

**Análisis del impacto de las relaciones intergubernamentales en la implementación
de la política pública para el manejo de maltrato infantil en el Municipio de Palmira
Valle para el periodo 2018-2024**

Presentado Por:
Miguel Ángel Mora Gómez

Trabajo de Profundización para Optar por el Título de:
Magister en Políticas Públicas



Universidad del Valle
Facultad de Ciencias de la Administración
Programa de Maestría en Políticas Públicas
Cali, Valle del Cauca
Septiembre, 2025

Análisis del impacto de las relaciones intergubernamentales en la implementación de la política pública para el manejo de maltrato infantil en el Municipio de Palmira Valle para el periodo 2018-2024

Presentado Por:

Miguel Ángel Mora Gómez

Directora:

PhD. Silvia Cristina Caicedo Muñoz

Trabajo de Profundización para Optar por el Título de:

Magister en Políticas Públicas



Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Programa de Maestría en Políticas Públicas

Cali, Valle del Cauca

Septiembre, 2025

Tabla de Contenido

Resumen.....	5
Introducción	6
1. Estado del arte.....	8
1.2. Prevalencia y Contexto del Maltrato Infantil.....	8
1.3. Consecuencias de la Violencia en la Infancia.....	9
1.4. Factores de Riesgo y Protección	9
1.5. Estrategias y Recomendaciones para la Prevención	9
1.6. Acciones Públicas y Políticas Públicas en la Protección Infantil	10
1.7. Intervención estatal frente al problema.....	12
1.8. Atención Integral y Comunitaria para la enfrentar el problema	13
1.9. Límites en la Normativa.....	14
2. Problema de investigación	17
3. Objetivos	25
3.2. Objetivo General	25
3.3. Objetivos Específicos.....	25
4. Justificación	26
5. Marco Referencial.....	30
6. Marco Empírico	35
7. Diseño Metodológico.....	37
7.2. Técnicas de Recolección.....	38
7.3. Técnicas y Niveles de Análisis de la Información.....	38
7.3.1. Primer Nivel.....	38
7.3.2. Segundo Nivel.....	39
7.3.3. Tercer Nivel	39
7.4. Categorías de Análisis.....	39

7.5.	Fuentes de Información.....	40
7.5.1.	Fuentes primarias	40
7.5.2.	Fuentes secundarias	41
7.5.3.	Consideraciones Éticas	41
8.	Presentación y Análisis de Resultados.....	42
8.2.	Primer Nivel de Análisis: Eventos críticos normativos sobre la prevención del maltrato infantil en Colombia.	42
8.3.	Segundo Nivel de Análisis: Relaciones intergubernamentales en la implementación en Palmira.....	50
8.3.1.	Toma de decisiones e interacción Estado-Ciudadanía-ONG.....	50
8.3.2.	Descentralización administrativa	54
8.3.3.	Desarrollo del recurso humano y Gestión estratégica.....	56
8.3.4.	Redes Institucionales	58
8.4.	Tercer Nivel de Análisis: Similitudes, divergencias y tensiones entre relaciones intergubernamentales y la implementación de la política pública.	61
9.	Conclusiones y Recomendaciones.....	64
	Referencias.....	72

Índice de Tablas

Tabla 1.	Matriz de Categorías de Análisis	39
-----------------	--	----

Índice de Figuras

Figura 1.	Tasa de maltrato infantil por cada 100.000 habitantes en el municipio de Palmira	18
------------------	--	----

Resumen

Este estudio analiza el impacto de las relaciones intergubernamentales en la implementación de la política pública de prevención del maltrato infantil en el municipio de Palmira, Valle del Cauca, durante el periodo 2018–2024. A partir de un enfoque cualitativo y una estrategia narrativa, se examina cómo interactúan actores institucionales como la Comisaría de Familia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el sector salud y organizaciones de la sociedad civil. El trabajo se centra en tres niveles de análisis: la evolución normativa en materia de prevención del maltrato infantil, la dinámica de cooperación intergubernamental en la implementación local, y las tensiones, convergencias y divergencias que surgen en este proceso. Los hallazgos evidencian que, si bien existen avances normativos y marcos institucionales robustos, persisten vacíos en la coordinación, duplicidad de funciones y desigualdad en la asignación de recursos. Se concluye que fortalecer la gobernanza en red y adoptar un modelo de gerencia pública orientado al proceso son condiciones fundamentales para mejorar la efectividad de las políticas públicas en el territorio. El estudio abre líneas de investigación para profundizar en los retos de la articulación interinstitucional en contextos locales.

Palabras Clave: Relaciones Intergubernamentales; Redes de Gobernanza; Implementación de Políticas Públicas; Prevención del Maltrato Infantil; Colombia

Abstract

This study analyzes the impact of intergovernmental relations on the implementation of public policy for the prevention of child abuse in the city of Palmira, Valle del Cauca, during the period 2018–2024. Using a qualitative approach and a narrative strategy, it examines how institutional actors such as the Comisaría de Familia (Family Police), the Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, Colombian Family Welfare Institute), the Fiscalía General de la Nación (Attorney General's Office), the Policía Nacional (National Police), the health sector, and civil society organizations interact. The work focuses on three levels of analysis: normative developments in child abuse prevention, the dynamics of intergovernmental cooperation in local implementation, and the tensions, convergences, and divergences that arise in this process. The findings show that, although there have been normative advances and robust institutional frameworks, gaps in coordination, duplication of functions, and inequality in resource assignment persist. It concludes that reinforcing network governance and adopting a process-oriented public management model are fundamental conditions for improving the effectiveness of public policies in the territory. The study opens up lines of research to further explore the challenges of inter-institutional coordination in local contexts.

Key Words: Intergovernmental Relations; Governance Networks; Public Policy Implementation; Child Abuse Prevention; Colombia

Introducción

El presente estudio se centra en el proceso de gerencia pública y en la interacción institucional de la Comisaría de Familia (CF) del municipio de Palmira, con especial atención a cómo estas dinámicas inciden en la implementación de políticas públicas orientadas a la prevención del maltrato infantil (MI). Se trata de una investigación de carácter cualitativo, con enfoque narrativo, cuyo propósito es comprender de qué manera las relaciones intergubernamentales influyen en dicho proceso. La metodología empleada combina la revisión documental, entrevistas y el análisis crítico del discurso, lo que permite captar tanto las dinámicas institucionales como las tensiones que emergen en la interacción entre actores gubernamentales y sociales.

El documento está estructurado en cinco capítulos: el primero presenta la delimitación del problema, los objetivos y el marco conceptual; el segundo desarrolla la revisión teórica y los aportes sobre gobernanza y relaciones intergubernamentales; el tercero describe el diseño metodológico; el cuarto expone los resultados en tres niveles de análisis —normativo, institucional y relacional—; y el quinto formula las conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento de la política pública en el municipio.

Es importante añadir que, el maltrato infantil es una de las problemáticas más críticas y extendidas a nivel mundial que tiene graves consecuencias para la comunidad, asimismo, acarrea daños en el tejido social, rupturas en el vínculo familiar y traumas en una población que su por condición etaria, se encuentra en un rango de vulnerabilidad. En Colombia esta problemática año con año incrementa, precisamente, porque el país ha sido un contexto de conflictos internos que han marcado generaciones, donde hasta la fecha se continúan perpetuando conductas violentas, así como hostiles que afectan la integridad de los ciudadanos.

Los niños en su primera infancia, infancia y temprana adolescencia que son afectados o expuestos a situaciones de violencia se ven inmersos en una dinámica que tiene afectaciones negativas en su bienestar físico, emocional y psicológico. Al respecto, diversos estudios han demostrado, que quienes se desarrollan en un contexto violento, manifiestan deterioros en su parte cognitiva, problemas de relacionamiento social y dificultad para interactuar en sociedad. Además, quienes suelen crecer en este tipo de entornos hostiles, pueden replicar comportamientos agresivos, lo que contribuye a perpetuar un ciclo de violencia intrafamiliar que puede transmitirse de generación en generación. Las repercusiones de este fenómeno van más

allá del seno familiar, que como se mencionó, puesto que influyen en la cohesión social, la salud mental comunitaria, aumentando el riesgo de desigualdad y exclusión social.

Ante este panorama desolador, la eficacia de la gestión pública en la Comisaría de Familia cumple una función determinante, su capacidad para prevenir, atender y darles resolución a los casos de maltrato infantil es un factor esencial en la protección de las familias afectadas. Una gestión eficiente puede traducirse en una mejor coordinación interinstitucional y un uso más efectivo de los recursos disponibles, elementos indispensables para garantizar la implementación exitosa de políticas públicas y programas de prevención.

Este estudio analiza la organización y funcionamiento de la Comisaría de Familia de Palmira, con énfasis en sus roles, responsabilidades y recursos en la lucha contra el maltrato infantil y la violencia doméstica. Asimismo, se examina la cooperación interinstitucional entre la Comisaría y entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Sistema de Salud y organizaciones de la sociedad civil.

Para la identificación y caracterización de la evolución normativa en relación con el maltrato infantil a nivel internacional, nacional, departamental y local, se realizó una revisión documental basada en el análisis crítico del discurso (ACD) de Van Dijk (2016). Lo anterior permitió examinar las estructuras discursivas, así como la reproducción y legitimación del poder a través del lenguaje, asumiendo una postura crítica con especial énfasis en los problemas sociales.

En un segundo nivel de análisis, se empleó la estrategia narrativa (Langley, 1999) para caracterizar el tipo de gestión, la concepción de estrategia y la planeación en las comisarías de familia del municipio. A partir de entrevistas con los actores, se construyeron relatos que identificaron hitos, situaciones y momentos clave, proporcionando una visión detallada del funcionamiento de estas instituciones y de sus relaciones intergubernamentales.

Finalmente, para identificar el modelo de gobernanza de las comisarías de familia, se realizó un trabajo de síntesis, integrando los hallazgos obtenidos en los niveles anteriores. Se combinaron los resultados del análisis normativo con la información organizada narrativamente, permitiendo una comprensión integral del funcionamiento de estas entidades en el contexto de la política pública sobre el maltrato infantil.

1. Estado del arte

La literatura sobre el maltrato infantil revisada incluyó tanto informes como artículos de revistas científicas, esto con la intención de reconocer y aclarar el panorama del maltrato a nivel internacional, regional y local. Los informes sobre violencia en la niñez muestran una realidad alarmante y compleja, no solo la violencia física afecta a millones de niños, niñas y adolescentes (NNA) en todo el mundo. Estos informes también exponen que existen otras formas de maltrato que tienen consecuencias profundas y duraderas en el desarrollo de las personas. A continuación, se socializan algunos de los elementos más relevantes correspondientes a los informes organizados en categorías de acuerdo con su naturaleza, temática específica o propósito.

1.2. Prevalencia y Contexto del Maltrato Infantil

El Informe del Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF, 2017a) sobre la violencia en la primera infancia (2017a) destaca que en América Latina y el Caribe, la violencia es una constante en la vida de muchos niños, dos de cada tres menores de entre los 2 y 4 años son sometidos o expuestos regularmente a formas de disciplina violenta, ya sea psicológica o física. Por otro lado, el Informe Mundial sobre la Prevención de la Violencia contra los Niños de la Organización Mundial de Salud (OMS, 2020) reveló que la violencia afecta a hasta 1000 millones de niños anualmente en todo el mundo.

Por su parte el Informe Anual de UNICEF (2017b), destaca la gravedad del maltrato infantil en Colombia, incluyendo el homicidio, la violencia sexual y la violencia basada en género. En este informe es posible observar, por ejemplo, que los casos de abuso sexual afectan principalmente a niños, niñas y adolescentes, y que los perpetradores suelen ser individuos cercanos a las víctimas, como familiares y conocidos.

Esta proximidad resalta el desafío de detectar y prevenir la violencia, dado que muchas veces ocurre en entornos que se consideran seguros para los niños. Estas consideraciones habían sido anteriormente condenadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2006) cuyos informes sitúan el seno familiar, la escuela, la comunidad próxima y el sistema de justicia, como espacios peligrosos para la niñez, espacios que parece les protegería; pero precisamente, son aprovechados para el cometimiento de abusos y el ejercicio de la violencia.

De igual forma el Informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2018), al analizar los factores macroeconómicos, sociales y culturales, encuentran que estos tienen especial y notable influencia en la prevalencia de la violencia en América Latina y el

Caribe, regiones que históricamente se han caracterizado por la desigualdad socioeconómica, la inestabilidad política y la discriminación en razón de género, etnia o condición económica, condicionales que aumentan el riesgo de violencia contra las infancias.

Los informes de la UNICEF (2017a) y OMS (2020) son enfáticos en manifestar que para los países, gobiernos y ciudadanos debe ser un tema el procurar y proteger a los niños desde el nacimiento con el fin de asegurar un crecimiento saludable, libre de violencias en su crecimiento.

1.3. Consecuencias de la Violencia en la Infancia

El informe "Más me duele a mí" de *Save the Children* (2018) señala que el maltrato, a menudo invisible y oculto dentro de los hogares, puede llevar a problemas psicológicos graves y afectar el desarrollo futuro de las víctimas; así mismo el Estudio Regional de Violencia de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2021) también resalta cómo la violencia no solo afecta el bienestar inmediato de los niños, sino que tiene repercusiones de largo alcance en sus vidas, como podría ser la continuación intergeneracional de la violencia (Ribero y Sánchez, 2004)

1.4. Factores de Riesgo y Protección

Algunos informes se enfocan en identificar los factores que aumentan la probabilidad de maltrato infantil, como por ejemplo el informe de UNICEF (2021), el cual explica que, entre los factores de riesgo de maltrato, se identifica la tenencia de un número considerable de hijos o menores a cargo, esta situación incrementa la posibilidad de cometer abusos, descuidos o ejercer acciones adversas que terminaran por afectar a los infantes.

Asimismo, el Informe de la Corte Internacional De Derechos Humanos (2015) refiere que, entre las múltiples formas de violencia, se encuentra el uso de niños y adolescentes para actividades criminales, la instrumentalización de esta población es uno de los principales síntomas de las fallas del sistema, la comunidad y el gobierno, pues además de ser utilizados para fines delictivos, en esta dinámica, ellos son violentados de manera física, verbal y psicológica.

1.5. Estrategias y Recomendaciones para la Prevención

La Organización Panamericana de la Salud en su Informe sobre la situación regional (2022) enfatiza la necesidad del diseño e implementación de estrategias basadas en evidencia para prevenir la violencia contra los niños. Entre estas estrategias se propone a la educación como mecanismo eficaz para el cierre de brechas de desigualdad y protección, asimismo, se

aboga por la implementación de marcos legales, así como programas de apoyo para el fortalecimiento de las habilidades y destrezas de vida de los niños y niñas.

