual donde el interés común tal vez no fue suficiente para que existiera movilización de aquellos actores institucionales que fueron convocados

constantemente a la construcción de la política pero se ausentaron o nunca asistieron; posiblemente algunos actores voluntariamente no asumieron los costos de la acción colectiva al no existir los incentivos selectivos para desarrollar el ejercicio participativo, más aun cuando se trató de la construcción de un bien público del cual sea como actores institucionales o comunitarios no podrían ser excluidos de los beneficios finales.

Para entender de una forma más profunda las relaciones entre los actores, la diferencia de las acciones desarrolladas por cada tipo nos permitió ampliar la mirada, cuando identificamos que los actores institucionales terminaron siendo tomadores de decisiones y participando en la todos los espacios, es así como entre los dos grupos de actores surgieron determinadas tensiones emergentes que se evidenciaron durante el proceso.

La afirmación anterior la podemos entender mejor según Guimarães (1987) que nos permitió analizar mejor las tensiones y relaciones emergentes y nosotros le hemos añadido el actor correspondiente según nuestro caso de investigación:

la población, los actores comunitarios lucharan por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones públicas a fin de hacer real el ejercicio participativo, de otro lado, las clases y grupos favorecidos, los gobernantes no tendrán buena disposición a compartir el control de las instituciones reguladoras; en otro lado se encuentran los responsables de los proyectos de desarrollo, UNICEF, teóricamente los más interesados en promover la participación como un instrumento de cambio, no obstante, su aparente neutralidad, estos poseen también intereses específicos que se refieren a promover la participación necesaria para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo definidos técnicamente (Guimaraes, 1987, p.11).

Respecto a la relación en función de la participación de los distintos actores, que se presentó durante la construcción de la PPIA, logramos comprender que para los momentos finales de la formulación de la política se consideró indispensable la convocatoria a los representantes de las diferentes secretarías de la administración municipal, bajo la consideración de comprensión y posibilidad de formulación de objetivos y metas claras para la política, considerando a los actores comunitarios como importantes solo en etapas como consultas y diagnóstico

Así expresaron esta situación actores institucionales entrevistados:

Los últimos pasos que hemos hecho de indicadores y metas, tiene un carácter técnico aquí es normal que no haya una participación fuerte de la comunidad porque es lo más técnico de

planeación, definir metas y los resultado que alcanzamos, pero eso de alguna manera está pensado así por la característica misma de los momentos de construcción de la política (Entrevista con German Fonseca. Consultor de UNICEF, comunicación personal, 31 de octubre de 2014).

En cuanto a la comunidad yo pienso que en la primera etapa, en los primeros talleres yo pienso que si se vio porque fue buena la participación, donde creo que debían haber estado porque ya lo otro es retomar todo lo que ellos hablaron para empezar nosotros a evaluar qué fue lo que resulto de ahí para allá no sé cómo sería la participación por ejemplo de los padres porque ellos no conocen el plan de desarrollo, muchas instituciones tampoco. Hay muchas cosas que ya son como más académicas, como más de otro tipo de análisis (Entrevista con Zenardo Trujillo. Secretario de desarrollo económico, comunicación personal. 6 de noviembre de 2014).

Hasta aquí encontramos que se presentaron tres tipos de relaciones:

- A favor donde predominaron relaciones de confianza y colaboración.
- En contra donde predominaron relaciones de conflicto.
- débiles o indiferentes.

Las relaciones ya sean de conflicto, indiferencia o compromiso que se presentaron durante la formulación de la PPIA, son resaltados a través de distintas situaciones planteadas por actores comunitarios e institucionales de la siguiente forma:

ICBF al principio no iba ya después le halaron las orejas porque yo lo dije en una reunión aquí, donde se les dijo ustedes tienen que ver con niños por qué no participan. (Entrevista con Zenardo Trujillo. Secretario de desarrollo económico, comunicación personal. 6 de noviembre de 2014).

Faltó más compromiso de la parte institucional, no de los mandos medios sino de la parte administrativa o de la diligencia institucional de nuestro municipio. (Entrevista con Henry Terranova. Secretario de Salud., comunicación personal, 12 de febrero de 2015)

El sector educativo fue muy colaborativo. Sentimos que los docentes respondieron a la solicitud, sentimos que lo jóvenes, los niños, los adolescentes también hicieron parte del proceso, hubo una buena respuesta (Entrevista con Elvia Gironza. Trabajadora Social de la Comisaria de Familia, comunicación personal, 6 de enero de 2015).

La Asociación de Cabildos Indígenas como tal la ACIN no estaba realmente invitada sino que es por un tercero que ya se pasó como a invitar no, que se dio cuenta y pues, habían otras personas que realmente son las que orientan y direccionan (Entrevista con Magali Vargas. Lideresa indígena, comunicación personal. Diciembre 10 de 2014).

Con ello inferimos que un escenario como la construcción de PPIA en Santander de Quilichao implicó la existencia de relaciones de diferente intensidad, pensadas en términos del compromiso de los actores, la eficiencia de las convocatorias, el interés de involucrar y priorizar a unos actores sobre otros y la metodología para vincular a las personas en el proceso.

- **Objetivos y motivaciones de la participación**

En este apartado consideramos fundamental hacer alusión a los objetivos o motivaciones de la participación de las personas vinculadas, y con base en las entrevistas realizadas a diversos actores identificamos que estas motivaciones u objetivos podrían ser entendidas desde tres lógicas centrales propuestas por Esther Pérez Boza (2002):

- La participación desde el punto de vista cívico donde se esperó fomentar la transformación social y cumplir con una responsabilidad ciudadana,
- La participación desde una lógica utilitarista donde se buscó adquirir nuevas experiencias, formación e información sobre la construcción de una política pública,
- La participación desde una lógica relacional según la cual los actores participaron para adquirir nuevas experiencias y conocer más gente.

Las motivaciones de los actores comunitarios estuvieron relacionadas con una lógica cívica pues buscaron fomentar la transformación social ya que hablaron de importancia de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los NNA, representar las personas con discapacidad, expresar sus sentimientos, actuar como veedores para propiciar que la PPIA tuviera como prioridad a los NNA. En el caso de los NNA su objetivo fue expresar sus sueños y lo que querían para su municipio y contribuir a sus comunidades, acciones que caracterizamos como de transformación social en el municipio.

Otra motivación de algunos de los actores comunitarios estuvo más cercana a una lógica utilitarista y relacional en la medida que algunos participaron para adquirir experiencia, formación y estar informado de actividades y programas, donde resaltaron el deseo de

conocer más acerca de la formulación de la política pública y encontrarse con diversos tipos de actores en los escenarios propuestos, esto pudo significar la satisfacción de un deseo de tipo individual antes que colectivo donde el proceso de construcción de la política se convirtió en un medio de satisfacción del deseo de conocimiento y establecimiento de nuevas relaciones.

Los objetivos y motivaciones de los actores institucionales durante su participación, están relacionados con la responsabilidad ciudadana y el fomento de la transformación social, pues según lo expresaron los entrevistados buscaron dar aportes desde la especificidad, acerca de la solución a las problemáticas comunitarias, partieron de intereses personales en trabajos preventivos y temas de alto riesgo de la primera infancia, y de una concientización de las distintas problemáticas y de la necesidad de la construcción de la PPIA en su municipio. Por su parte UNICEF tuvo como objetivo dar asistencia técnica a Santander de Quilichao en la construcción general de la política.

Las motivaciones en mención permiten inferir que su participación no se trató de un acto de coerción, sino como acciones individuales y colectivas autónomas significaron un proceso de participación a través de la cual como actores sociales, buscaron incidir en el proceso vivido en la actividad pública de construcción de la PPIA (es decir su gestión, discusión, formulación de propuestas), intentando transformarla para que ésta respondiera a sus intereses colectivos principalmente, que desde Vargas y Guimaraes (1994, 1987) podemos llamar participación.

La diferentes motivaciones arriba señaladas son rasgos característicos de la dimensión social de la participación, donde según Guimaraes (1987, p.11) es relevante el proceso que ocurre en la base de la sociedad, y tiene por objetivo la demanda de la comunidad de intervenir en las acciones diseñadas para la producción de cambios en su entorno físico y social, para lo que es necesario un mínimo de poder.

No obstante hubo quienes asistieron a la formulación por una responsabilidad delegada y no por iniciativa o deseo propio como lo manifestó uno de los actores comunitarios al afirmar que: Fue una responsabilidad que me delegaron, participar no sino que fue una delegación por parte de la organización que pertenecía en ese momento (Entrevista con Magali Vargas. Lideresa indígena, comunicación personal. Diciembre 10 de 2014).

Con relación a este último aspecto resaltamos que no se estaría hablando en estos casos de una participación efectiva, pues uno de los condicionantes de la participación es la eliminación de la coerción o imposición, es decir esta supone un acto en primera instancia individual y voluntario, de tomar posición, de tomar partido en relación con determinados procesos (Vargas, 1994; Guimarães, 1987)

CAPITULO VIII. ANÁLISIS DEL PROCESO PARA LA TOMA DE DECISIONES Y LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PPIA.

En la formación de las políticas públicas es importante entender su construcción como un proceso integrado por distintos eventos en los que se presentan una serie de interacciones entre los sujetos que la construyen y los procesos de toma de decisiones sobre variados aspectos entre ellos el problema, las alternativas de solución, las estrategias de implementación o los criterios evaluativos. Así mismo en la construcción de este tipo de políticas podemos caracterizar la participación de los distintos actores según diferentes grados o niveles de involucramiento que pueden ser desde simples receptores o facilitadores de información hasta la cogestión o toma de decisiones compartidas.

Partiendo de la idea anterior, en el presente capítulo nos propusimos describir la forma en que se estructuró el proceso de toma de decisiones y analizar los niveles de participación de los actores involucrados en la construcción de la PPIA, con el fin de conocer qué influencia tuvieron los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones tomadas durante la formación de la esta política en el municipio de Santander de Quilichao.

