

**ANÁLISIS DEL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y
ADOLESCENCIA EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE**

DANIELA FORONDA VALENCIA

MARÍA EDIT DÍAZ PÉREZ



UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

SEDE ZARZAL

2016

**ANÁLISIS DEL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y
ADOLESCENCIA EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE**

TRABAJO DE GRADO EN LA MODALIDAD DE MONOGRAFIA

DANIELA FORONDA

MARÍA EDIT DÍAZ PÉREZ

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Trabajadora
social**

Directora: ANA CECILIA SUAREZ

Socióloga



UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

SEDE ZARZAL

2016

AGRADECIMIENTOS

Enormemente agradecidas con nuestras familias por el apoyo incondicional, por fortalecer nuestros corazones y por haber puesto en nuestro camino personas que fueron soporte y compañía durante este proceso de formación académica y personal, de ser así no hubiese sido posible alcanzar esta meta.

Un agradecimiento especial a nuestros directores de trabajo de grado Fanor Julián Solano y Ana Cecilia Suarez quienes compartieron con nosotras sus conocimiento, inteligencia, paciencia y dedicación para iniciar y culminar este proceso de investigación.

Agradecemos a todos nuestros maestros quienes hicieron parte de este proceso, por brindarnos sus conocimientos y formarnos como profesionales, a todos Infinitas Gracias.

Contenido

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I	11
1. ASPECTOS GENERALES	11
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1.2 JUSTIFICACIÓN.....	15
1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	18
CAPÍTULO II	20
2. ESTADO DEL ARTE	20
CAPÍTULO III	34
3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	34
3.1 TIPO DE ESTUDIO.....	34
3.2 MÉTODO DE ESTUDIO	34
3.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	35
3.4 SELECCIÓN DE LOS INFORMANTES.....	35
3.5 CRITERIOS DE INCLUSIÓN.....	36
3.6 CATEGORÍA DE ANÁLISIS E INSTRUMENTO.....	37
3.7 MOMENTOS DEL PROCESO INVESTIGATIVO	37
3.8 RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	37
3.9 TRABAJO DE CAMPO ACERCAMIENTO A LOS ACTORES.....	39
CAPÍTULO IV	42
4. UN PASO HACIA EL RECONOCIMIENTO DEL CONTEXTO	42
4.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA	42
4.2 CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE.....	43
4.3 CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE.....	49
4.4 ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE.....	51
CAPÍTULO V	53
5. AMPLIACIÓN DEL HORIZONTE DE ESTUDIO	53
5.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO	53
5.2 POLÍTICA PÚBLICA	58
5.3 CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	66
5.4 ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL	76

CAPÍTULO VI	78
6. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	78
6.1 PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS	78
6.2 PROCESO DE FORMULACIÓN DE SOLUCIONES O ACCIONES	88
6.3 PROCESO DE TOMA DE DECISIONES	96
6.4 CONSISTENCIA INTERNA DE POLÍTICA PÚBLICA.....	101
CAPITULO VII	112
7. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.....	112
7.1 CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFÍA.....	115
ANEXOS	122

INTRODUCCIÓN

La Constitución política de Colombia acoge la figura de Estado Social de Derecho, con el fin de promover los derechos de todos los ciudadanos y garantizar que los entes encargados de la dirección del Estado hagan cumplir la constitución, brindando las mismas oportunidades para todos bajo el principio de equidad. El Estado social de derecho ofrece las garantías constitucionales para que cuando se trasgreda sus propósitos, los ciudadanos por medio de mecanismos constitucionales puedan ejercer y hacer valer sus derechos. Tiene como marco de referencia el respeto hacia los derechos humanos y el cumplimiento de los principios gubernamentales.

El Estado social de derecho unifica el concepto de SOCIAL y de DERECHO, y refunda su relación con la sociedad a través de las políticas públicas como medio para garantizar y proteger la dignidad humana. Es el resultado de un pacto constitucional que refleja distintos intereses y pretende buscar un equilibrio y superar el enfrentamiento permanente entre Estado y sociedad.

Al respecto Delgado (2013), expresa que surge así el problema entre la realidad y la idealidad de las normas jurídicas con que se manifiesta el Estado social de derecho, en otros términos, nace la compleja relación entre el ser y el deber ser del Estado, que se presenta en las promesas constitucionales y la imposibilidad política, económica, cultural y social de su abordaje.

Desde Dubnick (1983), una política pública existe en la medida en que las instituciones del Estado se apropien de forma general o parcial para lograr objetivos bien sea deseables o

necesarios, a través de un proceso encaminado a transformar lo que se percibe como estado problemático. En este orden de ideas, la política pública es definida como:

Ese conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y 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. (Roth, 2009, pp. 27-28)

Las políticas públicas son una respuesta del régimen político frente a una situación determinada que ha sido percibida por la sociedad como problema, su que-hacer está íntimamente ligado a la actividad del Estado que implica una toma de decisiones y preliminarmente un proceso de análisis.

Las investigaciones sobre políticas públicas han venido trabajando alrededor de dos vertientes analíticas: “el estudio del proceso de construcción” y “el estudio en el proceso de construcción”.

El presente proyecto de investigación se enmarcó en el estudio del proceso de construcción, retomando a Delgado (2002) el proceso de construcción se ocupa de la descripción, clarificación y explicación a través del cual un gobierno formula e implementa decisiones, en otras palabras, el análisis de la política pública responde a preguntas del cómo y el por qué un problema capta la atención de un gobierno, el cómo se inscribe dentro de la agenda pública y cómo se concretan los problemas que requieren intervención. El cómo y por qué determinan unas acciones en vez de otras.

De acuerdo con lo anterior, el presente trabajo da cuenta de un proceso de investigación enfocado en el estudio de la política pública de infancia y adolescencia en el municipio de La Unión Valle. En el mismo, se hace un análisis basado en el ciclo de la política pública, a partir de las tres primeras fases de construcción: identificación del problema, identificación de soluciones o acciones y toma de decisiones. Desde los postulados de Roth (2009), el análisis de la política pública a través del policy cycle permite la delimitación del objeto de análisis, en tanto se propone como una sucesión de secuencias lógicas que representan a la política con sus distintos escenarios y actores.

Para ello, el método que rigió la presente investigación fue el cualitativo que desde Blasco y Pérez (2007) se define como la investigación que busca analizar y comprender el proceso de elaboración de la política pública a partir de la voz de los implicados, es decir, realiza una interpelación sujeto-sujeto con los actores (políticos, sociales, económicos) por medio de un ejercicio dialógico.

El estudio se apoyó en el análisis documental y entrevistas semiestructuradas, en donde se identificó las tres primeras fases del proceso de construcción de la política pública, es decir, se indagó sobre el proceso de formulación de dicha política en procura de describir la identificación de problemas, proceso de formulación de soluciones o acciones, proceso de toma de decisiones y evaluación de la consistencia interna de política pública.

La política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle fue elaborada por la Alcaldía Municipal de La Unión Valle (Secretaría de Desarrollo y Bienestar Social) y por la consultora internacional de proyectos – CIDEP SAS (Carlos

Arturo Rodríguez Ossa -Director de Proyectos CIDEP – SAS y Gloria Patricia Gómez Tamayo - Consultora Asociada CIDEP – SAS).

La política pública de infancia y adolescencia es el resultado de un proceso de investigación (diagnóstico situacional de infancia y adolescencia del municipio de La Unión) llevado a cabo en el periodo 2.010 – 2.011. Se realizó con el acopio de información que suministraban las diferentes instituciones, análisis de datos cuantitativos, consultas con actores institucionales, priorización de problemáticas, construcción de indicadores y definición de lineamientos orientadores del diseño, ejecución y seguimiento de acciones concretas que respondieron a las realidades y necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes del municipio de la Unión Valle.

La investigación “Análisis del ciclo de la política pública de infancia y adolescencia en el municipio de La Unión Valle” consta de seis capítulos en su desarrollo. En el primero de ellos se plantean los aspectos generales de la investigación y se presenta el planteamiento del problema, justificación ¿Por qué? y ¿Para qué? abordar esta temática, la formulación o pregunta de investigación y finalmente la exposición de los objetivos generales y específicos que guiaron este proceso de investigación.

El segundo capítulo corresponde al estado del arte, donde se registran las investigaciones concernientes al estudio de las políticas públicas.

El tercer capítulo, se compone de la Estrategia metodológica, donde se describe el tipo de estudio, el método de investigación, técnicas de recolección de información, selección de informantes, criterios de inclusión y categoría de análisis e instrumentos.

El cuarto capítulo, lo estructura el marco contextual denominado “Un paso hacia el reconocimiento del contexto” en el que puntualizan las características socio demográficas de la población del municipio de La Unión Valle. Allí se destacan aquellos aspectos relacionados de una forma más directa con el proceso investigativo.

El quinto capítulo, es el marco teórico designado como “Ampliación del horizonte de estudio”, este apartado conceptual fue la base para la interpretación y análisis adecuado de los datos; se compone de la definición e interpretación de conceptos como Estado Social de Derecho, política pública, ciclo de la política pública y enfoque Neoinstitucional.

El sexto capítulo, es el resultado analítico de la información, el encuentro teórico-práctico que consolida los hallazgos del estudio; este capítulo se subdivide en cuatro puntos a saber. El primero de ellos es el proceso de identificación del problema; el segundo es el proceso de identificación de soluciones o acciones; el tercero es el proceso de toma de decisiones y finalmente el cuarto es la consistencia interna de la política pública.

El séptimo capítulo, se compone de las conclusiones; en este espacio se condensan los resultados más relevantes de los hallazgos y su respectivo análisis.

CAPÍTULO I

1. ASPECTOS GENERALES

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el municipio de la Unión Valle las distintas administraciones municipales, en los últimos años, venían trabajando programas y proyectos referentes a las problemáticas que aquejan a la niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia articuladas a las políticas nacionales.

En este sentido, las problemáticas de niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia del municipio de La Unión Valle, no se lograban articular bajo proyectos o programas desde una política local a falta de voluntad política o insuficiente inversión pública.

Cabe agregar, el Artículo 207 de la Ley 1098 de 2006, ordena que en todos los departamentos y municipios debe existir y sesionar el Consejo de Política Social (CPS) presidido por el Gobernador y el Alcalde, su responsabilidad se remite a la articulación entre entidades nacionales y territoriales, dicho consejo debe contar con la participación de la sociedad civil organizada y deberán conformar su propio reglamento; los Consejos de Política Social deberán seccionar mínimamente cuatro veces al año y rendir informes periódicos en este caso al Concejo Municipal.

En el Consejo de Política Social debe participar el Alcalde y los diferentes secretarios del despacho, en especial el (a) secretario(a) de desarrollo social, puesto que, es a quien le corresponde la articulación del proceso para ponerlo en marcha.

El municipio de La Unión Valle tardó en el proceso de conformación del CPS, dificultando los procesos de operatividad en relación a la construcción y consolidación de la política pública que acogiera a las poblaciones de infancia y adolescencia a nivel local.

Después de un largo proceso, el CPS se formó por orden de ICBF, contraloría y procuraduría de infancia y adolescencia haciendo que la administración actual se sintiera obligada por la ley a formular la política pública de infancia y adolescencia.

En consecuencia, el Consejo de Política Social en el municipio de La Unión Valle conformó mesas técnicas dirigidas por cada secretario (a), para que dieran cuenta del tema correspondiente a su despacho, asumiendo que las problemáticas de la niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia generan una transversalidad en el proceso de formulación de la política pública.

De esta forma, se realizó el diagnóstico situacional que fue insumo importante en el aporte de datos más precisos de las problemáticas que presentan estas poblaciones. En efecto, la Administración Municipal contrató a los consultores “Fundación Logic Proyectos Estratégicos Consultora Internacional de Proyectos”, para la construcción del diagnóstico situacional y a la “Consultora Internacional de Proyectos CIDEP SAS” para la construcción de la política pública de infancia y adolescencia.

Por tanto, este trabajo buscó reflexionar sobre algunas discusiones que surgieron en el proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia, en el marco de los cambios de pensamiento y de responsabilidades del Estado para con los niños, niñas y adolescentes contenidos en el Código de Infancia y Adolescencia Ley 1098 del 2006 y en el mismo documento de la política pública. Con base en ello, se analiza el proceso de

construcción de la política pública. De acuerdo con los planteamientos de Aguilar retomado por Crespo (2008), el análisis de la política pública es:

Una disciplina o profesión que posee los métodos analíticos apropiados para mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones de gobierno y asegurar así su causalidad, la eficacia social y la eficiencia económica, se centra en el proceso decisorio del gobierno y puede cuestionar numerosas decisiones por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente (información imperfecta, análisis económico deficiente, supuestos causales inciertos) (p.5).

Desde los postulados de Guerrero, Fernández, Álvarez y Vargas (1991), se analiza en la política pública una serie de elementos que inciden en el proceso de construcción de la misma. El primer elemento a tener en cuenta es el contexto específico en que se desarrolla la política pública por medio de aspectos económicos, políticos y culturales. El segundo elemento a saber, es que las políticas públicas se encuentran permeadas por el régimen político existente que establece el despliegue de los actores implicados (políticos, sociales, económicos), respecto al problema que se pretende abordar.

Cabe decir que, el estudio de las políticas públicas lo establece el proceso de construcción de la misma donde se conciben unos principios que determinan el hacer; los principios implican conocer las particularidades del contexto, el régimen político que las condiciona y la movilización de los sujetos involucrados en aras de resolver un problema específico.

Sin embargo, para Delgado (2002) el proceso de construcción de la política es tarea compleja, dado que, exige plantearse conceptual e instrumentalmente cómo se pueden generar transformaciones en las acciones públicas y en la misma sociedad, lo que quiere

decir que el estudio de la política pública para el caso que aquí compete, contempla una serie de retos en la incidencia que se puede gestar en el poder político local y en la población.

Después de explorar algunos enfoques, para este estudio se retomó “el policy cycle” de Jones (1970) el cual según Roth (2009), es una herramienta que permite el análisis fundamentado en los ciclos y facilita la delimitación del objeto del mismo.

Este trabajo investigativo se centró en analizar la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión Valle en su etapa de construcción considerando tres fases del policy cycle de Jones (1970), identificación del problema, formulación de soluciones o acciones y toma de decisiones. Se retomaron las tres primeras etapas de construcción de la política pública ya que fue aprobada a finales del año 2014, por ende, aún no había información para analizar respecto a su aplicación y apreciación de resultados. De acuerdo con Roth (2009), el análisis de la política pública a través del policy cycle permite la delimitación del objeto de análisis, en tanto se propone como una sucesión de secuencias lógicas que representan a la política con sus distintos escenarios y actores.

En relación con los planteamientos anteriores, el presente trabajo de investigación se orientó por la siguiente pregunta ¿Cómo fue el ciclo de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle?

1.2 JUSTIFICACIÓN

Las investigaciones sobre políticas públicas han venido trabajando alrededor de dos vertientes analíticas: “el estudio del proceso de construcción” y “el estudio en el proceso de construcción”.

El presente trabajo se enmarca en el estudio del proceso de construcción, retomando a Delgado (2002) el proceso de construcción se ocupa de la descripción, clarificación y explicación a través del cual un gobierno formula o implementa decisiones, en otras palabras, el análisis de la política pública responde a preguntas del cómo y el por qué un problema captó la atención de un gobierno, el cómo se inscribió dentro de la agenda pública y cómo se concretaron los problemas que requerían intervención. El cómo y por qué determinaron unas acciones en vez de otras.

A partir de la primera vertiente, se pretende ampliar y enriquecer el conocimiento en términos del proceso decisorio de las políticas públicas que implican el cómo y el porqué de las acciones que realizaron los gobiernos a nivel local. De este modo, la presente investigación contribuyó al conocimiento sobre los procesos de construcción de las políticas públicas en Colombia en el marco de las transformaciones jurídicas desde una experiencia local específica.

El análisis de la política pública de Infancia y Adolescencia del municipio de La Unión Valle, aportó conocimiento sobre la forma como los gobernantes han tomado las decisiones para direccionar el tema de infancia y adolescencia.

Hechas las consideraciones anteriores, el análisis de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia

vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle para el caso que aquí compete presentó dos actores: las instituciones que trabajan con el tema (Alcaldía Municipal, Comisaria de Familia, Instituciones Educativas, ICBF, Policía de Infancia, entre otros), y los profesionales en Trabajo Social.

En este sentido, a continuación se plantea la pertinencia e importancia de la misma en función de cada actor.

En lo concerniente a las instituciones (Alcaldía municipal, comisaria de familia, instituciones educativas, ICBF, policía de infancia, entre otros), encargadas de trabajar con la población de niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia en el municipio de la Unión Valle, fue relevante esta investigación porque permitió tener un mejor entendimiento de la forma cómo están siendo abordadas las situaciones problema de dichas poblaciones, al mismo tiempo se pudo evidenciar el compromiso de las instituciones como ente garante de derechos.

Por medio de esta investigación, se realizó un acercamiento al papel que cumplen las instituciones para atender la demanda actual del municipio de La Unión Valle respecto a las necesidades que envuelven la vida de la niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia, en este sentido permitió reafirmar el rol que deben asumir las mismas dentro de los procesos en pro de la solución de las problemáticas puesto que son los encargados legítimos.

Para Trabajo Social, fue importante el análisis de la política pública a través del proceso de formulación de la misma, porque reafirmó el lugar de agente de cambio que se plantea desde la ética profesional en aras de contribuir al mejoramiento de la calidad y condiciones

de vida de la sociedad, en este caso la niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia. Además, permitió dar a conocer las falencias y retos de la intervención gubernamental.

En este orden de ideas, para Trabajo Social fue la oportunidad de llevar a cabo su quehacer profesional desde un campo transversal que es la investigación, a partir de nuevas estrategias de estudio para el abordaje de realidades dinámicas y complejas que se crean y recrean en nuestro contexto, dejando en claro que el aporte no sólo se limitó a lo metodológico y/o teórico, sino que trascendió a ejercicios de intervención más coherentes en relación con las necesidades de los contextos locales, es decir, ante esta situación tan particular el profesional de trabajo social estuvo orientado a develar el deber ser de las instituciones como entes garantes de derecho a través de las políticas públicas como herramienta de transformación.

Lo cual permitió un acercamiento a la dimensión institucional desde las particularidades y singularidades propias del contexto, por medio de sus rutas de intervención o de acompañamiento a las problemáticas que envuelven los procesos de elaboración de políticas públicas en el municipio, en efecto, esta investigación construyó información del municipio de La Unión Valle que hasta ahora no existía, brindando la posibilidad de abordar aspectos novedosos en cuanto a la construcción de políticas públicas y la actuación institucional.

Al contemplar las acciones gubernamentales respecto a la formulación de la política pública de infancia y adolescencia a través de las voces de los implicados, brindó la posibilidad de describir y analizar propositivamente la intervención actual y su priorización en la agenda pública

1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo fue el ciclo de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando del municipio de la Unión Valle?

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el ciclo de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Describir el proceso de identificación de problemas de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle.

Analizar el proceso de formulación de soluciones o acciones de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle.

Analizar el proceso de toma de decisiones en el marco de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle.

Evaluar la consistencia interna de política pública de infancia y adolescencia
“Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos
consolidando” del municipio de la Unión Valle.

CAPÍTULO II

2. ESTADO DEL ARTE

El campo de estudio de políticas públicas adquiere una importancia creciente en los procesos de modernización de la gestión del Estado en aras de contrarrestar la dicotomía con la sociedad. A su vez, las políticas públicas son parte fundamental del quehacer del gobierno en lo que concierne al diseño, gestión y evaluación de las mismas.

Por tanto, se intenta en el presente rastreo bibliográfico hacer un sucinto recuento de la gran variedad de estudios relacionados con el origen de las políticas públicas; conceptos de política pública; proceso de formulación de política pública; estudio de política pública; análisis de política pública; modelos de análisis de política; consideraciones críticas al modelo de análisis.

Origen de las políticas públicas

Alvares (1982), Carrillo (1991), Ruiz (2011), plantean que las políticas públicas tienen origen en el derecho social y surgen para dar respuesta a los conflictos y demandas de la sociedad, es el resultado de un pacto constitucional que refleja distintos intereses y pretende buscar un equilibrio y superar el enfrentamiento permanente entre Estado y sociedad, es decir, que las políticas públicas emergen como un instrumento de intervención del Estado que parte del respeto hacia los derechos a través de las políticas públicas como medio para garantizar y proteger la dignidad humana.

Para Borda (2007), Urteaga (2012), Delgado (2013) las políticas públicas surgen del Estado Social de Derecho con el propósito de fortalecer los derechos sociales y garantizar los derechos humanos, generar condiciones de vida óptimas para el ejercicio de la

ciudadanía, ya que los gobernantes reconocen a los sujetos como agentes participativos en la construcción de sociedad.

En otras palabras, las políticas públicas permiten no solo entrelazar reflexiones frente al cumplimiento de las garantías constitucionales, sino que reconoce el ejercicio de los derechos como una potencialidad existente que ayuda a contrastar la acción práctica del Estado.

Pérez (2007), Cano (2011), Mejía (2012), plantean al respecto que las políticas públicas manan desde una perspectiva social garante de derechos, y se establece como alternativa ante los problemas públicos, en donde la transcendencia de las mismas, terminan respondiendo a las necesidades de la colectividad, y con ello la superación o apaciguamiento de situaciones de inequidad.

En síntesis, las políticas públicas surgen como herramienta de intervención del Estado con el objetivo de contrarrestar la realidad social problemática, de este modo la relación que se establece entre gobierno y sociedad se encuentra mediada por las políticas públicas las cuales son el resultado de un proceso político, para Gonzalo (2010) la capacidad de los gobiernos para manejar apropiadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad consiste en su habilidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas.

Conceptos de política pública

Aguilar (2003), Lima (2009) definen las políticas públicas como el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones que comprenden los hechos reales, en otras palabras, las políticas públicas son las acciones que sigue un actor o un conjunto de actores para tratar un problema de interés.

Para Pressman (1973), Wildavsky (1998) las políticas públicas son:

Las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias... Las políticas públicas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no; las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos. (p.6)

Es decir, que las políticas públicas son el resultado de una serie de decisiones y acciones de actores políticos y gubernamentales para resolver un problema.

Erazo (2000), Lahera (2002), Knoepfel (2007), plantean que las políticas públicas son una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes, expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno, lo que quiere decir que, las políticas públicas corresponden a soluciones concretas de cómo manejar los asuntos públicos.

Para Dewey (1927), Thoening (1997), los conceptos de política pública son variados y complejos, pese a esto la mayoría de ellos coinciden en que las políticas públicas aluden al conjunto de acciones de la autoridad pública para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Al respecto Tamayo (1997), plantea que las políticas públicas hacen referencia a:

Un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. (p.2)

De los planteamientos anteriores se deduce que, el término de política pública contiene gran variedad de definiciones, no obstante los conceptos retomados coinciden en que las políticas públicas son una respuesta del Estado a los problemas o demandas sociales, es decir, son una forma de intervención racional cuyo propósito reside en las decisiones que tomen los gobernantes. Las políticas públicas comprenden un proceso continuo de interacciones entre quienes manifiestan las necesidades y quienes deciden resolverlas.

Proceso de formulación de políticas públicas

El proceso de formulación de políticas públicas para Jiménez (2009), no debe concebirse como una acción premeditada de actores independientes e intereses particulares, al contrario es la manifestación del entramado legal que llama a establecer intervenciones basadas en decisiones políticas para largo plazo, es decir, que la formulación de políticas públicas implica llevar a cabo un proceso de acciones racionales que tiendan en lo posible a la comprensión de acuerdos y consensos del conjunto de ciudadanos.