Para abordar y mitigar la violencia contra los niños, es esencial implementar estrategias desde una perspectiva y abordaje multidimensional, así lo enfatiza el Informe de la UNICEF sobre Colombia (2017b) donde se menciona diversas iniciativas que se están llevando a cabo, las cuales incluyen la promoción de roles masculinos positivos en el cuidado infantil y la mejora de los ambientes escolares para prevenir el maltrato.

Por último, el Informe especial sobre el impacto de la violencia en El Salvador del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2016) señala la importancia de abordar la violencia desde un enfoque de derechos humanos, recomendando que las instituciones responsables adopten medidas más eficaces para prevenir, atender y erradicar la violencia contra los niños y adolescentes. Asimismo, el informe de la OMS (2020) presentó la estrategia INSPIRE, la cual abarcan aspectos desde el fortalecimiento de las leyes hasta el apoyo a los padres y cuidadores, como métodos integrales para combatir la violencia infantil.

Los informes revisados y expuestos hasta el momento convergen en la necesidad de una acción coordinada, multisectorial e interseccional para abordar la violencia contra los niños, reconociendo la complejidad y la urgencia del problema. Las estrategias propuestas por estos entes no solo tienen como propósito responder a los incidentes de violencia, sino que además buscan prevenirlos mediante el fortalecimiento de las capacidades comunitarias y familiares. Posteriormente, se realizó una búsqueda en bases de datos científicas sobre textos relacionados con el maltrato infantil en diversos países y la forma en la cual se estaba abordando el problema o cómo se lo estaba entendiendo. Para ello, se llevó a cabo una categorización de los artículos recolectados, estableciéndose de la siguiente manera:

1.6. Acciones Públicas y Políticas Públicas en la Protección Infantil

Las percepciones y actitudes hacia el maltrato infantil varían significativamente entre diferentes entornos culturales y políticos, lo que influye en la formulación e implementación de las políticas públicas destinadas a proteger a los niños. Por ejemplo, en China, como señalan Xie et al. (2017), la reticencia cultural a denunciar abusos sexuales infantiles desafía la efectividad de las políticas de protección infantil y requiere estrategias específicas para fomentar la denuncia y la intervención estatal. Por otro lado, en Estados Unidos, Jagannathan y Camasso (2017) destacan cómo la indignación pública ante casos de muertes infantiles por maltrato puede influir

en las decisiones de los servicios de protección infantil y en la formulación de políticas más estrictas.

En diferentes países, las acciones públicas y las intervenciones estatales reflejan las opiniones y las expectativas de la sociedad respecto a la protección infantil. Berrick et al. (2020) exploran cómo la opinión pública sobre la intervención estatal varía entre países, moldeando de esa manera, la implementación de políticas, así como respuesta de profesionales y jueces en casos de maltrato infantil. Estas dinámicas evidencian la importancia de que las políticas públicas sean sensibles a los contextos sociales y culturales en los que se implementan, adaptándose a las necesidades y percepciones locales para garantizar su efectividad.

La variabilidad en las percepciones culturales sobre el abuso infantil y el castigo corporal plantea desafíos específicos para la gestión pública y la implementación de políticas. Kuruppu et al. (2023) analizan las tensiones que enfrentan los profesionales de la salud en la atención primaria al conciliar las expectativas familiares con las obligaciones de denuncia. Los autores enfatizan la necesidad de diseñar e implementar políticas claras, junto con un apoyo institucional adecuado, para gestionar estas tensiones de manera efectiva. Por otro lado, en Estados Unidos, Dhaliwal et al. (2024) examinan cómo las políticas estatales que justifican prácticas disciplinarias basadas en la autoridad y el poder pueden afectar de manera desproporcionada a las minorías, resaltando la importancia de una gobernanza inclusiva y equitativa en la formulación de políticas de protección infantil,

Investigaciones como las de Barzallo (2021) en Ecuador y Qiao y Xie (2017) en China evidencian cómo las normas culturales y de género influyen en la percepción y justificación del maltrato infantil, lo que resalta la importancia de considerar estos factores en la formulación de políticas públicas efectivas. En Ecuador, por ejemplo, las normas de género perpetúan el maltrato dentro del ámbito familiar, mientras que en China el castigo físico tiende a ser minimizado y no siempre se reconoce como una forma de abuso. Este panorama pone de relieve la necesidad de incorporar una perspectiva cultural en la elaboración de políticas, puesto que no solo existen diferencias entre países, sino también dentro de las propias regiones, lo que puede influir significativamente en la manera en que se aborda este fenómeno.

En España, Raja y Seller (2023), y en el Reino Unido, Sivarajasingam et al. (2022), develan cómo las percepciones sociales influyen en la perpetuación y prevención del maltrato infantil y la violencia de género. Estos autores no solo integran la perspectiva de género, sino que

también enfatizan la importancia de considerar la relación entre ambas problemáticas, destacando la necesidad de que las políticas públicas aborden de manera conjunta la protección infantil y las dinámicas de género. Por otro lado, a nivel regional, estudios como los de Schneider y Piazza (2023) en Brasil y Marchant Espinoza (2022) en Chile exploraron las percepciones sobre las leyes de protección a mujeres víctimas de violencia, resaltando los desafíos de implementación que enfrentan las políticas públicas debido a las representaciones sociales locales.

1.7. Intervención estatal frente al problema

El seguimiento de casos de protección infantil y la prevención de la reincidencia en el maltrato son temas complejos que requieren un acercamiento integral y basado en evidencia. Por ello, autores como Jenkins et al. (2017) sostienen que interpretar la recurrencia en estos casos únicamente como un fallo en la seguridad infantil o en la calidad de los servicios resulta una visión simplista. En su lugar, proponen adoptar una perspectiva sistémica que contemple las múltiples interacciones entre los servicios de protección, las necesidades de los niños y las dinámicas familiares.

Por otro lado, McLaughlin y Jonson-Reid (2017) destacan cómo el financiamiento estatal en el bienestar infantil afecta las decisiones sobre la continuidad o desestimación de casos de maltrato, y estos mismos advierten que la reducción de recursos puede llevar a descartar casos potencialmente graves. Este desafío también se observa en Brasil, donde Williams et al. (2021) señalan la brecha entre la existencia de leyes sólidas para la protección infantil y su efectiva implementación, debido a la falta de financiamiento y capacitación adecuada.

En cuanto a la implementación de intervenciones preventivas y reactivas, Erens et al. (2022) examinan cómo los trabajadores de protección infantil en los Países Bajos aplican factores de riesgo basados en la investigación, evidenciando una desconexión entre la teoría y la práctica. Sus hallazgos resaltan la necesidad de herramientas estructuradas que permitan evaluar riesgos y planificar intervenciones de manera más efectiva.

Por otro lado, en América del Norte, Celik (2024) analiza los programas escolares de prevención del abuso sexual, señalando que, si bien estos programas pueden aumentar la conciencia y las habilidades de los niños para reconocer y responder a situaciones de riesgo, es fundamental un seguimiento continuo y adaptado a sus necesidades cambiantes a lo largo de su desarrollo. Finalmente, Archer-Kuhn y De Villiers (2019) identifican una carencia de

conocimiento sobre género entre los trabajadores del servicio de protección infantil, lo que impacta la toma de decisiones y la reconstrucción de roles familiares en entornos de violencia doméstica.

En el ámbito de las políticas públicas sobre violencia intrafamiliar y maltrato infantil, Guaita-Fernández et al. (2024) revisan los factores de riesgo, el impacto de los movimientos feministas y la calidad de los servicios asistenciales en la respuesta institucional a estos problemas. Su investigación pone en evidencia cómo la interacción entre estos elementos influye en la efectividad de las estrategias implementadas para abordar la violencia en el entorno familiar.

Por otro lado, en Indonesia, Lestarini et al. (2019) evalúan la regulación de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, identificando barreras prácticas y jurídicas que limitan la implementación de las normativas estatales destinadas a proteger a las víctimas dentro del entorno familia. En Canadá, el estudio de Black et al. (2024) muestra cómo la concienciación creciente y los cambios legislativos han fortalecido la respuesta del sistema de bienestar infantil frente a la exposición de los niños a la violencia en la pareja. Asimismo, Tanis et al. (2024) resaltan cómo las políticas de permiso familiar retribuido pueden reducir el maltrato infantil al apoyar la estabilidad económica de las familias en momentos de desempleo para los cuidadores.

A nivel local, en Colombia, Orduz y Pineda (2019) junto con Raigosa-Correa y Millán-Otero (2024) enfatizan la importancia de la gobernanza y las condiciones laborales para la efectiva implementación de políticas públicas contra el maltrato infantil, resaltando la necesidad de una gestión territorial transparente y condiciones laborales adecuadas para los profesionales involucrados.

1.8. Atención Integral y Comunitaria para la enfrentar el problema

La atención comunitaria es esencial para abordar eficazmente el maltrato infantil, como lo respaldan diversas investigaciones internacionales. En Brasil, Williams et al. (2021) destacan la importancia de adoptar un abordaje basado en evidencia y aumentar la financiación gubernamental para fortalecer la prevención y el tratamiento del maltrato infantil. Un ejemplo de avance en esta materia es la Ley María da Penha, que promueve un modelo de atención centrado en la comunidad y ha mostrado resultados positivos en el país. No obstante, a pesar de estos avances, Da Silva Lima et al. (2021) señalan que la ley no incluye de manera adecuada a mujeres y niñas en condiciones de vulnerabilidad, como las afrobrasileñas, aquellas en situación de

pobreza o las personas trans. Estos autores hacen énfasis en la necesidad de desarrollar políticas públicas más equitativas e inclusivas que respondan a las necesidades específicas de estos grupos históricamente excluidos. En lugares específicos como Pakistán, Abbas (2021) sostiene que los marcos de políticas basados en la evidencia y los enfoques de desarrollo comunitario son fundamentales para superar barreras culturales y responder adecuadamente al abuso sexual infantil.

Por su parte en Kenia, Muema y Kawalek (2024) mencionan la importancia de incorporar prácticas terapéuticas en el sistema de justicia juvenil para priorizar el bienestar mental de los niños. Pues es un mecanismo para abordar las injusticias sistémicas y la creación un entorno más protector. En una línea de pensamiento similar, Štuopytė y Linkienė (2022) resaltan la eficacia de la gestión de casos y el trabajo de equipos móviles para brindar intervenciones profundas y un acompañamiento continuo a las familias, ajustándose a sus necesidades particulares. Por su parte, Carlos et al. (2016) destacan la importancia de diseñar políticas públicas que fortalezcan a las familias y promuevan redes de apoyo efectivas para enfrentar la violencia doméstica infantil.

En Estados Unidos, Todahl et al. (2019) mencionan la importancia de la acción colectiva y las soluciones locales en la protección de los niños, enfatizando la necesidad de involucrar a toda la comunidad en la prevención del maltrato infantil. Este tipo de iniciativas no solo refuerza la respuesta comunitaria, sino que también garantiza un entorno de apoyo continuo para los niños en riesgo. Por su parte, Whitesell (2019) propone un modelo de atención que no solo considere las diversas necesidades de las víctimas, sino que también cuestione la exclusión racial dentro de los servicios disponibles.

En América Latina, Guevara-Sánchez y Ramírez-Velásquez (2022) en Chile enfatizan la relevancia de la atención psicológica dentro de las políticas públicas, centrado en la detección temprana y el respaldo comunitario para prevenir el maltrato infantil. Por su parte, en Ecuador, Barzallo (2021) resalta el papel fundamental de las redes de apoyo comunitario ante la ausencia de una respuesta estatal adecuada para la prevención y atención de este problema.

1.9. Límites en la Normativa

Los límites de las normativas y políticas actuales en la protección infantil son evidentes en distintos contextos globales. En Brasil, a pesar de contar con un marco legal sólido, Williams et al. (2021) identifican deficiencias en su aplicación debido a la falta de recursos y la insuficiente capacitación de los funcionarios encargados de su ejecución. En Estados Unidos,

Brown et al. (2022) analizan cómo las diferencias políticas entre estados influyen en la financiación y el funcionamiento de los Servicios de Protección Infantil.

En Canadá, Black et al. (2024) explican el impacto de cambios legislativos en la respuesta ante casos de exposición infantil a la violencia de pareja, destacando que las normativas pueden generar mejores resultados cuando se combinan con campañas de concienciación y recursos adecuados. En una región de África, la Ley de la Infancia de 2022, estudiada por Muema y Kawalek (2024), propone una transformación del sistema de justicia juvenil hacia un abordaje más orientado a la rehabilitación, aunque su implementación enfrenta desafíos considerables.

En el este de Asia, Amnesty International (2012) advierte que el castigo corporal sigue siendo legal en diversos ámbitos, incluidos el hogar y las instituciones educativas, lo que evidencia una marcada ausencia de protección normativa para los niños

En Europa, estudios realizados en países como Kirguistán (Childress et al., 2022) y Portugal (Villa y Mota, 2023) develan las dificultades normativas y culturales que limitan la aplicación de políticas públicas contra el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar, generando tensiones entre el derecho estatal y las tradiciones locales. Por su parte, Ferguson (2020) señala que las regulaciones contra el castigo corporal enfrentan obstáculos debido a la falta de consenso sobre su impacto en la agresividad en la adultez, lo que complica el diseño de estrategias homogéneas y fundamentadas en estudios concluyentes.

El estudio de Nuñez-Talero et al. (2024) señala que iniciativas como *Play Nicely* en Colombia contribuyen a disminuir el uso del castigo físico y a modificar creencias que lo justifican, evidenciando la importancia de desarrollar políticas orientadas a la educación y el cambio de perspectivas. Alfonso-Quíñonez et al. (2020) evaluaron la aplicación de las políticas públicas sobre maltrato infantil y violencia intrafamiliar en Bogotá D.C., identificando que la estrategia vigente se articula en tres enfoques de prevención, que se detallan a continuación:

- 1) **Prevención primaria:** estrategias para impedir la aparición de nuevos casos de MI y se dirige a la población en general
- 2) **Prevención secundaria:** estrategias dirigidas a impedir la aparición de nuevos casos en familias detectadas de alto riesgo
- 3) **Prevención terciaria:** intervención cuando ya ha ocurrido el maltrato y se intenta impedir que ocurra nuevamente, apaleando secuelas físicas y psíquicas

Asimismo, se identificó que la política pública actual se centra en el ámbito de la salud, dejando de lado otros factores fundamentales. Para ser más amplia, debería abordar la reducción de desigualdades sociales, la promoción de cambios en los comportamientos y el fortalecimiento de las comunidades. Los autores también refieren a la necesidad de una estrategia de coordinación interdisciplinaria, interinstitucional y comunitaria, que funcione como un plan articulado para la prevención y atención de las diversas manifestaciones de maltrato infantil.