Para desarrollar el objetivo de este capítulo, en el primer apartado presentamos un análisis comparativo de las fases propuestas por UNICEF para construir la PPIA en el municipio según los planteamientos de Roth Deubel (2006) sobre el ciclo de las políticas públicas. En el segundo apartado valoramos los niveles de participación de los actores de acuerdo al continuum de la participación propuesta por Brager y Specht (1973) y analizamos el proceso para la toma de decisiones que tuvo lugar durante la construcción de la política.

8.1. Análisis de las fases de construcción de la PPIA en Santander de Quilichao.

La definición de Roth Deubel (2006) sobre las políticas públicas pone énfasis en lo colectivo de los objetivos que ellas vienen a significar, entendiéndolas como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos COLECTIVOS, considerados como necesarios o deseables, y por medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente,

por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002, p. 27).

La acción gubernamental en este marco se desarrolla para y a través de actores sociales, que conciben, deciden e implementan la política pública, y son además sus destinatarios. Ahora bien, las políticas públicas, entendidas como programas de acción, representan la concreción de una serie de decisiones y las herramientas usadas por el Estado en su labor de reformar la sociedad. Pero éstas y el Estado no son fines en sí mismos, son los instrumentos contruidos por los hombres y las mujeres de una sociedad, como seres dotados de razón, para realizar los derechos humanos. (Roth. 2006). Esto indica que la política se convierte en una herramienta de la sociedad para la promoción y restitución de sus derechos, en el marco de un estado denominado Estado social de derecho.

Retomamos el modelo sobre el ciclo de políticas públicas planteado por Roth Deubel, como un modelo general que nos facilitó el análisis, al hacer más inteligible el proceso complejo que significa la construcción de políticas públicas proponiendo una descomposición de la política por etapas que no siempre funcionan de manera lineal y estas son: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación.

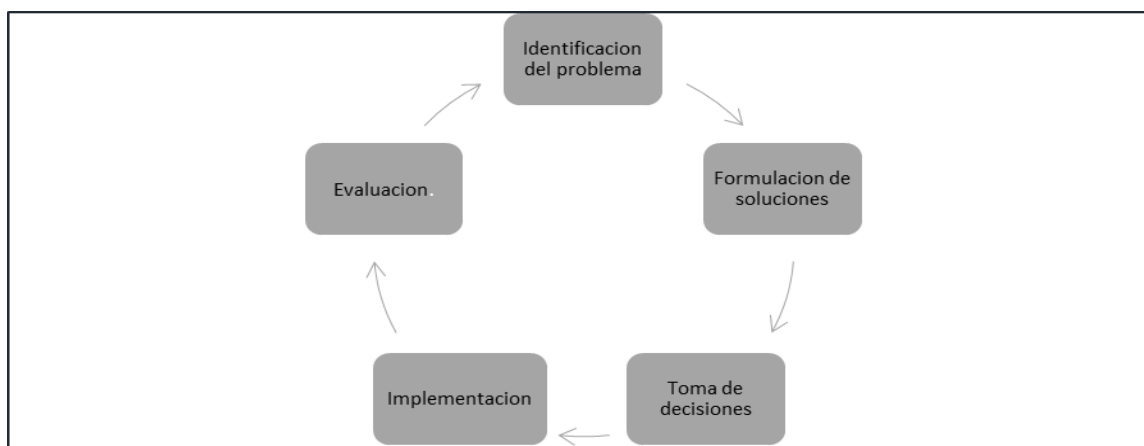


Grafico 4. Ciclo de la política de Roth Deubel (2006)

Analizando concretamente la construcción de la PPIA en el municipio, UNICEF planteó fundamentalmente dos fases. La primera hace referencia al llamado pacto inicial que consistió en unos acuerdos iniciales que se plantearon entre la administración municipal y

UNICEF, así como un acto inaugural donde los Quilichagueños se comprometieron con los NNA en el diseño de una política pública para la promoción, garantía, protección y/o restablecimiento de los derechos de sus derechos.

UNICEF esbozó como segunda fase la formulación general de política que incluyó ocho pasos que desarrollo de manera lineal y estos correspondieron a: conocimiento del contexto, definición del escenario deseado, construcción del árbol de cambios, formulación de indicadores situación actual y metas, construcción del plan de gestión de la PPIA, costeo de la PPIA, retroalimentación y finalmente su adopción como lo mostramos en el siguiente gráfico.

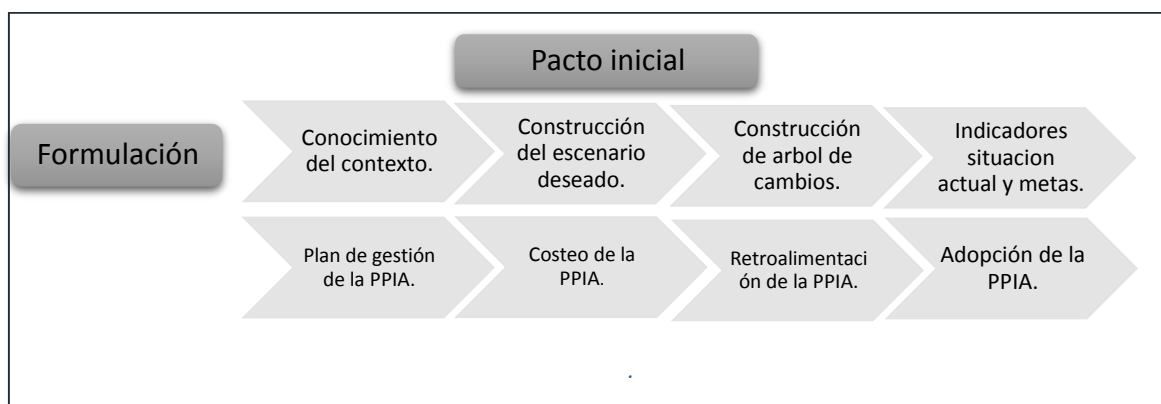


Grafico 5.Fases de PPIA-UNICEF 2014

En aras de analizar la forma como operó el ciclo de políticas públicas planteado por Roth Deubel desde la propuesta de construcción de la PPIA de UNICEF en el municipio de Santander de Quilichao, realizamos el siguiente esquema comparativo que nos permitió un panorama más claro de las dos propuestas. En el integramos cada uno de los momentos de la metodología de UNICEF a las fases del ciclo de Roth toda vez que solo se establecieron dos fases desde esta organización como fueron Pacto inicial y formulación lo que no permitió una clara diferenciación de los momentos del ciclo.

Fases de la PPIA de UNICEF desde el ciclo de la política pública de Roth Deubel	
Fases del Ciclo Roth Deubel	Momentos de la fase de formulación según UNICEF.
Identificación del problema	Conocimiento del contexto.

Formulación de soluciones	Definición del escenario deseado.
Toma de decisiones	Construcción del árbol de cambios. Construcción de indicadores situación actual y metas. Plan de gestión. Costeo de la política.
Implementación	Retroalimentación de la política. -Adopción.
Evaluación	

Tabla 4. Elaboración propia con base en Ciclo de Políticas Públicas de Roth Deubel (2006).

De acuerdo a la información condensada en el esquema anterior respecto a las diferentes fases y momentos planteamos lo siguiente.

Identificación del problema. Esta fase tiene que ver con la identificación e institucionalización del problema por parte de los actores políticos y sociales, quienes actúan como un filtro de las demandas sociales y políticas, traduciendo en su lenguaje el problema que perciben (Roth Deubel, 2006)

Esta fase tiene que ver con la incorporación del problema a la agenda pública, entendida como: “El conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate político, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982; Citado en Roth, 2006)

En este sentido en el caso local se realizó el llamado conocimiento del contexto, proceso de diagnóstico y caracterización del territorio en donde viven los NNA en relación con la situación demográfica, medioambiental, socio-económica y socio-cultural, así como con las cuatro categorías de derechos establecidos en el Manual de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño y asumidas por UNICEF en el diseño de construcción de la PPIA: existencia, desarrollo, protección y ciudadanía, a fin de encontrar las principales problemáticas a atender en el municipio que afectan a los NNA.

Así de acuerdo con Roth se dio la incorporación de determinadas temáticas a la agenda pública por parte de actores sociales y políticos, quienes reconocieron la necesidad de la intervención pública sobre las problemáticas percibidas y su inscripción en la agenda. Sin embargo para que esta última acción se llevara a cabo fue necesario partir del reconocimiento de la realidad en un contexto determinado como lo fue el territorio físico y

social del municipio y luego traducirlo en los términos propios de los actores presentes lo que Roth Deubel llama traducción discursiva (Roth, 2006)

En esta etapa de identificación y definición del problema hay tres fases fundamentales (Lenoir, 1989; Citado en Roth, 2006) la primera tiene que ver con la necesidad de que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos a causa de cambios sociales, esta transformación genera una tensión que lleva a que las personas perciban una situación como problemática. Sin embargo esa situación que es vivida como problemática privada debe ser transformada en un problema social que es la segunda fase, para lo cual las personas deben tener capacidad para definirlo en un lenguaje adaptado para que se vuelva público. Finalmente tras ser reconocido como problema social debe ser institucionalizado, es decir reconocerse la necesidad de su intervención. Para el caso que nos convoca este análisis, planteamos como ejemplo el consumo de SPA, el cual fue constantemente manifestado durante el proceso diagnóstico como una situación que paso de ser una problemática privada a un problema de salud de carácter público, esto determinó que los ciudadanos solicitaron al Estado implementación de soluciones perentorias.

Según Roth el ciclo de desarrollo de una política se inicia en el momento que determinadas situaciones son percibidas como problemáticas, sin embargo como logramos observar en la propuesta de UNICEF llevada a la práctica los distintos actores partieron de reconocer la importancia de una política para los niños y adolescentes en el municipio, y del establecimiento de compromisos y acuerdos, aspecto al cual UNICEF le otorgó un gran significado y la consideró como una fase de la construcción de la política y no solo como un momento más del proceso.