Grau (2002), Kelly (2004), Ochoa (2007) y Rincón (2014), plantean que durante el proceso de formulación de políticas públicas se debe establecer una estrategia metodológica que parta del análisis sistematizado de todo el proceso de construcción de la misma. El análisis visto como una herramienta de estudio esencial para definir y establecer adecuadamente las intervenciones con las que se pretende contrarrestar el problema que aqueja la sociedad.

Es decir, que el proceso de elaboración de las políticas públicas se compone de un esquema metodológico asociado a un análisis de todo el proceso de construcción que supone un conocimiento organizado y racional. En consecuencia, analizar el proceso de

construcción de las políticas públicas implica desarrollar un proceso investigativo generador de conocimiento para aquellos actores que construyen políticas públicas.

Respecto a la estrategia metodológica para formular políticas públicas Majone (2005), Cajas (2008), Lapuente (2008) plantean una serie de etapas o momentos específicos por los que debe atravesar la elaboración de políticas públicas.

1. Marco y contexto actual de la política pública:

Alude al estudio de los aspectos contextuales a través de dos elementos. Uno, contexto internacional, que permite comprender la realidad social de los factores externos que condicionan el proceso de formulación de políticas públicas, es indispensable no obviar este aspecto dado que las explicaciones del contexto y las intervenciones propuestas en la política pública corresponden a la realidad descrita.

Dos, contexto socio económico nacional, dado que permiten establecer un modelo de comportamiento de los factores y el dinamismo nacional, es de suma relevancia este análisis para establecer la realidad y las visiones previsibles a corto, mediano y largo plazo.

Es decir, comprender los marcos contextuales a nivel internacional y nacional permite tener una perspectiva más amplia de la realidad social que condiciona los procesos de formulación de políticas públicas para prever acciones acordes con las demandas actuales.

2. Diagnóstico:

El diagnóstico reconoce las condiciones de la realidad del social a abordar de forma precisa, los factores que determinan, perturban, amplían la demanda social. El diagnóstico

es una herramienta relevante en el proceso de formulación de políticas públicas ya que por medio de este se visibiliza las problemáticas más apremiantes a intervenir.

3. Marco legal e institucional:

El marco legal o institucional respalda el diseño y ejecución de la política pública, al mismo tiempo direcciona y otorga intervenciones a entidades públicas o privadas, existen decretos vigentes que otorgan competencias de política y existen marcos Constitucionales y legales que señalan la obligatoriedad de formular políticas, lo que quiere decir que, el marco legal o institucional son todos aquellos aspectos Constitucionales, legales y normativos que respaldan o demandan las acciones de formulación de política.

4. Objetivos:

Los objetivos delimitan los alcances de la ejecución de la política pública, a su vez su redacción permitirá apreciar los resultados a obtener en un tiempo establecido. Cabe resaltar, que teniendo en cuenta los criterios de planificación y gestión pública, es recomendado formular objetivos generales y objetivos específicos. Es decir, que los objetivos son de suma relevancia dado que a través de estos se puede establecer la trascendencia de las políticas públicas.

5. Principios:

Los principios de la política pública son los marcos normativos que sustentan el deber ser de la política y las entidades responsables de ponerlas en marcha. Dichos principios deben tener correlación con la política general de gobierno y con la especificidad que aborda y concierne a la política pública, en otras palabras, los principios en las políticas

públicas establecen y regulan la ejecución de las mismas dependiendo de sus particularidades.

6. Marco y dimensión de la política pública:

El marco y dimensión de la política pública se refiere al campo legal, territorial que concierne al alcance de la política, pese a que las perspectivas de política pública tienen alcances universales para el Estado, este deberá instaurar criterios verificables e identificables de los espacios y escenarios de intervención, lo que quiere decir que, en el marco y dimensión de la política se deberán identificar claramente aspectos medibles que permitan dilucidar el impacto en los escenarios de acción.

7. Líneas y estrategias de acción:

En la política pública las líneas y estrategias de acción están orientadas a definir las áreas prioritarias de la política, es en esta etapa donde se especifica el marco de la política, se establece los escenarios, actores, tiempos, resultados y costos, es decir, mediante este proceso de formulación se concretan aspectos concernientes a la ejecución de la política pública.

8. Gestión de política:

En esta etapa del proceso de construcción de la política se definen las instituciones responsables para poner en marcha las acciones estudiadas en el marco político. En la gestión de política se tomara en cuenta tanto las actividades diseñadas, como las estrategias de implementación, es decir, todos aquellos elementos necesarios para su ejecución.

9. Seguimiento, monitoreo y evaluación:

Las políticas públicas como herramienta de acción de las responsabilidades del Estado, deben estar sometidas a seguimiento, monitoreo y evaluación, por tanto es necesario adoptar criterios técnicos para realizar estos procesos y verificar su cumplimiento, en otras palabras, al estar las políticas públicas respaldadas por un marco normativo que otorga un carácter obligatorio el seguimiento, monitoreo y evaluación se convierten en instrumentos de utilidad para establecer su validez y resultado real.

De acuerdo a lo anterior, las políticas públicas se deben formular a través de un conjunto de elementos que inciden en el proceso de construcción de la misma.

El primer elemento a tener en cuenta, es el contexto específico en que se desarrolla la política pública por medio de aspectos económicos, políticos y culturales; el segundo elemento a saber, es que las políticas públicas se encuentran permeadas por un régimen constitucional, normativo y legal que establece el despliegue de los actores implicados (políticos y sociales), respecto al problema que se pretende abordar y la forma de ejecución.

Es decir, dentro del proceso de formulación de las políticas públicas se conciben unos principios que establecen el hacer, esos principios implican conocer las particularidades del contexto, el régimen político y normativo que las condiciona y la movilización de los sujetos involucrados en aras de resolver un problema específico.

Sin embargo el proceso de formulación de políticas públicas para Roth (2006), consta de la identificación de un conjunto de etapas o secuencias lógicas, donde cada una de estas fases retroalimenta a las otras. Las etapas estas son:

1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública; 2. Formulación de un problema objeto de política pública; 3. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas; 4. Explicitación de la política pública; 5. Implementación y ejecución de la política pública; 6. Seguimiento y evaluación de la política pública. (p.28)

No obstante, según el autor no se debe perder de vista que se trata de un modelo y no de una fiel representación de la realidad social y, como tal, es probable que en algunos casos una política pública pudiera haberse iniciado sin seguir la secuencia lógica del modelo ni necesariamente haber contemplado todas las etapas. Su importancia reside en la capacidad explicativa y flexibilidad de aplicación para comprender mejor el proceso de formulación de las políticas públicas.

El estudio de política pública

Fernández (1999), González (2008) expresan que el estudio de política pública es una nueva rama de las ciencias sociales, la administración pública y el derecho administrativo que encuentra sus primeros orígenes en los Estados Unidos, tras la necesidad de desarrollar un método científico aplicado a la administración con el objetivo de separar la decisión política ante la ejecución burocrática.

Para Rodríguez (2007), en los estudios de política pública se considera indispensable:

Los aportes de los científicos sociales para contribuir en el diseño de las políticas, lo cual impulsa la opción de asuntos normativamente importantes que permitan clarificar los fines de los analistas sociales, así como los que la colectividad espera; las tendencias existentes, las circunstancias y los probables desarrollos futuros... comprender con claridad el proceso de las políticas, o de las etapas o fases funcionales por las que una política o proceso gubernamental determinado debería transitar. (p.3)

En otras palabras, el estudio de política pública surge como doctrina científica ante la necesidad de distanciar las decisiones políticas de las intervenciones administrativas con el fin de comprender y aportar a través de un análisis científico a los procesos de política.

Aguilar (2000) plantea que en el estudio de política pública, es indispensable la utilización de modelos cuya transformación permita al investigador tratar con situaciones institucionales complejas, señala que una de las labores de las ciencias políticas es analizar de manera detallada los procesos de transformación social y concluir a través de los procesos de formulación y vigilancia la eficiencia de las intervenciones de política pública.

Lo que quiere decir que, el estudio de políticas públicas ha sobresalido como un nuevo enfoque en los estudios sobre la administración pública, el derecho administrativo y las ciencias sociales. Este enfoque, se caracteriza por la realidad político-administrativa con contenido teórico, se rige a la búsqueda de la eficacia y la validez en el manejo de las organizaciones públicas; este tipo de estudios hace posible la inclusión y aplicación de métodos para mejorar la gestión pública, incorporando a estos procedimientos la particularidad y la especificidad propia del sector gubernamental.

Análisis de política pública

Para Crespo (2008), el análisis de política pública es considerado:

Una disciplina o profesión que posee los métodos analíticos apropiados para mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones de gobierno y asegurar así su causalidad, la eficacia social y la eficiencia económica, se centra en el proceso decisorio del gobierno y puede cuestionar numerosas decisiones por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente (información imperfecta, análisis económico deficiente, supuestos causales inciertos) (p.5).

En otras palabras, el análisis de políticas públicas permite a los gobernantes y a quienes trabajan con el tema, hacer una revisión y poner en cuestión decisiones tomadas, los efectos en estas poblaciones, la eficacia y eficiencia en términos sociales y económicos, al mismo que considera la inscripción de intervenciones adicionales para el desarrollo de la política pública.

Tamayo (1997), por su parte concibe el análisis de políticas pública como un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que pretenden mejorar la calidad de los procesos de construcción de política pública, el análisis de políticas es “investigación para la acción”, con el objetivo de ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como:

¿Debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?, ¿cómo se debe orientar esa intervención?, ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?, ¿qué costes acompañarán a las acciones emprendidas?, ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?, ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?. (p.4)

Para este autor el análisis de políticas públicas implica todo el proceso de la política pública y puede centrarse en las diferentes etapas de construcción de la misma: definición del problema, formulación de las alternativas de solución al problema, elección de una alternativa, la implantación de la alternativa elegida, la evaluación de los resultados obtenidos.

No obstante Delgado (2002), plantea que los estudios sobre análisis de política pública han venido trabajando a partir de dos vertientes analíticas: “el estudio del proceso de construcción” y “el estudio en el proceso de construcción”.

El estudio del proceso de construcción se ocupa de la descripción, clarificación y explicación a través del cual un gobierno formuló e implementó decisiones, en otras palabras, el análisis de la política pública responde a preguntas del cómo y el por qué un problema.

El estudio en el proceso de construcción, busca seguir analíticamente las discusiones y decisiones, en aras de incrementar la racionalidad durante la construcción, selección y desarrollo de las opciones políticas.

Modelos de análisis de política

De acuerdo a Hernández (1999), es indispensable conocer cómo se analiza una política pública y que se debe analizar en ella (cuál es el problema). Por ello, es necesario construir un referente de análisis que permita dilucidar un problema de forma clara y coherente, una de las maneras es desarticular todo el proceso de producción a través del policy cycle. Es decir, el análisis de políticas públicas implica comprender el proceso de elaboración de las mismas de forma desagregada.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, Jones (1970) retomado en Roth (2009) propone el “policy cycle”, como un modelo que desintegra la vida de una política pública por medio de cinco fases o etapas:

Identificación del problema: que alude a la situación percibida como problema por los sujetos implicados (políticos y sociales), en la identificación del problema se requiere una acción pública que inscriba el problema dentro de la agenda política.

Formulación de soluciones: después de que el problema está inscrito dentro de la agenda política, es necesario proponer soluciones ante tal demanda.

Toma de decisión: en esta fase los actores sociales y políticos exploran sobre las soluciones concretas y toman la decisión más acertada.

Implementación: en esta etapa se pone en práctica las decisiones tomadas, y se implementa las soluciones en hechos concretos.

Evaluación: al final se evalúa por parte de los actores implicados la respuesta dada al problema y los impactos causados en su implementación.

Cabe anotar que, las cinco fases propuestas por Jones en el “policy cycle” para analizar las políticas públicas, son una herramienta de tipo metodológica que permite desarticular todo el proceso de creación de la política pública, permitiendo una focalización sobre cada proceso del cual se compone la política.

Consideraciones críticas al modelo de análisis

Yanow (1987), Sabatier (1988), Muller y Surel (1998) difieren que el modelo propuesto por Jones “policy cycle”, es insuficiente para dilucidar el proceso de formulación e implementación de la política pública, para explicar el proceso en que se transita de una etapa a otra, también se critica al modelo porque sitúa la evaluación al final del proceso de la política y finalmente porque pretende hacer creer que el fin de la política pública es la solución de los problemas.

Como resultado del rastreo bibliográfico, el estudio de las políticas públicas se enmarca dentro de un terreno complejo dada las diferentes formas de entenderlas y abordarlas, y aún

más si se habla de análisis de política pública como campo de investigación y generación de conocimiento.

CAPÍTULO III

3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

3.1 TIPO DE ESTUDIO

Esta investigación por tiempo es de tipo diacrónica, ya que estudió un fenómeno social a lo largo de sus fases, atendiendo su desarrollo y hechos importantes en el proceso. Tales fases fueron: identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisiones y evaluación de la consistencia interna de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de la Unión Valle.

Se caracterizó, de acuerdo con su profundidad por ser una investigación de tipo descriptiva, dado que se identificaron las principales modalidades de formación, estructuración y transformación de un fenómeno, en este sentido, describió el proceso de elaboración de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de la Unión Valle.

3.2 MÉTODO DE ESTUDIO

El método que rigió la presente investigación fue el cualitativo, que desde Blasco y Pérez (2007) se define como:

El estudio de la realidad en su contexto natural y cómo sucede, sacando e interpretando fenómenos de acuerdo con las personas implicadas. Utiliza variedad de instrumentos para recoger información como las entrevistas, análisis documental, observaciones... en los que se describen las situaciones problemáticas, así como los significados en la vida de los participantes. (p.

1)

Por consiguiente, la investigación buscó describir y analizar el proceso de elaboración de la política pública a partir de la voz de los implicados en éste. El proceso se realizó en una interpelación sujeto-sujeto con los actores (políticos, sociales, económicos) por medio de un ejercicio dialógico.

3.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Las técnicas utilizadas para la recolección de información, fueron “la entrevista semiestructurada y el análisis documental”, que conllevaron a describir el proceso de identificación del problema, formulación de soluciones o acciones y toma de decisiones de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de la Unión Valle (Anexo 1).

3.4 SELECCIÓN DE LOS INFORMANTES

Para la selección de informantes se tuvo en cuenta el criterio “políticamente importante” ya que se abordaron actores claves que hicieron parte directa en el proceso de formulación de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de la Unión Valle.

Para Quintana y Montgomery (2006), el muestreo de caso “políticamente importante” se relaciona con los actores principales de los procesos sociales, es decir, los que intervienen directa o indirectamente, pero de modo significativo en la toma de decisiones de dichos procesos. Este tipo de muestreo es indispensable porque al comprender la perspectiva de los actores importantes se puede conocer el rumbo de los procesos sociales en cuestión.

3.5 CRITERIOS DE INCLUSIÓN

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron a algunas personas que participaron en la elaboración del diagnóstico situacional de infancia y adolescencia periodo 2010-2011 del municipio de La Unión Valle; personas que hicieron parte de las mesas técnicas del Concejo de Política Social del municipio quienes entregaron información base para la construcción de los indicadores, las ideas del DOFA por sector (salud, educación, primera infancia, entre otros) y finalmente personas que participaron en la construcción del documento de política pública de infancia y adolescencia. En total fueron 4 personas a las cuales se les realizó entrevista semiestructurada.

En el análisis de la información sus discursos se nominarán como entrevistado N° 1, entrevistado N° 2, entrevistado N°3 y entrevistado N°4.

De acuerdo con lo anterior, se tuvo en cuenta a personas claves tales como: integrantes del Concejo de Política Social (CPS), Fundación Logic Proyectos Estratégicos consultora internacional de proyectos y consultora asociada CIDEP – SAS.

Respecto al análisis documental, se realizó revisión al documento diagnóstico situacional infancia y adolescencia periodo 2010-2011 municipio de La Unión departamento del Valle del Cauca, tabla de indicadores línea base 2010 – 2011 municipio de La Unión Valle, Acuerdo número 013 de 2014, Política Pública “Construyendo, jugando y educando niñez, infancia, juventud y familia vamos consolidando” La Unión Valle.

3.6 CATEGORÍA DE ANÁLISIS E INSTRUMENTO

Esta investigación estuvo orientada por una categoría de análisis que se enlaza estrechamente con los objetivos de investigación, el planteamiento del problema y la orientación teórica adoptada. La categoría de análisis fue el ciclo de la política (policy cycle) y las subcategorías fueron el resultado de la desagregación de ésta.

Las subcategorías se tuvieron en cuenta para realizar las preguntas de las entrevistas semiestructuradas que se plantean en el cuadro de operacionalización del problema (Anexo 2), también para llevar a cabo análisis documental, rejilla de análisis documental diagnóstico situacional de infancia y adolescencia periodo 2010–2011 del municipio de La Unión (Anexo 3), semáforo de priorización (Anexo 4), identificación de soluciones a las problemáticas por categoría de existencia (Anexo 5), rejilla de análisis documental consistencia interna de la política pública (Anexo 6).

3.7 MOMENTOS DEL PROCESO INVESTIGATIVO

A continuación se presentan las diferentes etapas por las que atravesó el proceso investigativo para la comprensión metodológica implementada; Cabe agregar, que este proceso fue un continuo aprendizaje que significó diferentes estrategias y modalidades de acercamiento a los actores implicados con el objetivo de comprender e interpretar de la mejor forma posible la realidad que circunda la elaboración de políticas públicas.

3.8 RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para recopilar información sobre la elaboración de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión Valle, se realizaron algunas visitas en diferentes

momentos del proceso investigativo a instituciones públicas y privadas que tienen relación con la ejecución de la política pública.

Durante estas visitas se lograron fortalecer redes de apoyo y lazos de cooperación con los informantes, quienes ayudaron como continuos alimentadores de esta investigación. Con los actores implicados se sostuvieron encuentros de carácter formal e informal que dieron lugar a la recopilación de información relevante al momento de analizar la realidad social.

Las instituciones con las que se tuvo contacto permanente fueron la Alcaldía municipal y Comisaria de Familia, con la Alcaldía municipal específicamente el área de Desarrollo Social, quien además proporcionó información documental la cual se analizó posteriormente (Línea base, diagnóstico situacional de infancia y adolescencia, política pública de infancia y adolescencia, entre otros).

Durante el proceso de compilación de datos, se indagó en otras dependencias de la Alcaldía municipal, sin embargo los encuentros dieron como resultado un vacío en cuanto a la sistematización de información.

Se llevaron a cabo cuatro entrevistas semiestructuradas con la principal intención de operar con la flexibilidad que exige una realidad compleja y en continuo dinamismo. Esta técnica permitió orientar el proceso investigativo y obtener información relevante de la formulación de la política pública de infancia y adolescencia. También, permitió establecer relaciones horizontales entre las investigadoras y los actores sociales, para obtener respuestas a los interrogantes planteados y alcanzar un acercamiento acertado a la realidad social específica que se estaba investigando.

Cabe agregar, que durante el proceso de compilación de información no se realizó ajustes al instrumento diseñado para desarrollar las entrevistas, dado que por medio de este se obtenía información precisa de la forma como se habían identificado los problemas, la formulación de soluciones o acciones, y la toma de decisiones en la construcción de la política pública.

Respecto al análisis documental, se diseñaron los siguientes instrumentos: rejilla de análisis documental “Diagnóstico situacional de infancia y adolescencia periodo 2010-2011 del municipio de La Unión” y rejilla de análisis documental consistencia interna de la política pública. Los instrumentos fueron ajustados de acuerdo a las necesidades o a la información que se pretendía obtener.

3.9 TRABAJO DE CAMPO ACERCAMIENTO A LOS ACTORES

El trabajo de campo fue una de las etapas más importantes y formativas del proceso investigativo, ya que significó un encuentro cara a cara con el problema y los actores implicados hacedores de la realidad social del municipio de La Unión Valle.

Sin embargo, no fue un acercamiento accidental, el proceso estuvo orientado por una planeación previa que significó la construcción de instrumentos guía para la ejecución de las entrevistas y la revisión documental. Las entrevistas fueron de carácter individual con los sujetos participantes, lo cual propendió en la generación de un ambiente ameno y de confianza para conocer de manera precisa las características del fenómeno de estudio.

El instrumento se aplicó a 4 actores pertenecientes a la Alcaldía Municipal, Comisaria de Familia, Fundación Logic Proyectos Estratégicos consultora internacional de proyectos

y consultora asociada CIDEP – SAS: consistentes en 48 preguntas. A continuación, se describen las particularidades que surgieron alrededor de cada entrevista.

La realización de la primera entrevista tuvo una duración de 30 minutos; el primer acercamiento y contacto con la trabajadora social de la Comisaria de Familia se hizo de forma directa ya que anteriormente se habían presentado encuentros informales con la entrevistada. Durante la entrevista sus respuestas fueron concisas y en ocasiones surgió la necesidad de ahondar en algunos aspectos. Por su parte el espacio generó dificultades en el desarrollo de la entrevista dado que hubo continuas interrupciones.

La entrevista número dos tuvo una duración de 50 minutos; para posibilitar el primer contacto se solicitó el número telefónico de la Fundación Logic Proyectos Estratégicos consultora internacional de proyectos, con el propósito de contactarnos con uno de sus integrantes y realizar el encuentro, fue de esta forma como se llevó a cabo la entrevista. La entrevistada se mostró receptiva a los interrogantes, su comunicación fue fluida, acertada y logró exteriorizar incluso corporalmente sus subjetividades. El espacio no fue adecuado porque se presentaron interrupciones, además el tiempo de disposición de la entrevistada también jugó en contra.

La entrevista número tres tuvo una duración de una hora; se entrevistó una integrante del Concejo de Política Social del municipio de La Unión, fueron seis encuentros con el objetivo concertar la entrevista. La entrevistada tuvo disposición positiva para contestar las preguntas, se notó concentrada en sus respuestas. Sin embargo, el lugar no fue adecuado por las interrupciones.

La entrevista número cuatro duró una hora y quince minutos. El acercamiento al integrante de la consultora asociada CIDEP – SAS desde un inicio generó dificultades porque se encontraba erradicado en otra ciudad del país, cuando se logró establecer acercamiento la disponibilidad de tiempo también fue un obstáculo, sin embargo la entrevista se desarrolló vía Skype.

CAPÍTULO IV

4. UN PASO HACIA EL RECONOCIMIENTO DEL CONTEXTO

4.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA

El municipio de La Unión Valle se encuentra ubicado geográficamente en Colombia, Departamento del Valle del Cauca a 396 Km de la capital de la República Santa fe de Bogotá, y a 163 Km de la ciudad de Cali.

Al norte limita con Toro, al sur con Roldanillo, al oriente con el Rio Cauca y los municipios de La Victoria y Obando, y al occidente con el Dovio y Versalles.



Grafico N 1. Ubicación del municipio de la Unión en el departamento del Valle del Cauca.
Fuente: Plan de Desarrollo Municipal la Unión Valle 2012-2015.

La Unión posee una extensión total: 125 Km² y se compone de siete corregimientos y dieciséis veredas que se encuentran en la zona rural y de ladera del municipio. Por su parte, la zona urbana cuenta con trece barrios donde se ubica la mayor parte de la población unionense.