2. Problema de investigación

El problema de investigación implica identificar antecedentes relevantes para comprender el tema, considerando datos estadísticos a nivel nacional y local, junto con la normatividad vigente. Además, se exponen los desafíos y necesidades actuales, proporcionando sustento para la justificación del estudio.

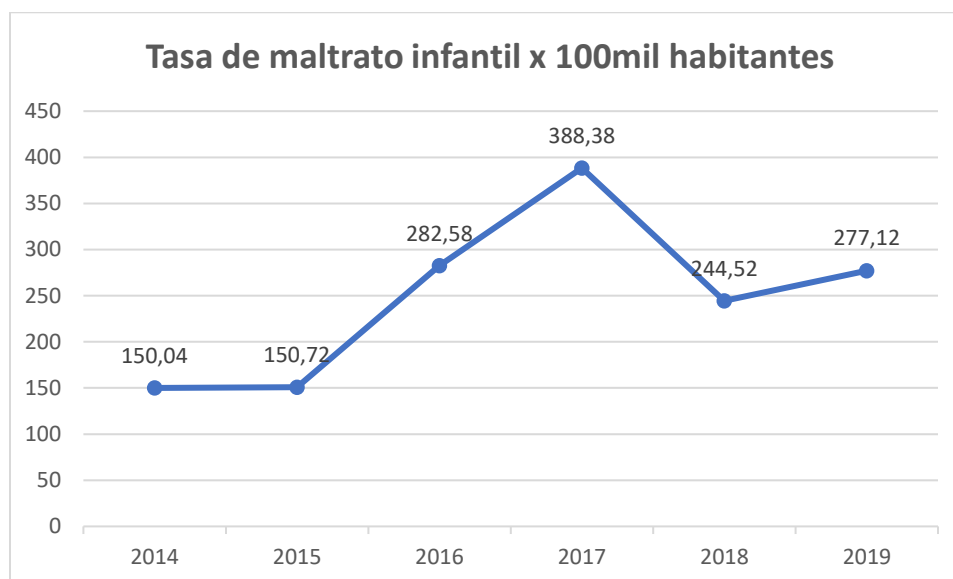
Datos Estadísticos

En Colombia, la situación de la violencia intrafamiliar, especialmente el maltrato infantil, es preocupante. Según el informe Forensis 2022 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Medicina Legal, 2023), se registraron 20.541 casos en el año 2022, de los cuales aproximadamente el 29,77 % correspondía a violencia contra niños, niñas y adolescentes (es decir, 6.115 casos en todo el país). En comparación con informes previos, se evidenció un incremento del 18,85 %, equivalente a 970 casos adicionales. Esta tendencia creciente ha sido una de las razones para la implementación de la política pública de infancia y adolescencia (DNP, 2018). Aunque en 2020, con el inicio de la pandemia, los casos disminuyeron considerablemente, desde 2021 han vuelto a aumentar. El informe también señala que el 46,45 % de los casos (3.202) correspondía a niñas y adolescentes mujeres, mientras que el 40,50 % (2.913) afectaba a niños y adolescentes hombres. El grupo etario más afectado se encuentra entre los 10 y 14 años (Medicina Legal, 2023).

A nivel departamental, se ha evidenciado un aumento en los casos reportados, Así señalaron el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2018) y Medicina Legal (2023). En 2017, el incremento fue del 109,96 % en comparación con el año anterior, y en 2018 la cifra ascendió al 149,69 % por cada 100.000 habitantes. Además, en 2017, 133 de cada 100.000 niños fueron víctimas de violencia sexual (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2020). En términos estadísticos, en 2018, el Valle del Cauca se posicionó como el segundo departamento con mayor número de casos de maltrato infantil, registrando 1.139 casos, solo por detrás de Bogotá D.C., que reportó 3.737 casos en ese mismo año. Estos datos llevaron a que la Gobernación prestara especial atención a la problemática, lo que permitió incluirla en la agenda pública del departamento (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2020).

A nivel municipal, la situación tampoco es alentadora. Según la Cámara de Comercio de Palmira (2020), el maltrato infantil ha mostrado un aumento constante, como se observa a continuación:

Figura 1. Tasa de maltrato infantil por cada 100.000 habitantes en el municipio de Palmira



Nota: Elaboración propia. Adaptado de Cámara de Comercio de Palmira. (2020). Violencia Intrafamiliar, Maltrato Infantil y Violencia Sexual. En Anuario Estadístico de Palmira 2020.

https://ccpalmira.org.co/anuarios/palmira/anuario_2020/pdf/8%20Violencia%20Intrafamiliar.pdf

El grupo etario más afectado por el maltrato infantil corresponde a niños y adolescentes entre 10 y 14 años, lo que coincide con la tendencia nacional (Medicina Legal, 2023). En este rango, los casos aumentaron en un 50,6 %, pasando de 75 en 2018 a 113 en 2019. Le sigue el grupo de 5 a 9 años, con 86 casos en 2019 (Cámara de Comercio Palmira, 2020). Cabe destacar que la mayoría de los casos de maltrato infantil son perpetrados por un pariente cercano, principalmente el padre o la madre. Además, un alto porcentaje de estos hechos ocurre en zonas rurales o en comunas con estrato socioeconómico bajo (Cámara de Comercio Palmira, 2020).

Estos datos evidencian la demanda de abordar el problema del maltrato infantil en Palmira, señalando su impacto no solo en el bienestar de los niños, sino también en la cohesión social de la comunidad. La persistencia y el aumento de estos casos a lo largo del tiempo refuerzan la necesidad de medidas efectivas para su prevención y atención.

Normatividad Frente al Maltrato Infantil

El maltrato infantil se ha consolidado como un tema prioritario en la agenda pública tanto a nivel nacional como internacional. Un hito clave en su reconocimiento fue la Declaración de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1959, que estableció un marco común para la protección de la infancia. Destaca el Principio No. 9, que señala la

obligación de proteger a los niños contra el abandono, la crueldad y la explotación (ONU, 1959). La ONU no solo reconoce estos derechos, sino que también vela por su cumplimiento en los Estados miembros, promoviendo la adopción de medidas administrativas y legislativas para prevenir y reducir el maltrato infantil.

Esta declaración fue modificándose y adaptando nuevos elementos, como en la Convención sobre los derechos de los niños de 1989 (ONU, 1989), donde se establece como un acuerdo internacional, visto como la primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas. Generando un espectro común de los mínimos que deben tener los niños para su desarrollo. Para garantizar el cumplimiento de la Convención, se estableció un comité encargado de supervisar su aplicación, exigiendo a los países presentar informes cada cinco años sobre sus acciones frente al maltrato infantil (MI). Sin embargo, a pesar del creciente interés en el tema, los Objetivos del Milenio (ONU, 2000) no incluyeron el maltrato infantil como una de las problemáticas globales prioritarias.

En 2011, la ONU emitió una Observación General sobre el maltrato infantil (Comité de los Derechos del Niño, 2011), en la que estableció las medidas que los países deben adoptar para cumplir con el Artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989). Se enfatizó la necesidad de acciones a nivel administrativo, legal, social y educativo. Sin embargo, aunque se reconocía la problemática, no se estableció un protocolo claro sobre los pasos iniciales a seguir, dejando a cada país la decisión de enfocarse en la atención de los casos o en su prevención.

Con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015, el maltrato infantil fue reconocido como una barrera para el desarrollo sostenible. Se incorporó en el Objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), específicamente en la meta 16.2, que busca poner fin al maltrato infantil y a toda forma de violencia contra los niños.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la ONU propone un proceso de cooperación entre distintos actores de la sociedad, incluyendo gobiernos, organismos internacionales, ONG, sector privado y ciudadanía. Este trabajo conjunto busca garantizar la implementación, seguimiento y evaluación de cada uno de los ODS. No obstante, pese a que se habla de ese proceso integrado en todas las partes que conforman la sociedad, en Colombia no se ha efectuado ese proceso frente al MI, por consiguiente, para abordar las acciones del país frente al maltrato infantil, es necesario remontarse a 1968, año en el que se promulgó la Ley 75 de

1968, mediante la cual se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Este organismo tiene la responsabilidad de proteger los derechos de los menores, tal como lo establece el Artículo 26 de dicha ley. A partir de este momento, se comienzan a definir conceptos como cuidado, patria potestad y vigilancia de los menores, bajo la supervisión de una institución enfocada en el bienestar familiar.

A pesar de que no aborda directamente el maltrato infantil como un problema público, la Ley 75 de 1968 representa una primera aproximación del Estado colombiano para alinearse con la normatividad internacional, adoptando como principios orientadores los establecidos en la Declaración de los Derechos del Niño (ONU, 1959). Estas acciones fueron fortalecidas con el Decreto 2737 de 1989, mejor conocido como el Código del Menor, el cual tiene como finalidad ser el principio rector en el país sobre todos los temas relacionados con niñez y adolescencia en el país. En este se establecen por primera vez los procedimientos, se asignan responsabilidades y se generan sanciones dentro del catalogado como Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). En este decreto, el maltrato infantil se concibe como un fenómeno que involucra a múltiples actores, quienes deben mantener una interacción permanente. Se asigna responsabilidad a las comisarías de familia (Artículo 299), la red hospitalaria y los centros zonales del ICBF (Artículo 33) y la policía de menores (Artículo 288).

A partir del año 1991 se presentaron grandes cambios a nivel constitucional en Colombia, lo cual generó una nueva oleada de reformas a nivel institucional. Para este momento la Constitución Política de Colombia de 1991 establece al país como un Estado de Derecho y consagra en su Artículo 44 los derechos fundamentales de los niños. En este artículo, se dispone que la familia, la sociedad y el Estado tienen la responsabilidad de garantizar la protección de los menores y evitar la vulneración de sus derechos. Esta disposición fue ratificada mediante la Ley 12 de 1991, con la cual Colombia adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño. A través de esta ley, el país asumió el compromiso de implementar los lineamientos establecidos en la convención.

En los apartados anteriores se han presentado diferentes modificaciones en la normativa colombiana. En 2006, se promulgó el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), el cual representó una reforma significativa al Código del Menor (Decreto 2737 de 1989). Esta ley introdujo cambios sustanciales en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y amplió el

rol de nuevos actores en la prevención y atención del maltrato infantil (MI), como las instituciones educativas y el sistema de seguridad social en salud.

Asimismo, se fortalecieron las responsabilidades de las comisarías de familia, la defensoría de familia y la policía de infancia y adolescencia en los procesos de restablecimiento de derechos. Además, se estableció la necesidad de coordinación interinstitucional mediante la Ley 1146 de 2007. No obstante, un aspecto particular de estos espacios de coordinación es que estaban conformados exclusivamente por entidades estatales, sin permitir la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Durante este periodo, se implementó la Política Pública Nacional de Primera Infancia 2007-2017 (CONPES 108 de 2007), cuyo propósito fue fortalecer las acciones del Estado en relación con los compromisos adquiridos en la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989). Esta política refuerza la acción a nivel territorial y promueve la coordinación entre diferentes entidades para reducir la incidencia del maltrato infantil en el país. Todo esto se enmarca en un trabajo interinstitucional orientado al cumplimiento de la política. Además, se destaca nuevamente el proceso de reorganización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y la incorporación de nuevos actores y responsabilidades en el restablecimiento de derechos en casos de maltrato infantil, según lo estipulado en el Decreto 936 de 2013.

En el 2018 se generó un gran avance en el tema de MI en el país, esto se da como iniciativa tras la adopción de los ODS en el país (CONPES 3918 de 2018). Esto llevó al Ejecutivo a realizar modificaciones, entre ellas la creación de la Política Pública Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, en la que se establecen varias líneas de acción. Entre ellas, se destaca el fortalecimiento institucional, orientado a mejorar la coordinación entre entidades, promover la descentralización, optimizar la estructura institucional y desarrollar las capacidades de los servidores públicos. Otra línea de acción se centra en la calidad y pertinencia de las atenciones, con el propósito de garantizar que sean oportunas, diferenciadas y accesibles, mejorando su cobertura, permanencia y calidad.

Es así como se introduce y redirecciona el discurso hacia el tema de la prevención, en este sentido, la política destaca el fortalecimiento institucional y la calidad y pertinencia de las atenciones como ejes que orientarán el abordaje del MI en el país. A partir de lo anterior, surgen nuevas disposiciones normativas, como el Decreto 1710 de 2020, que establece un mecanismo de abordaje de la violencia por razón de sexo y género, con funciones similares a las planteadas

en la Ley 1146 de 2007, pero incorporando espacios de participación para la sociedad civil y las ONGs. Asimismo, se han implementado regulaciones específicas, como la Ley 2089 de 2021, que prohíbe el castigo físico en niños, niñas y adolescentes (NNA), y la Ley 2126 de 2021, que redefine las funciones de las comisarías de familia en la prevención, seguimiento y atención de casos de MI.

Cabe agregar que, los planes de desarrollo de los dos gobiernos posteriores a la adopción de los ODS han priorizado el tema del MI. En primer lugar, la Ley 1955 de 2019 centró sus esfuerzos en desarrollar estrategias contra la violencia y la vulneración de derechos de los NNA, aunque sin especificar en detalle dichas estrategias, poniendo el énfasis en el fortalecimiento del SNBF. Posteriormente, la Ley 2294 de 2023 introdujo el Sistema Nacional de Justicia Familiar como una de las reformas más significativas del Plan Nacional de Desarrollo, promoviendo una mayor articulación interinstitucional para abordar el MI de manera coordinada.

La adopción de la implementación de los ODS en el país (CONPES 3918 de 2018), generó cambios a nivel tanto departamental como municipal. En el Valle del Cauca, por ejemplo, el marco del plan de gobierno 2020-2023, se establecen mecanismos de seguimiento y monitoreo por parte de la gobernación para evaluar las acciones implementadas a nivel municipal. Asimismo, se menciona la necesidad de una estrategia de coordinación interinstitucional entre las entidades responsables del abordaje del MI en el departamento, conforme a lo dispuesto en la Ordenanza No. 006 de 2020.

Además, se adopta la Política Pública Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 por medio de la Política Pública Departamental de NNA 2024-2035, su formulación se basa en un proceso de evaluación interna del departamento, Esta es una copia de cada uno de los apartados y estrategias establecidos en la Política pública Nacional de infancia y adolescencia 2018-2030, no se hace una adaptación acorde a las debilidades del departamento.

Por otra parte, a nivel municipal, en Palmira, un antecedente importante es la Política Pública Municipal de Niñez (Acuerdo No. 074 de 2010), donde se establece una hoja de ruta para la atención de la población infantil en el municipio, con proyección al año 2020. No obstante, su perspectiva se limita al restablecimiento de derechos, sin abordar de manera el tema de la prevención, como sí lo plantea la Política Pública Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030. En consecuencia, las acciones de prevención se reducen a la difusión de información

para que la ciudadanía conozca los espacios a los que puede acudir para denunciar casos de maltrato infantil.