Formulación de soluciones. De acuerdo con Roth la segunda fase del ciclo de la política conduce a la formulación de soluciones o acciones por parte de la administración, mediante la elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios y soluciones construidas con las comunidades (Roth, 2006). Para el caso local se definió a partir de la consulta ciudadana llamada por UNICEF el escenario deseado, en la cual los ciudadanos y ciudadanas plantearon lo que consideraron fundamental para cambiar la situación negativa en la que se encontraron los NNA del municipio, es decir plantearon una serie de soluciones para la protección y restablecimiento de los derechos de los NNA.

En consecuencia con lo anterior podemos afirmar que en un primer momento las soluciones a la situación problemática a partir del escenario deseado fueron construidas por la ciudadanía consultada, luego esas soluciones fueron retomadas por la institucionalidad para precisarlas en el marco de la política, como lo mencionamos en la siguiente fase donde los actores institucionales hacen una valoración de las respuestas dadas por los ciudadanos y realizan una selección de las mismas en este caso con participación escasa o nula de los actores comunitarios. Esto refleja un ejercicio inverso a lo propuesto por Roth Deubel en el ciclo de las políticas públicas.

Toma de decisiones. En tercer lugar aparece la fase de toma de decisiones desde los actores y las instituciones autorizadas para tal fin, quienes se encargan de examinar las posibles soluciones y dan respuestas, que se ven legitimadas a través de un proceso oficial (Roth, 2006). Teniendo en cuenta esta percepción incluimos aquí los momentos de construcción del árbol de cambios, construcción de indicadores situación actual y metas, plan de gestión y costeo de la política. Los dos últimos aspectos plan de gestión y costeo de la política aunque fueron formulados por el esquema de UNICEF no se llevaron a la práctica al momento de desarrollar esta investigación.⁶

Incluimos esos momentos como parte de la toma de decisiones pues como lo hemos planteado a lo largo de los diferentes capítulos de este trabajo investigativo, los actores principalmente institucionales priorizaron las necesidades, establecieron los objetivos, metas y estrategias de la PPIA, es decir examinaron las posibles soluciones y establecieron la respuesta a los diferentes problemas ya inscritos en la agenda. En este sentido como lo planteó Roth Deubel simultáneamente y mediante un proceso de selección la cantidad de alternativas se fue reduciendo en aquellas consideradas mejores o más factibles.

Aunque hasta el momento de desarrollo de esta investigación no se construyó el plan de gestión y costeo de la política, dada la falta de tiempo del Consejo Municipal para llevar a cabo esta acción, consideramos que estos también hacen parte crucial de la toma de decisiones. En estas fases deberán asignar los recursos para el desarrollo de la PPIA y

⁶ Al momento de escribir este análisis aún no se cuenta con un documento terminado con estas dos fases, aunque es posible que ya estén adelantadas por el momento no son oficiales.

elaborar los Planes de Gestión y Acción que contendrán los responsables de la planeación, ejecución, seguimiento y monitoreo de la Política, así como el presupuesto asignado.

Roth (2006) considera que para hacer frente a las exigencias de los actores y limitar el riesgo de que las decisiones y las políticas caigan en el empirismo, subjetivismo e incoherencia, el Estado se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y decisión. Para el caso de la construcción de la PPIA en el municipio, según la metodología de UNICEF la forma de racionalizar esas decisiones consistió en involucrar en el proceso decisorio (priorización de necesidades, establecimiento de metas, indicadores y objetivos) principalmente a los actores institucionales al considerarlos como idóneos por sus competencias técnicas, jurídicas y políticas. Desde nuestro foco de análisis UNICEF no visualizó la construcción de política como un proceso de cooperación y disputa, es decir como un escenario en el que pudieran intervenir actores comunitarios e institucionales en todas sus fases, presentando sus oposiciones, desacuerdos y tomando decisiones en conjunto

Roth Deubel también establece como fases del ciclo de la política pública la implementación práctica de la decisión o incluso su no implementación, esto es la ejecución, gestión y efectos concretos y la evaluación. Sin embargo al momento del desarrollo de la presente investigación estas fases no fueron desarrolladas y no se hizo mención alguna a un proceso de evaluación de la política, no obstante como parte de los momentos establecidos por UNICEF se hizo alusión a la retroalimentación de la PPIA a la comunidad de Santander de Quilichao como un elemento anterior a la adopción de la política, en el cual se espera mostrar los resultados y decisiones finales.

Finalmente Roth menciona que a través del proceso de reforma del Estado, y de la aplicación de los principios de la Nueva Gestión Pública, se tiende a asociar organizaciones sociales y empresas privadas a todas las etapas de la política pública, es decir se fomenta la ampliación del papel de los actores no estatales (Roth, 2006), sin embargo como lo muestran los distintos momentos planteados por UNICEF se tendió a involucrar a los actores comunitarios solo en determinados momentos del proceso de formulación, los cuales no necesariamente estuvieron relacionados con la toma de decisiones.

8.2. Niveles de participación de actores involucrados en la construcción de la PPIA.

Vargas define la participación como “un acto de voluntad, de tomar posición, de tomar partido en relación con aquellos procesos de los cuales se es protagonista” Esto caracteriza la participación al menos inicialmente como una acción individual, es decir una actitud a adoptar en un escenario en el cual se llega a interactuar. Añade que en el marco de procesos sociales podemos entenderla como “la acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública (es decir su gestión, discusión, formulación de propuestas, ejecución de las mismas, control del proceso), intentando transformarla para que ésta responda a sus intereses colectivos” (Vargas, 1994, p.28).

Esta definición que hemos asumido en la presente investigación implica la necesidad de generar procesos de inclusión y la posibilidad de que los distintos actores cuenten con un mínimo de poder que les garantice una intervención efectiva en los asuntos que les convoca, más allá de solo colaborar u opinar sobre una determinada situación.

La participación de los actores se puede dar en diferentes niveles, aquí entendemos los niveles de participación como el grado de involucramiento que tienen los actores en asuntos públicos, y nos basamos en el continuum de la participación en el marco de políticas públicas que plantearon Harry Specht y George Brager (1987) el cual se compone de tres niveles: Nulo, bajo y elevado, en cada uno de los cuales, aludiendo a la bidireccionalidad del continuum especifican el papel que juega el Estado y los ciudadanos y su grado de involucramiento. En este punto consideramos importante aclarar que aunque teóricamente los autores muestran el papel que juega los actores comunitarios en la construcción de políticas públicas, en nuestro análisis lo hemos adoptado para referirnos también al papel que jugaron los actores institucionales y por ende para comprender su nivel de participación.

Teniendo en cuenta la afirmación anterior, y tras realizar en apartados anteriores la caracterización de los distintos actores involucrados en la construcción de la PPIA, analizar el nivel de efectividad de cada uno de los mecanismos implementados y la forma como se desarrolló el proceso de toma de decisiones, consideramos que los dos tipos de actores - institucionales y comunitarios- vinculados presentaron variaciones en sus niveles de participación como mostramos a continuación.

8.2.1. Actores comunitarios.

Respecto al nivel de participación de los actores comunitarios consideramos pertinente afirmar que tuvieron un nivel bajo de participación, en este nivel según Specht y Brager (1987) el rol de la comunidad es el de objeto de consulta. La organización en este caso UNICEF intentó promover un plan y buscó apoyo para facilitar su aceptación y legitimación asegurando el cumplimiento administrativo. Ubicamos la participación de los actores comunitarios en un nivel bajo porque:

- De acuerdo a la caracterización de actores desarrollada por nuestro equipo de investigación, se pudo observar que los actores comunitarios estuvieron en determinados momentos de las fases de pacto inicial y formulación de la política, esto implicó una participación baja teniendo en cuenta que los momentos en la que sí lograron participar no estuvieron necesariamente relacionadas con procesos decisorios sino con procesos consultivos e informativos como evidenciamos en el capítulo dos.
- En correspondencia con lo anterior, el grado de participación de los actores comunitarios fue bajo teniendo en cuenta las acciones o el rol que desempeñaron durante las distintas fases de construcción de la PPIA que aunque en distintos casos fueron las mismas desarrolladas por los actores institucionales no trascendieron su carácter consultivo. En este sentido sus acciones giraron en torno a: facilitar información, acoger acuerdos, participar en el diagnóstico situacional, expresar artísticamente sus propuestas y soluciones, hacer lectura de datos, participar en debates colectivos y solo algunos en ciertos espacios de la priorización de necesidades.
- Analizando los niveles de participación de los actores comunitarios desde el punto de vista de los mecanismos dispuestos por UNICEF para su participación, estos también nos permitieron inferir que se trató de un grado de participación bajo. Los mecanismos fueron: la información, los grupos consulta, taller diagnóstico o grupos de consulta, la consulta ciudadana y las mesas de diálogo y consulta.

Como su nombre lo indica fueron mecanismos destinados principalmente a generar procesos de información y consulta durante las fases de pacto inicial y formulación, con los que UNICEF difundió el significado de política pública, recolectó información sobre la situación de los derechos de los NNA en el municipio e indagó por la opinión de los

ciudadanos en relación a cómo afrontar las problemáticas que afecta los derechos de los NNA.

Como logramos observar la intervención en determinadas fases, el desarrollo de las acciones y la utilización de los mecanismos que se caracterizaron por ser mayoritariamente consultivos, no garantizaron una intervención efectiva a los actores comunitarios en el proceso de construcción de la PPIA. En nuestra opinión, más allá de colaborar u opinar sobre una determinada situación o problemática, la participación debe ser orientada hacia el reconocimiento del poder de la ciudadanía, la creación de condiciones que garanticen tanto la confrontación como la negociación de los actores para no llegar a la imposición de políticas públicas vistas como correctas por una parte de los actores involucrados. Las políticas públicas son de carácter público, es decir, son asuntos de interés general, que afectan o benefician a la sociedad en su conjunto, lo cual hace imprescindible la vinculación efectiva de representantes del Estado y la sociedad en sus distintas fases o momentos.