4.2 CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE

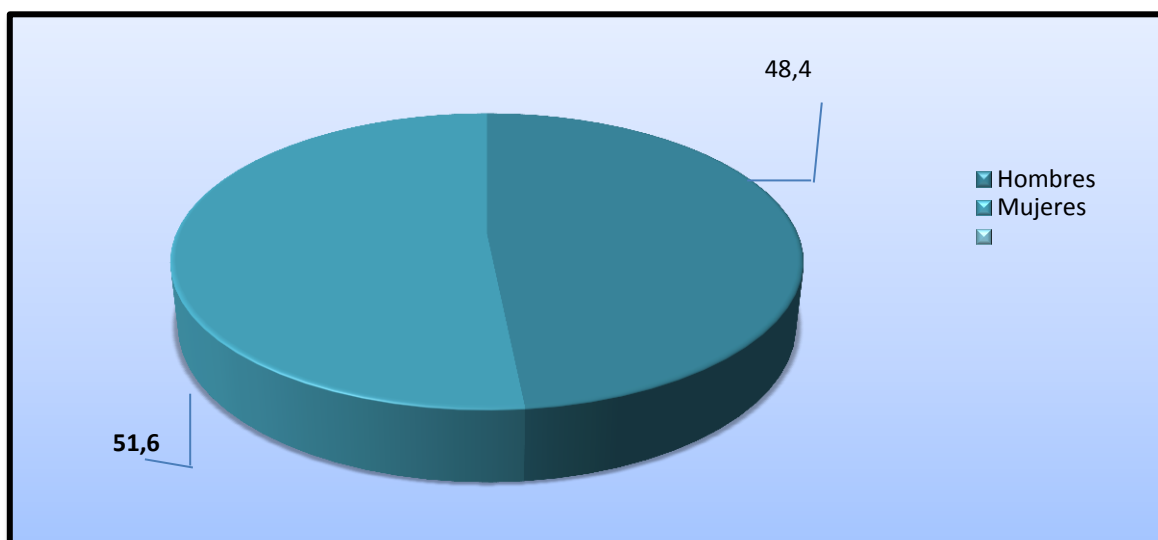


Gráfico N 2. Población por sexo. Fuente: DANE, Boletín censo general 2005 perfil La Unión Valle del Cauca.

Como ilustra el gráfico en el año 2005 el total de la población del municipio de La Unión era de 31.123 habitantes siendo en su mayoría mujeres (51,6 %) y un poco menos de la mitad, hombres (48,4%).

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, El municipio de La Unión para el año 2011 contaba con la siguiente población.

Tabla N1

Población total

DANE					
CODIGO	MUNICIPIO	TOTAL	CABECERA	RESTO	%
76400	LA UNIÓN	35.229	27.449	7.772	22

Fuente: SISBEN municipal corte 31 de diciembre de 2011.

Lo cual indica que la población del municipio aumentó en una proporción considerable entre el año 2005 y 2011.

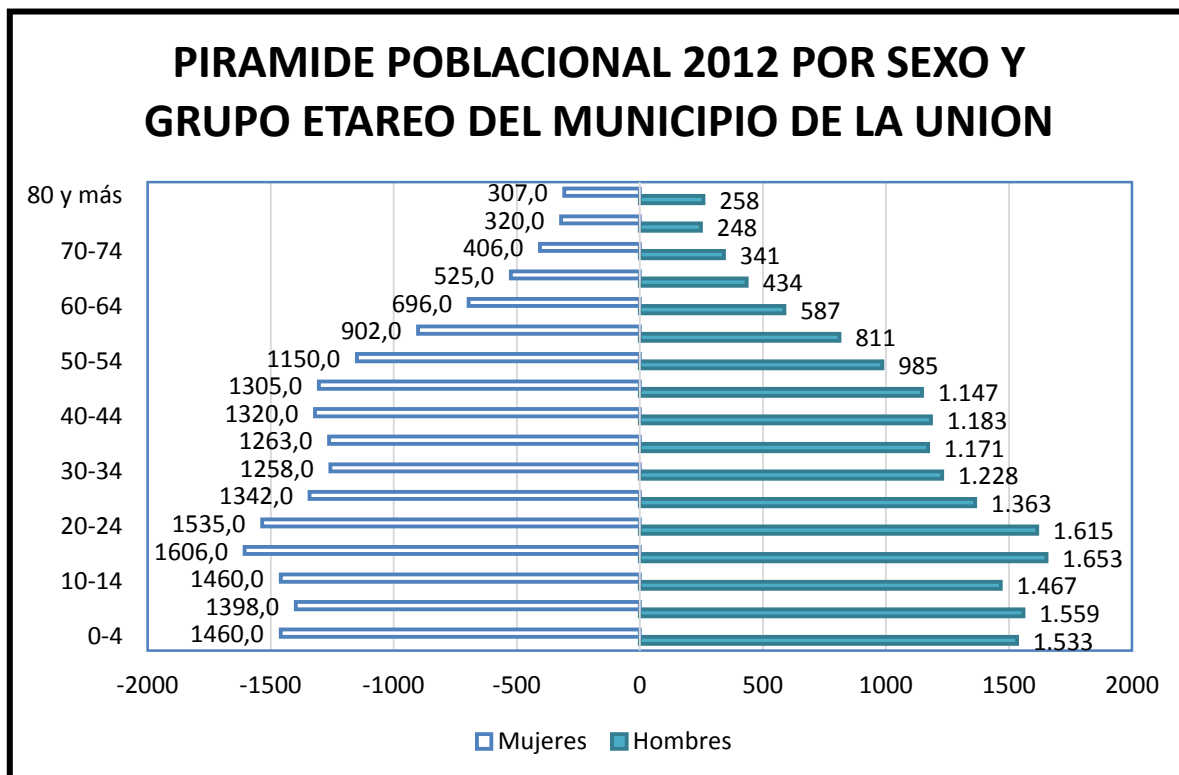


Gráfico N 3. Fuente: Diagnostico situacional hospital Gonzalo Contreras 2010-2011 la Unión Valle del Cauca.

La pirámide poblacional muestra por rango y genero la población de primera infancia 0-5 años de edad, infancia 6-11 años de edad, adolescencia 12-17 años de edad; lo cual indica una simetría marcada en el rango adolescencia, siendo uno de los rangos preponderantes para el estudio realizado con objeto de la construcción del diagnóstico situacional de infancia, adolescencia del municipio.

El análisis piramidal de distribución y proporción de la población por rangos de edad resalta la disparidad del crecimiento para hombres y mujeres dentro del municipio, y se observa un incremento importante de la proporción de mujeres en los rangos de juventud, en tanto aparece un rezago en el crecimiento poblacional de los hombres. Esta tendencia concuerda con la tendencia nacional; aunque se debe tener en cuenta la proporción que se

halla influenciada por factores migratorios, sobre todo al compararse con los datos del DANE.

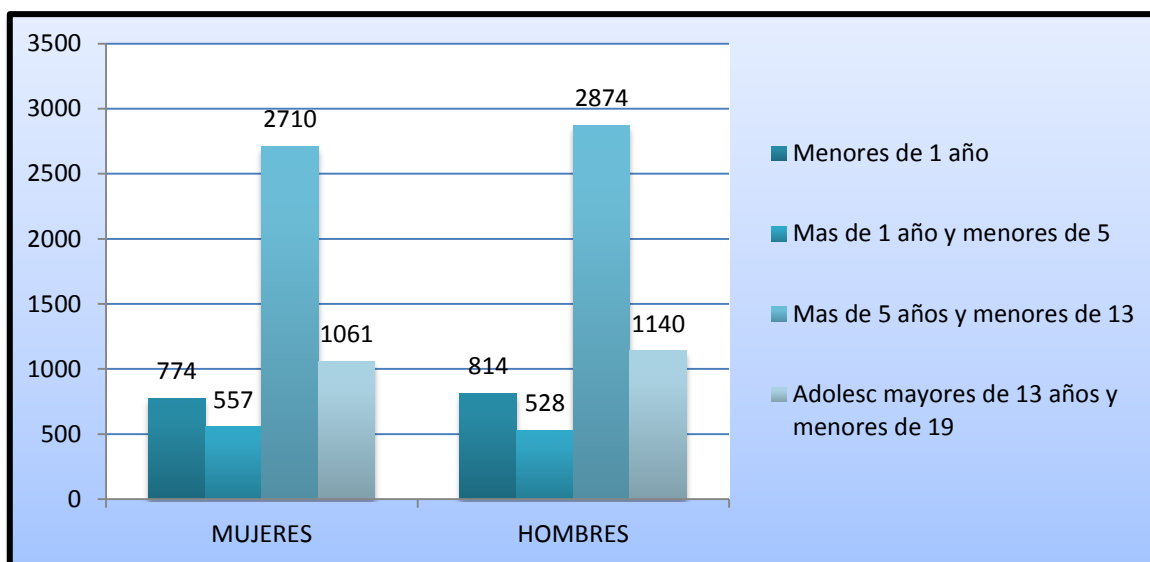


Gráfico N 4. Distribución de la población según grupo de edad. Fuente: DANE, Boletín censo general 2011 perfil la Unión Valle del Cauca.

Según la gráfica la población objeto de estudio (niños, niñas y adolescentes) va en aumento año a año y la población mayor de 26 años ha venido disminuyendo lo cual muestra el aumento de los rangos educativos según datos del SISBÉN.

Para el grupo de trabajo que elaboró el informe de diagnóstico situacional 2010-2011, el motivo de la asimetría en estos rangos de edad se presenta porque en la población objeto de estudio predomina en la llamada población flotante, dada la presión migratoria del municipio.

Las personas que llegan al municipio por regla general solicitan su registro en SISBÉN para fines de atención en salud prioritariamente, laborales y académicos, es la población económicamente activa que se desplaza con sus respectivos núcleos familiares donde son menos frecuentes los casos de desplazamiento de adultos y adultos mayores, la gente que

emigra con fines de estudio y laborales son los adolescentes graduados y no graduados de bachillerato.

Si bien esta población económicamente activa no se limita al rango juventud, mayores de 14 años y menores de 26, queda claro que es la población que mayor peso tiene dentro del crecimiento demográfico del municipio, así como de los registros SISBÉN.

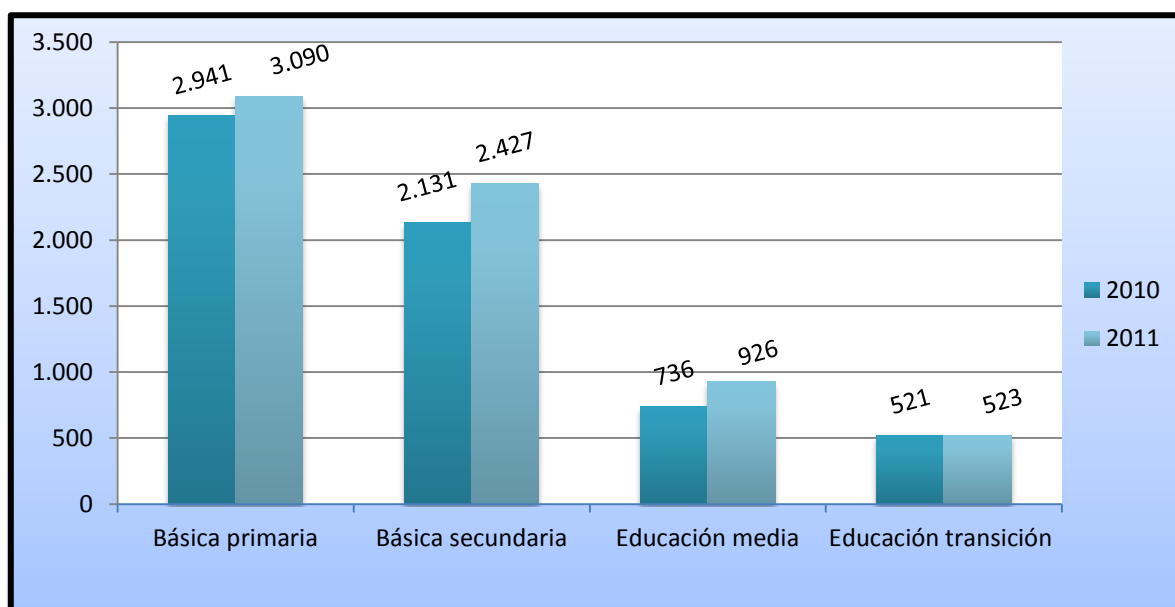


Gráfico N 5. Tasa De Cobertura Escolar. Fuente: DANE, Boletín censo general 2011 perfil la Unión Valle del Cauca.

La asistencia escolar que presentan los establecimientos educativos del municipio de La Unión en el periodo de 2010-2011 permite ver que la población escolar de transición, se mantiene estable, los sujetos de educación media aumentaron la asistencia en las aulas para el año 2011, y quienes tienen una asistencia escolar significativa son los sujetos de básica secundaria y básica primaria. Del mismo modo, aunque la población aumentó desde el año 2005 al año 2011, en este último año se presenta deserción escolar en el tránsito de grado

once, indicando así el efecto de diversos factores sociales, económicos, psicológicos, como lo muestra el siguiente gráfico.

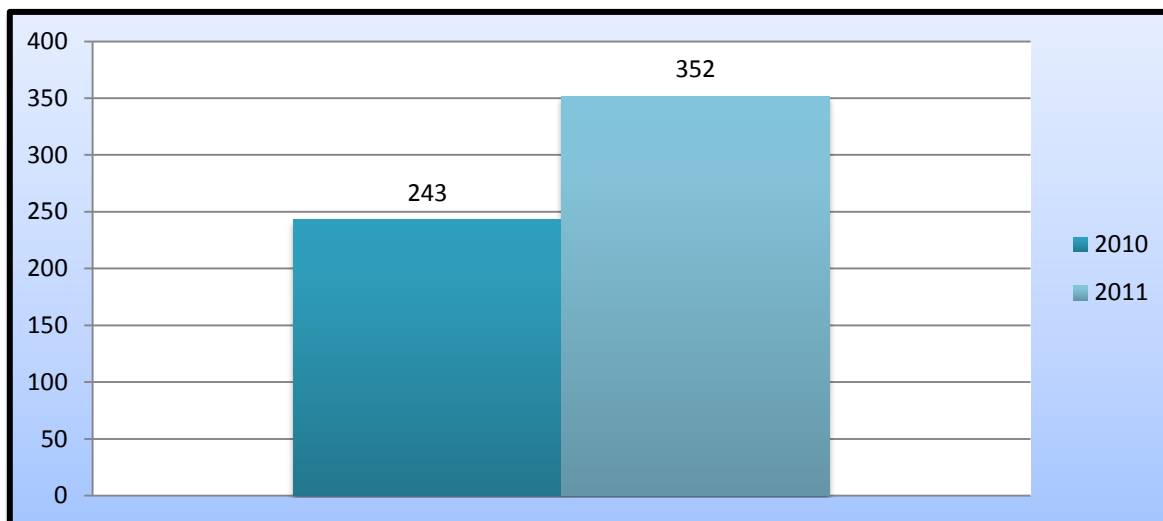


Gráfico N 6. Tasa neta de deserción escolar inter-anual de transición a grado once. Fuente: Diagnostico situacional hospital Gonzalo Contreras 2010-2011 la Unión Valle del Cauca.

Las bajas condiciones socio económicas de las familias en la zona rural es una debilidad que opera contra el aprovechamiento del potencial de niños y niñas e incide negativamente en sus oportunidades de bienestar, puesto que menores y adolescentes deben colaborar con su trabajo para el sustento de la misma, lo cual conlleva a gran parte de dicha población a la deserción escolar.

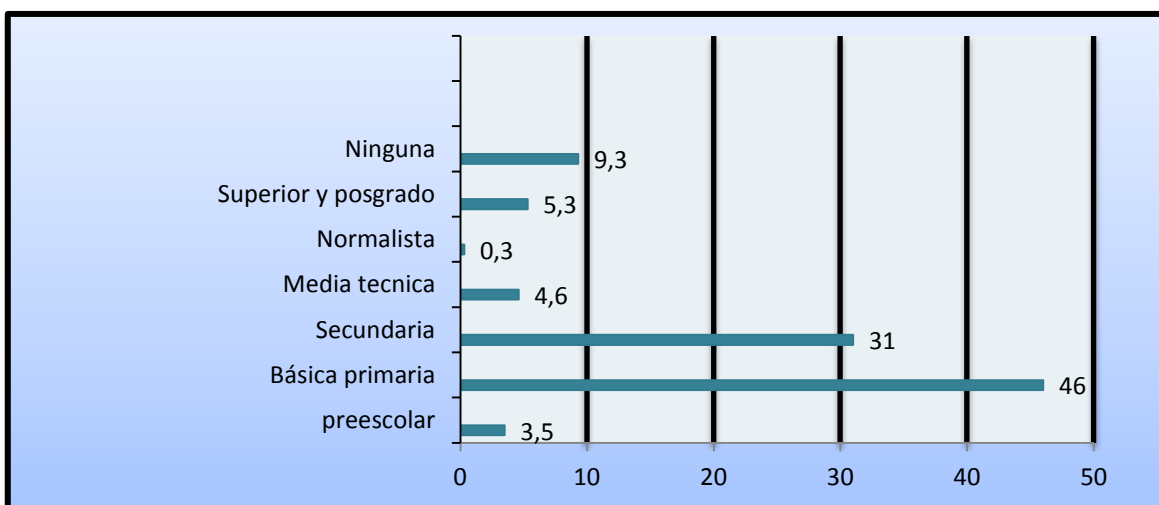


Gráfico N 7. Nivel educativo. Fuente: DANE, Boletín censo general 2005 perfil la Unión Valle del Cauca.

El 46,0% de la población residente en el municipio de La Unión, ha alcanzado el nivel básica primaria; el 31,0% ha alcanzado secundaria y el 5,3% el nivel superior y postgrado. La población residente sin ningún nivel educativo es el 9,3%. De acuerdo con los porcentajes nacionales según los resultados de Censo 2005, la población colombiana tiene un bajo nivel educativo, el grueso de la población colombiana apenas llega a la educación secundaria, son pocos los que logran avanzar hacia el nivel profesional y, más pocos aun los que han realizado una especialización, maestría o doctorado.

Los resultados del Censo revelan que la población colombiana sin ningún nivel educativo corresponde al 9,2%, el 36,6 % de la población ha alcanzado el nivel básica primaria, el 32,6 % básica secundaria o media académica y el 7,5% tiene un nivel profesional, el 3,9% de la población es tecnólogo y sólo el 1,4% ha realizado estudios de especialización, maestría o doctorado.

4.3 CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE

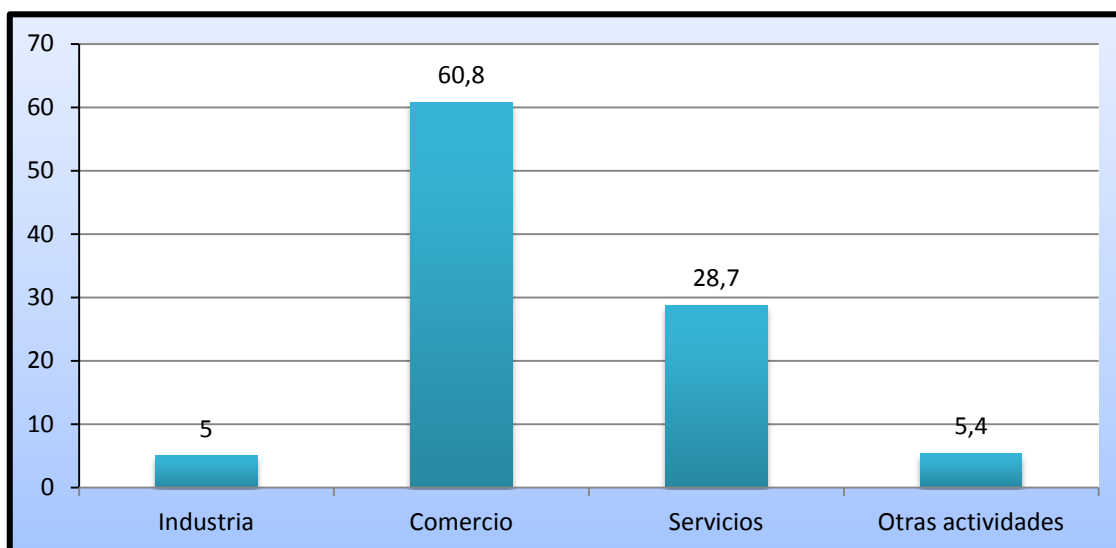


Gráfico N 8. Establecimientos según actividad económica. Fuente: DANE, Boletín censo general 2005 perfil la Unión Valle del Cauca.

El municipio de La Unión centra su economía en el comercio con el 60,8% de su actividad; el 5,0% de establecimientos son dedicados a la industria; el 28,7% a servicios y el 5,4% a otra actividad. El turismo, el comercio, los distintos sectores productivos agropecuarios y agroindustriales, son elementos importantes de la economía unionense puesto que, la existencia de unos, refleja los beneficios en los otros, teniendo en cuenta los logros de regionalización del territorio BRUT (Bolívar, Roldanillo, La Unión, Toro).

Según la fuente de la oficina de Industria y Comercio, para el 2011 el municipio contaba con 1,452 establecimientos comerciales, pero se presume que otros 400 establecimientos se encuentran en la informalidad.

De la actividad económica agroindustrial, se destacan la viticultura y la vinicultura, por lo que es reconocido internacionalmente. Es así, como este municipio se constituye como

“La Despensa Hortifrutícola de Colombia”, por la variedad de cultivos de frutas y hortalizas de cuya producción, se distribuye al resto del país, siendo estos la uva, melón, papaya, mango, guayaba, maracuyá, granadilla, lulo, entre otros. Se destacan también los cultivos de cereales y granos, como soya, maíz, a los que se suman otros cultivos como la caña.

Por otro lado, el equipamiento municipal cuenta con 7 estructuras físicas entre ellas están: Centro Administrativo Municipal, plaza de mercado o galería municipal, plaza de ferias ganadera, antigua casa municipal “Casa Consistorial”, casa de la cultura, el santuario de nuestra Señora de Las Lajas La Ermita, su principal iglesia construida en el siglo XVIII y el parque Argemiro Escobar Cardona, entre otros.

El municipio de La Unión Valle cuenta con 6 Instituciones Educativas las cuales son: Institución Educativa Quebrada Grande, Institución Educativa San José, Institución Educativa Juan De Dios Girón, Institución Educativa Argemiro Escobar Cardona, e Institución Educativa Magdalena Ortega, todas las anteriores pertenecientes al sector público, y el Instituto Técnico Diversificado Grajales, perteneciente al sector privado.

Además, la población de niños y niñas se ve beneficiada por los programas que brinda el gobierno nacional: desayunos escolares, familias en acción, generaciones con bienestar, red unidos, hogares comunitarios.

Cabe agregar, que el municipio cuenta con una institución adscrita al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, denominado Hogar Infantil El Jardín, que brinda una atención integral a la primera infancia desde el año 1.978, es una institución de carácter semi-privada, dirigida por una junta directiva; cuenta con una población beneficiaria de

150 niños y niñas entre las edades de 15 meses hasta los 4 años-11meses, en su efecto faltando un día para cumplir los 5 años de edad correspondientes a los niveles socioeconómicos 1, 2 y 3, dando prioridad a los Niveles 1 y 2, desplazados y a los hijos e hijas de padres y/o madres trabajadores, dejando al cuidado y la formación de sus hijos(as) a agentes educativos que velan por el desarrollo integral de los(as) pequeños(as).