En el año 2020, en concordancia con el CONPES 3918 de 2018, se formuló el Plan de Desarrollo Municipal (Acuerdo No. 003 de 2020), el cual establece acciones concretas para reducir los casos de maltrato infantil en el municipio. Entre estas, se destaca un programa orientado a fortalecer la aplicación del Código de Infancia y Adolescencia y de la Política Pública Nacional de Niñez y Adolescencia, reforzando la capacidad institucional. Asimismo, se promueve la construcción de tejido social mediante la generación de entornos saludables para niños, niñas y adolescentes, a través del Programa Pazos.

De igual manera, en el año 2023, se expidió el Decreto Municipal 300, mediante el cual se creó el Comité Intersectorial para la Atención, Prevención y Erradicación del Maltrato Infantil. Este comité amplía la participación más allá de las instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), incorporando también a la población civil y organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Teniendo en cuenta las acciones implementadas por entidades nacionales e internacionales para abordar el maltrato infantil, así como los avances en materia de atención, prevención y reconocimiento, se reconoce que este es un fenómeno interseccional y complejo, con múltiples aristas, causas y, sobre todo, consecuencias negativas en un grupo especialmente vulnerable debido a su etapa de desarrollo: la primera infancia y la niñez.

El diseño e implementación de políticas públicas en este ámbito es fundamental, pero también lo es evaluar su ejecución y pertinencia. Además, resulta necesario examinar cómo se materializan estas acciones, es decir, qué hacen las entidades responsables a nivel nacional, departamental y municipal para garantizar su cumplimiento. Un aspecto relevante es determinar si realmente actúan de manera coordinada para lograrlo. De esta manera, las relaciones intergubernamentales desempeñan un papel determinante, puesto que su organización, articulación y los mecanismos de comunicación que establecen inciden directamente en los resultados de estas iniciativas.

En coherencia con lo anterior, esta investigación se centra en abordar las variables que influyen en la ejecución de las políticas públicas sobre maltrato infantil, con énfasis en la relación intergubernamental. A partir de esto, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿De qué manera las relaciones intergubernamentales afectan la implementación de la política pública para abordar el maltrato infantil en el municipio de Palmira, Valle del Cauca?

3. Objetivos

3.2. Objetivo General

Analizar la dinámica de las relaciones intergubernamentales en la política pública dirigida al manejo del maltrato infantil en las 4 comisarías de familia del municipio de Palmira, Valle.

3.3. Objetivos Específicos

Describir los eventos críticos a nivel normativo concernientes a la prevención del maltrato infantil y su efecto en las relaciones intergubernamentales en el municipio de Palmira, Valle.

Caracterizar el proceso de las relaciones intergubernamentales en el marco de la implementación de la prevención del maltrato infantil en el municipio de Palmira, Valle.

Identificar cómo las relaciones intergubernamentales inciden en la implementación de acciones para prevenir y abordar el maltrato infantil en el municipio de Palmira, Valle.

4. Justificación

El maltrato infantil es un fenómeno que comprende cualquier conducta ejercida por padres, cuidadores, adultos o adolescentes mayores que pueda comprometer el bienestar físico o emocional de un menor, ya sea de manera intencional o no (Supa, 2014). Asimismo, se ha definido como cualquier acción u omisión, de naturaleza física, sexual o emocional, no accidental, ejercida por padres o cuidadores, caracterizada por patrones de interacción perjudiciales que afectan el desarrollo físico y psicológico de la infancia (Fernández, Rodicio & Domínguez, 2015).

Por otro lado, la Violencia Intrafamiliar se refiere a un patrón de conductas abusivas utilizadas por una persona en una relación íntima para obtener poder, control y autoridad sobre el otro miembro de la relación (Rodríguez, Padilla, Rodríguez & Diaz, 2010). Esta violencia ocurre entre individuos dentro del mismo núcleo familiar, ya sea por vínculos matrimoniales o de consanguinidad establecidos (Barrientos, Molina & Salinas, 2014). A menudo, este tipo de violencia puede ser aceptada y justificada mediante diversos argumentos, ya sean políticos, históricos, científicos o culturales (Rodríguez et al., 2010).

En Colombia, el maltrato infantil está comprendido dentro del concepto de violencia intrafamiliar, el cual fue definido en la Ley 294 de 1996 y posteriormente reformado por la Ley 575 de 2000. Esta normativa establece que la violencia intrafamiliar abarca cualquier daño o maltrato físico, psíquico o sexual, así como tratos crueles, intimidatorios o degradantes, amenazas, agravios, ofensas o cualquier otra forma de agresión entre miembros de una familia. Entre las relaciones incluidas se encuentran las de cónyuges o compañeros permanentes, padres o madres, ascendientes o descendientes, hijos adoptivos y todas aquellas personas que integren de manera permanente la unidad familiar, sin importar si conviven en el mismo hogar. Además, esta violencia puede manifestarse en diversas formas, tales como violencia psicológica, física, sexual, patrimonial y económica.

El aumento de la violencia intrafamiliar, en particular el maltrato infantil, representa un problema de gran magnitud en Colombia, con consecuencias sociales profundas. En el caso de Palmira, su importancia en el análisis del maltrato infantil radica en su densidad poblacional y en la proporción de menores de edad dentro de su comunidad.

Según las proyecciones del DANE (2024), la población del municipio para este año es de 359.549 habitantes, de los cuales 187.142 son mujeres (52,0%) y 172.407 son hombres (48,0%).

Palmira constituye el 7,7% de la población total del Valle del Cauca y es el segundo municipio más poblado del departamento. Además, la población entre 0 y 17 años representa aproximadamente el 25% del total, es decir, 89.636 personas. Esta alta proporción de infancia y adolescencia en la comunidad implica que cualquier incidencia de maltrato infantil genera un impacto considerable, con efectos que pueden extenderse en el tiempo y afectar el tejido social.

De esta forma se pueden desglosar las siguientes razones que justifican la realización de la presente investigación en el municipio de Palmira:

- **Concentración de Población en el Departamento:** Palmira es el segundo municipio más poblado de Valle del Cauca, lo que implica una demanda proporcionalmente mayor de recursos y servicios para la protección de los derechos de la infancia. Aparte de esto, el volumen de casos presentes en el municipio el cual para el año 2019 fueron de 277 justifica la necesidad de optimizar los recursos y procedimientos de atención en casos de maltrato infantil.
- **Importancia en la Implementación de Políticas Regionales:** Palmira desempeña un rol central en la implementación de políticas públicas regionales. El análisis del desarrollo y aplicación de las políticas de protección infantil en este municipio puede proporcionar información relevante para fortalecer las estrategias en otras localidades de la región.
- **Identificación de vacíos en la Coordinación Interinstitucional:** el volumen de casos y la necesidad de una respuesta efectiva ante el maltrato infantil demanda un análisis de la coordinación entre comisarías de familia y otras instituciones locales y regionales.

Las estadísticas previamente mencionadas constituyen una señal de alerta, al revelar que el número de personas víctimas de violencia intrafamiliar supera al de aquellas que han perdido la vida en enfrentamientos entre grupos armados (Chaparro, 2023). No obstante, resulta preocupante que la mayoría de estas denuncias no culminen en procesos judiciales exitosos, lo que evidencia desafíos en la respuesta institucional frente a esta problemática. Esto se debe a la dificultad de las víctimas para demostrar las agresiones sufridas o a la renuencia de los denunciantes a seguir adelante con el proceso, muchas veces influenciados por la relación existente con el agresor (Redacción Nación, 2024).

A pesar de los múltiples esfuerzos normativos y la adopción de políticas públicas orientadas a la erradicación del maltrato infantil en Colombia, aún persisten problemáticas que requieren atención prioritaria y el desarrollo de estrategias más eficaces. Si bien existen marcos

de referencia para abordar esta problemática, la coordinación interinstitucional se configura como una de las principales dificultades en la implementación de dichas políticas. Ahora bien, pese a la existencia de marcos como el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), la falta de colaboración eficaz entre organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil obstaculiza una solución integral al problema, puesto que frecuentemente, las instituciones operan de forma aislada, lo que reduce la eficacia de las medidas necesarias para abordar las complejidades del maltrato infantil.

Además, la prevención del maltrato infantil no ha recibido la atención adecuada, esto se refleja en cómo las políticas y programas actuales tienden a centrarse más en la intervención y el restablecimiento de los derechos después de que se ha producido el daño, en lugar de implementar estrategias preventivas sólidas que aborden las causas subyacentes del maltrato y el abandono. Esta situación contrasta con la formulación de la Política Pública Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, que incentiva la prevención.

Otro problema importante es la falta de adaptación local a las iniciativas nacionales, y es que, a pesar de los marcos básicos establecidos, como la Política Pública Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, la implementación regional y municipal no suele tener en cuenta las circunstancias y necesidades específicas de las comunidades locales. Lo anterior es evidente en situaciones como la Política Pública Departamental de Infancia 2024-2035 del Valle del Cauca, en la cual, como se ha mencionado antes, se ha orientado a repetir objetivos nacionales sin adaptar suficientemente las tácticas a las necesidades específicas del departamento. Asimismo, la recurrente falta de participación de la sociedad civil y los grupos locales en la formulación y ejecución de estos programas limita su impacto, dado que las comunidades desempeñan un papel fundamental en su implementación y sostenibilidad a largo plazo.

A pesar de la existencia de un marco normativo y del interés gubernamental por reducir la violencia intrafamiliar, su incremento evidencia deficiencias en la implementación de las políticas públicas. Por ello, resulta importante abordar el papel de las instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y fomentar un cambio cultural en la resolución de conflictos familiares. Esta investigación tiene el potencial de revelar caminos que conduzcan a una mejor coordinación y uso eficiente de los recursos, esta armonización podría traducirse en mejoras significativas en la salud pública y en el bienestar social en general, promoviendo que

exista un entorno donde las políticas públicas sean más efectivas y las respuestas a los desafíos comunes sean más robustas y oportunas.

5. Marco Referencial

El Estado no ha permanecido estático en el tiempo; por el contrario, se ha caracterizado por una constante evolución. En la actualidad, se orienta hacia una gestión basada en resultados, con un uso más racional de los recursos públicos, lo que le permite ampliar su alcance e involucrar de alguna manera a la ciudadanía en este proceso (Pliscoff & Varas, 2017). Han surgido nuevas perspectivas que cuestionan la forma tradicional de comprender su accionar. En este sentido, la aparición de la Nueva Gobernanza Pública, definida como el conjunto de capacidades necesarias para que el Estado dirija a la sociedad, plantea un rol más activo en la conducción de las dinámicas que la atraviesan (Aguilar, 2014).

La gobernanza tiene énfasis en la insuficiencia de la acción del Estado, es decir, busca gobernar por medio de nuevos atributos que permiten generar condiciones para la resolución de problemáticas sociales por fuera de su habitual modo jerárquico de mando y control de la sociedad, esto a través de sus programas, proyectos o recursos. En las condiciones actuales, caracterizadas por dinámicas sociales complejas y la insuficiente capacidad del Estado para responder a ellas, este ha iniciado un proceso de modernización que le permite coordinar y conducir la sociedad a través de recursos provenientes de otros gobiernos, organismos internacionales, el sector privado y la sociedad civil (Aguilar, 2014).

La aparición de Gobernanza o también conocida como la Nueva Gobernanza Pública se muestra como una completa subversión del gran aparataje estatal que se ha mantenido durante el surgimiento de las democracias liberales. Con esta nueva orientación empiezan a aparecer los nuevos actores que trabajan fuera de las instituciones estatales, los cuales de alguna manera plantean nuevas formas de relacionamiento entre las instituciones ya establecidas y esos nuevos actores (Peña-López, 2014). Lo anterior quiere decir que la gobernanza abarca una amplia gama de instituciones y sus intereses respecto al problema público, así como la forma en que interactúan entre sí (Whittingham, 2010).

De este modo, comienza a debatirse sobre la necesidad de una gobernanza interactiva o en red, entendida como un proceso de dirección y coordinación que involucra a diversos actores, estableciendo conexiones tanto a nivel institucional (gobernanza horizontal) como entre distintos niveles de gobierno (gobernanza vertical) (Torfing et al., 2012). En el marco de modelo, las instituciones no solo ejercen autoridad ni se limitan a ofrecer espacios de interacción, sino que

los actores, además de las entidades estatales, buscan recursos y objetivos comunes, dando lugar a redes de gobernanza.

Al trasladar este concepto de Gobernanza en red al ámbito de las políticas públicas, especialmente en la participación de las instituciones estatales junto con actores de soporte como la sociedad civil, las empresas, ONG y otros Estados, esto destaca la importancia la interacción coordinada de estos actores para resolver un problema público. La finalidad no es socavar las competencias y funciones de cada uno, sino identificar formas de colaboración que permitan una gestión pública adecuada, donde todos los participantes puedan cumplir sus funciones dentro de los marcos establecidos por las políticas. (Torfing et al, 2012)

Por otro lado, Howlett (2002) comparte la existencia de una serie de subsistemas que se relacionan articulando ideas e intereses en la formulación de las políticas públicas. Es por lo anterior que las políticas se deben trabajar de manera colaborativa, esa noción de subsistema la utiliza el autor con el fin de hablar de la compleja interacción entre los actores y las instituciones, puesto que estos se vuelven fundamentales en la praxis gubernamental, específicamente para el proceso de planificación y diseño de las políticas públicas que buscan dar respuesta a un problema público.

Las investigaciones llevadas a cabo por Howlett (2002) le han permitido aseverar que la estructura del subsistema es importante, pues cuando los mismos grupos centrales de actores en políticas participan y en la determinación de los lineamientos para su solución, junto con su interés constante en el subsistema, se fomenta una búsqueda sostenida de acciones que, a su vez, generan resultados concretos en la gestión pública.

En las comisarías de familia, este concepto de subsistema puede ser esencial para entender cómo se construyen las redes de actores que intervienen en la protección y defensa de los derechos de los niños. Las comisarías de familia no actúan de manera aislada, sino que forman parte de un subsistema donde diferentes actores, como otras instituciones del Estado, las organizaciones sociales y los actores comunitarios, interactúan y colaboran en la formulación de estrategias para abordar el maltrato infantil.

Según Howlett (2002), la estructura del subsistema influye en los resultados de la política pública. Esto se debe a que, cuando los mismos actores están comprometidos con la identificación del problema y la implementación de soluciones, y mantienen un interés constante en los resultados, se impulsa una búsqueda sostenida de acción que puede generar efectos

concretos en la gestión pública. En el caso de las comisarías de familia, esto se traduce en un trabajo continuo para identificar y aplicar medidas de prevención del maltrato infantil, donde los actores involucrados desempeñan un papel fundamental en la implementación de políticas.