De acuerdo con lo anterior, la definición del interés general para la comunidad, elaborada únicamente por los actores institucionales es insuficiente, aun cuando esta sea resultado de la expresión de la mayoría, de esta manera se cae en el riesgo de que las decisiones no sean aceptadas o no correspondan con las demandas de la ciudadanía y no podría hablarse más que de un ritual simple de participación e inexistencia de poder real de afectación de los resultados del proceso por parte de las ciudadanas y los ciudadanos.

8.2.2. Actores institucionales.

En lo que respecta a los niveles de participación de los actores institucionales, identificamos que ellos contrario a lo sucedido con los actores comunitarios tuvieron un grado alto de participación. Este nivel involucra diferentes roles igualmente de menor a mayor nivel. De acuerdo a lo anterior el primer rol es el de asesor. Aquí la organización (UNICEF) presenta un plan e invita al público a aportar propuestas/consejos, y el plan se modifica únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.

El siguiente rol de la institucionalidad en este nivel es el de planificación conjunta. La organización presenta un plan sujeto a cambios y abierto a la modificación para adaptarse a

las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican. Más adelante los actores institucionales ejercen control por delegación. La organización identifica y presenta el problema a los actores participantes, define los límites de la participación y les pide tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos.

Por último y como el rol con mayor involucramiento y participación de los actores institucionales, estos ejercen control. La organización se dirige a ellos para identificar un problema y para que tome decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos (1973). Es justamente en este rol donde consideramos se ubicaron los actores institucionales, teniendo en cuenta que:

Según pudimos observar en los diferentes mapas de actores, los actores institucionales tuvieron la oportunidad de participar en los distintos momentos de las fases de pacto inicial y formulación desarrollados. Inferimos que tuvieron una participación alta al intervenir en el momento de la fase de formulación que correspondió con la toma de decisiones es decir ejercieron control no solo al priorizar necesidades sino además al decidir las metas, objetivos y estrategia de la política. Aquí logramos evidenciar también como paulatinamente se fue aislado a la comunidad de los espacios decisorios.

En consecuencia con lo anterior y analizando las acciones desempeñados por este tipo de actor, también permitieron apreciar el alto grado de participación ejerciendo control, estas acciones tuvieron que ver con el debate colectivo y la toma de decisiones, además ejecutaron acciones que también desarrollaron los actores comunitarios es decir: facilitaron información, acogieron acuerdos, participaron en el diagnostico situacional, expresaron artísticamente sus ideas de posible solución al problema, e hicieron lectura de datos.

A estos roles hay que añadir otra característica, los actores institucionales fueron quienes integraron el grupo gestor y sus acciones trascendentales fueron las de coordinación interinstitucional, consulta ciudadana, orientación pedagógica y metodológica, programación, y sistematización de información, lo que amplio aún más su posibilidad de ejercer control sobre el proceso de construcción de la PPIA, pues junto a UNICEF pudieron decidir quiénes participaban en las consultas y que herramientas se podían utilizar.

Al aproximarnos a los niveles de participación de los actores institucionales, desde el análisis de los mecanismos de participación dispuestos por UNICEF, identificamos nuevamente que se trató de una participación alta desde el ejercicio de control propuesto por Specht y Brager (1987). De acuerdo con esto los actores institucionales utilizaron todos los mecanismos de participación incluido las mesas de diálogo y colaboración, espacios en los que convergieron únicamente actores institucionales, que permitieron establecer prioridades, objetivos, metas e indicadores de la PPIA para el municipio de Santander de Quilichao.

Lo anterior nos permitió establecer que los actores institucionales tuvieron la posibilidad de participar en espacios tanto de carácter consultivo como decisorio, donde se estableció gran parte del rumbo de la política, es decir, tuvieron un mayor control de las decisiones para la solución de problemas en la comunidad. Entonces no se generó una redistribución del poder en el proceso, aun cuando todos los ciudadanos tienen la capacidad y el derecho de poner en uso mecanismos para tomar decisiones, resolver los distintos problemas que les afectan y hay una primacía de los derechos colectivos de las comunidades frente a intereses privados.

Participar implica una voluntad individual y colectiva de intervención de los actores sociales, es por ello que consideramos interesante resaltar que además la carencia de mecanismo de tipo decisorio al alcance de los ciudadanos, debe tenerse en cuenta el débil interés de la ciudadanía en general de vincularse a este proceso, como resultante de la demanda limitada de este tipo de políticas en el municipio que posiblemente no fue vista como la necesidad más urgente, y por presentar la política como una necesidad antes que como un derecho, analizándolo desde el punto de vista de Fraser(1989) sobre el discurso e interpretación de las necesidades.

Las políticas públicas son herramientas para la promoción y cumplimiento de los derechos y la participación es central, en la medida que cualquier política pública “debe ser elaborada e implementada con una amplia participación y consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por la problemática” (Jiménez. 2007,43).

Frente a la argumentación anterior, desde la perspectiva de derechos que permite la construcción de políticas públicas (Jiménez, 2007), hay tres principios fundamentales que permiten concretar o cumplir los derechos de las personas.

En primer lugar el Principio de la democracia, que implica “la participación activa, informada y protagónica en todos los niveles del proceso de toma de decisiones que afectan a la ciudadanía”. Pero como bien lo muestran los niveles de participación de los actores comunitarios, ellos no tuvieron una participación activa y tampoco protagónica en momentos decisivos de la PPIA.

Éste principio está ligado al de la transversalidad en la concepción de los derechos humanos en todos los ámbitos del Estado y la sociedad, reconoce que son el fundamento ético-moral y el objeto de la acción del Estado, que permiten el bienestar de la sociedad (2007,35). Frente a este consideramos que los derechos no solo deben ser el objetivo de la política sino el marco orientador para su construcción, es decir durante todo el proceso debe ser respetado el derecho a la participación de todos los actores vinculados en sus diferentes escenarios, garantizando igualdad de condiciones para incidir en el proceso.

Por último está el principio de la “responsabilidad compartida de todos los actores involucrados, distinguiendo "sujetos de derechos" de "sujetos de obligaciones" o deberes, esto implica que la construcción de la PPIA no era solo menester o monopolio de los actores institucionales o el Estado, por el contrario debió ser un proceso social que incluyera a todos los actores de la sociedad, y más tratándose de una política pública que se dirige a la protección de los derechos de los NNA, frente a los que existe una corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.

8.3. Proceso para la toma de decisiones frente a las demandas manifestadas por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios consultivos.

Como ya lo hemos mencionado en los capítulos uno y dos, UNICEF como apoyo técnico nacional estableció e implementó la metodología para construir la PPIA en el municipio, de acuerdo a esto a lo largo del desarrollo de las dos fases de pacto inicial y formulación, encontramos momentos concretos trascendentales en lo que respecta a la toma de decisiones y estos momentos fueron: la construcción del árbol de cambios y la construcción de indicadores situación actual y metas.

Ahora bien según lo plantean los consultores de UNICEF, uno de los aspectos más sobresalientes en lo que concierne al proceso de toma de decisiones consistió en la consulta,

sus resultados fueron el foco o insumo para dar paso a los momentos de priorización de necesidades y la construcción de los objetivos, metas e indicadores finales de la PPIA. Según el consultor de UNICEF las decisiones fueron tomadas por las ciudadanas y los ciudadanos consultados, aunque como los muestran los mapas de las diferentes fases los actores comunitarios no incidieron en todos los momentos de la política desarrollados hasta el momento en que realizamos la presente investigación.

Así explica el proceso de toma de decisiones uno de los consultores de UNICEF:

Sí, yo diría que el ejemplo más claro es con la consultas donde se retoma lo que ellos dicen y se pone sobre la mesa de esos es que salen las líneas estratégicas, visión de que es lo que se prioriza en este municipio. Se toma lo que dijeron las personas en que el tema de educación es recurrente, que tenemos un problema de infraestructura es decir de lo que dijeron todas esas 1200 personas de ahí es que salen las prioridades es decir la decisión la tomaron ellos preguntándoles cuáles eran esas necesidades y esas posibles soluciones (Consultor de UNICEF, comunicación personal, 31 de octubre de 2014).

Buscando dilucidar lo indicado por UNICEF, podemos comprender que a partir de la información sistematizada de las consultas a la ciudadanía es cuando se da paso al proceso toma de decisiones en lo que respecta a las necesidades y posibles soluciones a las mismas, esto nos permitió entender que los distintos actores desempeñaron un papel determinado en este proceso (ver gráfico 5) de acuerdo con lo dicho desde UNICEF y lo registrado desde la observación participante.