4.4 ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE

Tabla N 2

Mecanismos de participación

Mecanismos de participación y control público en La Unión Valle	
Organizaciones ciudadanas	Cantidad
Juntas de acción comunal constituidas	36
Asociación de Juntas de acción comunal	1
Organización de (juntas) de vivienda y/o comunitarias	7
Comités de veedurías ciudadanas	2
Comité de servicios públicos	1
Numero de veedores ciudadanos	6

Fuente: Personería municipal de La Unión Valle

En el marco de la participación comunitaria según ponencia realizada por Foronda y Murillo (2012) en el municipio de La Unión Valle, las personas tienden a participar individual o colectivamente, de acuerdo a sus preferencias en el ámbito deportivo, cultural, económico, político, educativo entre otros. En el ámbito comunitario existen algunos mecanismos de participación y control como muestra la tabla donde hombres y mujeres canalizan información detallada de las problemáticas que a diario presentan las

comunidades a las que pertenecen sin hallar respuesta oportuna por parte de las entidades territoriales en la mayoría de los casos.

Sumado a ello el desconocimiento de la ley y algunas prácticas clientelistas de algunos líderes y gobernantes locales han imposibilitado la solución a corto, mediano y largo plazo de dichas problemáticas. Por lo anterior en las comunidades se presenta baja credibilidad en sus representantes y por ende una baja participación. Adicional la mayor parte de personas se inscriben en la organización de su interés pero no encuentra espacios reales de asociatividad y de aprendizaje continuo que le permita crecer como individuo, multiplicar la información y contribuir con sus comunidades de modo acertado.

Otro factor que incide en la baja participación comunitaria hace referencia a las personas adscritas a dichas organizaciones, dado que adquieren responsabilidades, poseen compromiso con las labores asignadas por las personas que los eligen y en algunos casos disponen tiempo limitado para realizarlo. Del mismo modo, el trabajo comunitario que desempeñan estas personas es voluntario no remunerado, en tanto deben trabajar para su sustento diario.

En este sentido, el plan de desarrollo municipal *“La Unión en Buenas Manos”* verifico que los ciudadanos, las comunidades y sus organizaciones requieren de capacitación constante y de mayor participación en las actividades generadas desde la administración municipal, puesto que en las mesas de trabajo la asociación de Juntas manifestó que hasta el año anterior no fueron incluidos dentro de los procesos de participación comunitaria, lo cual permitiría promover la práctica democrática y formación de la ciudadanía.

CAPITULO V

5. AMPLIACIÓN DEL HORIZONTE DE ESTUDIO

5.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Tras el desarrollo industrial y el surgimiento de nuevos escenarios políticos y luchas constantes en busca de una sociedad más justa, se gesta un periodo de revoluciones y complejidad social que impone una nueva corriente constitucional denominada Estado Social de Derecho.

La idea de Estado social de derecho, se gesta en la Constitución de la República de Weimar expedida en el año de 1919 en Alemania, se estableció como la primera constitución en el mundo que hacía referencia a los derechos sociales, específicamente seguridad social en salud. Estos criterios fueron promovidos por la socialdemocracia alemana.

El concepto de Estado social de derecho desde Katz citado por Borda (2007) se simplifica a través de los siguientes elementos que enmarcan el deber ser del Estado:

El Estado social de derecho está en la obligación de 1. Establecer condiciones de vida soportables, estándares mínimos para toda la sociedad o mínimo existencial. 2. Seguridad social (seguro social, código de asistencia). 3. Igualdad social (igualdad de oportunidades, protección a los socialmente débiles). La igualdad no es un principio absoluto, se refiere a un tratamiento favorable a los socialmente desfavorecidos y, en todo caso, igualdad de “chances”. 4. Equidad social, o sea la eliminación de abusos originados en el poder económico o en relaciones personales de dependencia. El Estado social “penetra todos los derechos fundamentales”. 5. Sistema jurídico público de indemnizaciones en el caso de intervenciones del Estado en los derechos de los individuos. 6. Igualmente debe haber un comportamiento

social justo del individuo frente al Estado, lo que implica un sentido responsable de la propiedad, cooperación proporcional a las necesidades financieras y subsidiaridad del derecho social. (p.88)

Se entiende así, el Estado social de derecho como aquel ente que actúa en función de fortalecer los derechos sociales y garantizar los derechos humanos, en aras de generar condiciones de vida óptimas para el ejercicio de la ciudadanía, donde los gobernantes reconocen a los sujetos como agentes participativos en la construcción de sociedad.

El Estado social de derecho es el resultado de un pacto constitucional que refleja distintos intereses y pretende buscar un equilibrio y superar el enfrentamiento permanente entre Estado y sociedad.

Al respecto Delgado (2013), expresa que surge así el problema entre la realidad y la idealidad de las normas jurídicas con que se manifiesta el Estado social de derecho, en otros términos, nace la compleja relación entre el ser y el deber ser del Estado, que se presenta en las promesas constitucionales y la imposibilidad política, económica, cultural y social de su abordaje.

Por su parte, la constitución política de Colombia de 1991 artículos 1 y 2 expresa:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general...Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución política de Colombia de 1991)

Es decir, la Constitución política de Colombia acoge la figura de Estado Social de Derecho, con el fin de promover los derechos de todos los ciudadanos y garantizar que los entes encargados de la dirección del Estado hagan cumplir la constitución, brindando las mismas oportunidades para todos bajo el principio de equidad. El Estado social de derecho ofrece las garantías constitucionales para que cuando se trasgreda sus propósitos, los ciudadanos por medio de mecanismos constitucionales pueden ejercer y hacer valer sus derechos.

Desde la Corte Constitucional, “el concepto de Estado social de derecho se desarrolló en tres principios orgánicos: legalidad, independencia y colaboración de las ramas del poder público para el cumplimiento de los fines esenciales del estado, criterios de excelencia” (T-499/92). La relevancia del Estado social derecho, parte del respeto hacia los derechos humanos y el cumplimiento de los principios gubernamentales. El Estado social de derecho unifica el concepto de SOCIAL y de DERECHO, y refunda su relación con la sociedad a través de las políticas públicas como medio para garantizar y proteger la dignidad humana.

Ahora bien, los problemas que han tenido los Estados para promover el bienestar de la población en las sociedades contemporáneas, giran en torno a la capacidad de adaptación al sistema económico que se establece como desfavorable para la población de la mayoría de los países. La inserción desigual de los países, en el escenario económico internacional genera sociedades con pocas herramientas para hacer frente a las transformaciones del empleo, la inseguridad de las relaciones sociales, la disminución de la esperanza de vida, el declive de la natalidad, estructuras familiares débiles, entre otras.

Los Estados viven en crisis presupuestarias todo el tiempo, realizan reformas que van encaminadas a un Estado social mínimo, de hecho los Estados hacen modificaciones continuamente de los pilares de la protección y, de los niveles de protección social de las personas. En algunos países las estructuraciones vienen acompañadas de una disminución de las pensiones de jubilación, protección del empleo, todo lo anterior según planteamientos de Urteaga (2012).

En síntesis, los problemas que han tenido los Estados para promover el bienestar de las personas, se caracterizan por la implementación de las políticas neoliberales que reducen el gasto social y los niveles de protección social, por otro lado, los Estados se ven limitados para ejercer acciones en materia de políticas económicas, es decir, han perdido autonomía frente al régimen económico que establece la política económica global.

En este orden de ideas, Gimeno (2005) plantea que se ha producido una reducción del esfuerzo de los gobernantes respecto al gasto público y gasto de protección social, debido al proceso de globalización, al crecimiento de la desigualdad de ingresos, y un mayor índice de pobreza como resultado del debilitamiento de la capacidad redistributiva de los Estados. Lo que quiere decir que, la globalización económica tiene influencia sobre los Estados para promover el bienestar, pese a esto, también influyen las respuestas adoptadas por los gobiernos a la hora de generar bienestar en la población.

En relación al Estado moderno y las políticas públicas, estas responden a una focalización de la intervención del mismo, retomando a Dubet (2006), manifiesta que frente a la crisis de la institucionalidad se debe problematizar sobre el derecho y la ley en la

agenda de las políticas públicas, ya que se reemplaza el modelo de la acción definida por la interiorización de las normas sociales que es la función central de las instituciones.

Así mismo, Dubet (2006) expresa que el predominio del derecho en las instituciones es un avance, dado que puede ser la expresión de la norma, el medio de discutir y de extender los poderes de unos y de otros, no obstante la vida social no puede ser reglamentada solo por el derecho, es necesario trabajar fuertemente en el ejercicio de este ya que el conocimiento del mismo no basta para garantizar su ejecución.

Es decir, que se requiere de una reforma institucional traducida en políticas públicas, esa nueva institucionalidad lleva a una concepción más política de las instituciones para que se transformen en instituciones democráticas.

Sin embargo, habrá que considerar que una de las dificultades en construir esa nueva institucionalidad se relaciona con la fragmentación institucional existente fruto de las políticas neoliberales, el vaciamiento económico traducido en las políticas sociales y en las medidas económicas de las privatizaciones y los recortes presupuestales, la privatización de lo público y un quebrantamiento de los modos de gobernabilidad.

El gran desafío para Dubet (2006), es establecer la legitimidad de esa nueva institucionalidad, a través del consentimiento de los actores sociales involucrados, en otras palabras, es ver a las instituciones públicas como organismos del Estado, ejecutoras de políticas públicas en un espacio de avance de los derechos sociales y no como instituciones encargadas de ofrecer un servicio lo cual proviene de la lógica del mercado.

En este sentido, la construcción de esa nueva institucionalidad necesita una serie de transformaciones políticas, culturales, de mentalidades y subjetividades para así pensar las políticas públicas más allá de la perspectiva de derecho, reconociendo que todos los sujetos son titulares de derechos que generan obligaciones al Estado.

En otras palabras, es indispensable que las políticas que se implementen sean respetuosas de los derechos humanos, en otras palabras, cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas públicas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas intervenciones al Estado.

5.2 POLÍTICA PÚBLICA

La idea de política pública, desde Muller (1998), es de origen anglosajón, surgió en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica donde presentó un desarrollo significativo desde los años 50.

La noción de política pública, ha tenido problemas para establecerse en la comunidad científica como cultura jurídica y filosófica del Estado, sin embargo, la política pública se aproxima a estas dos tradiciones. Retomando los planteamientos de Muller (1998), dichos problemas giran en torno a las transformaciones que se han generado en las intervenciones del Estado en el transcurso de los últimos años, es decir, el problema radica en el impacto o el cambio de las políticas públicas sobre la vida política y la sociedad.

En consecuencia, las teorías del Estado manifiestan que se han generado cambios debido a que el Estado está llevando a cabo un papel regulador que se expresa en las diversas acciones públicas en todos los aspectos de la vida cotidiana de los sujetos, pese a ello, ese

papel regulador viene acompañado de una crisis de los modelos de intervención del mismo Estado, un ejemplo de lo anteriormente planteado, se resume en el desarrollo de las teorías neoliberales en los años 70.

Hablar de política pública también nos remite a tres corrientes de pensamiento: una, las reflexiones sobre la burocracia; dos, la teoría de las organizaciones y tres, los estudios de management público. La corriente que más se ajusta a la presente investigación es el management público, dado que en la actualidad las políticas públicas se desarrollan en un Estado Social de Derecho mínimo que se caracterizan por la implementación de políticas desde la concepción Neoliberal del Estado pese a las dificultades que ha tenido en sus intervenciones. A continuación se desarrollan los principales postulados del management público.

El management público a partir de Philippe Hussenot retomado por Muller (1998), se entiende como las acciones metodológicas del sector público para tomar decisiones, “la puesta en marcha de métodos modernos de gestión del sector público” que implica sistematizar procedimientos, realizar gestión, en otras palabras, plantea el problema de las especificidades de las organizaciones públicas en relación con el sector privado.

En efecto el management público, fortalece la idea de racionalidad y de modernidad de la administración, lo que significa una nueva representación del Estado, es decir, la concepción Neoliberal del Estado. Por su parte Laufer citado por Muller (1998) distingue tres aspectos fundamentales en la división de lo público y lo privado que se sintetizan: uno, en un lenguaje administrativo que corresponde simplemente a las distintas formas de burocracia. Dos, el lenguaje del especialista que dirige la puesta en marcha de la política

para lograr los objetivos públicos, y el tercer momento representa la crisis de la delimitación de las tareas del sector público y privado.

Es decir, el fundamento de la lógica managerial es el análisis de los sistemas complejos que se establecen en las realidades sociales con que trabaja la nueva representación del Estado ya sea por medio de entidades públicas o privadas que aparecen como herramientas indispensables para ejecutar cualquier plan de acción en este caso la política pública.

Ahora bien, desde Dubnick (1983) una política pública existe en la medida en que las instituciones del Estado se apropien de forma general o parcial para lograr objetivos bien sea deseables o necesarios, a través de un proceso encaminado a transformar lo que se percibe como estado problemático. En este orden de ideas, la política pública es definida como:

Ese conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y 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. (Roth, 2009, p. 27-28)

Por lo tanto, las políticas públicas son una respuesta del régimen político frente a una situación determinada que ha sido percibida por la sociedad como problema, su que-hacer está íntimamente ligado a la actividad del Estado que implica una toma de decisiones y preliminarmente un proceso de análisis.

Al respecto Roth (2009), identifica una serie de definiciones de políticas públicas que a continuación se presentan:

- Heclo y Wildavsky (1974, xv) “Una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”.
- Dubnick (1983, p.7) “La política pública está constituida por las acciones gubernamentales –lo que lo gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia”.
- Meny y Thoenig (1986, p. 8) “La acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad...la política pública se transforma en un programa de acción de una autoridad pública”.
- Salazar (1995, p. 30) “El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.
- Vargas (1999, p. 57) “Son el 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”.

Por las consideraciones anteriores, las políticas públicas son una respuesta del Estado a los problemas o demandas sociales, lo que quiere decir que, son una forma de acción planificada cuya esencia reside en las decisiones que tomen los gobernantes. Las políticas públicas también implican un proceso continuo de interacciones entre quienes manifiestan las necesidades y quienes deciden como intentar resolver la situación problemática e inscribirla en la agenda política.

Por su parte, Muller y Surel (1998) plantean que:

La política pública no existe naturalmente en la realidad, sino que se trata a la vez de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación. Esto implica dificultades para identificación de sus contornos

exactos. Una simple observación de las acciones de las autoridades y de sus efectos muestra que la delimitación de la pertinencia de éstas a una u otra política pública es un ejercicio mucho más complejo de lo que se podría imaginar inicialmente. (p.14)

Las políticas públicas comprenden cuestiones que consisten en cómo decidir que existen problemas, cómo resolverlos de la mejor manera y, o cómo constituir el tema, sin embargo, para Muller y Surel (1998) las políticas públicas no se agotan en dichas cuestiones, alcanzan un nivel elevado de complejidad por ser éstas un objeto de estudio y un proceso de construcción social.

Teniendo en cuenta que la presente investigación es sobre una línea específica (infancia y adolescencia), es pertinente retomar otros aspectos, que permitan comprender el estudio de las políticas públicas desde estas poblaciones.

Las políticas públicas de infancia y adolescencia surgen a nivel global y nacional según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007), tras la necesidad de otorgar a los niños un lugar en la sociedad como sujetos políticos y de derecho, a través de un marco normativo general que se debe tener como referente para dimensionar y comprender la integralidad de los Derechos del niño y entendiendo que Colombia está suscrita a estas declaraciones parte de:

Declaración de los Derechos del Niño (1959)

Solana (1979) plantea, que la Declaración de los Derechos del Niño tiene como finalidad que todos los niños posean “igualdad sin distinción de raza, credo o nacionalidad; protección especial para su desarrollo físico, mental y social; derechos a un nombre y

nacionalidad; derecho a la comprensión y amor por parte de los padres y de la sociedad....”
(p. 225).

Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Para Cancado (sin año), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos recoge el principio de libre determinación de los pueblos, no mencionado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que expresa la obligación de los Estados de garantizar por igual los derechos a hombres y mujeres.

En relación con la niñez, expresa que todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección por su condición de niño por medio de la familia, sociedad y Estado.

Convención de los Derechos del Niño (1989)

La Convención de los Derechos del Niño, desde Pilotti (2001) es el instrumento por medio del cual se profundiza los derechos del niño reafirmando la necesidad de proporcionarles cuidado y asistencia especial en razón de su vulnerabilidad, reitera de manera especial la responsabilidad principal de la familia en lo concerniente a protección y asistencia, la necesidad de protección jurídica y no jurídica del niño antes y después de su nacimiento, la relevancia del respeto de los valores culturales de la comunidad del niño, y el papel decisivo para que los derechos del niño se cumplan.

Constitución Política De Colombia de 1991

A partir de la Constitución Política De Colombia se vio la necesidad de generar un marco especial para garantizar los derechos de los niños, al respecto el artículo 44 plantea:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (Constitución política de Colombia de 1991)

Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006)

La Ley 1098 de 2006, es la respuesta en términos legales para afrontar integralmente la promoción y prevención de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, buscando “garantizar a los niños, niñas y los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna” (Ley 1098 de 2006).

De acuerdo con lo anterior, han surgido un conjunto de derechos adicionales que se orientan bajo los siguientes cuatro aspectos según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007):

Existencia: alude a las condiciones básicas para preservar la vida del niño.
Desarrollo: hace referencia a los ambientes principales para así progresar en su condición y dignidad humana. Ciudadanía: todos los niños, niñas y adolescentes

deben ser tratados como ciudadanos, en otras palabras, como sujetos participativos bajo la premisa del ejercicio de la libertad y la existencia de condiciones básicas para la vida en sociedad. Protección: ningún niño, niña y adolescente puede ser afectado por factores perjudiciales para la integridad humana. (p.19)

De esta forma las declaraciones, tratados, leyes internacionales y nacionales obligan a la familia, sociedad y Estado a proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo y el ejercicio de sus derechos, lo que quiere decir que, los niños, niñas y adolescentes pasaron a ser políticamente prioritarios en términos sociales, culturales y legales tras el desarrollo y surgimiento de nuevos escenarios sociopolíticos que asignaron una nueva normatividad ética, jurídica y política.

Desde UNFPA y DNP (2007), la primer normatividad ética gira entorno a la protección de los niños, niñas y adolescentes, ya que, da un valor agregado a la sociedad propender por el desarrollo actual y futuro de estas poblaciones; la normatividad jurídica, alude al conjunto de normas aprobados socialmente para proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de no ser así también se definen sanciones para quienes quebranten este tipo de normas; la tercera normatividad política, hace referencia a las acciones que se deben desarrollar para mejorar el presente y el futuro de los niños, niñas y adolescentes, ya que estas actuaciones son indispensables para la construcción de sociedad.

En otras palabras, bajo esta perspectiva ética, jurídica y política es que emergen las políticas públicas de infancia y adolescencia a nivel nacional, los entes encargados están en la obligación de priorizar y gestionar acciones para la protección de los mismos, de lo contrario serían sancionados por el incumplimiento de las normas establecidas, es por esto

que el Estado debe ocuparse públicamente de estas poblaciones en conjunto con otras instituciones.

Colombia ha venido construyendo y desarrollando según el documento de Colombia por la Primera Infancia (2006) acciones encaminadas hacia el cumplimiento de acuerdos internacionales relacionados con el ejercicio de los derechos de los niños y niñas, a través de instituciones, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y con la participación de la sociedad civil lo cual otorga el carácter de política pública.

Lo que quiere decir que, es por medio de estamentos normativos globales y bajo la participación de instituciones públicas, privadas y de la sociedad como se construyen las políticas públicas en Colombia, lo cual sitúa el tema de infancia y adolescencia en el ámbito público, tema anteriormente tratado desde lo privado. Desde esta perspectiva, el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es un asunto concerniente no solo al Estado, sino también a la familia y la sociedad civil.

5.3 CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Respecto al ciclo de la política pública Roth (2009) citando a Jones (1970) propone “el policy cycle como una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas... Es así como esta herramienta distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de la política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación” (p. 49).

Cabe resaltar, que la presente investigación se enmarca en el análisis del ciclo de una política pública que está recientemente aprobada, por tanto solo se realizará el análisis de las tres primeras fases del ciclo.

Fase I identificación del problema

El problema central de esta fase consiste en entender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa está abocada a tratar un tema, ¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se tornó problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir y a hacer algo? Se pueden distinguir analíticamente dos elementos que se articulan: la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política (agenda setting) de otra”. (Roth, 2009 p. 57)

Lo que quiere decir que, la fase I del ciclo de la política pública implica analizar cómo una situación es percibida como problema por un conjunto de actores sociales que solicitan la acción pública a fin de que el problema se incluya en la agenda del sistema político y en los debates del mismo.

El concepto de agenda hace alusión “al conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982, p. 25). Es decir que, no todos los problemas son inscritos dentro de la política, para quedar registrados se requieren otras condiciones de acceso y de inclusión, dicho proceso es de suma relevancia para el investigador.

La identificación del problema desde Lenoir (1989) difiere tres momentos: primero momento, la vida cotidiana de las personas tiene que estar siendo afectada para que las situaciones se conviertan en problemas y sean tema de preocupación, no obstante, estas resistencias deben transpolar lo individual y transformarse en un problema colectivo.

Segundo momento, se requiere que los sujetos tengan incidencia sobre la población, definan el problema y lo conviertan en asunto público; definir el problema remite indiscutiblemente a las posibles soluciones y a la forma cómo debe ser tratado.

Tercer momento, es necesario institucionalizarlo, en otras palabras, crear la necesidad de una intervención con el objetivo de transformar lo que es considerando como problemático.

El proceso de identificación del problema comprende cómo funciona el problema, la identificación de los actores implicados a través del comportamiento y las interacciones de los mismos, como se constituye el problema y como finalmente se inscribe en la agenda política.

Respecto a los modos de inscripción en la agenda política, Roth (2009) propone una serie de modelos que permiten dar cuenta de la complejidad del tema, cabe resaltar que cada modelo hace hincapié a algún agente en particular.

Modelo de la movilización

El modelo basado en la movilización consiste en que los actores sociales en aras de promover sus intereses buscan la movilización de los ciudadanos para extender la legitimidad de sus demandas, se caracteriza por los medios utilizados para captar la atención de las personas como huelgas, marchas, hechos violentos, entre otros.

Modelo de la oferta política

En el modelo de la oferta política, las organizaciones políticas son las encargadas de dar a conocer el problema con el objetivo de ganar apoyo con propuestas políticas y generar debate y discusión, es decir, “en una estrategia clásica los partidos de oposición que buscan

temas que les permiten conquistar electores, aparecer como activos ante la opinión pública y tratar de que las autoridades estén en la obligación de responder” (Roth, 2009, p. 66).

Modelo de la mediatización

Este modelo se caracteriza por privilegiar los medios masivos de comunicación (prensa, radio, televisión, entre otros), por medio de los cuales se presenta o informa la noticia al público, Bourdieu citado por Roth (2009) expresa que este modelo “trata de crear una demanda social o de obligar a las autoridades a actuar, por medio de los intermediarios, conscientes o no, para problematizar un tema” (p. 66).

Cabe resaltar, que los problemas contruidos por estos medios tienden a ser pasajeros dada la necesidad de innovar la información que va dirigida al público.

Modelo de anticipación

El modelo de anticipación, “trata de la inscripción en la agenda gubernamental de temas que una administración pública, por su capacidad de anticipar los problemas, detecta y diseña estrategias de prevención o de mitigación” (Roth, 2009, p. 67). Lo que quiere decir que, las autoridades públicas son las que deciden accionar sobre el tema problemático.