La configuración de esas redes de gobernanza por medio de las instituciones se debe ver mediada por una estrategia que será usada para poder que las entidades públicas puedan lograr sus metas u objetivos, todo esto bajo la visión del Estado. Es el Estado por medio de las políticas públicas que se implementen frente a un problema público quien organizará y legitimará las acciones que se originen en las redes de gobernanza constituidas para cada problema público.

Este modelo puede aplicarse al objeto de estudio de la presente investigación, porque que refleja el funcionamiento de las comisarías de familia, donde se busca generar espacios de diálogo con diversos grupos de interés para identificar prioridades, objetivos y estrategias orientadas a la reducción del maltrato infantil (Aguilar, 2015).

Según Aguilar (2015), estos espacios se diseñan con la intención de ser tanto intencionales como causales; intencionales en el sentido de que están dirigidos hacia objetivos socialmente valiosos y orientados a su consecución, y causales en el sentido de que buscan lograr dichos objetivos mediante acciones específicas. Todo esto se desarrolla bajo una perspectiva más colaborativo que caracteriza a la gobernanza en red, permitiendo generar legitimidad a las instituciones públicas mediante resultados efectivos y socialmente relevantes, los cuales han sido trazados con anterioridad por medio de una política pública.

A este proceso autores como Valencia-Maquera (2022), lo han llamado como gestión pública, donde se plantean tres elementos fundamentales; el establecimiento de una relación de poder entre los grupos sociales y las instituciones que forman parte de la política pública se manifiesta en dos niveles. A nivel jurídico, se asignan derechos y obligaciones a cada institución involucrada en la ejecución de la política. A nivel administrativo, donde se requiere un proceso de organización interna y externa en el interior de las instituciones para garantizar el cumplimiento de los lineamientos establecidos (Valencia-Maquera, 2022).

A pesar de la incorporación de los elementos mencionados por Valencia-Maquera (2022) para el establecimiento de una gobernanza en red, en el proceso de ejecución de la política se evidencian elementos sin relación alguna. Es decir, existe una desconexión entre la estrategia planteada o los lineamientos generados por la política pública, en este caso de infancia y adolescencia, y la labor cotidiana de los funcionarios públicos.

Inicialmente, pueden identificarse discrepancias entre las prioridades establecidas en la política pública y las necesidades del trabajo diario, como la búsqueda de respuestas inmediatas para garantizar el adecuado trámite de los casos de maltrato infantil, muchas veces a costa de directrices preestablecidas. Esto se debe a que las comisarías de familia a menudo carecen del personal, la infraestructura y el presupuesto necesarios para cumplir plenamente con las expectativas planteadas en los documentos normativos

Asimismo, aunque la gobernanza busca la interacción con diferentes actores para resolver problemas públicos, no se debe ignorar que muchos de ellos operan de manera independiente y autónoma, con distintos niveles de rigidez o flexibilidad en sus procesos internos. Esta diversidad de actores genera dinámicas complejas que pueden dificultar la coordinación y la implementación alineada con los objetivos estratégicos.

Además, la rigidez de los lineamientos, en contraste con la necesidad de flexibilidad en los contextos locales, puede limitar la aplicabilidad de la política en comunidades con características y necesidades particulares. Esto lleva a que los funcionarios adopten acciones improvisadas para resolver problemas inmediatos, lo que puede generar una desconexión entre la teoría de la política y su aplicación práctica.

Al respecto, autores como Campero (2006) señalan que el proceso de gestión pública se fundamenta en cuatro aspectos fundamentales: la organización, decisión, ejecución y control. Estos elementos conforman un todo integral que define la labor de gestión en el ámbito público: la organización implica la estructuración adecuada de los recursos y el establecimiento de sistemas eficientes de trabajo; la toma de decisiones requiere análisis cuidadoso y evaluación de diversas alternativas para determinar el curso de acción más adecuado; la ejecución implica la implementación efectiva de las decisiones tomadas, asegurando que se lleven a cabo de manera eficiente y en línea con los objetivos. Finalmente, el control implica el monitoreo y la evaluación continua de los resultados obtenidos, con el fin de realizar ajustes y mejoras según sea necesario.

En una línea de pensamiento similar Osborne y Gaebler (1994) plantean que el tomador de decisiones en el ámbito de la gestión pública debe enfocarse en la gestión en lugar de realizar acciones prácticas, argumentando que la combinación de ambas puede resultar en una ejecución errónea de las tareas. Todas estas formas de entender el proceso de gestión pública remiten al tema de efectividad institucional en la ejecución teniendo en cuenta los lineamientos planteados en una política pública determinada, en este caso enfocado en las comisarías de familia, se

estaría analizando la forma en cómo se ve la efectividad dentro de la labor de los funcionarios públicos para el cumplimiento de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, así como los documentos pertinentes que permitan la ejecución y apoyo a la política pública.

Ahondando más sobre este tema de la gobernanza, Peters et al. (2012), menciona la importancia de la toma de decisiones e implementación de políticas públicas que involucran a diversos actores y estructuras para dirigir la sociedad hacia metas comunes. Para que un sistema de gobernanza funcione correctamente es necesario que se lleven a cabo varias funciones esenciales, entre las que se encuentran: la selección de metas como una función primordial en la gobernanza, estas metas pueden variar en su alcance; no obstante, una gobernanza efectiva requiere la integración de metas a través de todos los niveles de los sistemas que participen.

La coordinación de metas es el siguiente paso, dado que dentro de la sociedad coexisten múltiples actores con objetivos diferentes, es por esto por lo que una gobernanza efectiva demanda un proceso de priorización y coordinación entre los actores para asegurar que las decisiones tomadas estén alineadas con las metas generales del sistema. Además, está la implementación de las decisiones como otra de las funciones esenciales en la gobernanza, pues no es suficiente con el establecimiento de objetivos o la coordinación de acciones; estas deben llevarse a cabo de manera adecuada. Su implementación puede estar a cargo, principalmente, de actores estatales, aunque en muchos casos también involucra a actores sociales y organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, el proceso de gobernanza requiere retroalimentación, para mejorar continuamente las políticas, así como las decisiones tomadas, es necesario un sistema que permita aprender de la experiencia, ajustando y mejorando las acciones en función de los resultados obtenidos. (Peters et al., 2012)

Es pertinente mencionar que, la medición y evaluación de resultados son fundamentales para determinar el desempeño dentro del proceso de gestión pública, es decir, proporcionan información sobre el rendimiento de las instituciones involucrados en el desarrollo de sus funciones establecidas en los lineamientos de las políticas (Aburto, 2000). Es por lo anterior actividad evaluadora de las instituciones es una acción necesaria, y se llega a esta por medio de la toma de decisiones, como eje fundamental, porque permite no solo la consecución de los resultados, sino que permite la medición de la satisfacción de las necesidades de la población, esta permite medir ese impacto real de las acciones gubernamentales.

6. Marco Empírico

A continuación, se sintetizan los antecedentes nacionales empíricos que exploran y aplican el análisis narrativo en el estudio de la política pública en distintos contextos, abordando diferentes problemáticas y temáticas:

Cortés Tamayo (2019) se interesó por el análisis de las narrativas en torno a la política pública de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia, con especial énfasis en el tratamiento diferenciado hacia los miembros de la fuerza pública. Su estudio estableció como objetivo examinar cómo las narrativas políticas y jurídicas influyen en la percepción de justicia y equidad en la aplicación de la Ley 1448 de 2011. La problemática identificada estuvo centrada en la diferencia de tratamiento entre víctimas civiles y miembros de la fuerza pública, donde estos últimos son sometidos a un régimen especial que no contempla una reparación económica integral. Para abordar esta cuestión, el autor empleó un abordaje cualitativo basado en el análisis narrativo de Roe, realizó la revisión documental de legislación, jurisprudencia y discursos de actores importantes en la implementación de la política pública.

Concluye expresando que las narrativas en materia de políticas públicas han sido importantes en entornos de incertidumbre y polarización, puesto que brinda la posibilidad de comprender la manera en cómo se construyen y se sostienen dichas narrativas con el pasar del tiempo. Por medio de esta forma de análisis se identifican controversias, versiones alternativas, contra relatos e incluso, se llega al punto de generar una meta narrativa. Lo anterior puede servir como marcos de interpretación para la toma decisiones políticas.

Vanegas Otálora (2019) realizó una investigación en el marco de la implementación de la Política Pública de Participación Distrital, cuyo objetivo central fue caracterizar el papel de la participación en dichas políticas. Para ello, enmarcó su estudio en el abordaje narrativo de Roe, proponiendo que estas se organizan en historias y no historias.

Como estrategias, empleó la construcción narrativa dentro de un entorno específico y el análisis intertextual, lo que le permitió identificar los significantes que orientan la interpretación de una problemática pública. Un aspecto relevante de su propuesta metodológica es la red de análisis de las narrativas políticas, en la que se identifican las relaciones, conexiones y controversias entre los actores, escenarios, argumentos y contenidos.

El autor señala que el análisis narrativo permite comprender la construcción del problema público en entornos altamente polarizados, facilitando la identificación de argumentos, controversias y posibles soluciones dentro del proceso de formulación de políticas.

En ambos antecedentes empíricos, se observa cómo la estrategia de análisis narrativo se aplica a distintos ambientes. El primero de ellos aborda un escenario de conflicto, centrado en las víctimas del conflicto armado y su reparación, así como en el tratamiento de los miembros de la fuerza pública. En este caso, el análisis se enfoca en la aplicación de la legislación y en el papel de los actores involucrados en la implementación de dicha política.

Por otro lado, el segundo antecedente se sitúa en el ámbito de la administración pública, específicamente en el contexto de la participación distrital en Suba. Aquí, el autor lleva la investigación a otro nivel al centrarse en la identificación del trabajo en red y de las redes narrativas. Presta especial atención a la intertextualidad y a la Inter gramaticalidad en un entorno de polarización. Todo ello con el propósito de identificar repertorios de interpretación y significados dentro de los discursos contenidos en la ley y en los relatos de los actores.

7. Diseño Metodológico

Es una investigación de enfoque cualitativo; no obstante, merece la pena realizar algunas precisiones acerca del marco donde se desprende este abordaje metodológico, es decir, la investigación cualitativa, de acuerdo con Flick (2009), se ha definido como una actividad de carácter situado que involucra una serie de prácticas interpretativas para comprender distintos fenómenos sociales, culturales y hasta económicos. De esta manera, la investigación cualitativa adopta por lo general un abordaje interpretativo naturalista, es decir, aquel que está en constante búsqueda una comprensión integral del mundo (Burrell & Morgan, 1976; Vasilachis, 2009). Por su parte, Vasilachis (2009), Marshall y Rossman (1999) han definido este tipo de investigación como una herramienta que implica el proceso de inmersión en la realidad cotidiana, la comprensión de las perspectivas de los participantes y las interacciones, dando prioridad a las descripciones, análisis de lo observable, entre otros.

Dentro de esta propuesta metodológica, se adopta la estrategia narrativa, siguiendo la perspectiva contextual propuesta por Langely (1999). Esta perspectiva posibilita el abordaje de la dinámica de los procesos relacionales y organizacionales, analizando cómo se desarrollan, cómo interactúan sus actores y cómo estos procesos pueden ser comprendidos desde lo observable y la narrativa de los implicados. A través de la construcción de historias basadas en la información recolectada, esta estrategia facilita una perspectiva cualitativa, centrada en el análisis de cualidades y características del fenómeno estudiado. Además, cumple una función analítica al permitir la verificación de secuencias y relaciones causales dentro del proceso investigado.

El uso de esta estrategia se justifica en función del alcance descriptivo de la investigación, la cual no emplea un enfoque experimental ni aplicado. Su propósito es ofrecer una descripción y un análisis detallado sobre los efectos de las relaciones intergubernamentales en la aplicación efectiva de la política pública sobre el maltrato infantil. Para ello, se emplean estrategias cualitativas como la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas.

Según Nieto (2018) y Hernández et al. (2018), el abordaje descriptivo se centra en la recolección de información que permite identificar los rasgos, características, interacciones y formas de relacionamiento de los participantes e instituciones involucradas en el fenómeno de estudio. Estos mismos autores sugieren que este nivel también puede ser considerado diagnóstico, pues su objetivo es capturar y analizar acciones y dinámicas descriptivas.

7.2. Técnicas de Recolección

La técnica seleccionada para la recolección de la información es la entrevista semiestructurada. Según Díaz et al. (2013), las entrevistas semiestructuradas permiten que se realicen unas preguntas previamente planificadas que pueden ajustarse según las respuestas de los entrevistados. Esta flexibilidad permite motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos. Estas entrevistas se llevarán a cabo con el personal de la Comisaría de Familia y las instituciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con la política pública de violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

Otra estrategia para utilizar es la revisión documental, la cual implica un proceso tanto de recolección, organización y sistematización de documentos relacionados con las políticas a abordar. Por lo general, como precisan Hernández et al. (2014), esta estrategia es fundamental en cualquier proyecto de investigación independientemente la naturaleza del abordaje apropiado (cualitativo o cuantitativo); no obstante, en los cualitativos cobra especial relevancia, puesto que implica un llamamiento al proceso de reflexión frente a la información revisada y sistematizada.

7.3. Técnicas y Niveles de Análisis de la Información

Se utilizaron dos técnicas de análisis de la información, seleccionadas según la naturaleza de los datos en las siguientes fases:

7.3.1. *Primer Nivel*

Para lograr la identificación y caracterización de la evolución normativa a nivel internacional, nacional, departamental y local en relación con el maltrato infantil, se realizó una revisión documental, empleando el análisis crítico del discurso (ACD) propuesto por Van Dijk (2016). Este enfoque tiene sus orígenes en la Escuela de Frankfurt y en la lingüística crítica, y, como su nombre lo indica, se centra en el estudio del discurso desde una perspectiva aguda y reflexiva.

El ACD no solo analiza las estructuras y dinámicas del discurso, sino también el abuso de poder, explorando cómo este se reproduce y se legitima a través del lenguaje, tanto en las interacciones como en los textos. Desde esta perspectiva, el análisis del discurso asume una postura crítica y comprometida políticamente, con especial énfasis en los problemas sociales. Su propósito va más allá de la simple descripción, permitiendo una interpretación profunda de los mecanismos discursivos que sustentan y refuerzan relaciones de poder y dominación.

7.3.2. Segundo Nivel

Para la caracterización del tipo de gestión, la concepción de estrategia y la planeación en las comisarías de familia del municipio de Palmira, Valle, se empleó la estrategia narrativa (Langely, 1999), dado que la principal fuente de información fueron los relatos obtenidos en entrevistas con los diferentes actores de estas instituciones.