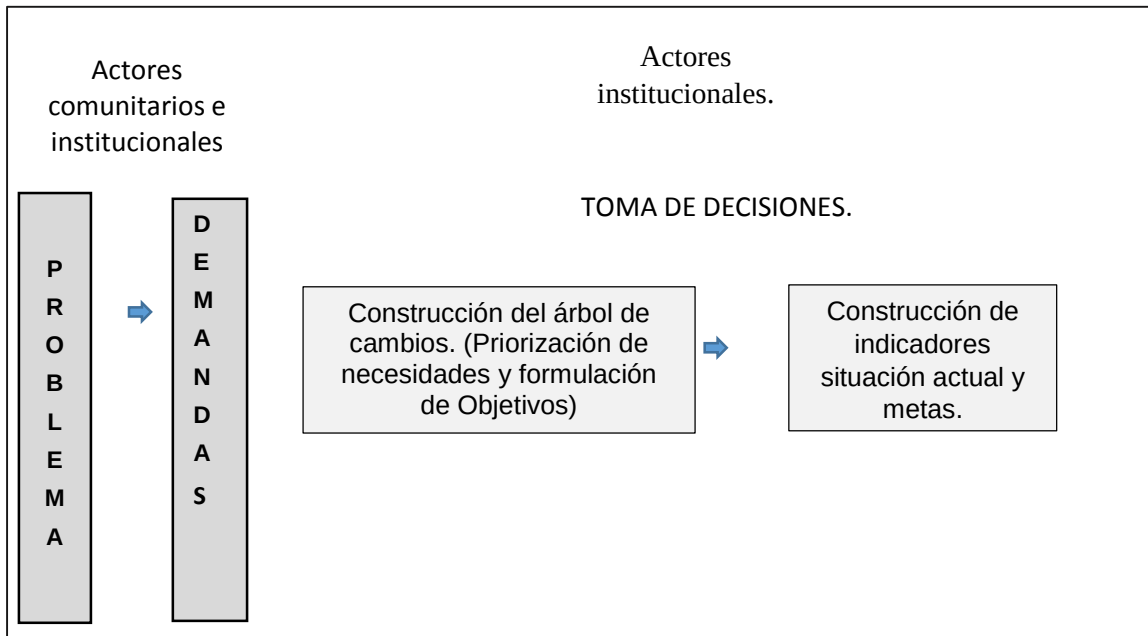


Grafico 6. Elaboración propia. Proceso de toma de decisiones.

Al analizar la ilustración anterior, y teniendo en cuenta que participar implica algo más allá que emitir una opinión sobre determinada situación, no podríamos hablar de una vinculación de los actores comunitarios a todo el proceso de toma de decisiones, ellos sólo participaron en momentos iniciales cuyo rasgo principal fue su carácter consultivo. De esto da cuenta la percepción de uno de los actores institucionales.

Hay un equipo que está trabajando en red y a partir de las necesidades de los ciudadanos, a partir de lo que arrojó el diagnóstico ya se entra a hacer un cruce de variables e indicadores y a poder lograr entender y aceptar que lo que la gente está solicitando ahí es lo que está sintiendo, entonces es ahí donde nosotros tenemos que entrar a mirar cuál va a ser la estrategia para darle solución a todas estas necesidades (Entrevista con Elvia Gironza. Trabajadora Social de la Comisaría de Familia, comunicación personal, 6 de enero de 2015)

Sin embargo es muy importante conocer la apreciación del papel que tanto los actores institucionales como los actores comunitarios tuvieron durante el proceso de toma de decisiones, que refleja lo consignado en la ilustración de este proceso.

Los actores institucionales entrevistados consideraron que los representantes de las instituciones tuvieron un papel central en el proceso de toma de decisiones, los actores comunitarios en cambio dieron sus aportes en los primeros momentos, con el argumento que

involucrarlos en procesos en los cuales se manejaron conceptos técnicos habría sido una situación de difícil inteligibilidad para los ciudadanos y ciudadanas, y tras dar sus aportes esperaron para conocer el compromiso y la responsabilidad que debió asumir la administración municipal (Entrevista con actores institucionales. 2014). En consecuencia dilucidamos el papel pasivo de los actores comunitarios en la toma de decisiones sobre sus problemáticas y necesidades.

Los actores institucionales también resaltaron que el proceso decisorio estuvo muy influenciado por la asistencia técnica de UNICEF al ser esta la encargada de la metodología. Los representantes de esta organización por su parte consideraron trascendental la intervención de los sectores público y privado al verlos como aliados que a futuro podrían apoyar a la administración municipal en la implementación de la PPIA. (Entrevista con German Fonseca, consultor de UNICEF. Comunicación personal. Octubre 31 de 2015).

De parte de los actores comunitarios entrevistados por su parte, encontramos dos tipos de apreciaciones, una parte consideró no haber desempeñado ningún papel en el momento en que se tomaron las decisiones, es decir no se sintieron integrados o consideraron que sus aportes nunca fueron tenidos en cuenta en la medida que las decisiones las tomaron otros y no hubo procesos de discusión profundos. Otros por su parte se sintieron integrados en el proceso de toma de decisiones en el momento que expresaron sus opiniones. Pero como lo mencionamos en párrafos anteriores tomar decisiones trasciende la emisión de una opinión, implica la posibilidad de influenciar un proceso mediante la elección de opciones de manera conjunta para la consecución de un objetivo en este caso común.

De esta forma plantearon su apreciación sobre el proceso de toma de decisiones los actores comunitarios:

Las decisiones las tomaron otras personas, los ciudadanos corrientes no tuvieron ningún tipo de invitación y tampoco los tuvieron en cuenta a ellos (Entrevista con Rocío Martínez, lideresa familias en acción, comunicación personal, 15 de enero de 2015)

Mi participación en decisiones ha sido muy excelente porque lo que se habla todos tenemos participación todos escuchan, todo se escribe. (Entrevista con Mauricio Hurtado, Líder Comunidad LGTBI, comunicación personal, 18 de septiembre de 2014)

Digamos que tengo la capacidad de decidir porque tengo presencia y estoy participando pues espero que el documento final sea acorde con las reales necesidades de nuestros niños, gente. (Entrevista con Lilibian Pavón. Lideresa del área de discapacidad, comunicación personal, 5 de diciembre de 2014)

Para comprender mejor la razón por la cual se dio lo que consideramos una situación de exclusión de los ciudadanos del proceso decisorio relacionada con la redistribución poder, consideramos interesante resaltar los planteamientos de Nancy Fraser quien expone desde un punto de vista crítico la manera en que deben socializarse las necesidades de los diferentes grupos para que estas puedan ser públicas, puedan entrar a la agenda y generar acciones frente a ellas. En consecuencia, Fraser considera que en “un Estado de bienestar es importante hablar de las necesidades de las personas, los discursos de las necesidades, su legitimación política y la lucha por la satisfacción” (1989. p.3), con ello poner de manifiesto el contexto y el debate en torno a las demandas sobre las necesidades, de esta manera en lo social las necesidades politizadas, se traducen en demandas para la acción gubernamental, así las necesidades transitan a convertirse en demandas.

En este sentido la autora menciona que “es posible identificar como el momento de interpretación de necesidades es básicamente una cuestión de poder, de lucha, donde hay una interpretación de necesidades desde los grupos dominantes frente otros actores que busca alternativas de interpretaciones de necesidades diferentes” (1989, p.12). Este es aspecto visible durante la fase de formulación en los momentos de carácter decisorio, de tal forma los actores comunitarios expresaron los problemas existentes en el municipio y posibles formas de solución, sin embargo los actores institucionales fueron los encargados de reinterpretar lo manifestado por los actores comunitarios, y en efecto decidir que era pertinente y prioritario y que no.

Nancy Fraser propone una alternativa crítica orientada hacia el discurso, considerando que la política de las necesidades comprende tres momentos que tiene que ver inicialmente con la lucha por establecer o negar el estatuto político de una necesidad dada, es decir por validarla como asunto de legítima preocupación política; la lucha por la interpretación de la necesidad, por definirla y así determinar con que satisfacerla; y la lucha por satisfacerla, (1989,8). Estos momentos requieren según la autora un modelo del discurso social, es decir los medios socioculturales de comunicación e interpretación o los recursos disponibles para

los miembros de una colectividad social, los cuales son diferentes en cada sociedad, y estos tienen que ver con:

Los lenguajes y los términos: para argumentar y ejemplificar las demandas. Al analizar estos dos elementos durante la construcción de la PPIA, tanto los lenguajes como los términos se convirtieron en argumento central para aislar a los actores comunitarios del proceso de toma de decisiones, en la medida que se consideró que estos dos elementos eran más avanzados en los representantes institucionales que en los comunitarios, aunque como es lógico es la comunidad quien conoce sus necesidades y está en la posibilidad de aportar en el diseño de soluciones a sus necesidades.

Además están los Paradigmas de argumentación, que son aceptados para juzgar las demandas. En el caso que nos convoca este análisis, observamos que se valoró los conocimientos de los actores institucionales por encima de los de la comunidad para juzgar cuales demandas eran determinantes y cuales no lo eran, o cómo debió ser entendido determinado problema y de qué forma darle solución. De acuerdo con esto se puede resaltar la existencia de una línea de conflicto que tiene que ver con el contenido interpretado de las necesidades, una vez que se haya politizado, dado que aquí los diferentes actores buscan influir en el diseño de las políticas.

Basándonos en Fraser (1989) las necesidades y propuestas de solución se convirtieron en el objetivo de otro tipo de discursos distinto al de los ciudadanos del común: el complejo discurso de los "expertos" o de las "políticas públicas". En consecuencia, cuando la ciudadanía logró politizar sus necesidades previamente despolitizadas, es decir, cuando consiguieron poner en debate público situaciones antes incuestionadas, entraron en el terreno de lo social espacio donde los esperaron otros tipos de lucha e intereses organizados, dedicados a formular interpretaciones hegemónicas de esas necesidades ya politizadas, es decir se encontraron con los discursos de los expertos en y alrededor del Estado.

Lo dicho hasta aquí pone de manifiesto la no redistribución del poder en proceso de construcción de la PPIA en general, y en el proceso de toma de decisiones en particular, pero sobre todo nos permitió evidenciar la poca o nula influencia de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones sobre situaciones que expresaron y que les afecta directamente. En general sobresale una debilidad en la descentralización a nivel local, en la medida que los

actores institucionales gran parte de ellos pertenecientes a la administración municipal se caracterizaron como los actores activos en la formulación de la política, disminuyendo la participación efectiva de los actores comunitarios, esto es una participación que hubiese posibilitados a estos actores tener poder y tomar decisiones.

CONCLUSIONES.

La construcción de la PPIA en el municipio de Santander de Quilichao, se caracterizó por ser un escenario de participación ascendente para los actores institucionales y, descendente para los actores comunitarios al dar prioridad a los primeros en la participación en los mecanismos de tipo decisorio.