Modelo de la acción corporativista silenciosa

Este modelo presenta “la posibilidad de acceso a la agenda gubernamental lograda sólo por grupos organizados privilegiados” (Roth, 2009, p. 67). En otras palabras, son grupos que por su poder pueden incidir sobre las decisiones de las autoridades públicas.

La concepción de Kingdon

En la concepción de Kingdon retomado por Roth (2009), el tiempo es un elemento relevante en el proceso de construcción de las agendas públicas que comprende: los problemas, las respuestas y la política, “las dinámicas temporales de estas tres corrientes son relativamente independientes, pero llega el momento a lo oportunidad en la cual estas corrientes coinciden” (p.68). En otros términos, los actores implicados deben estar siempre preparados para las dinámicas temporales de estos tres momentos.

Fase II formulación de soluciones o acciones

Desde Roth (2009), las acciones de los gobernantes a través de su régimen político administrativo se relacionan necesariamente con la adopción de unas elecciones en vez de otras, dado que, existen diversas soluciones al momento de resolver un problema. El Estado, en esta etapa de construcción de la política pública establece prioridades, objetivos, metas y metodologías, sin embargo, en este proceso de formulación de decisiones no solo interviene el Estado, los actores políticos, sociales, administrativos, económicos, entre otros, influyen sobre dicho proceso intereses particulares, colectivos, recursos materiales e ideológicos.

“La presencia de esa multitud explica por qué las decisiones no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores” (Chevallier, 1986, p. 453). En relación con este último planteamiento Sfez (1976), expresa que la formulación de decisiones es un proceso complejo que se ve influenciado por distintos intereses que se alejan de un acto lineal establecido en los principios de libertad y racionalidad de quienes toman las decisiones.

Significa entonces, que los actores políticos, sociales, administrativos, entre otros, en pro de sus intereses construyen posibles respuestas al problema, lo que quiere decir que es un proceso de selección de alternativas que se caracteriza por luchas constantes, conflictos, movilizaciones, con el objetivo de imponer soluciones factibles, siendo así, lo ideal en esta fase de formulación de soluciones es llevar a cabo procesos de análisis de los problemas para establecer respuestas asertivas y coherentes con la realidad.

Desde Cetel (2000), la formulación de soluciones o acciones adoptadas en la agenda política permite seleccionar las diferentes posibilidades para disminuir la situación percibida como problemática y las posibles soluciones para alcanzar la situación deseada, en efecto, vislumbrar las respuestas más apropiadas que sean realizables.

Cetel (2000), ubica una serie de elementos que facilitan el diseño de soluciones: es necesario determinar los fines, objetivos y metas de la política que se pretende construir, es decir, reconocer el por qué y el cómo de la política pública. Seguido a ello, las metas que se inscriben en la política direccionan una serie de trabajos que nunca se lograrán parcialmente “el por qué”, finalmente los objetivos representan la operatividad más factible para aproximarse a la situación deseada.

Fase III toma de decisiones

Para Roth (2009) la toma de decisiones es:

La manera como el decisor elige opciones de políticas, ha permitido a los politólogos y analistas construir varios modelos explicativos que pretenden acercarse con más o menos precisión a una realidad plural. De manera simplificada se puede ver la decisión desde dos enfoques. Uno, a partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones, y otro desde el

punto de vista opuesto, es decir, que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla. (p.87)

Lo que quiere decir que, la toma de decisiones es un proceso de estudio que se ve influenciado por dos vertientes; la primera, hace alusión a la libertad que tiene el decisor al momento de elegir y la segunda vertiente, tiene como referente la multiplicidad de elementos externos que coaccionan al decisor a la hora de tomar una decisión.

Dado que la toma de decisiones es un proceso importante a la luz de la racionalidad de la actividad política, a continuación se presentan una serie de modelos de toma de decisión basados en procesos racionales.

El modelo de la racionalidad absoluta

El modelo de la racionalidad absoluta se conforma de cinco etapas secuenciales como: Uno, el decisor frente a un problema; dos, identificación de valores y objetivos; tres, búsqueda y análisis del conjunto de las alternativas de soluciones posibles; cuatro, aplicación de criterios objetivos y cinco, elección de la mejor solución. Todas las etapas anteriores se deben estudiar con el objetivo de escoger la decisión correcta a través de un proceso de estudio científico y/o racional.

El modelo de la racionalidad limitada

Desde Simon (1983), el modelo de la racionalidad limitada consiste en. “Buscar un término medio entre el análisis del problema y la urgencia de ofrecer una solución aceptable.... el decisor por lo general no busca la mejor solución sino que trata de evitar la peor” (p. 91). En otras palabras, la toma de decisiones es un proceso que se ve influenciado

por distintos factores, lo que hace que no sea del todo racional y secuencial dadas las limitaciones del medio (político, social, económico).

El modelo incremental o de ajustes marginales

Para autores como Lindblom (1959), el proceso de toma de decisiones está lejos de ser un proceso racional en la actividad política por la complejidad que implica ponerse de acuerdo previamente sobre los valores y objetivos de la política, dado todos los actores que participan en el proceso.

Es decir, que el proceso de toma de decisiones desde este modelo parte de:

Resulta más fácil ponerse de acuerdo sobre medios técnicos porque estos no cuestionan las convicciones profundas de los actores, o lo hacen de manera menos visible y directa.... La mayoría de las decisiones no son sino añadiduras, ajustes a las políticas ya existentes y resulta casi imposible no tener en cuenta las decisiones anteriores... se trata entonces no de soluciones nuevas, sino de correctivos marginales que solucionan de manera provisional el problema que ha surgido. (Roth, 2009, p. 92)

El modelo de la anarquía organizada

Considera que las instituciones tienen un nivel muy bajo de participación en los procesos de toma de decisiones. El modelo de la anarquía organizada tiene como base la ambigüedad dado los procesos de participación de los actores que hace los procesos imprevisibles, no obstante en el momento de tomar una decisión debe existir un enlace entre un problema, una oportunidad de elección y finalmente unos actores sociales y una solución.

Por otro lado, desde los postulados Majone (1997), la política pública antes y después de la toma de decisiones, está compuesta “ante todo de palabras”, palabras con las que se

argumenta y cuestiona un proceso de influencia entre los diferentes actores, la operatividad de la política pública es el elemento válido del argumento discursivo de las fases de formulación de soluciones y toma de decisiones.

Sin embargo, Habermas (1981) plantea que la toma de decisiones es un proceso participativo que pone de cara a las instituciones desafíos y retos al momento de desplegar acciones, sin embargo, este proceso participativo ha evidenciado las dificultades del Estado para poner en marcha este tipo de procesos, es allí donde el análisis de la política toma sentido.

Al respecto Roth (2009) expresa que “es necesario, por ejemplo, que los políticos y ciudadanos tengan un nivel de formación y disponibilidad de tiempo suficientes para garantizar una participación activa en el debate” (p.104). Lo que quiere decir que, debe haber voluntad política para buscar soluciones que beneficien a todos los actores implicados, lo que indica un proceso constante de toma de decisiones donde el consenso prime sobre los intereses individuales.

Fase IV implementación

La etapa de implementación de la política es esencial puesto que, las palabras y argumentos de los actores implicados se convierten en hechos concretos; la implementación es también la continuidad de luchas políticas constantes con otros medios y escenarios distintos (Roth, 2009).

Por su parte Gómez (2010) manifiesta, que la implementación de las políticas públicas pone en marcha las opciones seleccionadas para resolver el problema, al mismo tiempo comprende las actividades a desarrollar para alcanzar objetivos y metas, a través de

acciones por parte de las instituciones, en suma, es un proceso dispendioso y complejo que requiere estar en constante evaluación, coordinación y monitoreo.

Cabe agregar, que la fase de implementación de la política se no limita a la mera ejecución de las soluciones propuestas, como planteaba Gómez (2010) dentro de dicho proceso es necesario realizar evaluaciones constantes que permitan dilucidar si hay o no problemas a la hora de la implementar la política.

Fase V evaluación

Para Gómez (2010), la etapa de evaluación examina en qué medida y cómo se han logrado los objetivos y metas, sin embargo, la evaluación es un proceso transversal a todas las fases que propone Jhones, puesto que, cuando se llevan a cabo evaluaciones en los procesos de construcción de la política, se retroalimenta indudablemente la política pública en cualquiera de sus fases. La evaluación también permite analizar las políticas públicas en aras de “mantenerlas, modificarlas o terminarlas”.

Lo que quiere decir que, la evaluación constante en cada una de las fases del ciclo de la política pública, permite mejorar el diseño de la política y de nuevas políticas a construir. Cabe anotar, que la evaluación es un instrumento útil para identificar los efectos de la política, ineficacia de la misma, posibles cambios y transformaciones, entre otros; lo que quiere decir que, la fase de evaluación también da respuesta al conjunto de actores sociales y políticos que plantearon el problema que está siendo abordado por el Estado.

Para Holguín (2011), es importante anotar que este modelo no responde a una tipología ideal, pues no necesariamente una política pública debe seguir el curso secuencial propuesto por Jones. Por tal razón, y al comportarse la realidad social de modo distinto e

irregular, el proceso de una política pública puede iniciarse en cualquiera de las fases, sobrepasarse algunas o incluso invertir la secuencia del ciclo.

En otros términos, las fases propuestas por Jones no se pueden comprender como etapas lineales, puesto que, se deben considerar las particularidades espaciales y temporales dadas en cada contexto.

5.4 ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL

Dado que, se pretende analizar la política pública, la cual se enmarcan dentro del ejercicio político de las instituciones u organismos estatales, el enfoque teórico que se tomará comprende las teorías mixtas o intermedias, exactamente el enfoque Neoinstitucional.

El enfoque Neoinstitucional, considera que las instituciones son indispensables para concretar los comportamientos individuales y colectivos de las políticas públicas, es decir, que se toma la institución desde un sentido más amplio, complejo y no se limita simplemente a la estructura formal de la misma. Para autores como March y Olson retomados por Roth (2009) el enfoque Neoinstitucional se define como:

El estudio del papel de las instituciones. Las considera un factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas.... El enfoque pretende superar el institucionalismo tradicional – centrado en el estudio de los entes político-administrativos y rechazar las perspectivas reduccionistas de tipo societycentred o statecentered, a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas. (p. 37)

La definición del enfoque Neoinstitucional, no se restringe simplemente a la estructura formal de las instituciones, el concepto envuelve creencias, paradigmas, culturas, saberes, por tanto, las instituciones construyen sentidos, significados y acciones para los actores, es decir, las instituciones son construcciones sociales que denotan un entramado de relaciones entre los sujetos.

Dada las condiciones que anteceden, el análisis de las políticas públicas desde Roth (2009) se centra en los objetivos conjuntos que el Estado considere deseables o necesarios, comprende el proceso de esclarecimiento y de transformación de los mismos; tiene en cuenta los medios y ejercicios elaborados total o parcialmente, ya sea por una institución u organización gubernamental; y finalmente supone los efectos de dichas acciones, que contiene los resultados esperados e inesperados.

En efecto, el análisis de las políticas públicas consiste en explorar una serie de objetivos, medios y acciones establecidas por el Estado para transformar parcial o completamente la sociedad así como sus efectos, en otras palabras, el análisis de las políticas públicas es un referente conceptual que tiene como propósito estudiar la actividad del régimen político o gubernamental, es decir, es una herramienta de tipo racional de la acción del Estado.

CAPÍTULO VI

6. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

6.1 PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

La Constitución política de Colombia acoge la figura de Estado Social de Derecho, con el fin de promover los derechos de todos los ciudadanos y garantizar que los entes encargados de la dirección del Estado hagan cumplir la constitución, brindando las mismas oportunidades para todos bajo el principio de equidad.

El Estado social de derecho unifica el concepto de SOCIAL y de DERECHO y refunda su relación con la sociedad por medio de las políticas públicas como medio para garantizar y proteger la dignidad humana.

La política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” surgió mediante el mandato del código de infancia y adolescencia (Ley 1098 de 2006) que tiene por finalidad garantizar a los niños, niñas, y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo, siendo responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal, el presidente de la república, los gobernadores y los alcaldes, deberán cumplir de lo contrario serán sancionados disciplinariamente.

Además, la exigencia del artículo 204 del Código de infancia y adolescencia, que plantea la necesidad de que los municipios y departamentos cuenten con dicha política pública; la Mesa Nacional de Infancia y Adolescencia estableció los lineamientos para la

inclusión del tema en los planes de desarrollo territoriales como el primer paso para la formulación de esta política con enfoque de derechos, diferencial y territorial.

Por lo anterior, entidades como el ICBF, en su calidad de rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y en cumplimiento de la función de cooperación técnica para el fortalecimiento de capacidades territoriales, promovió el documento del ABC que contempla cinco componentes y momentos fundamentales de un proceso de gestión de la política pública de infancia y adolescencia, el cual fue insumo importante para dar inicio al proceso de construcción de dicha política en el municipio.

Al respecto Entrevistado N 2 manifestó:

Básicamente cuando llegó la última Administración Municipal la que inició en 2011, en el ciclo anterior ICBF estaba promulgando la política pública de infancia y adolescencia pero muchos municipios no la estaban cumpliendo entonces no se había creado la política, entonces en esos meses antecitos de que se posesionaran los nuevos alcaldes la procuraduría e ICBF sacaron unas directrices de que era de obligatoriedad que las administraciones contrataran profesionales y equipos consultores para que elaboraran la política junto con el plan de desarrollo municipal, entonces los antecedentes son más de obligatoriedad que porque la gente quiera construir la política.

En este sentido, la identificación de problemas de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión, se realizó a partir del mandato de ley que obliga su elaboración, mas no como una necesaria transformación de la realidad socialmente construida, que diera cuenta de la participación activa de los actores involucrados infancia y adolescencia.

En este sentido Dubnick (1983) afirma, una política pública existe en la medida en que las instituciones del Estado se apropien de forma general o parcial para lograr objetivos bien sea deseables o necesarios, a través de un proceso encaminado a transformar lo que se percibe como estado problemático.

En este caso la Alcaldía del municipio de La Unión Valle, a través de entes territoriales como la secretaría de desarrollo social con apoyo de los consultores de la Fundación LOGIC Proyectos Estratégicos, y con el objetivo de responder y avanzar en el cumplimiento del mandato legal, se apropian del proceso de construcción de la política pública, e inician la elaboración del diagnóstico situacional y la línea base como insumos para la construcción de la política pública de infancia y adolescencia, a través de la recopilación y revisión documental de información cuantitativa y cualitativa proveniente de fuentes secundarias institucionales.

Además, retomaron los resultados de las discusiones, datos y matrices DOFA aportadas por los integrantes de las cuatro mesas de trabajo del Consejo de Política Social de La Unión Valle (salud, educación, primera infancia, recreación y deportes) a las que también asistieron algunos jóvenes representantes de la juventud unionense reflejando un aporte mínimo para la identificación de problemáticas, a falta de herramientas técnicas y metodológicas que permitieran su participación activa. “Los jóvenes...no fueron constantes, no hubo una participación inmensa donde ellos escribieran aportaran porque ellos no tenían los espacios estructurados para eso” (Entrevistado N 4).

En consecuencia, las problemáticas de los actores objeto de estudio infancia y adolescencia se ve reflejada a través de datos proporcionados por los actores institucionales

en las mesas técnicas encargados de la construcción del diagnóstico situacional, con base en los principios del código de Infancia y adolescencia que comprende: la protección integral, el interés superior, la corresponsabilidad y la perspectiva de género. Dichas mesas técnicas fueron presididas por Carlos Eugenio Rivera, Alcalde Municipal de La Unión Valle.

Apoyo técnico: Angélica Tamayo Tabares, (Trabajadora Social), Gloria Patricia Gómez Tamayo, (Psicóloga), Carlos Arturo Rodríguez Ossa, (Sociólogo Especialista en Desarrollo Comunitario), Luz Adriana Díaz Tamayo, (Administradora de Empresas Especialista en Auditoría de Salud) y la Dra. Martha Lucia González (Regional Norte ICBF)

Mesa de salud: Germán Alfonso Villaquirán, (Gerente Hospital Gonzalo Contreras), Jairo Alonso Cuartas, (Ingeniero - Acuavalle), Dr. Mario Alejandro Chamorro, (Personero Municipal), Aleyda Ramírez, (Asistente del SIAU del Hospital Gonzalo Contreras), Carlos Arturo Rodríguez Ossa, (Coordinador Área Social – SIAU – Hospital Gonzalo Contreras, Dra. Blanca Lucelly Gómez, (Secretaria de desarrollo social) y Víctor Girón, (Coordinador de Salud Mpal).

Mesa de educación: Dr. Gustavo Giraldo (Coordinador Educación GAGEM Zarzal) y Dra. Claudia Posso (Coordinadora Secretaría de Educación).

Mesa de primera infancia: Ana Elba Guerrero (Directora Hogar Infantil El Jardín), y Dra. Martha Lucía González (ICBF – Regional).

Mesa de recreación y deportes: Víctor Hugo Fernández (IMDERLU), Katherine Quiñones (Consejo Municipal de Juventud), y Dr. Osvelio Henao (Abogado).

El diagnóstico de infancia y adolescencia tuvo como prioridad realizar aportes para la construcción de la política pública de infancia y adolescencia, por tal razón en este se presentan las necesidades de los grupos poblacionales.

Así mismo, en la selección de problemas se tuvo en cuenta los indicadores por categorías de derecho, y posteriormente por medio de la técnica “Semáforo de Priorización” se profundizó sobre los problemas que presentaban mayor relevancia de acuerdo a los indicadores por categoría.

La técnica “Semáforo de Priorización” consistía en identificar los problemas de acuerdo a los siguientes colores: rojo que denotaba los problemas más apremiantes; amarillo los problemas que se podían manejar y verde los que no tenían ninguna acción a mejorar.

Las categorías de derecho son:

Categoría de existencia, que se compone de: todos vivos, todos saludables, ninguno sin familia, ninguno desnutrido, todos con educación.

Categoría de desarrollo, que se compone de: todos Jugando y todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad.

Categoría de Ciudadanía, que se compone de: todos registrados y todos participan en los espacios sociales.

Categoría de Protección, que se compone de: ninguno sometido a maltrato o abuso y ninguno en una actividad perjudicial.

El Entrevistado N 3 expresó:

El diagnóstico arrojó unos índices por categoría de derecho, se categorizó de acuerdo a una estructura que se llamó la Semaforización entonces lo que se hizo fue discriminar los problemas por color rojo, amarillo y verde, todo esto para empezar hacer los proyectos o los programas de la política pública.

Los principales problemas de la población de infancia y adolescencia de acuerdo a las categorías de derecho y el proceso de “Semáforo de Priorización” se presentan en el Anexo 4.

Cabe resaltar, que el informe de diagnóstico que contemplaba las problemáticas de acuerdo a las categorías de derecho fue ajustado por los Consultores de la Fundación LOGIC, quienes se encargaron de la recopilación, consolidación, análisis de la información, construcción de gráficos estadísticos, construcción de matriz de indicadores, elaboración de la propuesta de programas y elaboración de documento borrador preliminar de la política pública de infancia y adolescencia. “Hicimos un trabajo muy fuerte en construcción de indicadores y en la construcción de la relación causa efecto en el diagnóstico y después en los indicadores entonces el resultado realmente ha sido un resultado coherente con lo que se encontró” (Entrevistado N 4).

De esta forma, el deber ser de la identificación de problemas se desdibuja dado que este proceso implica analizar cómo una situación es percibida como problema por un conjunto de actores sociales que solicitan la acción pública a fin de que el problema se incluya en la agenda del sistema político y en los debates del mismo. Carencia que se presentó en la identificación del problema de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión Valle porque quienes participaron en su construcción fueron actores

institucionales que acordaron e identificaron las problemáticas relacionadas de la población objeto sin la inclusión de la misma para debatir y obtener un consenso construido por parte de unos y otros, en este caso actores institucionales - actores sociales que incidieran en la definición del problema para convertirlo en asunto público, en otras palabras el proceso de construcción se condicionó a la visión de un solo actor y no se definió el problema con la participación activa de los directamente involucrados.

Realmente hubo mucha carencia de participación siempre fueron los mismos actores que participaron, más que todo los actores institucionales y pocos de tipo social... la idea había sido que realmente participara en esa discusión los actores sociales eso sería lo ideal, porque yo vuelvo y te soy franco hay aparte del consejo de política social no hubo una participación grande de las organizaciones sociales.
(Entrevistado N 4)

Cabe señalar, que la ausencia de participación de actores sociales en los procesos de formulación de políticas públicas pueden conducir a una administración ineficaz con relación a la distribución de recursos (humanos, logísticos, económicos) destinados para el diseño y ejecución de políticas, a un bajo nivel de transparencia en la rendición de cuentas institucionales por el desconocimiento de la población, se puede generar a su vez políticas públicas alejadas de la realidad social que aquejan a las sociedades o a poblaciones determinadas, lo que quiere decir que la participación se convierte en un factor relevante para medir el impacto social que puede generar la implementación de una política pública.

Sin embargo, según la presente investigación los más de 37 actores institucionales en representación de cada entidad llámese Instituciones Educativas, Hospital, Clínica, ARS, ICBF, Hogares Infantiles, Personería, Comisaria, Cultura, Gobierno, Desarrollo social,

Alcaldía, INDERLU, INVIUNION y demás miembros que conformaron el Concejo de Política Social en su conjunto intervinieron suministrando datos acordes a la realidad social a la cual pertenecen para poner en marcha acciones relacionadas con la definición del problema, propuestas y escenarios que permitieran la formulación de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” en el municipio de La Unión Valle.

De acuerdo a lo anterior, es necesario discutir la forma tradicional en que se elaboran las políticas públicas de tal forma que se puedan ver estos procesos de manera compleja.

Por tanto, el problema central en la elaboración de las políticas públicas consiste en:

Entender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa está abocada a tratar un tema, ¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se tornó problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir y a hacer algo? Se pueden distinguir analíticamente dos elementos que se articulan: la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política (agenda setting) de otra. (Roth, 2009 p. 57)

Cabe resaltar, que los actores institucionales identificaron como problema la necesidad de construir el documento de política pública de infancia y adolescencia mediante un proceso que implicaba diagnóstico, línea base que permitiera retomar las problemáticas de dichas poblaciones para ser incluidas en los distintos programas de la política y del ente estatal. “Pues si bien sabemos en los municipios hay poblaciones sin atender entonces se necesitaba como una directriz y la política pública es eso, desde allí se van a desprender los diferentes programas que van a favor de los niños, las niñas y los adolescentes” (Entrevistado N 1).

Ahora bien, según los resultados del “Semáforo de Priorización” se profundizó sobre algunos problemas que presentaban mayor relevancia de acuerdo a los indicadores por categoría y bajo estos elementos se propusieron los programas, fue de esta forma como se presentó al consejo municipal de La Unión Valle para su aprobación.

En otras palabras, las problemáticas se inscriben en la agenda pública a través del modelo de anticipación el cual “trata de la inscripción en la agenda gubernamental de temas que una administración pública, por su capacidad de anticipar los problemas, detecta y diseña estrategias de prevención o de mitigación” (Roth, 2009, p. 67). En este caso las autoridades públicas decidieron accionar sobre el tema problemático.