Esto se planteó con el objetivo de identificar las perspectivas de los participantes y analizar sus interacciones, priorizando la descripción y la construcción de una historia que identifique hitos, situaciones y momentos clave a lo largo del tiempo. De esta manera, se busca reflejar un poco la realidad contextual de cómo operan estas organizaciones, las condiciones en las que se desarrollan y, especialmente, cómo se relacionan con otros entes externos. En este sentido, la estrategia narrativa facilita la exploración de las relaciones intergubernamentales y su impacto en la gestión de las comisarías de familia.

7.3.3. Tercer Nivel

Para identificar el modelo de gobernanza de las comisarías de familia, se realizó un trabajo de síntesis a partir de los elementos más relevantes recolectados en los niveles anteriores. Este proceso implicó la integración de los hallazgos obtenidos mediante el análisis crítico de la normativa internacional, nacional y municipal, junto con la información organizada narrativamente a partir de los relatos de los miembros de la comisaría.

7.4. Categorías de Análisis

Tabla 1. *Matriz de Categorías de Análisis*

Objetivo	Categoría	Definición	Subcategoría
Describir los eventos críticos a nivel normativo concernientes a la prevención del maltrato infantil y su efecto en las relaciones intergubernamentales en el municipio de Palmira, Valle.	Gobernanza en el siglo XXI	Es definido como un estilo de liderazgo y gestión en la que participan diferentes sectores de la sociedad, no solo el gobierno. Lo cual integra a organizaciones sociales, ciudadanos y empresas, quienes trabajan de manera conjunta y coordinada para tomar decisiones y alcanzar metas que beneficien a la población. A diferencia de modelos tradicionales centrados únicamente en el Estado, la gobernanza del siglo XII promueve la cooperación entre actores para enfrentar y	Enfoque de la gestión Pública Creación de redes institucionales y sociales

		resolver de manera compartida los problemas sociales. (Aguilar, 2010; Miranda, 2016; Zurbriggen, 2011)	
Caracterizar el proceso de las relaciones intergubernamentales en el marco de la implementación de la prevención del maltrato infantil en el municipio de Palmira, Valle.	Gerencia pública y proceso de gestión en el siglo XX	En el transcurso del siglo XX, la gerencia pública pasó de centrarse en la gestión administrativa a una disciplina orientada al bienestar social. Con la llegada de la Nueva Gestión Pública, se transformó en una alternativa a la administración de carácter burocrático tradicional; integrando principios del mercado, planificación de orden estratégico y una perspectiva puesta en los resultados. Este modelo fue promotor principalmente de la descentralización, la rendición de cuentas y una orientación al ciudadano, de manera que se concibió la gestión como un proceso dinámico puesto para alcanzar el interés público. (Atrio y Piccone, 2008; Mascareño, 2003)	Toma de decisiones Interacción del Estado-Ciudadanía ONG
Identificar cómo las relaciones intergubernamentales inciden en la implementación de acciones para prevenir y abordar el maltrato infantil en el municipio de Palmira, Valle.			

7.5. Fuentes de Información

7.5.1. Fuentes primarias

La población en este estudio está compuesta por miembros de la Comisaría de Familia de Palmira y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que aplican la política pública de violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

Para la participación en esta investigación los participantes fueron seleccionados mediante dos criterios: haber sido parte de las Comisaría de Familia durante el rango de tiempo

de 2018 a 2024, que hayan tenido una duración mínima de 1 año en la institución. No se establece ninguna restricción en cuanto al género o edad; se recolectaron 5 entrevistas.

7.5.2. Fuentes secundarias

Se revisaron fuentes secundarias mediante un análisis documental de normativas a nivel internacional, nacional, departamental y municipal relacionadas con el maltrato infantil, dentro de un período de seis años (2018-2024). Esta revisión incluyó tanto documentos de política pública como normativas que regulan, impactan o modifican dichas políticas y el accionar del Estado en esta materia. Entre los documentos analizados se encuentran la Resolución 75/2015 de la ONU, la Política Nacional de Infancia y Adolescencia (2017), el Plan de Desarrollo Municipal de Palmira (2020), las Leyes 2126/2021 y 2126/2021, y el Decreto Municipal 300/2023 de la Alcaldía de Palmira.

7.5.3. Consideraciones Éticas

En Colombia, la protección de los datos personales es una prioridad ética regulada por la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013, los cuales establecieron lineamientos claros para el manejo responsable de la información. En cumplimiento de esta normativa, en la investigación se obtuvo el consentimiento informado de los participantes, explicando de manera transparente cómo se recolectaron, utilizaron y protegieron sus datos.

Asimismo, se estableció que la recopilación de información debía limitarse a lo estrictamente necesario para los fines de la investigación. Además, los participantes tuvieron el derecho de conocer, actualizar y rectificar su información personal en el marco del proyecto. Finalmente, el documento fue revisado con base en las consideraciones dadas por el Comité de Ética de la Universidad del Valle, por lo cual se evidenció que la investigación tiene un riesgo mínimo.¹

¹ <https://planeacion.univalle.edu.co/index.php/06-generacion-y-gestion-del-conocimiento>

8. Presentación y Análisis de Resultados

8.2. Primer Nivel de Análisis: Eventos críticos normativos sobre la prevención del maltrato infantil en Colombia.

El primer nivel de análisis se centró en la identificación y descripción de los eventos críticos en el ámbito normativo que constituye la prevención del maltrato infantil en Colombia, centrado específicamente en el municipio de Palmira, Valle. A partir de un análisis del discurso contenido en políticas públicas, leyes, decretos y lineamientos tanto nacionales como locales, así como de marcos internacionales como los establecidos por la ONU, se identificó que la prevención del maltrato infantil no puede entenderse exclusivamente desde el plano legal, sino más bien desde una perspectiva de gobernanza que demanda relaciones intergubernamentales y articulación con actores no estatales. Esto quiere decir que las dinámicas de interacción, así como de coordinación tanto entre actores institucionales como comunitarios es un elemento medular para procurar los derechos, así como la protección de infantes y adolescentes. Por ende, los actores dentro del sistema de gobernanza no actúan de forma aislada, lo ideal es formar redes de cooperación, de estas redes depende tanto el diseño como la ejecución de políticas públicas. No obstante, estas dinámicas no están exentas de retos, como es el caso de Palmira.

El abordaje de la gestión en materia de lo público a lo largo de los años se ha caracterizado por su dinamismo, este ha evolucionado con el tiempo y en función de las necesidades de las sociedades, en coherencia, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha buscado constituirse como un espacio de unión y congruencia para el progreso de la humanidad en una sola dirección. Los Objetivos del Milenio, establecidos en el año 2000, marcaron un plan de acción global para abordar diversas problemáticas sociales. En 2015, la ONU adoptó la Resolución 70/2015, que sirvió como base para la reorganización de los países en torno al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta resolución enfatiza la paz y la seguridad como elementos esenciales para un contexto social adecuado, así lo establece su contenido.

El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad (...) La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia (...) en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. En la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias (...) (ONU, 2015, p10)

El anterior fragmento refiere que la paz es un aspecto esencial para el funcionamiento de toda sociedad, es a partir de aquí que se puede generar un goce efectivo de los derechos. En el caso de los menores víctimas de maltrato infantil, se establece un elemento para tener en cuenta en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, este sugiere: “poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños (...)” (p. ONU, 2015, p.29), lo que establece una relación directa entre la paz y el maltrato infantil, ya que la ONU integra ambos temas en el ODS 16, cuyo propósito es:

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (ONU, 2015, p. 29)

La relación entre desarrollo y seguridad ha sido considerada como un pilar esencial para garantizar la estabilidad global, y en este elemento particular de análisis, se convierte en un factor esencial. Garantizar una sociedad en paz con acceso equitativo a la justicia, reconociendo que la violencia infantil es un obstáculo para el desarrollo social y económico de los países.

Para abordar este desafío, la ONU (2015) propone que los Estados implementen mecanismos de gobernanza que fortalezcan la articulación entre el sector público, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, de manera textual lo propone; “un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible” (p.4).

Lo anterior evidencia cómo un organismo internacional tan influyente y estructurado como la ONU aplica los principios de gobernanza descritos por Peters (2012) y Aburto (2000). A través de una estrategia de toma de decisiones basada en el consenso, establece metas comunes para el desarrollo sostenible. Además, de la importancia de la gestión pública en la medición y evaluación de resultados como mecanismo de verificación del cumplimiento de los objetivos. Aunque se delega parte de la implementación a actores no gubernamentales, se mantiene un proceso de rendición de cuentas para evidenciar los avances en cada uno de los ODS propuestos.

Es así como la descentralización de las políticas de infancia y adolescencia permite a los gobiernos locales adaptar estrategias a sus comunidades, asegurando intervenciones más adecuadas. En este sentido, la implementación de políticas públicas orientadas a la protección infantil, esto bajo la mirada de la ONU (2015) no puede desligarse de la construcción de

instituciones sólidas y transparentes que garanticen el acceso a la justicia y la erradicación de la violencia.

Colombia se encuentra en un momento importante de su historia, buscando fortalecer sus instituciones y alinearse con la Agenda 2030 de la ONU. En este marco, en 2018 se actualizó la Política de Infancia y Adolescencia, resaltando la necesidad de instituciones más articuladas e intersectoriales, en concordancia con los ODS: “Consolidar condiciones y capacidades institucionales que faciliten la gestión de la política de infancia y adolescencia, en el orden nacional y territorial” (Política Nacional de Infancia y Adolescencia, 2018, p.29)

Y es que, en muchos países, la falta de estructuras institucionales adecuadas, junto con la impunidad en casos de violencia contra los menores, refuerza un ciclo de vulnerabilidad y exclusión que impide el desarrollo sostenible y la consolidación de sociedades justas e inclusivas, tal como fue comentado por la ONU (2015), es por esto por lo que en Colombia se ha enfrentado de cara a la necesidad de implementar un cambio de rumbo sobre las acciones a realizar frente a este problema público.

En consecuencia, la gestión pública ha evolucionado, hacia un modelo mucho más integrador y participativo tanto de la sociedad civil, como del empresariado y las organizaciones no gubernamentales, es por eso por lo que la misma Política Nacional de Infancia y adolescencia (2018) establece:

La gestión de la Política (...) tiene carácter intersectorial, tanto a nivel nacional como territorial, que exige articulación y conexiones entre sistemas, niveles y sectores en su diseño e implementación, que den cabida al reconocimiento de los sujetos, a las prioridades locales, a lograr la coherencia y consistencia de las acciones y a la búsqueda del logro del objetivo, como una experiencia permanente de gobernabilidad. (p.40)

Esto implica realizar cambios en la interacción de las instituciones involucradas en el ámbito de la política pública. Al respecto, el Estado reconoce la falta de articulación y conexión entre los sistemas establecidos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Infantil y refiere lo siguiente:

La gestión territorial de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia implica contar con un ajuste institucional adecuado y pertinente, que permita garantizar la atención integral, promover la movilización y participación social (...) (Política Nacional de Infancia y Adolescencia, 2018, p.46)

La cita evidencia que existía una desconexión institucional, es decir que todo estaba centralizado, y los territorios actuaban muchas veces de manera independiente o no ponían en práctica los lineamientos frente al maltrato infantil, es por esto por lo que esta política pública propone una gestión territorializada, creando una especie de gobernanza en red para procurar la atención integral a los NNA. Esta armonización de la acción pública permite una toma de decisiones enmarcada en las dinámicas establecidas por Peters (2012), dentro de la que se genera una ruta de acompañamiento para los municipios que no cuentan con una, y que de esta forma se establezcan o fortalezcan las instituciones facilitando así la ejecución de la política, por medio de la toma de decisiones estratégicas para cada uno de los territorios.

Este accionar está contenido en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, donde la intersectorialidad y el territorio son ejes necesarios para la planificación de acciones. Muchas de estas iniciativas incorporan los elementos mencionados previamente, entre ellas se destaca la siguiente: “Padres, madres y cuidadores sensibilizados, capacitados y con acompañamiento psicosocial en pautas de crianza y fortalecimiento familiar a través de módulos virtuales y presenciales en el reconocimiento de sus derechos y deberes para el buen vivir” (Plan de Desarrollo Municipal de Palmira, 2020, p.37)

Esta acción tiene como propósito generar una unión entre la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Integración Social del municipio para brindar orientación sobre pautas de crianza y reducir los índices de maltrato infantil. Para ello, se han desarrollado diversas acciones interinstitucionales, priorizando la sensibilización sobre esta problemática, tal como se así lo establece:

“Personas sensibilizadas virtual y presencialmente en la ruta para prevenir y erradicar el maltrato infantil, violencia intrafamiliar, trabajo infantil, abuso y explotación sexual e infantil” (Plan de Desarrollo Municipal de Palmira, 2020, p.37)

Es aquí donde surgen cuestionamientos sobre las dinámicas la efectividad de las dinámicas de relación con el Estado y otras entidades en el marco de los esfuerzos para reducir y atender casos de violencia infantil. Puesto que una de las problemáticas más recurrentes radica en la falta de una coordinación efectiva que tiene como consecuencias vacíos en la atención, vulneración en los derechos y revictimización. Al respecto, una de las interrogantes que podría plantearse, es el nivel de movilidad que tiene el gobierno municipal para la movilización de

recursos (no solo económicos) pues es un aspecto clave para su correcto funcionamiento y gestión.

La búsqueda de creación de redes estratégicas es una acción necesaria en el diseño, desarrollo e implementación de Políticas Públicas en materia infantil, puesto que la gobernanza en red implica un proceso de trabajo coordinado por medio de una conexión institucional comprendido por diferentes actores, es decir, un trabajo articulado que persigue un objetivo en común (Howlett, 2002; Torfing, 2012). La Organización de Naciones Unidas ha sido pionera y promotora de la gobernanza en red para la resolución de problemáticas públicas, lo refiere de la siguiente manera:

"Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público privado y de la sociedad civil... El foro político de alto nivel desempeñará un papel central en la supervisión de una red de procesos mundiales de seguimiento..." (ONU, 2015, pp.32-39)

La ONU ha propuesto acciones para facilitar la consecución de los objetivos propuestos en la Agenda 2030, por ejemplo, un foro político que garantice la trazabilidad de los compromisos internacionales adquiridos por los países en relación con cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluyendo la lucha contra el maltrato infantil, permitiría no solo la aceptación formal de los acuerdos de la Agenda 2030, sino también la rendición de cuentas en un debate público sobre los avances en cada problemática. Además, se incentivaría la participación de diversos sectores de la sociedad como actores en la implementación de esta agenda, fortaleciendo así un modelo de gobernanza en red.