La construcción de la PPIA contó básicamente con cuatro mecanismos de participación que caracterizamos como informativos, consultivos y decisorios de acuerdo a la forma como fueron utilizados durante el proceso, y a las técnicas o metodología empleadas, sin embargo los actores comunitarios solo tuvieron la posibilidad de hacer uso de los mecanismos de carácter consultivo e informativo, lo que no permite hablar de una descentralización en la toma de decisiones ni de distribución del poder entre la comunidad y las instituciones del Estado.

Los mecanismos utilizados por los actores comunitarios no les permitieron tener una influencia efectiva en la toma de decisiones por su carácter consultivo en la mayor parte del proceso y, la exclusión de este tipo de actor en los momentos que correspondieron a la toma de decisiones.

Los escenarios dispuestos para la participación de las comunidades fueron pocos y desarticulados, lo que provoco que su nivel de incidencia se viera reducido.

El diseño de los mecanismos y espacios de participación no estuvieron orientados a la cogestión (Estado- sociedad civil), lo que significó en opinión de algunos participantes un proceso de imposición o falta de consulta por parte de UNICEF como asistente técnico para la formulación de la PPIA.

Posiblemente los escenarios de construcción de la política pública de infancia y adolescencia, no fueron vistos como de total interés por la comunidad de Santander de Quilichao, lo que también pudo haber conducido a que su incidencia fuera reducida.

Los actores comunitarios tuvieron un nivel bajo de participación porque su rol fue el de ser objeto de consulta; estuvieron en determinados momentos de las fases de pacto inicial y formulación de la política, que no estuvieron necesariamente relacionadas con procesos

decisorios pero si con procesos consultivos e informativos; las acciones desempeñadas como los mecanismos de participación utilizados no trascendieron su carácter consultivo.

Los actores institucionales tuvieron un grado alto de participación puesto que su rol en el proceso fue el de ejercer control, pues UNICEF se dirigió a ellos para establecer el problema, tomar decisiones sobre necesidades prioritarias y establecer objetivos; además de ello participaron en los distintos momentos de las fases de pacto inicial y formulación desarrollados; integraron el grupo gestor e hicieron usos de todos los mecanismos de participación incluido los de carácter decisorio.

Teniendo en cuenta que participar implica algo más allá que emitir una opinión sobre determinada situación, no podríamos hablar de una vinculación de los actores comunitarios a todo el proceso de toma de decisiones, la exclusión de los actores comunitarios de este proceso, genera una debilidad en el establecimiento de una PPIA desde la realidad local, dada la posibilidad latente de que la autoridad en este caso la administración municipal modifique el proyecto en la medida que lo estime necesario.

En etapas finales de la formulación de la PPIA se utilizaron lenguajes de construcción que obstaculizaron que las y los ciudadanos pudieran participar en ella de manera efectiva, impidiendo su acceso a la toma de decisiones públicas.

Encontramos que los ejercicios de construcción tienen una limitación de recursos y tiempo, lo que redundo en que no se hagan procesos de forma sistemática, profunda, amplia y participativa.

Según lo manifestaron distintos actores entrevistados, la ciudadanía tras un año de los procesos de consulta ciudadana no ha tenido acceso a los resultados obtenidos y el estado actual de construcción de la política, aun cuando es central su socialización por ser los principales beneficiarios de la política.

La formulación de la PPIA en el municipio de Santander de Quilichao, estuvo orientada desde la perspectiva estructural-funcionalista, en el que la participación de los actores sociales fue un ejercicio controlado y tutelado por UNICEF como asistente técnico, y la participación se orientó desde lo político a fortalecer la democracia liberal formal de tipo representativa, esto en la medida que quienes finalmente establecieron metas, objetivo e indicadores y mayoritariamente priorizaron las necesidades manifestadas por los ciudadanos

fueron los actores institucionales, dejando la intervención de los ciudadanos y ciudadanas a propósitos consultivos.

Las políticas públicas concebidas como proceso de construcción colectiva y participativa como es el caso de la PPIA de Santander de Quilichao, deben ser abiertas a generar poder de negociación de los actores, organizados o no, que generalmente han sido excluidos de procesos de toma de decisiones en asuntos que en definitiva generaran algún tipo de transformación en sus vidas. En este sentido resaltamos la exclusión de los procesos de consulta a los NNA con capacidades especiales del municipio así como a los menores trabajadores, a quienes se restringió su derecho a expresar sus opiniones sobre situaciones que les afecta.

Consideramos que las ciudadanas y ciudadanos tienen capacidades de acción que les permite ser sujetos activos de procesos de desarrollo social y comunitario como lo son la construcción de políticas públicas. Sin embargo es necesario promover contextos participativos que les den oportunidad de desplegar sus capacidades de intervención en asuntos de interés colectivo.

Habría que cuestionarse durante procesos de carácter social como lo es la construcción de políticas públicas: ¿qué es lo que cobra mayor importancia, el producto (la definición de la política pública) o el proceso para llegar a ese producto?

PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA PARTICIPATIVAS.

Los ciudadanos y ciudadanas tienen la capacidad de crear y proponer mecanismos de participación en Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia desde sus particularidades culturales, territoriales y sociales que les permita vincularse de manera activa y directa en la construcción de objetivos comunes que significan las políticas públicas.

La apertura de mecanismos de participación que trasciendan su carácter consultivo, amplían la posibilidad a los ciudadanos de ejercer una influencia directa en la formulación de políticas públicas, y acerca más a los distintos actores a una redistribución del poder de intervención.

Para crear Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia participativas sería interesante abrir y hacer uso de diversos escenarios locales en los que se garantice la intervención de la sociedad civil en los procesos decisorios de las políticas públicas, que disminuyan la posibilidad de que se impongan políticas vistas como correctas solo por una parte de los actores participantes.

Teniendo en cuenta que políticas públicas como las dirigidas a la infancia y la adolescencia se construyen hoy desde diferentes niveles territoriales entre ellos el municipal, es interesante instaurar metodologías con perspectivas comunitarias, que permita que los resultados finales de las políticas públicas correspondan efectivamente con las demandas de la ciudadanía, las características de sus territorios y se respeten las diferencias culturales que existen al interior de las comunidades.

Es importante que se generen cambios institucionales que posibiliten la apertura de espacios de encuentro, negociación y concertación entre actores comunitarios e institucionales de Santander de Quilichao, para co-construir las políticas públicas, que den cuenta de un verdadero proceso de descentralización y fortalezca el gobierno local.

Es necesario para la formulación de políticas públicas participativas dos aspectos: por un lado la voluntad política es decir que las autoridades locales cedan espacios de decisión y poder a la ciudadanía, por otro lado el compromiso real de la comunidad y todos los actores involucrados.

El tema de la participación ciudadana en los procesos de PPIA es un elemento fundamental porque constituye un mecanismo para el empoderamiento social, de los niños, las niñas, los adolescentes y los adultos en general.

Para la formulación de una PPIA participativa en lo local, resulta fundamental tener en cuenta el contexto social, político y económico de la comunidad, lo cual implica reconocer sus particularidades en el entendimiento que las comunidades no son homogéneas, y las necesidades de los NNA también son diversas.

Es trascendental reducir los niveles de burocracia y jerarquización durante la construcción de políticas públicas en el municipio de Santander de Quilichao, e instituir una proximidad real del Estado a las ciudadanas y ciudadanos, que conlleve a un mayor reconocimiento e inclusión de la sociedad civil en este tipo de procesos sociales, teniendo en cuenta que las políticas públicas se tratan de cambios que se producirán en sus territorios y son un medio para ejercer el poder social.

Un instrumento muy útil es unificar el lenguaje utilizado en el proceso de formulación de las políticas públicas que se construyen en el municipio de Santander de Quilichao, para que este no se convierta en una limitante que ausente a los ciudadanos y ciudadanas de los procesos decisorios.

Sería útil que desde el proceso de planeación estratégica se incluya activamente a los ciudadanos, esto conduce aún más el proceso de gestión de las políticas públicas hacia la comunidad desde una visión integradora.

Hay que resaltar el efecto positivo que tiene la participación de la ciudadanía en la gestión de políticas públicas, sin pretender con ello desplazar a otros actores igualmente importantes en este proceso de carácter social, en la medida que hay una posibilidad latente de que el acceso exclusivo de uno u otro tipo de actor no garantiza una representatividad de intereses en cualquier debate decisorio.

La sociedad civil de Santander de Quilichao, debe fortalecer sus formas organizativas, de manera tal que pueda aumentar su incidencia en procesos colectivos como lo es la construcción de políticas públicas, esto es trascender de la participación simbólica a la participación efectiva.

Deben realizarse convocatorias amplias y abiertas, donde los ciudadanos puedan intervenir de forma directa en el diseño de las políticas para lograr una mayor legitimidad a

las decisiones políticas que son tomadas en los municipios en general y en Santander de Quilichao en particular donde esta convocatoria fue restringida.

BIBLIOGRAFÍA

- ¿Cómo hacer una Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Departamento o Municipio? – Guía para gobiernos territoriales. Vicepresidencia de la República Ministerio de Educación Nacional Ministerio Salud y Protección Social Departamento Nacional de Planeación Departamento Administrativo para la Prosperidad Social Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Versión 3.3 2 de febrero de 2012
- ALGUACIL, Julio. La emergencia de la participación ciudadana en el contexto de la globalización: hacia una estrategia relacional en el Gobierno de la ciudad.2004. En la participación ciudadana en grandes ciudades”. Editorial Dykinson, S. L. Madrid, España.
- BRAGER, G. y H. Specht (1973). *Community Organizing*. Nueva York: Columbia University Press.
- CALDERÓN Ibáñez, Julissa Marlene. (2011) *La participación ciudadana y su incidencia en el desarrollo local en el Municipio de San Sebastián Salitrillo*. Tesis Licenciatura, Universidad de El Salvador.
- CANTO, C. M y Castro, S. O. (2002). Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio. México.
- CARRERO Pardo, Martha del Pilar. (2007) La Política Pública de Participación del Distrito Capital como instrumento de efectividad para el ejercicio del derecho a la participación. Facultad de Ciencias Políticas Y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C.
- CARVAJAL Burbano, Arizaldo. (2005) Elementos de Investigación Social Aplicada. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo. Escuela latinoamericana de cooperación y desarrollo. Colombia.
- Colombia. Congreso de la república. Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial N° 46.446 de 8 de noviembre de 2006.
- CUNILL, G. Nuria. (1997). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.