Dar cumplimiento al requerimiento que hizo ICBF y construir una política que fuera al menos aprobada por unos 10 años. Es un trabajo que requiere de años, aproximadamente de 5 a 10 años se logra ver el resultado de lo que se está haciendo porque la parte social no es como algo físico que usted dice pavimento una calle y ya se notó en un mes dos meses, la parte social es un proceso que lleva de 5 a 10 años porque se empieza desde la infancia para que en la adolescencia se vean los resultados. (Entrevistado N 1)

De igual forma, se puso de manifiesto que las problemáticas de la niñez, infancia y adolescencia en el municipio de La Unión Valle, se aumentarían notablemente si no se actuara sobre ellas. “Yo creo que entonces estaríamos como hace 4 años con un índice alto de embarazos en adolescentes, de deserción escolar, de poca participación en la parte social entonces a lo que se apuntaba era a disminuir esos índices o al menos sostenerlos y que no se incrementaran con el pasar del tiempo” (Entrevistado N 1).

Si bien la identificación de problemas fue un proceso institucional se nota que hubo interés por su parte y organización de la información para tratar de satisfacer en cierto

modo el problema, no para solucionarlo en su totalidad, pero si para obtener una base fundamentada que facilitara la operatividad de los programas articulado desde los diferentes contextos y en los ámbitos correspondientes a favor de la niñez, infancia y adolescencia; el Entrevistado N 2 manifestó. “De pronto no resolverlo 100% pero si dar la base, la parte inicial para iniciar ese proceso de cambio igual es un proceso que lleva tres administraciones seguidas haciendo énfasis en esta parte social”.

6.2 PROCESO DE FORMULACIÓN DE SOLUCIONES O ACCIONES

Resulta oportuno retomar los planteamientos de Roth (2009), respecto a los procesos de formulación de soluciones o acciones en la política pública, para el autor es de suma relevancia identificar las acciones de los gobernantes a través de su régimen político administrativo en cuanto a unas elecciones en vez de otras, dado que, existen diversas soluciones al momento de resolver un problema.

El estado, en esta etapa de construcción de la política pública establece prioridades, objetivos, metas y metodologías, sin embargo, en este proceso de formulación de decisiones, no solo interviene el Estado, los actores políticos, sociales, administrativos, económicos, entre otros, influyen sobre dicho proceso intereses particulares, colectivos, recursos materiales e ideológicos.

La formulación de soluciones al problema inscrito en la agenda pública en el municipio de La Unión Valle se realizó mediante la comparación de los indicadores de la línea base con la formulación de soluciones efectuadas mediante la metodología de lluvia de ideas, dadas por los actores institucionales en las mesas técnicas.

Si se lograron identificar como algunas soluciones, usted sabe que la participación de las personas es compleja pero si, partimos del diagnóstico, la línea base pues, la verdad ahí ya estaban priorizados los problemas a partir del sistema de semaforización entonces con participación de los actores del Consejo de Política Social a los indicadores que estaban en rojo que son más críticos a esos fueron a los que más se les saco soluciones, si por ejemplo arrojaba que el gran problema con un porcentaje altísimo era la violencia generada por la trasgresión de la normas de los adolescentes de justicia pues en adolescentes la idea entonces era crear programas para mitigar ese tipo de cosas. (Entrevistado N 4)

De acuerdo con lo anterior, en el proceso de construcción de soluciones o acciones a las problemáticas la participación fue poca por parte de la comunidad unionense en tanto las soluciones se crearon técnicamente por parte de los consultores de la Fundación LOGIC Proyectos Estratégicos.

Las soluciones se hicieron partiendo de un análisis básico donde se plantearon unas soluciones pero la integralidad del documento final la hicimos nosotros como consultores, porque la verdad allí ya la gente escasamente iba a los consejos y hacían el taller pero ya, de ahí para allá ya no colaboraban en nada, el documento se hizo pero básicamente lo completamos nosotros, sería una mentira decirte que ellos plantearon todo la verdad no fue así. (Entrevistado N 1)

Significa entonces, que los actores políticos, sociales, administrativos, que participaron en este proceso de identificación de soluciones o acciones construyeron posibles respuestas al problema, sin generar luchas constantes, conflictos, movilizaciones, por la poca participación que se generó. Por tanto, no hubo debate o disputa al momento de llevar a cabo dicho proceso, por ende, no se evaluaron las consecuencias de las soluciones formuladas o el posible impacto de estas.

En este sentido, aunque hubo baja participación de la población objeto de estudio, se observa que la institucionalidad bajo la figura de Concejo de Política Social y la consultora Fundación LOGIC Proyectos Estratégicos recopilaron datos relevantes sobre dicha población para la construcción de los programas que a futuro ofrecen solución o parte de ella a las problemáticas identificadas. “Claro...nos compete en la parte del restablecimiento de derechos desde allí nos compete generar una solución” (Entrevistado N 1).

En este mismo orden de ideas Delgado (2013) plantea, surge así el problema entre la realidad y la idealidad de las normas jurídicas con que se manifiesta el Estado social de

derecho, en otros términos, nace la compleja relación entre el ser y el deber ser del Estado, que se presenta en las promesas constitucionales y la imposibilidad política, económica, cultural y social de su abordaje.

Realmente hubo mucha carencia de que en las soluciones hubieran participado los actores implicados... la verdad las consecuencias de las soluciones formuladas no se trabajó, esa parte si no tanto el impacto de la soluciones no, nosotros llegamos hasta el punto de formularlas pero si quedo una pata coja de saber cuál es el impacto, si nos faltó trabajar mucho más esa parte. (Entrevistado N 3)

Por consiguiente, según los postulados de Sfez (1976) el proceso de formulación de decisiones o acciones en el municipio de La Unión Valle no fue un proceso complejo ya que no se vio influenciado por distintos intereses, fue más bien un acto lineal establecido en los principios de quienes tomaron las decisiones.

En este sentido, la construcción y formulación de la política pública de infancia y adolescencia del municipio incluída la identificación de problemas, soluciones o acciones y toma de decisiones no refleja complejidad en tanto la idea no surgió de la población, no hubo movilización desde cada uno de los ámbitos con la población objeto, en este caso niños, niñas y adolescentes, no se hizo enriquecedor el proceso de construcción en tanto no se canalizó a los actores sociales, en las diferentes veredas, barrios o corregimientos, mediante metodologías o herramientas que permitieran su libre expresión frente a las problemáticas que los afectan.

En cuanto a los actores locales, estos no participan por tanto no se refleja su percepción frente a la situación de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y familia en su comunidad, por tanto no aparecen sus propuestas de solución a los problemas encontrados.

A falta de herramientas como se dijo anteriormente los niños, niñas, adolescentes no participaron de tal modo que se les permitiera profundizar frente sus derechos, de existencia, ciudadanía, protección entre otros; no se reflejó en este proceso la voz de la población objeto para que plasmara sus conceptos y aspiraciones en aras de enriquecer e ilustrar el documento. Reiteramos, el documento no fue socialmente construido para que permitiera en ultimas la realización exitosa de la Política pública.

Así mismo Cetel (2000) afirma, el objetivo de la formulación de soluciones o acciones adoptadas en la agenda política es seleccionar diferentes posibilidades para disminuir la situación percibida como problemática y las posibles soluciones para alcanzar la situación deseada, en efecto, vislumbrar las respuestas más apropiadas que sean realizables. “Pese a la poca participación de los actores, yo creo que las soluciones formuladas pueden cambiar o hacer que no sigan creciendo los problemas, solo que hace falta recurso y pues la verdad acá las instituciones trabajan cada uno por su lado, se necesita es estar articulados” (Entrevistado N 2).

En otras palabras, las soluciones formuladas pueden llegar a disminuir la situación problemática, mediante inversión estatal y vinculación institucional lo cual indica que puede llegar haber mayor impacto social con las soluciones dadas a las problemáticas.

Sin embargo, los logros frente al asunto en mención es débil en el municipio de La Unión Valle puesto que los programas dados como soluciones a las problemáticas presentadas en el diagnostico son tenues y no están diseñadas para acoger como responsables a la mayor parte de las instituciones si no a algunas.

Contrastando las problemáticas con los programas que aparecen como solución, se encuentra en algunos casos que las metas se basan en brindar a la población de infancia, adolescencia, juventud y familia talleres, encuentros lúdicos, conversatorios, encuentros para padres entre otros, por algunos meses y en ese orden de ideas se unificara esfuerzos institucionales aunque metodológicamente se muestra una sola posibilidad para alcanzar la situación deseada, aunque sea posible su realización muestra una débil solución frente a la problemática.

Además, una de las metas de la política pública propone realizar un diagnóstico municipal de la población afrodescendiente, realizar un diagnóstico municipal de la población LGTBI, una base de datos completa de los NNA en situación de discapacidad, un taller mensual a los cuidadores, padres de familia y NNA en situación de discapacidad en temas de resiliencia e inclusión, los cuales se muestran sin asignación de recursos, lo cual es un elemento en disputa para la solución de alternativas.

La parte económica, porque la parte social requiere de mucho profesional en el área de la salud y un profesional en el área de la salud cuesta y que realmente es un trabajo que no se ve inmediato, los resultados no son inmediatos entonces la parte económica, es una parte siempre pesa porque la parte de la contratación de no solamente dos o tres profesionales sino de un equipo interdisciplinar, entonces ese es siempre como el punto neurálgico. (Entrevistada N 1)

Del mismo lado metodológicamente hablando Cetel (2000), ubica una serie de elementos que facilitan el diseño de soluciones: es necesario determinar los fines, objetivos y metas de la política que se pretende construir, es decir, reconocer el por qué y el cómo de la política pública. Seguido a ello, las metas que se inscriben en la política direccionan una

serie de trabajos que nunca se lograrán parcialmente “el por qué”, finalmente los objetivos representan la operatividad más factible para aproximarse a la situación deseada.

En el proceso de formulación de soluciones o acciones de la política pública de infancia y adolescencia se tuvo en cuenta el semáforo de priorización que permitió conocer las problemáticas más apremiantes. En dicho proceso, se establecieron objetivos y metas de acuerdo a los indicadores en amarillo y rojo vinculados a las categorías de derecho (Anexo5).

De acuerdo a la relación existente entre las problemáticas priorizadas en la línea base con los programas, objetivos y metas de la política pública de infancia y adolescencia, se identifica, que para algunas de estas problemáticas no se crearon programas que den cuenta del proceso de formulación de soluciones o acciones, como por ejemplo para las siguientes problemáticas:

- Control de crecimiento y desarrollo y lactancia materna exclusiva.
- Niños y niñas entre 0 y 10 años que asisten a controles de crecimiento y desarrollo.
- Adolescentes entre 14 y 17 años privados de la libertad procesados conforme a la ley.
- Adolescentes entre 14 y 17 años infractores de la ley penal reincidentes.

No obstante, en el proceso de formulación de soluciones de la política pública de infancia y adolescencia, se crearon catorce programas donde algunos de ellos no se relacionan con las problemáticas priorizadas en el semáforo de priorización. Las líneas de acción emergentes fueron:

- Emprendimiento juvenil y proyecto de vida.

- Fortalecer el sistema municipal de infancia, adolescencia y juventud.
- NNA desde el enfoque diferencial.
- Programa de escuela para familias de las instituciones educativas municipales.
- Programa de formación y educación en violencia de género y violencia intrafamiliar.
- Hogares de paso.
- Hogares sustitutos.
- Programa de formación de líderes juveniles para la prevención del consumo de spa (abre tus ojos” – policía infancia y adolescencia).

En referencia a lo anterior, la articulación y por ende la categorización de los programas hizo que las distintas entidades y secretarías de la Alcaldía Municipal reactivaran o activaran los programas que debían operar o que en su efecto ya estaban operando. “Si son las políticas nacionales a los requerimientos que hace la nación entonces por eso estaban como ruedita suelta, entonces se trató de unificar todo dentro de la política por ejemplo lo del CDI, los hogares de paso, los hogares sustitutos, eso era un requerimiento a nivel nacional sino que se articuló ahí” (Entrevistada N 3).

Ahora bien, algunos de estos programas están articulados a las políticas nacionales por tanto mediante la política pública de infancia y adolescencia se trató de articular recursos y talento humano.

Para optimizar recursos y personal. Entrevistada (2)

Cabe señalar que los niños, niñas y adolescentes son políticamente prioritarios en términos sociales, culturales y legales en tanto que las declaraciones, tratados, leyes internacionales y nacionales obligan a la familia, sociedad y al Estado a protegerlos para garantizar su

desarrollo y el ejercicio de sus derechos. Por lo tanto actores relevantes a considerar eran los menores de 5 años así que fue prelación entre otros programas la construcción del CDI.

La primera infancia porque habían mucho niños de 0 a 5 años que no tenían la posibilidad de estar en los hogares de bienestar porque no había entonces esa fue una de las dificultades, por eso dentro de la política se trató de que una de las prioridades fuera la construcción del CDI. (Entrevistada N 1).

6.3 PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

La toma de decisiones es un proceso de estudio que se ve influenciado por dos vertientes; la primera, hace alusión a la libertad que tiene el decisor al momento de elegir y la segunda vertiente, tiene como referente la multiplicidad de elementos externos que coaccionan al decisor a la hora de tomar una decisión.

De acuerdo a Roth (2009) la toma de decisiones es:

La manera como el decisor elige opciones de políticas, ha permitido a los politólogos y analistas construir varios modelos explicativos que pretenden acercarse con más o menos precisión a una realidad plural. De manera simplificada se puede ver la decisión desde dos enfoques. Uno, a partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones, y otro desde el punto de vista opuesto, es decir, que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla. (p.87)

Dado que la toma de decisiones es un proceso importante a la luz de la racionalidad de la actividad política, a continuación se expone como los actores institucionales examinaron las soluciones propuestas para la aprobación o no de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión Valle.

Los actores institucionales para examinar y aprobar las soluciones propuestas, se restringieron o delimitaron a aquellos definidos en las normas que le dieron origen formal a la política pública. Así, de acuerdo con el artículo 17 párrafo único de la ley 1098 del 2006, la cual expresa “el Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia”, en tanto el municipio de La Unión Valle como ente estatal debe dar cumplimiento a dicha normatividad.

Por tanto, el ente territorial debe contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los concejos municipales, asambleas y congreso nacional, para garantizar la definición y asignación de recursos para la ejecución de la política propuesta.

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica de ICBF deberá diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia.

La ley 1295 de 2009, artículo 6 en concordancia con la ley 1098 de 2006, conlleva a la Administración Municipal a elaborar la política pública de infancia y adolescencia del municipio de la Unión Valle del Cauca.

La Convención Internacional sobre los derechos de los niños plantea un concepto nuevo de la infancia reconociéndolos como sujetos sociales y como ciudadanos con derechos. En tanto, la Constitución Política de Colombia en su artículo 44 ratifica los compromisos adquiridos en la suscripción de la convención internacional de los derechos de los niños y las niñas a partir de la ley 12 de 1991, estableciendo la obligatoriedad y corresponsabilidad en su cumplimiento por la familia, la sociedad y el Estado.

En este sentido, el plan nacional de desarrollo “Prosperidad Para Todos 2010-2014” plantea la estrategia de atención integral y prioritaria de la niñez y la infancia como una forma de erradicar la pobreza extrema.

Lo que quiere decir que, a partir de la normativa existente las dos instituciones públicas encargadas de elaborar y examinar las políticas públicas de infancia y adolescencia a nivel

local son las administraciones municipales e ICBF. De este modo, según comunicación oficial el acuerdo 013 de 2014, fue aprobado, en sus dos debates reglamentarios (primer debate el 13 de noviembre de 2014, la comisión tercera de presupuesto y hacienda pública. Segundo debate noviembre 19 de 2014, sesión plenaria del honorable concejo municipal), (ley 136 de 1994, art. No. 73), por medio del cual se crea la política pública de infancia y adolescencia en el municipio de la Unión Valle del Cauca aprobada por el concejo municipal y el alcalde respectivamente.

Para los efectos del caso se elaboraron tanto el documento de sustentación (exposición de motivos), como la propuesta del documento de aprobación (acuerdo 013 de noviembre 19 de 2014). Ambos documentos fueron consignados como parte del expediente y elevados a la autoridad competente (Concejo Municipal y Alcalde), para continuar el proceso de aprobación.

Creemos que la aprobación de la política pública de infancia y adolescencia fue gracias a los aliados institucionales que influyeron de algún modo en los tomadores de decisiones (Consejo Municipal y Alcalde) que permitieron finalmente su aprobación como acto de legitimación de la misma, en tanto las decisiones tomadas son políticamente viables.

Si si algo hubo y eso lo tengo que reivindicar fue que hubo voluntad política de la actual administración para poder construir esa política pública hay si hubo todo el apoyo, el alcalde asistía a todas esas reuniones, entre otras cosas porque no se puede hacer Consejo sin la asistencia del Alcalde, obviamente yo pienso que la obligatoriedad de la política hace que todo sea posible si no fuera obligatorio sería muy difícil que las cosas pudieran funcionar. (Entrevistado N 4)

Al respecto Roth (2009) expresa que “es necesario, por ejemplo, que los políticos y ciudadanos tengan un nivel de formación y disponibilidad de tiempo suficientes para

garantizar una participación activa en el debate” (p.104). Lo que quiere decir que, debe haber voluntad política para buscar soluciones que beneficien a todos los actores implicados, lo que indica un proceso constante de toma de decisiones donde el consenso prime sobre los intereses individuales.

Tal como se ha visto no hubo debate, alianzas a falta de la participación de la población objeto de estudio, no obstante por parte de los actores institucionales si se presentó consenso o acuerdo en la decisión que conllevó a que la política pública fuera aprobada. La voluntad política no de los intereses comunes del pueblo si no que se demuestra en el interés particular y colectivo del Alcalde, el Consejo Municipal y quienes participaron en su construcción.

Como lo planteaba Majone (1997), la política pública antes y después de la toma de decisiones, está compuesta “ante todo de palabras”, palabras con las que se argumenta y cuestiona un proceso de influencia entre los diferentes actores, la operatividad de la política pública es el elemento valido del argumento discursivo de las fases de formulación de soluciones y toma de decisiones.

Cabe agregar, que las decisiones formuladas se relacionan en términos de los objetivos, fines y metas de la política para ser aprobada.

Si claro, para poder construir la política hay que seguir totalmente las indicaciones del documento de referencia que tiene ICBF, el gobierno nacional, entonces estrictamente el diagnostico se construye bajo esos parámetros y el documento final también se construye sobre la base de esos pilares, incluso centro zonal tiene que dar su aprobación, que si está ajustada a las directrices nacionales para construir la política si el documento se sale de eso no sería aprobado. (Entrevistado N 4)

De la misma forma, la construcción de la política de infancia y adolescencia del municipio tuvo relación con la política nacional o leyes nacionales en tanto el documento deriva los asuntos relacionados con la población de niñez, infancia y adolescencia desde sus exigencias. “La política se derivó de la ley nacional del código de infancia y adolescencia y el documento final paso por el nivel de auditoría de la procuraduría fue aceptado por procuraduría porque ellos avalan y va integrado a un capítulo del PDM que también lo piden” (Entrevistado N 3).

6.4 CONSISTENCIA INTERNA DE POLÍTICA PÚBLICA

La política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión, es el resultado de un proceso de investigación (diagnóstico situacional de infancia y adolescencia del municipio de La Unión) llevado a cabo en el año 2010 - 2011. Se realizó con el acopio de información que suministraban las diferentes instituciones, análisis de datos cuantitativos, consultas con actores institucionales, priorización de problemáticas, construcción de indicadores y definición de lineamientos orientadores del diseño, ejecución y seguimiento de acciones.

Es decir, el primer insumo para la construcción de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión Valle fue la elaboración del diagnóstico situacional infancia y adolescencia periodo 2010 – 2011, el cual describió y sistematizó a partir de la voz de los actores institucionales la información existente por categoría de derecho, teniendo en cuenta la situación de dicha población en el municipio.

El entrevistado 3 expresa:

Por medio del diagnóstico se supo cuáles eran las problemáticas de la población que estaban generando dificultad, las personas que integraban las mesas técnicas manifestaron los problemas de acuerdo al sector salud, educación... después de eso ya era sino organizar la información.

Sin embargo, para Sánchez (1994) elaborar un diagnóstico situacional implica más que la descripción y sistematización de información, un esfuerzo por racionalizar las problemáticas del contexto para ofrecer mejores opciones de salida, se trata de un conjunto de datos e informes sobre situaciones presentes y pasadas, sobre el carácter de los actores sociales y políticos, sus percepciones del tema y las propuestas que ellos mismos podrían

sugerir, este último elemento es esencial en el proceso. Sólo un estudio de ese tipo permitiría prever todas las opciones posibles en la formulación final de una política pública.

En efecto, el diagnóstico situacional de infancia y adolescencia del municipio de la Unión Valle solo describe las problemáticas existentes de estas poblaciones, y no trasciende en aspectos tan relevantes como lo es la búsqueda de alternativas de cambio frente a la situación problemática. Este planteamiento se contempla de forma detallada en el subcapítulo 6.1 Proceso de identificación del problema.

El segundo insumo del proceso de elaboración de la política pública, fue el acuerdo presentado por el alcalde de La Unión Valle al Concejo Municipal para elevar a política pública el documento construido de Infancia y Adolescencia.

Cabe resaltar, que el segundo insumo del proceso de elaboración de la política pública se relaciona con la perspectiva ética, jurídica y política en que emergen las políticas públicas de infancia y adolescencia a nivel nacional, dado que los entes encargados están en la obligación de priorizar y gestionar acciones para la protección de los mismos, de lo contrario serían sancionados por el incumplimiento de las normas establecidas.

Lo que quiere decir que, las Alcaldías como instrumento para la realización de políticas públicas en consecución del bienestar social se caracterizan por la diversidad de recursos que intervienen en los procesos la formulación, orientación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos.

Por tanto, la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle fue construida en el marco normativo global como referente para dimensionar

y comprender la Integralidad de los Derechos de las Niños, Niñas y Adolescentes en el municipio de La Unión Valle, parte de la Declaración de Ginebra (1924), Declaración de los Derechos del Niño (1959), Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención Americana de Derechos Humanos (1969), Convención de los Derechos del Niño (1989).

A nivel nacional, la política pública de infancia y adolescencia se ampara desde la Constitución Política de Colombia como medio para transformar algunos de los sentidos atribuidos a la relación estado y sociedad y para convertirse en una de las referencias utilizadas por actores colectivos para reivindicar sus derechos.

Siendo así, la Constitución política de Colombia acoge la figura de Estado Social de Derecho, con el fin de promover los derechos de todos los ciudadanos y garantizar que los entes encargados de la dirección del Estado hagan cumplir la constitución, brindando las mismas oportunidades para todos bajo el principio de equidad.

En relación con los niños, niñas y adolescentes la Constitución Política De Colombia en el artículo 44 plantea:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia ... Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual... Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (Constitución política de Colombia de 1991)

Su marco legal también se ampara en el código de infancia y adolescencia (ley 1098 de 2006) como respuesta en términos legales para afrontar integralmente la promoción y

prevención de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA), buscando garantizar a los NNA su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en un ambiente familiar, comunitario, con amor y comprensión.

La Política Pública de Infancia y Adolescencia del municipio de La Unión Valle, se basa en la “Estrategia Hechos y Derechos” que tiene como finalidad a través de herramientas practicas fortalecer la capacidad de los gobernantes y de las entidades territoriales para realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas, de forma que se puedan cumplir los derechos de las NNA. Cabe resaltar, que en el año 2005 la “Estrategia Hechos y Derechos” fue impulsada por la Procuraduría General de la Nación junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNICEF en los municipios y departamentos.