Esta búsqueda se ha reflejado en Colombia, específicamente en la lucha contra el maltrato infantil, a través de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia (2018). Esta política ha promovido la creación de nuevas instancias sectoriales e intersectoriales, promoviendo de esta manera la integración de actores gubernamentales y no gubernamentales para mejorar las condiciones de niños, niñas y adolescentes. Al respecto, se menciona lo siguiente:

“(...) Se expresa en la toma de decisiones de las niñas, niños y adolescentes con relación a los entornos donde se desarrollan, para transformar prácticas individuales, familiares, institucionales y colectivas en ejercicio de sus derechos. Involucra a todos los actores de la sociedad civil en la gestión de la Política. (...) Integrar a la academia, a las organizaciones de la sociedad civil y a la cooperación internacional en el fomento de la participación efectiva de niñas, niños y adolescentes, así como en la implementación y el seguimiento de la Política” (Política Nacional de Infancia y Adolescencia, 2018, p.44)

La anterior cita devela las expectativas del Estado acerca de los actores encargados de la ejecución de la política, se espera un trabajo artículo y en red. Desde esta perspectiva y en línea con lo planteado por Torfing (2012), los actores buscan recursos, objetivos y espacios de interacción con otros actores o la comunidad, con el fin de poder ser partícipes de la política pública, no teniendo como fin el suplantar las competencias y funciones del estamento público, sino con el fin de dar una nueva forma de colaboración con la gestión pública, permitiendo que cada uno pueda ser partícipe de la política dentro del marco de sus funciones preestablecidas.

La coordinación es un eje esencial en la construcción de esta política nacional y en la modificación de la Ley 2126 de 2021, la cual busca fortalecer las comisarías de familia y definir los actores involucrados en este proceso articulado. Entre los principios que sustentan esta modificación se encuentra el principio de coordinación, entendido como: “todo acto de manera coordinada con el fin de garantizar una atención integral” (p. 4), de la misma manera, se establece que las órdenes de la misma comisaria frente al restablecimiento de los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar o maltrato infantil “deben ser cumplidas de manera diligente y oportuna”, Valencia-Maquera (2022) refiere cómo el aparato estatal establece unas condiciones de trabajo por medio de la asignación de roles para cada uno de los entes involucrados, y que estos no trabajen de manera desarticulada.

Lo mencionado por este autor se ve reflejando en plan de desarrollo municipal de Palmira (2020), donde se mantiene la relación de poder entre el gobierno con los entes no gubernamentales, estableciendo para cada uno de estos entes obligaciones y derechos para participar en las decisiones frente al maltrato infantil en el municipio. Las acciones del municipio con relación al establecimiento de la relación de poder y de roles se establece de la siguiente manera:

"Se propiciarán nuevas formas de participación desde un enfoque de innovación y solidario con las organizaciones sociales, comunitarias y de acción comunal, con el fin de promover un ejercicio de gobernanza y gobernabilidad en el ciclo de la gestión pública" (Plan de Desarrollo Municipal de Palmira, 2020, p.45)

Así como también lo establece el Decreto municipal 300 de 2023: “pone en marcha la articulación intersectorial desde el orden nacional, con departamentos, distritos y municipios para implementar acciones de prevención de violencias de género (...)” (p.3)

La coordinación intersectorial establecida tanto en el Plan de desarrollo Municipal como en el Decreto Municipal 300 tienen como finalidad resaltar la importancia del trabajo institucional articulado para evitar duplicidades de funciones, lagunas en la atención y desarticulaciones que pudiesen representar un riesgo para las víctimas. Esto es algo relevante respecto al tema de maltrato infantil, entendiendo en este caso que es una situación que no solo trasciende a una sola entidad, sino que abarca a muchas más. Lo anterior lleva a considerar que, si bien la normativa establece la obligatoriedad de acatar las órdenes de la Comisaría de Familia, esto puede ser algo que siempre se evidencie en la práctica, o si puede llevarse a generarse demoras en la ejecución, vulnerando consigo los derechos de los menores.

La cooperación interinstitucional de la cual habla la ONU (2015) y que está enmarcada en los principios de la gobernanza en red (Howlett, 2002; Peters, 2012; Torfing, 2012) permite bajo esta mirada de las comisarías de familia un abordaje más integral de los casos, evitando así que las víctimas sean revictimizadas al ser trasladadas desde la comisaria a cualquier otra institución involucrada en el proceso.

La consolidación de espacios de participación, como los que se mencionan en el Plan de Desarrollo Municipal de Palmira (2020), permite incluir a actores no gubernamentales en la toma de decisiones, algo que amplía las posibilidades de innovación en la gestión pública; sin embargo, plantea desafíos en términos de gobernanza, puesto que la distribución de roles entre actores estatales y no estatales puede generar conflictos de intereses o dificultades en la delimitación de responsabilidades.

En este sentido, la ONU (2015) resalta la importancia de la participación de diversos sectores en la implementación de políticas, incluyendo tanto al sector privado como a organizaciones de la sociedad civil y ONGS:

Reconocemos el papel que desempeñarán en la implementación de la nueva Agenda los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales, y la función de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas (ONU, 2015, p.15).

La afirmación enfatiza en la creación alianzas para una implementación efectiva de políticas públicas. El informe destaca que se debe "fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil" (p. 32), reforzando el papel de la gobernanza en red en la toma de decisiones y la ejecución de estrategias

de desarrollo. Desde una visión de la gobernanza en red se retoma los planteamientos de Howlett (2002) autor que menciona la pertinencia de los subsistemas en la formulación de políticas, los cuales articulan ideas e intereses de distintos actores, y en el caso de las comisarías de familia, estos subsistemas incluyen a las instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, quienes interactúan para diseñar estrategias efectivas de protección y atención.

Lo anterior se ve reflejado en la constitución de los denominados Consejos de Política Social, que, según la Política Nacional de Infancia y Adolescencia (2018)

Los Consejos de Política Social son las instancias en las cuales se toman decisiones, se dan orientaciones y se realiza el seguimiento a las políticas públicas de infancia y adolescencia. (...) En estas instancias participan los diferentes agentes del SNBF, públicos, privados, de la sociedad civil y de la cooperación internacional que desarrollan acciones para la protección integral de las niñas, niños y adolescentes" (p. 45).

Lo anterior nuevamente resalta que la interacción y coordinación entre diferentes actores es un pilar esencial para garantizar la protección de la infancia y la adolescencia en el marco de la gobernanza pública, puesto que, como hace mención Howlett (2002) los diferentes actores dentro de un sistema de gobernanza no operan de manera aislada, sino que interactúan en redes de cooperación que influyen en la planificación, diseño e implementación de políticas públicas. Esta dinámica tiene implicaciones importantes en la administración pública, pues exige la creación de mecanismos eficientes de coordinación entre los actores involucrados.

El Plan de Desarrollo Municipal de Palmira (2020) también expresa esta idea al promover la incidencia de organizaciones sociales y comunitarias en procesos de participación a nivel territorial y sectorial, específicamente para el caso de maltrato infantil y violencia de género: "propiciar la incidencia de las organizaciones sociales, comunitarias y de acción comunal en los procesos efectivos de participación a nivel territorial y sectorial" (p. 44). Esto lo que permite generar estrategias más adaptadas a las necesidades de la población local y fortalecer la cohesión social.

El Decreto Municipal 300 de 2023 refuerza el Comité Intersectorial para la Erradicación de la Violencia en Palmira, promoviendo la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la protección de grupos vulnerables. Las comisarías de familia desempeñan un papel clave al integrar a la sociedad civil y el Estado, permitiendo una mejor adaptación de las

estrategias de protección. Sin embargo, la normativa no prevé cómo la fragmentación de responsabilidades puede dificultar la implementación de la política, la movilización de recursos y la rendición de cuentas.

8.3. Segundo Nivel de Análisis: Relaciones intergubernamentales en la implementación en Palmira.

El segundo nivel de análisis estuvo centrado en la caracterización de las relaciones intergubernamentales en el proceso de implementación de estrategias para la prevención del maltrato infantil en el municipio de Palmira, Valle del Cauca. A diferencia del primer nivel, que abordó los marcos normativos y discursivos, este resultado se elaboró a partir de las experiencias y percepciones del equipo de la Comisaría de Familia del municipio, incluyendo profesionales del área jurídica, el equipo psicosocial y el comisario. Desde una perspectiva narrativa, se buscó comprender cómo se materializan dichas relaciones en la práctica cotidiana de protección a la infancia.

El análisis se orientó por un grupo de subcategorías previamente definidas (ver Tabla 1), esta aproximación posibilitó no solo identificar actores relevantes y dinámicas de interacción, sino también explorar las condiciones contextuales que facilitan u obstaculizan la gobernanza local en esta materia. Las narrativas de los representantes institucionales arrojaron un conjunto de tensiones persistentes entre niveles de gobierno y sectores, así como desafíos operativos que inciden en la adecuada implementación de la política pública. A continuación, se exponen algunas de estas consideraciones.

8.3.1. Toma de decisiones e interacción Estado-Ciudadanía-ONG

En los rincones institucionales de un municipio que enfrenta cotidianamente los estragos del maltrato infantil, las rutas de atención no solo se activan; se tejen. La narrativa que emerge de distintos espacios da cuenta de un entramado donde Bienestar Familiar y la Comisaría de Familia actúan como pilares de una coordinación que, aunque formalizada en comités mensuales, se enfrenta a la insuficiencia de recursos humanos y técnicos para sostener la promesa de una respuesta efectiva. La ruta está escrita, sí, pero en la práctica, fuera del horario habitual, se disuelven apoyos, y los casos parecen suspendidos en el vacío de una institucionalidad fragmentada.

Donde la respuesta institucional al maltrato infantil se configura entre la intención normativa y las limitaciones estructurales, se vuelve fundamental desentrañar cómo se movilizan, se tensan

y se redefinen las relaciones entre los distintos actores involucrados. A continuación, se presentan los ejes analíticos que permiten profundizar en esta trama: dimensiones que revelan los modos en que se toman decisiones, se negocian responsabilidades y se articula —o se fractura— la interacción entre el Estado, la ciudadanía y las organizaciones sociales frente a un problema que desborda los márgenes de la intervención sectorial.

En el análisis de la categoría: toma de decisiones e interacción Estado-Ciudadanía-ONG, se presenta como un escenario complejo donde confluyen diferentes niveles de articulación institucional, grados de autonomía funcional, así como tensiones en la gestión intersectorial. En el entramado institucional que regula las acciones de protección y prevención frente al maltrato infantil, la toma de decisiones no se manifiesta como un acto aislado, sino como el resultado de una articulación entre diferentes niveles del Estado, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. En coherencia, la experiencia de los participantes muestra cómo esta dinámica se enfrenta tanto a condicionamientos administrativos como a desafíos estructurales en términos de comunicación, recursos humanos y autonomía operativa.

En las narrativas de los participantes se expone una lógica de actuación regida por la legalidad y la coordinación interinstitucional, como, por ejemplo, así lo afirman:

“Se hace un estudio previo con la secretaría de gobierno y la alcaldía para ver si es viable que esas entidades ingresen a prestar un servicio o un programa, con el fin de que el servicio sea integral y no se menoscaben los derechos de los niños con la participación de agentes externos.”

Esta afirmación da cuenta de una voluntad de colaboración, aunque siempre condicionada a las competencias establecidas por la administración central, por ejemplo: “La comisaría tiene cierta autonomía para lo que tiene que ver con sus labores, pero para desarrollar temas específicos, por el tema de recursos, sí debe haber comunicación con la Secretaría de Gobierno.” Así, la posibilidad de integrar a las ONG u otros agentes comunitarios se delimita por la normativa y los recursos disponibles, y cualquier extralimitación, enfatiza, puede constituir un delito, tal cual se encontró en la siguiente narrativa de un participante: “No se puede extralimitar en ciertas funciones porque esto también puede convertirse en un delito para el funcionario.”

En esta misma línea, otro funcionario profundizó en las redes de articulación que se activan para enfrentar los casos de violencia intrafamiliar: “Nosotros como una entidad que trabaja con las personas vulnerables, siempre estamos articulados con el Sistema Nacional de

Bienestar Familiar, por ejemplo, con hospitales o la fiscalía, policía, medicina legal.” Este actor, vinculado a procesos comunitarios, reconoce los esfuerzos preventivos desarrollados desde iniciativas como la Escuela de Padres, liderada por el ICBF; no obstante, también señala ciertas limitaciones prácticas en su implementación: “La escuela de padres no debería ser cuando ya cometiste el maltrato infantil.” De esta manera, se plantea una crítica a la orientación reactiva del sistema, donde la intervención suele llegar después de que el daño ha sido causado.

A pesar de las buenas intenciones institucionales, este participante reconoce fisuras en la implementación de políticas preventivas, especialmente a nivel territorial: “En el corto tiempo que yo estuve en Rozo, hice algunas intervenciones, pero digamos que en este momento no sabría exactamente decirte qué proyecto están manejando frente a la prevención. Digamos que no es claro acá en la comisaría.” Esta experiencia permite identificar un desfase entre el discurso de la articulación, así como la ejecución práctica de los programas, dejando en evidencia zonas del carácter ambiguo de lo institucional que obstaculizan una toma de decisiones de manera coordinada y sostenida en el tiempo.

Otra narrativa de un funcionario devela otro punto de tensión relacionado con la disponibilidad de recursos humanos y el alcance preventivo de la entidad: “La comisaría de familia no tiene el recurso humano principalmente que le permita empezar a generar situaciones de prevención. Nosotros ya estamos en el nivel de protección.” En este caso, el Estado aparece es más como un agente que contiene, contenedor más que como un actor preventivo. Su labor inicia cuando la violencia ya ha sido perpetrada: “A nosotros nos llega la patrulla de infancia con un niño o niña adolescente agredido. Y es ahí cuando tomamos medidas de protección.”

Este participante pone en discusión la importancia de la legislación en el fortalecimiento institucional. La implementación de la Ley 2126 de 2021, en su opinión, ha traído mejoras tangibles: “Actualmente tenemos un salario que refleja la importancia que tenemos en el municipio. Tenemos unas condiciones laborales mucho mejores... contamos con unos equipos en carrera, provisionales algunos, pero en carrera al fin de cabo.” El fortalecimiento del equipo y la mejora en las condiciones laborales se perciben como avances que, aunque insuficientes, abren posibilidades de una respuesta más integral.