- CHÍA García Laura. (2012). La política de primera infancia como el inicio para la construcción de equidad: evaluación ejecutiva y análisis de percepción en uno de sus proyectos en la ciudad de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.
- DUQUE, Camacho, Andrea Paola. Ramírez torres, Lina margarita. (2010) “la Adopción una medida de Protección, Garantía, y Restablecimiento de Derechos de las niñas y los niños en Colombia” facultad de ciencias Jurídicas derecho. Bogotá.
- FONT, Joan. (2012) Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. Una visión panorámica. CLAD
- FRASER, Nancy. (1991) La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. UnrulyPractices, Universidad de Minnessota.
- GODOY Carrasco, Daniel. (2012). participación social a través del análisis de redes sociales. Estudio de caso sobre la política social ejecutada en San Luis de Macul, Chile.
- GUIMARAES, Roberto. (1987) Participación Comunitaria, Estado y Desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo. Revista Interamericana de Planificación. Septiembre-Diciembre.
- IBARRA, Pedro. Manual de Sociedad Civil y Movimientos Sociales. Síntesis. Madrid. 2005.
- JARAMILLO Leonor (2007). Concepción de infancia. Revista del instituto de estudios superiores en educación. Universidad del Norte.
- JIMÉNEZ B, William Guillermo. (2007) El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Escuela Superior de Administración Pública. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá Colombia.
- LORENZANA, Escobar. Ingrid Jackeline. (2012). “Mecanismos de vinculación de la ciudadanía a la labor de control fiscal en Honduras”. Tribunal Superior de Cuentas de la Republica de Honduras (CITEC). Honduras.
- LUNA Algarra, Pierre. (2010). Participación Ciudadana de lo Consultivo a lo Resolutivo. Bogotá
- Mesa Nacional de Infancia y Adolescencia. Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo de Niños, Niñas y Adolescentes en departamentos y municipios. 2011.

- OLSON. Mancur, (2007). La lógica de la acción colectiva. En diez texto básicos de ciencia política. Editorial Ariel. Barcelona. España.
- PALZA, Escobedo, Seimer. (2009) Estudio de base. Efecto de la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas de salud y económicas. CIES - Observatorio de la Salud. Proyecto de Cooperación con la Embajada Belga: Línea de Apoyo Financiamiento directo a la Sociedad Civil. Perú.
- PASTOR Seller, E. (2011) Sostenibilidad, impacto y eficacia de los servicios sociales municipales mediante la democratización e implicación de la iniciativa social. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.
- RENGIFO, Grau, M Olaya. (2009) La influencia de la participación ciudadana en las políticas públicas: El caso de la Política Habitacional Chilena entre los años 2000 y 2009. Facultad de sociología y ciencias políticas. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- RICOEUR, P (1984) La metáfora viva. , Buenos Aires Editorial Megápolis.
- ROSSEL, Céspedes, Néida y otros. (2013). Participación Ciudadana, Políticas Públicas y Educación en América Latina y Ecuador.
- ROTH Deubel, André-Noel. (2002) Políticas Publicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá.
- ROTH Deubel, André-Noel. (2006). Discurso sin compromiso. La Política de Derechos Humanos en Colombia. Ediciones Aurora. Bogotá.
- RUEDA Rodríguez, Bibiana Marcela. (2012) “La participación ciudadana en Bogotá, 2005-2010”. Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.
- RUIZ, Martínez. Rosa. (2010) La Participación Ciudadana en el Proceso de Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010 en Santo Tomas Tamazulapan, Miahuatlán, Oaxaca.
- SABECEDO, J (1996) *Psicología Política* Síntesis, Madrid – España
- SCHNEIDER, Cecilia. (2007) la participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de buenos aires y Barcelona. Doctorado

- en Teoría Política y Social. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra. Tesis Doctoral. Barcelona.
- SOTELO Barrios, Víctor Andrés. (2010) 'El Plan de Gestión Ambiental de Bogotá y los Dilemas de la Participación Ciudadana'. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Bogotá. D.C.
- TAPELLA. Esteban (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- VARGAS Velásquez, (1994) Alejo. Participación Social y Democracia: El papel de la Personería. Bogotá D.C.: Procuraduría General de la Nación.
- VARGAS Velásquez, Alejo. (1994) Democracia Formal y Real, Participación y Democracia en Colombia. Bogotá.
- VARGAS Velásquez, Alejo. (1994).Laberintos de la Descentralización. Edición Príncipe. Santafé de Bogotá.
- VELÁZQUEZ Fabio y González Esperanza (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación corona. Bogotá. Colombia.
- VILLARREAL Martínez, María Teresa. (2009) Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político. México.
- VILLAVICENCIO, Susana. Ciudadanía y ciudad: acerca del derecho a tener derechos. Hotomb/a Intencional. 2007, Bogotá.
- VIZCAÍNO Pulido Jaime Rafael, Ramírez Suárez Yenny carolina, Cuéllar García Julián (2010). LA POLITICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA: Algunas consideraciones en torno a su financiamiento e implementación. Fundación Centro De Estudios Escuela Para El Desarrollo. Instituto De Desarrollo E Innovación Educativa – IDIE – Primera Infancia Y Derechos De La Niñez. Organización De Estados Iberoamericanos Para La Educación, La Ciencia Y La Cultura – OEI.

ANEXO N° 1

ACTORES CLAVE DEL PROCESO INVESTIGATIVO

CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DE LOS ACTORES CLAVE DEL PROCESO INVESTIGATIVO					
ACTOR	TIPO DE ACTOR	ZONA	NIVEL EDUCATIVO	ORGANIZACION	RELEVANCIA
Henry Terranova. Secretario de Salud Municipal	Institucional	Urbana	Universitaria.	Alcaldía Municipal.	Es uno de los actores institucionales, más visibles en el proceso de construcción, y el enlace entre UNICEF y el Municipio.
Zenardo Trujillo. Secretario de Desarrollo Municipal	Institucional	Urbana	Universitaria	Alcaldía Municipal.	Es uno de los actores institucionales, más visibles en el proceso de construcción y uno de los principales encargados para el seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal.
Elvia Gironza Trabajadora Social Comisaria de Familia Municipal	Institucional	Urbana	Universitaria	Alcaldía Municipal.	Hace parte de los actores más visibles dentro del proceso de construcción como representante de la Secretaria de Gobierno Municipal.
Germán Fonseca Consultor en Unicef Colombia	Institucional	Urbana	Universitaria	UNICEF	Como consultor general de UNICEF y representante de la misma en el Municipio encargado de orientar los diversos consultores de este programa en el Norte del Cauca, puede brindar información en torno a las metodologías, herramientas, mecanismos de participación y proceso de toma de decisiones en la construcción de la política de infancia y adolescencia en el municipio de Santander de Quilichao.
Mauricio Hurtado.	Comunitario	Urbana	Técnica	Funquidivisa.	Este líder comunitario como representante de la Comunidad LGTBI ha estado presente en cada una de las fases de construcción de la política pública de infancia y adolescencia hasta el momento desarrolladas en el municipio.
Magali Vargas	Comunitario	Urbana	Universitaria.	ACIN	Esta lideresa comunitaria como representante de la población indígena, ha estado presente en algunas de las fases de construcción de la política pública de infancia y adolescencia hasta el momento desarrolladas en el municipio, lo que permitirá la indagación de razones de escasa o esporádica participación de

					algunos ciudadanos y ciudadanas, no solo urbana sino además rural.
Rocío Martínez	Comunitario	Urbana	Secundaria	Acción Social.	Esta lideresa comunitaria como representante de las madres líderes, ha estado presente en diferentes momentos de la construcción de la política pública de infancia y adolescencia hasta el momento desarrolladas en el municipio.
Magnolia Morales	Comunitario	Rural	Secundaria	Acción Social.	Esta lideresa comunitaria como representante de Acción Social de la vereda de dominguillo, ha estado presente en diferentes momentos de la construcción de la política pública de infancia y adolescencia hasta el momento desarrolladas en el municipio.
Liliana Pabón Villa.	Comunitario	Urbana	Universitaria.	Población con capacidades especiales.	Esta líder comunitaria como representante de la población con capacidades especiales, ha estado presente en algunas de las fases de construcción de la política pública de infancia y adolescencia hasta el momento desarrolladas en el municipio, lo que permitirá la indagación de razones de escasa o esporádica participación de algunos ciudadanos y ciudadanas.
Juan M Racines Estudiante.	Comunitario	Rural	Secundaria.	I.E Francisco José de Caldas.	Este adolescente hizo parte del proceso de consulta ciudadana realizado en las instituciones educativas.
Leydi Valeria Mejía. Estudiante	Comunitario	Urbana	primaria	I.E Francisco José de Caldas.	Esta niña hizo parte del proceso de consulta ciudadana realizado en las instituciones educativas.
Valeria V Prieto. Estudiante	Comunitario	Urbana	Primaria	I.E Francisco José de Caldas.	Esta hizo parte del proceso de consulta ciudadana realizado en las instituciones educativas.