La Estrategia Hechos y Derechos expone 9 ejes fundamentales para la vida de los niños y las niñas, que deben ser garantizados sobre todo en los contextos departamentales y municipales, lo que quiere decir que, dichos componentes deben ser considerados como referentes para la actuación gubernamental.

1. Salud Materna
2. El Derecho de los niños y niñas a la vida y a la salud
3. El Derecho de los niños y niñas a la identidad
4. El Derecho de los niños y niñas a la buena nutrición
5. El Derecho de los niños y niñas al desarrollo y a la educación
6. El Derecho a la sexual y reproductiva

7. El Derecho a un ambiente sano

8. El Derecho a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes

9. El Derecho a la participación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes

En este orden de ideas, la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de La Unión Valle se sustenta en un marco normativo global, nacional, departamental y municipal con el objetivo abordar la protección especial de los derechos de los NNA en la planeación actual y futura del municipio de La Unión Valle.

Exigiéndoles a las autoridades locales el impulso a la coordinación entre todos los actores para diseñar programas en dos direcciones. Una que centre su atención en la prevención y, la otra, que garantice una adecuada atención a fin de lograr la restitución efectiva de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes que requieren protección especial.

De acuerdo con los planteamientos anteriores, para abordar la atención integral de los NNA a través de la acción gubernamental, se requiere en primera instancia de un documento de política pública de infancia y adolescencia coherente y consistente a la luz de sus componentes, por tanto, se pasa a la revisión de la jerarquía de objetivos en relación a los programas de intervención creados dentro de la política pública en función de las necesidades detectadas, con el fin de analizar la lógica de la programación y la relación entre los objetivos y actividades propuestas.

Se registran los programas, objetivos y actividades de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de la Unión Valle en el Anexo 7 (Tabla de programas, objetivos y actividades de la política pública).

Respecto al análisis documental realizado a la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión Valle, la política pública se plantea objetivos de acuerdo con los programas de acción diseñados con relación algunas problemáticas priorizadas en el diagnóstico situacional de infancia y adolescencia periodo 2010- 2011, lo que quiere decir que hay una coherencia interna al momento de la formulación de los objetivos, es decir, que el diagnóstico fue insumo importante para establecer la política pública por medio de la adecuación entre los objetivos planteados y los problemas detectados en el estudio de necesidades, se identifica que cada proceso se complementa con el otro y hay una consecución para cada programa.

Dado que los objetivos se plantean de acuerdo a los programas diseñados, en relación algunas necesidades detectadas de la población de los NNA, dentro de la política pública de infancia y adolescencia se crean de manera adicional unas líneas de acciones o programas emergentes descritos en el capítulo 5.2 Proceso de toma de decisiones (Anexo 5).

Lo que indica que, existen diversas actividades para el desarrollo de los programas y objetivos planteados dentro de la política pública de infancia y adolescencia, no existen duplicidades entre los mismos ya que las actividades corresponden a los objetivos, y cada uno se relaciona con los catorce programas diseñados como plan de acción de la política pública.

Aunque existe relación entre las actividades y objetivos dentro de la política pública, las actividades no se encuentran jerarquizadas lógicamente para dar cumplimiento a los objetivos, y no expresan un compromiso sostenido, de largo plazo e impacto social que exceda el ciclo político de un gobierno en particular, lo que quiere decir que, la implementación de las decisiones públicas no es un problema meramente técnico, es también un problema administrativo de ejecución.

Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, es fundamental que las actividades diseñadas transformen hechos concretos de la realidad palpable, porque es allí en su diseño y ejecución donde se mide el impacto de la política.

Además, la puesta en marcha de las actividades implica establecer desde un inicio una integración jerárquica con los objetivos, para que de este modo las actividades correspondan a las posibilidades reales del contexto, Sabatier y Mazmanian (1979) citados por Roth (2006) señalan seis elementos importantes a tener presente: indicar con precisión y sin ambigüedades la jerarquía de los objetivos y las directrices de actuación (actividades); que los recursos a disposición de los entes encargados sean suficientes para contratar personal capacitado, realizar los análisis técnicos y recolectar la información, y cubrir las necesidades administrativas y técnicas para el desarrollo de sus actividades.

Al respecto el Entrevistado N 1 expresa. “Hay muchas cosas por hacer, si miramos los programas y las actividades ya hay algunas cosas que se están ejecutando, pero no hay suficiente recurso para contratar a los profesionales idóneos”.

De acuerdo a lo manifestado por el entrevistado, surge la necesidad de que los entes territoriales a nivel local amplíen el número de profesionales con el propósito de

implementar una política pública efectiva, ya que el ejercicio de la política consiste en distribuir valores, recursos sociales y económicos disponibles entre instituciones, grupos, individuos que trabajan con el tema.

Además, las administraciones municipales deberán contemplar que en los procesos de formulación de políticas públicas, se debe tomar en cuenta tanto aspectos del contenido de la política (diseño) como del contexto y los recursos disponibles para su implementación con el fin de maximizar las posibilidades de alcanzar los objetivos planteados.

Teniendo en cuenta que la política pública tiene como finalidad abordar la protección especial de los derechos de los NNA en la planeación actual y futura del municipio de La Unión Valle, las actividades deberán asumirse a largo plazo dentro de la política pública si se pretende alcanzar resultados positivos en cualquier ámbito de acción.

Pese a que la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión Valle está aprobada hasta el año 2024, cada nueva administración tiene la libertad de realizar cambios o transformaciones a la misma, lo que indica que los procesos que se vienen adelantando pueden o no seguirse desarrollando, y aunque el despliegue de la política pública ponga de manifiesto modificar o en su efecto cambiar algunos aspectos (programas, objetivos, actividades, metas entre otros) de la misma, es necesario contemplar las acciones que se vienen adelantando, es decir, dar continuidad a los procesos.

Es decir que, el deber ser de la elaboración de las políticas públicas radica en una dimensión global que va más allá de las aristas anteriores, debe permitir integrar una perspectiva más amplia de la acción colectiva que promueva la actuación gubernamental concertada independientemente de las diferentes administraciones locales, teniendo en

cuenta los procesos de interdependencia e interrelación derivados de la dinámica de ejecución de las políticas públicas.

Aunque las dimensiones mencionadas son útiles desde el punto de vista analítico, para abordar los diferentes procesos de mejora se requiere en la acción política contemplar el abordaje de todos los componentes de acción de forma coherente y consistente (programas, objetivos, actividades, entre otros) de las políticas públicas.

Para Jiménez (2009), el proceso de formulación de políticas públicas no debe concebirse como una acción premeditada de actores independientes e intereses particulares, al contrario es la manifestación del entramado legal que llama a establecer intervenciones basadas en decisiones políticas para largo plazo, es decir, que la formulación de políticas públicas implica llevar a cabo un proceso de acciones racionales que tiendan en lo posible a la comprensión de acuerdos y consensos.

De ahí la necesidad de fijar una evaluación de la consistencia interna de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión Valle en torno al orden conceptual, puesto como elemento importante para futuras construcciones de políticas, por tanto, la tarea de construir una secuencia lógica de las partes que integran las políticas públicas como forma trascendental en la adecuación de los criterios.

Evaluar la consistencia interna de las políticas públicas posibilita el análisis objetivo de los posibles efectos a corto y largo plazo de la acción institucional, en relación con los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política, como sobre la sociedad en general, y el análisis de los costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados.

La importancia de llevar a cabo la evaluación de la consistencia interna, se fundamenta en el hecho de que debe considerarse un proceso mediante el cual (con el empleo de técnicas científicas, la recopilación sistemática de información, consecución lógica de las partes) se valore y analice la conceptualización, el diseño, e impactos de las políticas y programas.

De acuerdo a lo anterior, las consecuencias que pueden acarrear las falencias en los procesos de construcción de la política pública giran en torno a que en la realidad las políticas públicas no siempre responden a las necesidades de las personas a quienes están dirigidas.

Comúnmente sucede que se hacen diseños “en el escritorio” y a la hora de implementarlas surgen insuficiencias, como también es cierto que desde el diseño se tienen errores que se transfieren en la política final. Ya que en las políticas públicas divergen actores sociales con intereses y agendas particulares, el sentido público depende de la capacidad de “agregar demandas” de los actores sociales, y a la forma de dar respuestas positivamente a los distintos intereses.

En otras palabras, es la participación de los actores sociales quien otorga el sentido de público y quien establece en la formulación de política pública las problemáticas a intervenir, para Roth (2007) el principio de todo proceso de formulación de política se basa fundamentalmente en la construcción de política en forma participativa con los actores involucrados en la generación y enfrentamiento del problema, con el fin de construirle viabilidad técnica y política a las decisiones tomadas y a la implementación de soluciones.

De acuerdo con lo anterior el entrevistado N 4 manifiesta. “Durante el proceso de construcción de la política hubo participación de actores institucionales nada más, pero de los muchachos o los jóvenes no, fue por medio de las mesas técnicas que se recopiló la información, ellos representaban a estas poblaciones”

Si las políticas públicas han de reconocer las necesidades de las personas, es indispensable que éstas se lleven a cabo en función de los criterios de oportunidad, calidad, bienestar y transparencia, no obstante para que esto sea posible se requiere de la participación integra de todos los actores implicados y a su vez la corresponsabilidad final hacia la sociedad, las políticas públicas que son producto de las decisiones de los gobiernos o instituciones tienden a no representar los intereses y puntos de vista de los distintos actores.

Otra de las falencias, tiene que ver con la intervención de las preferencias personales que en ocasiones predomina en los procesos de construcción de las políticas, siendo esto algo que perjudica, obstaculiza y daña la perspectiva de lo público.

Es decir, que las políticas públicas constituyen una herramienta de suma relevancia, no solo instrumental o práctica sino para promover ciertos principios relacionados con los derechos fundamentales de existencia de una sociedad, por tanto, se espera que la política pública de infancia y adolescencia del municipio de La Unión responda de manera eficiente y eficaz a las necesidades de estas poblacionales, a través de acciones coherentes que se sostengan en el tiempo en pro de transformar algunas situaciones problemáticas que aquejan a los niños, niñas y adolescentes.

CAPITULO VII

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

7.1 CONCLUSIONES

El primer objetivo respondió a las preguntas más significativas de esta fase en cuanto a la identificación de problemas relacionadas con la población de infancia y adolescencia, análisis de contexto territorial y proceso de clasificación de datos.

Si bien el diagnóstico situacional permitió hacer lectura de las principales problemáticas que aquejan a estas poblaciones, se evidenció que algunas de ellas no fueron incluidas como prioritarias en el proceso de semaforización y si se crearon algunas líneas emergentes. También, es importante resaltar que la inclusión comunitaria en esta fase fue incipiente, lo cual indica la premura con la que se realizó dicho diagnóstico. Por tanto, se considera importante tener presente el tema de la participación de los actores sociales en los procesos de elaboración de políticas públicas en aras de generar impacto social.

En el segundo objetivo formulación de soluciones o acciones, la solución o parte de ella a las problemáticas de las poblaciones de infancia, adolescencia juventud y familia se dio mediante la construcción de los programas formulados para tal fin, se encontró que se debe ampliar el presupuesto puesto que a falta de este, los profesionales que laboran en la actualidad, son insuficientes para contribuir al mejoramiento de las problemáticas que presentan las poblaciones infancia y adolescencia.

Los entes territoriales a nivel local deben ampliar el número de profesionales del área social que permitan desarrollar el abanico de posibilidades para los niños, adolescentes jóvenes y familias; puesto que se halló un servicio deficiente en cuanto a la agilidad que

debe haber en los procesos debido al desconocimiento por parte de algunos profesionales y la forma de operar de los programas relacionados con estas poblaciones.

Sumado se encontró la carencia de comunicación efectiva con la comunidad en general, a modo de dar a conocer cada uno de los programas que bajo la política pública se brindan, para que esta sea visible y reconocida no solo políticamente si no por parte de la población unionense. (Esto se pudo evidenciar durante la búsqueda de información para la construcción de la presente investigación).

La articulación institucional a la hora de promover las acciones instauradas en la política pública también fue, ha sido y sigue siendo un reto para las administraciones municipales, en este caso para la administración entrante, ya que es un elemento que genero dificultades para la consecución de la misma.

No obstante, los programas de la política pública están contruidos de tal modo que puedan desarrollarse en un tiempo determinado, se encontró que se pueden ampliar las metas vistas como proceso y no como actividades puntuales, para que haya mayor impacto social no solo en las poblaciones relacionadas sino también en la comunidad en general independientemente del presupuesto.

En cuanto a la toma de decisiones se encontró que éstas se dieron de modo efectivo puesto que, para examinar y aprobar las soluciones propuestas, los actores institucionales quedaron definidos en las normas que le dieron origen formal a la política pública.

Respecto a la participación de los actores fue de carácter institucional, no hubo participación comunitaria lo cual puede generar en la política pública a una serie impactos negativos frente a estas poblaciones y a la comunidad en general, dado que dichos actores

institucionales no representan la voz de los actores implicados (infancia, adolescencia, juventud y familia) siendo éstos quienes viven la realidad social problemática.

Los objetivos de la política están contruidos de tal modo que encajan con las posibles soluciones a las problemáticas identificadas, las cuales corresponden a los programas. Pese a esto, las actividades no dan cuenta del desarrollo efectivo de los objetivos en tanto una actividad anual para desarrollarlo es mínimo, además estos no se deben agotar en los periodos administrativos de cada alcalde.

Sin embargo, desde este proceso de análisis se puede afirmar que haber sido legalmente constituida la política pública, es un avance significativo para el municipio, puesto que a través de ella permite que parte de las poblaciones infancia y adolescencia se beneficien de algún modo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Astorga, Carlos. Lima Facio. Marco Antonio (2009). (2016, febrero, 28).
¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?. Revista contribuciones a
las Ciencias Sociales. Disponible en:
<http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Bañon, Rafael. Carrillo, Ernesto. (1997). (2016, marzo, 3). La nueva
Administración Pública. Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas.
Disponible en:
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20NUEVA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>
- Borda, Luis. (2014, octubre, 09). Estado de derecho y Estado social de derecho.
Revista Derecho del Estado n. ° 20. Disponible en:
[file:///C:/Users/user/Downloads/DialnetEstadoDeDerechoYEstadoSocialDeDerecho-3400539%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/DialnetEstadoDeDerechoYEstadoSocialDeDerecho-3400539%20(3).pdf).
- Constitución Política de Colombia de 1991. (2014, octubre, 09). Disponible en:
<http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>.
- Cançado Trindade, Antonio. (2003). (2016, marzo, 3). La protección internacional
de los derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1835/5.pdf>
- Colombia por la Primera Infancia. Política pública por los niños y niñas, desde la
gestación hasta los 6 años. (2006). (2016, marzo, 4). Disponible en:
http://www.oei.es/quipu/colombia/politica_primer_infancia.pdf
- Consultores fundación LOGIC proyectos estratégicos. Diagnóstico situacional

infancia y adolescencia periodo 2010 - 2011 municipio de la Unión Valle.

- Consultores fundación LOGIC proyectos estratégicos. Tabla de indicadores línea base 2010 - 2011 municipio de La Unión Valle.
- Consultora internacional de proyectos – CIDEP SAS. Alcaldía de La Unión Valle. (2014). Política pública “Construyendo, Jugando y Educando Niñez, Infancia, Juventud y Familia Vamos Consolidando”. La Unión Valle.
- Consejo municipal La Unión Valle del Cauca. (2014). Comunicación oficial acuerdo 013 de 2014.
- Crespo Flores, Pedro. (2008). (2014, octubre, 14). Análisis de política pública en educación: línea de investigación. Universidad Iberoamericana, A.C. 5-32. Disponible en: <http://www.uia.mx/web/files/inide5.pdf>.
- CEPAL & UNICEF. (2010). (2014, octubre, 14). Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.unicef.org/honduras/Pobreza_infantil_America_Latina_Caribe_2010.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio.
- Delgado, Carlos. (2013). (2014, octubre, 14). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano. Artículos de doctrina - Derecho Constitucional. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v19n2/art04.pdf>.

- ENDS. (2010). (2014, octubre, 16). Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Profamilia. Disponible en: http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/documentos/buletines/prensa/Situacion_de_los_Ninos_y_Ninas_en_Colombia.pdf.
- Foronda, Daniela. Murillo, Yairan. (2012). Percepción y participación social en las organizaciones barriales del municipio de La Unión Valle.
- François, Dubet. El declive y las mutaciones de la institución. (2015, septiembre, 09). Revista de antropología social. Disponible en: https://docs.google.com/document/d/10lneRgVBnIcLiOKT2UnX0_lP_DRivLuwZti4CMnVvuo/edit?hl=en_US&pli=1.
- García Junco, David. (1988). (2016, febrero, 28). Los ocho pasos para el análisis de política pública. Un manual para la práctica. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20OCHO%20PASOS%20PARA%20EL%20ANALISIS%20DE%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>
- Gómez Lechaptois, Francisca. (2014). (2016, marzo, 3). Trabajo Social, descolonización de las políticas públicas y saberes no hegemónicos. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v17n1/a09v17n1.pdf>
- Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. (2009). (2016, febrero, 28). Disponible en: http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-76900_recurso_1.pdf
- Hernández, Gustavo. (1999). (2014, octubre, 16). El Análisis de las Políticas

Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. 1-12. Disponible en: Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266007>.

- Holguín, Carmen. (2011). El tercer sector en el proceso de implementación de la política pública frente al desplazamiento forzado y su relación con la construcción de capital social.
- ICBF. (2014, octubre, 20). Informe de gestión 2013. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF>.
- Jiménez Alonso, Caryl. (2009). (2016, marzo, 5). Orientaciones metodológicas para la formulación de políticas públicas. Sistema de gestión por políticas públicas SEGEPLAN. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1835/5.pdf>
- Jiménez Guillermo, William. Pedroza Soler, Israel. (2013). Manual para el estudio y análisis de políticas públicas y la gobernabilidad. Cap I. fundamentos de las políticas públicas. Grupo Editorial Ibáñez.
- Lahera Parada, Eugenio. (2002). (2016, marzo, 3). Introducción a las políticas públicas. Disponible en: http://terceridad.net/PyPS/Por_temas/14_Proc-Pol_metodo/Expositores/Lahera%20Parada%20Eugenio,%20Introduci%F3n%20a%20las%20Pol%EDticas%20P%FAblicas%20pp.%2013%20-%20138.pdf.
- Lahera Parada, Eugenio. (2004). (2016, marzo, 3). Política y políticas públicas.

Disponible en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf;jsessionid=1690AC4E2D7A8C4BD5C2B8B025D641CD?sequence=1

- Morata, Francisco. (1992). (2016, marzo, 3). Las políticas públicas. Disponible en:<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LAS%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>
- Miro, Julieta. (2003). (2016, febrero, 28).Ciclo de las Políticas Públicas. Disponible en:http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/estado_y_politicas_publicas_y_sociales/Ciclo_de_las_Politicas_Publicas_Miro.pdf
- Pilotti, Francisco. (2001). (2016, marzo, 4). Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto. Disponible en: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod-1/pilotti_contexto-del-texto.pdf
- Plan de Desarrollo Municipal La Unión Valle 2012-2015. “La Unión en buenas manos”. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/launionvalledelcaucapd2012-2015.pdf>.
- Roth, André Noel. (2009). Políticas públicas Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora.
- Rincón Becerra, María T. (2014). (2014, octubre, 20). Algunos elementos teóricos de las políticas públicas: análisis para su formulación. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Vol

19. 531-549. Disponible en:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29031856008>.

- Solana, Juliana. (1997). Declaración de los derechos del niño. Escuela española, revista profesional de educación.
- Tachiquín González, Marcelo. (2008). (2016, marzo, 3). Orígenes de los estudios de las políticas públicas. Disponible en: http://www.uach.mx/extension_y_difusion/synthesis/2008/10/21/politicas.pdf.
- Tachiquín, Marcelo González. (2009). (2016, marzo, 2). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>.
- Velásquez Vargas, Alejo. (1991). Notas sobre el estado y las políticas públicas. Cap II. Las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. Almudena Editores.
- Villanueva Aguilar, Luis F. (1992). (2016, marzo, 2). El estudio de las políticas públicas. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/el%20estudio%20de%20las%20politic%20publicas.pdf>.
- Villanueva Aguilar, Luis F. (1993). (2016, marzo, 3). La implementación de las políticas. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>.
- Villanueva Aguilar, Luis F. (1997). (2016, marzo, 3). Evidencia, argumentación y

persuasión en la formulación de políticas. Disponible en:
campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/701596/mod_resource/
content/1/Majone.pdf

- Villanueva Aguilar, Luis F. (2004). (2016, febrero, 28). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Publica en México. Un estudio introductorio. Disponible en: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5402.pdf>
- Villar Borda, Luis. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho del Estado*. n.º 20. 73-96. Disponible en: [file:///C:/Users/user/Downloads/DialnetEstadoDeDerechoYEstadoSocialDeDerecho-3400539%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/DialnetEstadoDeDerechoYEstadoSocialDeDerecho-3400539%20(5).pdf).
- Vargas Salazar, Carlos. (2009). (2014, octubre, 20). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. 23-51. Disponible en: Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>.
- Virgilio, Mercedes. Solano, Romina. (2012). (2014, octubre, 21). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. 1a ed. 3-125. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_monitoreo_evaluacion.pdf.

ANEXOS

ANEXO 1

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

TRABAJO DE GRADO

DANIELA FORONDA VALENCIA

MARIA EDIT DIAZ PEREZ

TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Objetivo	Técnica	Utilidad de la técnica
-----------------	----------------	-------------------------------

Describir el proceso de Identificación de problemas de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle.	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas.	Se realizó análisis documental para conocer los criterios que se tuvieron presentes para la selección del problema en la política pública. Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas para dar cuenta de la definición del problema, los intereses, organización de demandas y cómo fue inscrito el problema en la agenda pública.
Identificar el proceso de formulación y soluciones o acciones de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle.	Entrevistas semiestructuradas	Las entrevistas fueron pertinentes para conocer el proceso de elaboración de respuesta, el estudio de soluciones y la adecuación de los criterios en la política pública.
Analizar los procesos de toma de decisión frente a la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo,	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas	Por medio de las entrevistas semiestructuradas se pudo identificar la creación de la coalición y la legitimación de la política elegida.

Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle.

Evaluar la consistencia interna de la política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” del municipio de la Unión Valle.

Análisis documental

A través del análisis documental se conoció la coherencia interna de la política pública a partir de la finalidad, objetivos, metas, acciones o actividades, ejes de la política, entre otros.

ANEXO 2

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

TRABAJO DE GRADO

DANIELA FORONDA VALENCIA

MARIA EDIT DIAZ PEREZ

OPERACIONALIZACIÓN DEL PROBLEMA

Objetivo	Categoría	Subcategorías
Describir el proceso de identificación de problemas de la política pública de niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia del municipio de la Unión Valle	Ciclo de la política (policy cycle)	Identificación de problemas de la política pública.
Preguntas		
¿Cuáles eran los principales problemas de la población (niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia) a los cuales pretendía dar respuesta la política pública? ¿De qué forma estaban perjudicando a la población? ¿Qué magnitud tenía (lo que se conoce como línea de base)? ¿Cuáles		

y cuántos hogares o ciudadanos eran los afectados? ¿Es posible resolverlos? ¿Les competía resolver el problema? ¿Estas poblaciones hacían parte de los grupos más afectados? ¿Cuál era la población objetivo? ¿Dónde se ubicaba la población objetivo y si tenían acceso a ella? ¿Existe o existió algún programa antes para dar solución al problema? ¿Cuáles fueron los actores o grupos relevantes a considerar? ¿Cuáles eran las fuentes de financiamiento y recursos existentes? ¿Cómo se gestó la política? ¿Qué antecedentes se consideraron en la discusión del problema? ¿Quiénes fueron los actores involucrados en la definición del problema? ¿Cuál es el problema concreto? ¿Cómo evolucionaría el problema si no se actuara sobre él? ¿Qué problemas específicos se abordan con esta política pública? ¿Qué informes, datos, documentos tuvieron como base para diagnosticar la problemática?

Objetivo	Categoría	Subcategorías
Identificar el proceso de formulación y soluciones o acciones de la política pública de niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia del municipio de la Unión Valle.	Ciclo de la política (policy cycle)	Formulación de soluciones o acciones de la política pública.
Preguntas		
¿Quiénes fueron los (as) actores sociales, económicos y políticos centrales para la formulación de soluciones o acciones de esta política? y ¿cómo participaron en el diseño de soluciones de la política? ¿Qué soluciones se plantearon para resolver el problema? ¿Se establecieron prioridades dentro de la política tales como objetivos, metas y metodologías? ¿La formulación de soluciones fue producto de la confrontación de los actores implicados? ¿Se generaron alianzas entre diversos actores para la búsqueda de soluciones o acciones dentro política pública? ¿Cuáles fueron los principales elementos/aspectos en disputa para la solución de alternativas? ¿Cómo fue el proceso de selección de soluciones? ¿Porque eligieron unas soluciones en vez de otras? ¿La formulación de soluciones o acciones adoptadas en la política pública puede disminuir la situación percibida como problemática? Y ¿De qué forma? ¿Las soluciones formuladas fueron las más asertivas y coherentes con las necesidades de la población? ¿Las soluciones formuladas se relacionan con los objetivos, fines y metas de la política? ¿Qué soluciones existen para alcanzar las metas? ¿Se evaluaron las consecuencias de las soluciones formuladas? ¿Qué riesgos, beneficios y costes acompañaban cada acción? ¿Hay Relación de la política con la política nacional o leyes nacionales?		

Objetivo	Categoría	Subcategorías
Analizar los procesos de toma de decisión frente a la política pública de niñez, infancia, adolescencia, juventud y familia del municipio de la Unión Valle.	Ciclo De La Política (Policy Cycle)	Toma de decisiones frente a la política pública.
Preguntas		
¿El proceso de toma de decisiones fue participativo? ¿Qué actores participaron en la toma de decisiones de la política pública? ¿Hubo consenso entre los participantes al momento de la toma de decisiones? ¿Identificaron correctamente las causas del problema a la hora de tomar las decisiones? ¿Son viables técnicamente las decisiones tomadas? ¿Son viables políticamente las decisiones tomadas? ¿Las decisiones tomadas aminoraran o en su efecto cambiaran la situación problema de la población? ¿Qué instrumentos metodología utilizaron para la toma de decisiones? ¿Qué criterios tuvieron en cuenta? ¿Qué logros esperan obtener con las decisiones tomadas? ¿Hay coherencia entre los problemas identificados y las decisiones tomadas?		

ANEXO 3

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

TRABAJO DE GRADO

DANIELA FORONDA VALENCIA

MARIA EDIT DIAZ PEREZ

REJILLA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

**DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA PERIODO
2010-2011 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN**

I. IDENTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO

Título:

Autor:

II. RESUMEN DEL CONTENIDO

**III. ACTORES INVOLUCRADOS EN EL DIAGNÓSTICO
SITUACIONAL**

**IV. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA SELECCIÓN DE
PROBLEMAS**

**V. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA POBLACIÓN (NIÑEZ,
INFANCIA, ADOLESCENCIA, JUVENTUD Y FAMILIA)**

VI. OBSERVACIONES

ANEXO 4

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

TRABAJO DE GRADO

DANIELA FORONDA VALENCIA

MARIA EDIT DIAZ PEREZ

SEMÁFORO DE PRIORIZACIÓN

Categoría de derecho	Amarillo	Rojo
Categoría de existencia		
Todos vivos:	Tasa de mortalidad de 0 a 17 años por causas externas: (homicidio, suicidio, accidentes, violencia intrafamiliar): seis casos para el 2010.	

	• NNA valorados con desnutrición crónica: cero casos registrados. • NNA valorados con desnutrición global: casos registrados 30 para el 2010 y casos registrados 38 para el 2011.	
Ninguno sin familia:	• NNA de 0 y 17 declarados en situación de adaptabilidad: un caso declarado para el 2011. • NNA de 0 y 17 declarados en situación de adaptabilidad dados en adopción.	
Todos saludables - Ninguno desnutrido:	• Cinco primeras causas de morbilidad de 0-4años: primera causa Rinofaringitis; segunda causa Fiebre no específica; tercera causa EDA y parasitismo; cuarta causa EDA - IRA y quinta causa IVU. • Morbilidad por EDA: en el año 2010 es del 10% y para el año 2011 es del 11%. • Morbilidad por ERA: el año 2010	• NN 0 y 6 meses que asisten a controles de crecimiento y desarrollo y reciben lactancia materna exclusiva. • Embarazo en mujeres adolescentes. • NN entre 0 y 10 años que asisten a control de crecimiento y desarrollo: para el 2010 el porcentaje correspondió al 52% y en el 2011 el porcentaje correspondió al 24%.

	se presentaron 2193 casos y para el año 2011 se presentaron 2262 casos.	
Todos con educación:	• Cobertura educación básica secundaria. • Cobertura escolar educación media. • Deserción inter-anual grado Transición a Once: En el año 2010 equivale al 3% En el año 2011 equivale al 4% • Pruebas saber grado 5. • Pruebas saber grado 9.	• NN vinculados a programas de educación inicial.
Categoría de desarrollo		
Todos jugando:		• NNA entre 5 y 17 años que asistentes a bibliotecas: en el 2010 corresponde el 28% de la población y para el 2011 corresponde el 47%. • NNA entre 5 a 17 años en programas recreación y reporte: para el año 2010 equivale al 6%

		de la población y para el 2011 equivale al 5% población. • NNA entre 0 y 17 años en programas artísticos, lúdicos o culturales: para el año 2010 equivale al 2% Para el año 2011 equivale al 1%.
Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad:		• NNA entre 6 y 17 años que recibieron educación sexual y reproductiva.
Categoría de ciudadanía		
Todos registrados:	• Registrados menores de 1 año: 356 equivalente al 60%.	
Todos participan en espacios sociales:		• Consejos de política social departamental y municipal. • Consejos de juventud municipales.
Categoría de protección		
Ninguno sometido a maltrato o abuso:	• NNAJ entre 0 y 17 años desplazados por la violencia.	• Casos denunciados de maltrato de NNA entre 0 y 17 años.

Adolescentes acusados por violar la ley:		• Adolescentes entre 14 y 17 años privados de la libertad procesados conforme a la ley. • Adolescentes entre 14 y 17 años infractores de la ley penal reincidentes.
--	--	--

ANEXO 5

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

TRABAJO DE GRADO

DANIELA FORONDA VALENCIA

MARIA EDIT DIAZ PEREZ

IDENTIFICACIÓN DE SOLUCIONES A LAS PROBLEMÁTICAS POR CATEGORÍA DE EXISTENCIA

Problemática	Programa	Objetivo	Meta
Control de crecimiento y desarrollo y lactancia materna exclusiva.			

Embarazos en mujeres adolescentes.	Formación y educación basada en los derechos y deberes de una sexualidad sana y responsable. Programa de servicios amigables municipal.	Generar prácticas formativas y educativas que promuevan el desarrollo de competencias en los niños, niñas y adolescentes para que puedan incorporar en su cotidianidad el ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos. Implementar el programa de Servicios Amigables a nivel municipal. Generar espacios apropiados a los NNAJ para la adquisición de conocimientos, servicio de apoyo, consejería y necesidades	Dieciséis (16) talleres anuales. Nueve (9) conversatorios anual. Dieciséis (16) talleres formativos anuales con los padres de familia sobre temas de DSR y SSR. Dos (2) eventos lúdicos culturales basados en DSR y SSR para NNAJ y familia. Dos (2) actividades audiovisuales realizadas sobre DSR Y SSR. Para NNAJ y familia. Dieciséis (16) talleres anuales para NNAJ en orientación sexual y reproductiva. Continuidad del programa servicios amigables. Un evento lúdico cultural anual de intercambio de experiencias.
------------------------------------	---	---	---

		específicas en DSR y SSR de la población joven. Intercambiar experiencias de servicios amigables intermunicipales.	
Niños y niñas entre 0 y 10 años que asisten a controles de crecimiento y desarrollo.			
NN vinculados a programas de educación inicial.	Centro de desarrollo infantil CDI.	Brindar un espacio físico adecuado y seguro para el desarrollo psicosocial de los niños y niñas.	Adecuación y mejoramiento de infraestructura física, construcción y dotación de medios pedagógicos para CDI.

IDENTIFICACIÓN DE SOLUCIONES A LAS PROBLEMÁTICAS POR CATEGORÍA DE DESARROLLO

Problemática	Programa	Objetivo	Meta
--------------	----------	----------	------

NNAJ 5 y 17 años que asisten a bibliotecas.	Fomento del arte, la cultura, la recreación y el tiempo libre	Impulsar el desarrollo de las expresiones artísticas de los jóvenes, reconociendo la diversidad cultural de la región. Utilizar estrategias novedosas para propiciar la participación de los jóvenes en actividades para ocupar el tiempo libre.	Una (1) Celebración del día de la juventud al año. Festividad de la primera infancia al año. Una (1) celebración del día de los niños y niñas “Halloween” anual. Monitorias deportivas. Campeonatos intercolegiados. Apoyo a jóvenes y organizaciones de liderazgo deportivo. Apoyo logístico y operativo en eventos deportivos municipales y departamentales. Uno (1) encuentro de actividades artísticas, lúdicas, recreativas y pedagógicas con material reciclable con instituciones educativas en el año.
NNAJ en programas de recreación y deporte.			
NNAJ en programas artísticos, lúdicos y culturales.			

NNA que recibieron educación sexual y reproductiva.	Formación y educación basada en los derechos y deberes de una sexualidad sana y responsable.	Generar prácticas formativas y educativas que promuevan el desarrollo de competencias en los niños, niñas y adolescentes para que puedan incorporar en su cotidianidad el ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos.	Dieciséis (16) talleres anuales. Nueve (9) conversatorios anual. Dieciséis (16) talleres formativos anuales con los padres de familia sobre temas de DSR y SSR. Dos (2) eventos lúdicos culturales basados en DSR y SSR para NNAJ y familia. Dos (2) actividades audiovisuales realizadas sobre DSR Y SSR. Para NNAJ y familia. Dieciséis (16) talleres anuales para NNAJ en orientación sexual y reproductiva.
	Programa de servicios amigables municipal.	Implementar el programa de Servicios Amigables a nivel municipal. Generar espacios apropiados a los NNAJ para la adquisición de conocimientos, servicio de apoyo,	Continuidad del programa servicios amigables. Un evento lúdico cultural anual de intercambio de experiencias.

		consejería y necesidades específicas en DSR y SSR de la población joven. Intercambiar experiencias de servicios amigables intermunicipales.	
--	--	---	--

IDENTIFICACIÓN DE SOLUCIONES A LAS PROBLEMÁTICAS POR CATEGORÍA DE CIUDADANÍA

Problemática	Programa	Objetivo	Meta
Concejos de política social departamental y municipal.	Formación integral para la plataforma juvenil, convivencia escolar municipal y convivencia ciudadana.	Brindar herramientas teóricas, metodológicas y técnicas para el ejercicio autónomo de la participación política y ciudadana Fortalecer el desarrollo de iniciativas orientadas a la	2 (dos) seminario-taller anuales, en liderazgo, organización y participación juvenil con profesionales especializado en el área. 1 (una) capacitación en resolución pacífica de conflictos, con profesionales especializado en el área.

Concejo de juventud municipal		convivencia pacífica entre sus pares y el contexto. Fortalecer el comité de convivencia escolar municipal en las instituciones educativas. (Consolidación del diagnóstico). Replanteamiento de los manuales de convivencia de acuerdo a la ley 1620.	4 (cuatro) reuniones anuales con el comité de convivencia escolar municipal e instituciones educativas. 1 (uno) taller sobre urbanidad y normas de convivencia escolar y ciudadana 1 Psicólogo y 1 orientador pedagógico en convivencia escolar para apoyar las I.E. 1 proyecto preventivo sobre el bullying en las I.E
-------------------------------	--	---	---

IDENTIFICACIÓN DE SOLUCIONES A LAS PROBLEMÁTICAS POR CATEGORÍA DE PROTECCIÓN

Problemática	Programa	Objetivo	Meta
Casos denunciados de maltrato de NNA entre 0 y 17 años.	Trabajo infantil y acompañamiento a víctimas del conflicto armado.	Socializar el decreto de trabajo infantil. Conformar el comité interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador.	Una socialización realizada durante los cuatro años. Un comité interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador operando. Un diagnóstico construido sobre el trabajo

		Realizar un diagnóstico que permita identificar la índice de trabajo infantil en el municipio. Empoderamiento de los NNA víctimas del conflicto armado como sujetos de derechos. Hacer acompañamiento psicosocial e intervención en crisis a las NNA víctimas de la violencia y conflicto armado.	infantil. Un acompañamiento y una intervención en crisis a los NNA víctimas de la violencia y conflicto armado. Talleres en enfocados en DD HH, Liderazgo, participación y Resiliencia anual.
Adolescentes entre 14 y 17 años privados de la libertad procesados conforme a la ley.			
Adolescentes entre 14 y 17 años infractores de la ley penal reincidentes.			

ANEXO 6

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

TRABAJO DE GRADO

DANIELA FORONDA VALENCIA

MARIA EDIT DIAZ PEREZ

REJILLA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

CONSISTENCIA INTERNA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Política pública de infancia y adolescencia “Construyendo, Jugando y Educando, Niñez, Infancia, Juventud y Familia vamos consolidando” de municipio de la Unión Valle

I. IDENTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO

Título:

Autor:

II. RESUMEN DEL CONTENIDO

Finalidad de la política pública:

Jerarquización de objetivos, estrategias o programas de intervención en función de las necesidades detectadas:		
Lógica de la programación, profundizando en si existe una relación coherente entre los objetivos y las actividades propuestas:		
La evaluación de la coherencia interna de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de la Unión Valle, debe dar respuesta a las siguientes preguntas:		
¿Existen contradicciones entre los diferentes niveles de objetivos?	¿Existen duplicidades entre las actividades programadas en relación a la consecución de los objetivos planteados dentro de la política pública?	¿Las actividades permiten alcanzar los objetivos de manera lógica?

ANEXO 7

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

TRABAJO DE GRADO

DANIELA FORONDA VALENCIA

MARIA EDIT DIAZ PEREZ

TABLA DE PROGRAMAS, OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

PROGRAMA	OBJETIVO	ACTIVIDAD
Formación y educación basada en los derechos y	• Generar prácticas formativas y educativas que promuevan el	• Dieciséis talleres anuales; nueve conversatorios anuales; dieciséis talleres formativos anuales con los padres de familia sobre temas de

deberes de una sexualidad sana y responsable.	desarrollo de competencias en los niños, niñas y adolescentes para que puedan incorporar en su cotidianidad el ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos.	Derechos Sexuales y Reproductivos DSR y Sexualidad Sana Y Responsable SSR; dos eventos lúdicos culturales basados en DSR y SSR para NNAJ y familia; dos actividades audiovisuales realizadas sobre DSR Y SSR para NNAJ y familia; dieciséis talleres anuales para NNAJ en orientación sexual y reproductiva.
Programa de servicios amigables municipal.	• Implementar el programa de Servicios Amigables a nivel municipal. • Generar espacios apropiados a los NNAJ para la adquisición de conocimientos, servicio de apoyo, consejería y necesidades específicas en DSR y SSR de la población joven.	• Continuidad del programa servicios amigables y un evento lúdico cultural anual de intercambio de experiencias.

	• Intercambiar experiencias de servicios amigables intermunicipales.	
Centro de desarrollo infantil –CDI-	• Brindar un espacio físico adecuado y seguro para el desarrollo psicosocial de los niños y niñas (CDI).	• Adecuación y mejoramiento de infraestructura física, construcción y dotación de medios pedagógicos para CDI.
Emprendimiento juvenil y proyecto de vida.	• Impulsar la formación, el acompañamiento y el apoyo a procesos de emprendimiento juvenil por medio de formación y capacitación para incrementar la productividad y competitividad.	• Cuatro capacitaciones anuales en el diseño de proyectos de emprendimiento empresarial; impulsar un proyecto juvenil anual con mayor visión y demanda hacia el mercado laboral; un foro semestral en orientación vocacional y proyecto de vida.

Formación integral para la plataforma juvenil, convivencia escolar municipal y convivencia ciudadana.	• Brindar herramientas teóricas, metodológicas y técnicas para el ejercicio autónomo de la participación política y ciudadana. • Fortalecer el desarrollo de iniciativas orientadas a la convivencia pacífica entre sus pares y el contexto. • Fortalecer el comité de convivencia escolar municipal en las instituciones educativas. (Consolidación del diagnóstico). • Replanteamiento de los manuales de convivencia de	• Dos seminario-taller anuales, en liderazgo, organización y participación juvenil con profesionales especializados en el área; una capacitación en resolución pacífica de conflictos con profesionales especializado en el área; cuatro reuniones anuales con el comité de convivencia escolar municipal e instituciones educativas; un taller sobre urbanidad y normas de convivencia escolar y ciudadana; un psicólogo y un orientador pedagógico en convivencia escolar para apoyar las Instituciones Educativas IE; un proyecto preventivo sobre el bullying en las Instituciones Educativas.
--	---	--

	acuerdo a la ley 1620.	
Fomento del arte, la cultura, la recreación y el tiempo libre.	• Impulsar el desarrollo de las expresiones artísticas de los jóvenes, reconociendo la diversidad cultural de la región. • Utilizar estrategias novedosas para propiciar la participación de los jóvenes en actividades para ocupar el tiempo libre.	• Una Celebración del día de la juventud al año. • Festividad de la primera infancia al año. • Una celebración del día de los niños y niñas “Halloween” anual. • Monitorias deportivas, campeonatos intercolegiados, apoyo a jóvenes y organizaciones de liderazgo deportivo, apoyo logístico y operativo en eventos deportivos municipales y departamentales. • Un encuentro de actividades artísticas, lúdicas, recreativas y pedagógicas con material reciclable con instituciones educativas al año.
Fortalecer el sistema municipal de infancia, adolescencia y juventud.	• Promover la articulación entre actores sociales e institucionales para evaluar de manera participativa la política pública	• Cuatro mesas concertadas durante el año, para evaluar, fiscalizar y controlar de manera participativa la política pública de Infancia, Adolescencia y Juventud, dos NNAJ como mínimo por cada espacio creado por la administración municipal para la toma de decisiones

	municipal de Infancia, Adolescencia y Juventud. • Propiciar procesos de fiscalización y control social a la gestión municipal con relación a la Infancia, Adolescencia y Juventud. • Ofrecer oportunidades reales a NNAJ para que se involucren en la toma de decisiones que los afecta como individuo o como grupo.	que afecten a los mismos. • Capacitación a los NNAJ en temas relacionados con la política pública y su aporte a la misma de manera lúdica y participativa con personal idóneo. • Cuatro encuentros al año de juventudes para facilitar los espacios de socialización diálogo y concertación frente a la realidad de los NNAJ.
Trabajo infantil y acompañamiento a víctimas del conflicto armado.	• Socializar el decreto de trabajo infantil.	• Una socialización realizada durante los cuatro años, un comité interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador operando.

		• Un diagnóstico construido sobre el trabajo infantil; un acompañamiento y una intervención en crisis a los NNA víctimas de la violencia y conflicto armado. • Talleres enfocados en DD HH, Liderazgo, participación y Resiliencia anual. • Conformar el comité interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador. • Realizar un diagnóstico que permita identificar la índice de trabajo infantil en el municipio. Empoderamiento de los NNA víctimas del conflicto armado como sujetos de derechos. Hacer acompañamiento psicosocial e intervención en crisis a las NNA víctimas de la violencia y conflicto armado.
NNA desde el enfoque diferencial.	• Realizar una caracterización de los NNA en situación de discapacidad en el municipio.	• Una base de datos completa de los NNA en situación de discapacidad. • Un taller mensual a los cuidadores, padres de familia y NNA en

	• Incluir a los NNA en situación de discapacidad en la educación formal. • Ofrecer asesoría y acompañamiento a las instituciones educativas en el tema de discapacidad. • Ofrecer programas extra clase para fortalecer las habilidades y potencialidades de los NNA en situación de discapacidad. • Desarrollar programas para población con diversidad cultural, étnica y de género.	situación de discapacidad en temas de resiliencia e inclusión. • Realizar un diagnóstico municipal de la población afro. • Realizar un diagnóstico municipal de la población LGTBI. • Ofrecer talleres en cultura, identidad y participación social incluyente.
Programa de escuela para	• Integración y participación de la	• Fortalecimiento de las escuelas de padres en las instituciones

familias de las instituciones educativas municipales (ley 1404 julio 27 de 2010)	familia en las alternativas de solución a las problemáticas de sus hijos.	educativas a través de talleres, capacitaciones y charlas. • Una mesa técnica creada de padres de familia para el apoyo y acompañamiento en escuela de familias; integración de las familias unionenses.
Programa de formación y educación en violencia de género y violencia intrafamiliar.	• Generar prácticas formativas y educativas que promuevan el desarrollo de competencias en los jóvenes y padres de familia para que puedan incorporar en su cotidianidad acciones preventivas para evitar la violencia de género, violencia intrafamiliar y generar la equidad. • Atención personalizada de casos	• Una oficina de atención directa a la mujer operando. • Conversatorios con especialistas en temas de violencia. • Un programa audiovisual desarrollado para difundir campañas contra la violencia de género y violencia intrafamiliar. • Difusión de SPOT enfocado a violencia de género y violencia intrafamiliar. • Unas estrategias comunicativas contra la violencia de género y violencia intrafamiliar dirigidas a padres de familia. • Cinco programas radiales en vivo donde se realicen asesorías y consejerías.

	de violencia de género y violencia intrafamiliar.	
Hogares de paso	• Brindar un espacio físico seguro y adecuado a los NNAJ para ofrecer una protección integral (garantía, restablecimiento, reconocimiento y prevención).	• Un hogar de paso funcionando.
Hogares sustitutos	• Brindar un espacio físico seguro y adecuado a los NNAJ para ofrecer una protección integral (garantía, restablecimiento, reconocimiento y prevención).	• Dos hogar sustitutos funcionando.
Programa de formación de líderes juveniles para la prevención del consumo de	• Diseñar programas para la prevención del consumo de SPA acordes a las necesidades de la	• Cuatro talleres informativos sobre el consumo de SPA; dos conversatorios especializados sobre consumo de SPA. • Un programa audiovisual desarrollado para difusión del daño

spa (“abre tus ojos” – policía infancia y adolescencia).	población dentro de su contexto.	ocasionado por SPA. • Una difusión de SPOT enfocado a la prevención del consumo SPA. • Un perfil creado en redes sociales con información sobre SPA. • Un taller para padres enfocados en la prevención del consumo de SPA.
--	----------------------------------	--