ANEXO N° 2

UNIVERSIDAD DEL VALLE FACULTAD DE HUMANIDADES ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO Guía de entrevista a actores involucrados en la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia
Objetivo: Efectuar un análisis sobre la experiencia de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del el Municipio de Santander de Quilichao.
Actores comunitarios.
1. Nombre y apellidos. 2. Etnia. 3. Nivel educativo. 4. Organización de la que hace parte. 5. Actividad que desempeña. 6. Tiempo de residencia en el municipio.
ACTORES INVOLUCRADOS 7. ¿Hace cuánto tiempo participa usted del proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia? 8. ¿Qué lo motivó a ser parte de este proceso? 9. ¿Qué actividades realizó durante la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia? 10. ¿Cuáles fueron sus objetivos durante la participación en el proceso?
MECANISMOS DE PARTICIPACION 11. ¿En su opinión, qué es la participación? 12. ¿Por qué medio se enteró usted para participar en este proceso? 13. ¿A través de qué mecanismos ha participado para aportar en la construcción de la PPIA del municipio? 14. ¿Cómo valora esos mecanismos de participación dispuestos para la construcción de la PPIA del municipio? ¿fueron pertinentes?

15. ¿Cómo complementaria usted esos mecanismos de participación dispuestos para la construcción de la PPIA del municipio?
16. ¿En qué espacios considera que su opinión fue retomada?
17. ¿Cómo fueron los escenarios de participación dispuestos para la construcción de la PPIA del municipio?
18. ¿Cómo complementaria usted esos espacios de participación dispuestos para la construcción de la PPIA del municipio?

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

19. ¿Cómo ha sido su participación en la toma de decisiones durante el proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia?
20. ¿se ha sentido integrado en el proceso de toma de decisiones? ¿por qué?
21. ¿en su opinión que es una política pública y cuál es el papel de los ciudadanos en su construcción?

ANEXO N° 3

UNIVERSIDAD DEL VALLE FACULTAD DE HUMANIDADES ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO Guía de entrevista a actores involucrados en la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia
Objetivo: Efectuar un análisis sobre la experiencia de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del el Municipio de Santander de Quilichao.
Actores institucionales.
1. Nombre y apellidos. 2. Etnia. 3. Nivel educativo. 4. Organización de la que hace parte. 5. Actividad que desempeña. 6. Tiempo de residencia en el municipio.
ACTORES INVOLUCRADOS 7. ¿Qué entiende usted por participación? 8. ¿Hace cuánto tiempo participa usted del proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia? 9. ¿Qué lo motivó a ser parte de este proceso? 10. ¿En qué consistió su papel durante la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia? 11. ¿Cuántas personas han participado del proceso de construcción de la PPIA en el municipio? 12. ¿Qué tipo de actores, están siendo involucrados en la construcción de la política pública de infancia y adolescencia? 13. ¿Cuáles son las características de los distintos actores que están siendo involucrados en la construcción de la política pública de infancia y adolescencia?

14. ¿Cómo se sustenta la representatividad de los intereses y necesidades los ciudadanos en el proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia?
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN 15. ¿Qué formas de participación fueron dispuestos para la construcción de la política pública de infancia y adolescencia? 16. ¿En qué consistió cada uno de esas formas de participación? 17. ¿Cómo complementaria esas formas de participación? 18. ¿Cómo describe los espacios de participación durante el proceso? 19. ¿Qué otros tipos de espacios se habrían podido plantear para mejorar esa participación? 20. ¿Se cumplió las expectativas en el tema de participación de los ciudadanos y ciudadanas? 21. Evidenciamos en algunos espacios escasa participación de ciudadanas y ciudadanos durante el proceso ¿a qué cree que se debe esa situación? 22. ¿En qué espacios pudieron participar los ciudadanos y ciudadanas?
PROCESO DE TOMA DE DECISIONES 23. ¿De qué manera se toman las decisiones frente a la priorización y solución de las necesidades manifestadas por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios consultivos? 24. ¿Qué actores han participado en el proceso de toma de decisiones? 25. ¿Cuál ha sido el papel de las y los ciudadanos en este proceso? 26. ¿Cual fue el papel de las instituciones públicas, privadas y ONG en el proceso? 27. ¿Desde su punto de vista de que forma ha participado en la toma de decisiones durante el proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia? 28. ¿En su opinión que es una política pública y como participa la sociedad civil en su construcción? 29. ¿Desde su punto de vista que hace que una política pública se denomine pública? 30. ¿Qué factores facilitaron u obstaculizaron el proceso de construcción de la política pública de Infancia y Adolescencia en el Municipio?

ANEXO N° 4

UNIVERSIDAD DEL VALLE FACULTAD DE HUMANIDADES ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO Guía de entrevista a actores involucrados en la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia
Objetivo: Efectuar un análisis sobre la experiencia de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del el Municipio de Santander de Quilichao.
Equipo Técnicos- UNICEF
1. Nombre y apellidos. 2. Etnia. 3. Nivel educativo. 4. Organización de la que hace parte. 5. Actividad que desempeña.
ACTORES INVOLUCRADOS 6. ¿Hace cuánto tiempo participa usted del proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia? 7. ¿Que lo llevo a hacer parte de este proceso? 8. ¿En qué consistió su papel durante la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia? 9. ¿Cuántas personas han participado del proceso de construcción de la PPIA en el municipio? 10. ¿Qué tipo de actores, están siendo involucrados en la construcción de la política pública de infancia y adolescencia? 11. ¿Cuáles son las características de los distintos actores que están siendo involucrados en la construcción de la política pública de infancia y adolescencia? 12. ¿Cómo se sustenta la representatividad de los intereses y necesidades los ciudadanos en el proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia?

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

13. ¿Cuál es la concepción de participación que se tiene dentro del proceso?
14. ¿Existe algún modelo de participación que guíe el proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia? De ser así ¿en qué consiste?
15. ¿Qué tipo de recursos fueron dispuestos para generar o posibilitar un proceso participativo?
16. ¿Cuáles son los mecanismos de participación dispuestos para la construcción de la política pública de infancia y adolescencia?
17. ¿En qué consiste cada mecanismo de participación utilizado para la construcción de la política pública de infancia y adolescencia?
18. ¿Cómo complementaria esos mecanismos de participación?
19. ¿Cómo describe los espacios de participación durante el proceso?
20. ¿En qué espacios pudieron participar los ciudadanos y ciudadanas?
21. Evidenciamos en algunos espacios escasa participación de ciudadanas y ciudadanos durante el proceso ¿a qué cree que se debe esa situación?
22. ¿Qué otros tipos de espacios se habrían podido plantear para mejorar esa participación?
23. ¿Se cumplió las expectativas de participación de los ciudadanos y ciudadanas?
24. ¿Cómo contribuyen esos mecanismos de participación a legitimar la política pública de infancia y adolescencia en el municipio?
25. ¿En qué consiste la metodología desarrollada o implementada para lograr construir la política pública de infancia y adolescencia (Implica los pasos y como se ubica encada paso al ciudadano)?

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

26. Describa ejemplos en los que los ciudadanos tomaron decisiones frente a la priorización y solución de las necesidades manifestadas por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios consultivos.
27. ¿Cómo se da la toma de decisiones en cada una de los momentos del proceso de construcción de la PPIA?
28. ¿Qué actores han participado en el proceso de toma de decisiones?
29. ¿Cuál ha sido el papel de las y los ciudadanos en este proceso?

30. ¿Cuál ha sido el papel de las instituciones públicas, privadas y ONG en el proceso?
31. ¿Desde su punto de vista de que forma ha participado usted en la toma de decisiones durante el proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia?
32. ¿en su opinión que es una política pública y como participa la sociedad civil en su construcción?
33. ¿Desde su punto de vista que hace que una política pública se denomine pública?
34. ¿Qué factores facilitaron u obstaculizaron el proceso de construcción de la política pública de Infancia y Adolescencia en el Municipio?

ANEXO N° 5

UNIVERSIDAD DEL VALLE FACULTAD DE HUMANIDADES ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO Guía de entrevista a actores involucrados en la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia
Objetivo: Efectuar un análisis sobre la experiencia de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del el Municipio de Santander de Quilichao.
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.
1. . Nombre y apellidos. 2. Edad 3. Etnia. 4. Nivel educativo. 5. institución educativa. 6. Tiempo de residencia en el municipio. 7. Lugar de residencia.
ACTORES INVOLUCRADOS 8. ¿Qué entiendes por política pública para los niños, niñas y adolescentes? 9. ¿Quiénes dirigían las actividades? ¿Qué otras personas recuerdas que habían? 10. ¿Qué lo motivó a ser parte de este proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia? 11. ¿qué expectativas tenías frente al proceso?
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN 12. ¿En su opinión, qué significa la participación? 13. ¿A través de qué medios conoció que existía la política pública? 14. ¿Qué actividades realizó durante la construcción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia? 15. ¿Cómo fueron esas actividades? 16. ¿Qué temas se trabajaron?

17. ¿Cómo mejorarías esas actividades de participación?
18. ¿en muchos espacios se hablaban de los sueños de los NNA, como hiciste para hablar de esos sueños?
19. ¿Qué tantos NNA habían?
20. ¿De qué lugares eran?
21. ¿Dónde se realizaban las actividades?
22. ¿por ejemplo en qué casos considera que sus ideas fueron tenidas en cuenta?
23. ¿Cómo fueron los talleres en los que estuviste para participación durante la construcción de la PPIA del municipio?
24. ¿cómo mejorarías usted esos lugares y donde se desarrollaron los talleres en los que pudieron participar los NNA durante la construcción de la PPIA del municipio?
25. ¿Cómo podrían vincular a más jóvenes y niños?
26. ¿Cómo te sentiste participando en esas actividades?
27. ¿Luego de estar en ese taller, te enviaron alguna información?
28. ¿Sabes en este momento que ocurrió con la política pública?

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

29. ¿crees que tus aportes fueron tenidos en cuenta?
30. ¿las propuestas aportadas por los NNA fueron analizadas, discutidas?
31. ¿Qué recomendarías para que pudieran participar los NNA en la construcción de esta política?