Desde otra perspectiva, un funcionario que tiene más cercanía con el bienestar familiar describe o mejor, comparte que existe una ruta más específica de articulación técnica entre entidades. En su narrativa, dejó entrever cómo las decisiones se construyen a partir de una

valoración diagnóstica: “La autoridad administrativa debe enviar un correo con unas valoraciones por parte del equipo psicosocial de ellos... hacemos toda una lectura del caso y se concreta con esa familia para hacer una visita domiciliaria.” Sin embargo, también identifica contradicciones en las evaluaciones entre equipos: “Hay otras circunstancias donde el equipo de defensoría o comisaría evaluó algo que el equipo de la modalidad no... se difieren ciertos conceptos.” Estas diferencias de métodos y herramientas en el análisis de casos pueden generar tensiones que pueden demorar la toma de decisiones o desarticular la acción preventiva.

Uno de los aspectos más sensibles en su intervención es la inmediatez de la respuesta frente a nuevas vulneraciones. Señala que, en casos de reincidencia de maltrato, el equipo debe activar rutas urgentes con hospital, fiscalía y la autoridad administrativa: “Muchas veces no tenemos esa respuesta tan oportuna... sí toca hacer como esos diligenciamientos hasta allá a la comisaría, decir: buenas, ya enviamos correos, por favor, respóndanos, es un casito urgente.” Esta espera, en situaciones donde la vida o integridad de un menor está en riesgo, sugiere una brecha entre el diseño institucional y la operatividad de los mecanismos de protección.

Por último, el comisario, abordó con matiz de franqueza las tensiones entre lo técnico y lo administrativo: “La experiencia, si bien es agradable por el equipo de trabajo, se vuelve un poco traumática por la situación administrativa que se vivencia, no sólo al interior de la administración... sino que también es necesaria la articulación constante con instituciones como ICBF, Policía de Infancia y Adolescencia.” Reconoce, no obstante, avances importantes en términos de fortalecimiento interinstitucional: “Sé que para las comisarías centrales han apoyado tanto abogados de atención como psicólogos contratistas y a través de un programa de acceso a la justicia se está generando mayor prevención.” Asimismo, introduce un elemento que atraviesa a todos los relatos: la toma de decisiones no depende solo del marco legal o de las rutas establecidas, sino también de las redes personales de cada comisario o comisaria. Como lo expresó: “Sí hay articulación con ONG u otras instituciones, pero esto directamente asociado a cada comisario o comisaria en la articulación que haga.”

Respecto a la categoría de toma de decisiones articuladas, las narrativas muestran que estas se encuentran condicionadas por una estructura jerárquica que, si bien establece protocolos de actuación claros, también enfrenta diferentes baches administrativos y logísticos que dificultan una respuesta oportuna. En general, los funcionarios coincidieron en que la articulación con otras instituciones del Estado es indispensable, y que las organizaciones sociales y

comunitarias pueden ofrecer apoyos importantes, aunque su participación está sujeta a una revisión previa y al aval institucional.

Existe acuerdo en que los recursos humanos y financieros son limitados, lo cual reduce el alcance preventivo de las acciones, llevando a las comisarías a actuar en un plano más reactivo. Las diferencias aparecen cuando se aborda la capacidad de respuesta de las comisarías ante situaciones urgentes, mientras algunos actores evidencian mejoras y fortalecimientos recientes, otros experimentan demoras e inconsistencias que afectan el proceso. Asimismo, se observa una variabilidad territorial en la aplicación de políticas, lo que genera inequidades en la protección de los derechos de la infancia.

La categoría, en este sentido, se caracteriza por las tensiones entre la normatividad, la práctica administrativa, la voluntad de articulación y las barreras institucionales. La interacción entre el Estado, la ciudadanía y las ONG no está exenta de contradicciones, no obstante, se erige como un eje central para el fortalecimiento de las acciones en el campo de la prevención del maltrato infantil.

8.3.2. *Descentralización administrativa*

En el ámbito de la atención a la niñez y adolescencia, las decisiones institucionales no se toman de manera aislada, sino que, por el contrario, están mediadas por marcos legales, estructuras jerárquicas y niveles de autonomía que varían entre territorios. Esto implica que la toma de decisiones en las comisarías de familia está fuertemente influenciada por los grados de descentralización administrativa y por la forma en que se articulan los diferentes niveles del Estado para responder a situaciones de vulneración de derechos.

El análisis de las narrativas recogidas en las entrevistas arrojó un panorama heterogéneo sobre cómo se materializa la descentralización administrativa en las comisarías de familia, particularmente en lo que respecta a su autonomía funcional, operativa y en materia de toma de decisiones. Aunque en el discurso institucional la descentralización implica autonomía, así como una mayor capacidad de gestión local, los relatos de los funcionarios muestran que esta transferencia de funciones no siempre viene acompañada de recursos adecuados, tampoco de claridad en las competencias, lo que genera tensiones, vacíos y desprotección.

Tal es el caso de las narrativas de uno de los funcionarios, quien enfatiza la ambigüedad entre autonomía y subordinación jerárquica. Afirma:

“Las comisarías de familia están adscritas a la Secretaría de Gobierno. Esta es la principal entidad

que se encarga de crear las rutas, pero la integración social tiene que ver con todos estos temas de prevención, de protección, de desarrollo no solo de niños y adolescentes, sino de adultos mayores”

Aquí se evidencia que, si bien la comisaría tiene margen de acción en términos administrativos, la autonomía está restringida por estructuras jerárquicas de control que limitan la flexibilidad frente a situaciones urgentes. Esta situación se agudiza cuando otras instituciones clave no responden de forma articulada o coordinada. Como añade más adelante el mismo participante:

“No se puede extralimitar en ciertas funciones porque esto también puede convertirse en un delito para el funcionario, ya que todo está basado en lo que diga la ley y cómo se desarrolle cada entidad en sus actividades, protocolos o funciones.”

En otras narrativas, uno de los funcionarios aporta un relato desde la experiencia concreta de instalar una comisaría en medio de la pandemia:

“Pero empezamos desde ahí porque, digamos que en ese momento las comisarías de familia estaban bastante abandonadas porque no teníamos incluso implementados para poder trabajar. A veces fue con bastante exigencia que nos colocaron guantes y la carete y demás.”

Este fragmento permite observar cómo la descentralización ha sido más una carga que una oportunidad, al no venir acompañada del fortalecimiento institucional básico. Ante la emergencia, se implementaron soluciones improvisadas. En los relatos se ofrece una mirada crítica sobre los límites estructurales de esta descentralización. La ausencia de recursos básicos como transporte para emergencias y la sensación de aislamiento por parte del personal que “*va solo*” a cumplir con sus funciones reflejan no solo una falta de articulación interinstitucional, sino también una fragmentación del Estado en la garantía de derechos. En sus palabras: “Los comisarios de familia vamos solos, lo que significa que a menudo nos sentimos desamparados y sin el apoyo necesario para enfrentar la carga de trabajo.”

La desconexión entre entidades gubernamentales y la inexistencia de políticas claras agrava la indefensión de las víctimas, evidenciando una descentralización más simbólica que práctica. La afirmación sobre la falta de autonomía en infraestructura indica que, aunque se delegan funciones, no se transfieren adecuadamente los medios para ejercerlas, configurando un modelo incompleto y disfuncional.

De acuerdo con las experiencias que compartieron los participantes, para ellos la descentralización no garantiza estabilidad ni sostenibilidad institucional, pues en muchos

municipios los procesos dependen de la voluntad política de los gobernantes de turno y no de una estructura técnica sólida y garantista. La descentralización es percibida como una descentralización sin soporte: una figura legal que traslada obligaciones sin asegurar condiciones mínimas de operación, sin mecanismos de articulación efectiva y con alta vulnerabilidad institucional.

8.3.3. *Desarrollo del recurso humano y Gestión estratégica*

En las entrevistas realizadas, se destacan varios puntos a considerar relacionados con la gestión de recursos humanos, la capacitación y la estructura operativa en las comisarías de familia. Los funcionarios coincidieron en señalar la importancia de la capacitación continua y el desarrollo de estrategias preventivas para mejorar la calidad de los servicios de atención a los niños, niñas y adolescentes, así como la necesidad de una gestión estratégica de recursos que considere tanto los aspectos humanos como logísticos.

Uno de los funcionarios manifestó que, a pesar de los esfuerzos institucionales por mejorar la capacitación del personal, especialmente en colaboración con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Ministerio de Justicia, existen limitaciones logísticas que afectan la efectividad de estas capacitaciones. Según el participante:

"Siempre hay entes rectores, ya sea por parte de la comisaría, pero los entes rectores son el Sistema de Bienestar Nacional y el Ministerio de Justicia del Gobierno. Están en constantes capacitaciones para que los funcionarios, tanto comisarios como el equipo interdisciplinario, puedan acceder a esos modelos, protocolos o lineamientos para ir mejorando la prestación del servicio."

Este esfuerzo por parte de los entes rectores es necesario para el desarrollo de competencias en áreas específicas de atención, especialmente en lo relacionado con la protección de menores. Sin embargo, el funcionario también señala que estas capacitaciones se ven condicionadas por la alta carga laboral y la falta de recursos suficientes, lo que puede estar limitando la implementación total de las estrategias de formación. Esta situación refleja una tensión estructural que bloquea que las mejoras en la capacitación tengan un impacto ideal, sugiriendo que es necesario un enfoque más integral en la asignación de recursos y en la gestión de la carga de trabajo.

Aparece la vivencia de otro funcionario que evidencia una de las principales barreras en el sistema: la falta de recursos humanos. Este precisa que:

"Necesitamos recursos, porque el personal que trabaja, y yo creo que también eso, creo que es un mal de casi todas las entidades de justicia, que carecimos de personal, en realidad, para poder abarcar tantas situaciones de violencia, en niños, niñas, adolescentes, adultos, mayores. Y realmente eso es como lamentable. He escuchado a bastantes personas decir incluso desde la fiscalía, que los procesos no avanzan, aunque acá, pues también una vez se queda corto, porque somos la psicóloga, la trabajadora social, dos personas cubriendo muchísimos temas y muchísimos casos"

Este testimonio habla enfáticamente sobre la sobre carga de trabajo que enfrentan los profesionales en las comisarías, especialmente aquellos en roles de interacción directa con la comunidad como la psicología y el trabajo social. La falta de personal en las entidades de justicia, sumada a la gran cantidad de casos a atender, limita de manera significativa la capacidad de respuesta del sistema. El desajuste entre la demanda de atención y la capacidad operativa pone en evidencia las falencias, o mejor, carencias en la gestión de recursos humanos, lo que genera puede estar generando un ambiente de estrés laboral y a su vez compromete la calidad de la atención

Surge en otra narrativa la existencia de desigualdad en la capacitación que existe entre los actores involucrados en la atención de los casos, lo que impacta de una manera no tan favorable en la uniformidad del servicio. El participante señala:

"Si tuviéramos la capacitación que tienen los defensores de familia, nuestro trabajo sería mucho más homogéneo, mucho más efectivo, brindaría el mismo servicio o similar servicio la comisaría de familia de Rozo y la comisaría de familia turno 3 de Palmira, cosa que no es así. [...] La comisaría de familia turno 3 de Palmira cierra un proceso porque lo considera y tal vez tenga razones, pero hay algo taxativo que dice ¿cuándo se debe cerrar?"

Este comentario muestra una disparidad en la formación de los diferentes actores que conforman el sistema de bienestar familiar. Los defensores de familia, al recibir una formación continua, tienen una ventaja significativa respecto a los comisarios, quienes no cuentan con el mismo nivel de preparación. Esta diferencia genera una fragmentación en la calidad del servicio, como se refleja en la disparidad entre las comisarías de Rozo y Palmira, que deberían ofrecer servicios homogéneos.

Se vislumbra en otra intervención que, los profesionales deben trabajar de manera interdisciplinaria para evaluar los casos de maltrato infantil, lo cual requiere una coordinación efectiva entre los actores involucrados. En sus palabras:

"Cuando, digamos, el caso llega al operador, la autoridad administrativa debe enviar un correo con unas valoraciones por parte del equipo psicosocial de ellos, ¿sí? Donde se determine como el motivo que originó el par, lo que ellos como profesionales observaron a nivel familiar e individual. Entonces, ya con, digamos, ese preámbulo, hacemos toda una lectura del caso y se concreta con esa familia para hacer una visita domiciliaria"

Este proceso muestra la importancia de las visitas domiciliarias como una herramienta de control para comprender a fondo las dinámicas familiares y abordar las causas del maltrato infantil. Sin embargo, el éxito de este proceso está condicionado por la coordinación y la gestión adecuada de los recursos humanos y materiales. La frecuencia y regularidad de las visitas, que dependen de la carga de trabajo y los recursos disponibles, es un factor clave para garantizar que cada caso reciba la atención adecuada.

Otra mirada enfatiza en una transformación reciente en el enfoque de las comisarías, que han comenzado a implementar estrategias preventivas. El funcionario destacó:

"Desde el 2019 al 2023, definitivamente no hubo como tal un fortalecimiento, solo en este 2024 las comisarías de familia de Palmira se ha empezado un proceso de prevención [...] Se hace sensibilización con mamás, se está haciendo sensibilización con juntas de acción comunal, con grupos estratégicos. Entonces, sí se ha venido como implementando de manera, ¿cómo decirlo? Sí ha ido ampliándose."

Este cambio se presenta como una oportunidad de mejora, puesto que permite a las comisarías actuar no solo de manera reactiva, sino también proactivamente. No obstante, la falta de fortalecimiento en años anteriores hasta 2024 reveló un desajuste en la planificación estratégica, lo que limitó la capacidad de las comisarías para abordar las situaciones antes de que los menores llegaran a ser vulnerados. Las acciones preventivas, como la sensibilización con la comunidad, son pasos importantes, pero como se ha venido reiterando, su efectividad dependerá de su formalización dentro de un plan estratégico integral, que incluya la capacitación continua del personal y la estructuración de protocolos claros para la prevención.

8.3.4. *Redes Institucionales*

La creación, así como el sostenimiento en el tiempo de redes institucionales y sociales son importantes en la respuesta al maltrato infantil, y los funcionarios en sus narrativas hablan de la importancia de la colaboración y coordinación entre diversas entidades para garantizar una atención adecuada.

Uno de los funcionarios mencionó que en el municipio existen varias autoridades administrativas, tales como: Bienestar Familiar y la Comisaría de Familia, que se coordinan constantemente a través de comités interinstitucionales. La colaboración con otras entidades como la Secretaría de Gobierno, la Fiscalía y las entidades de salud se vuelve esencial en estos casos, pues que permite establecer rutas claras para atender las situaciones de vulneración de derechos:

"En el municipio hay una ventaja de que existen las dos autoridades administrativas, tanto bienestar familiar como la comisaría de familia, entonces se hacen constantes comités entre estas instituciones, con la secretaría de gobierno, con la fiscalía, con las entidades de salud, con el fin de mirar cuál es la ruta que se implementa al momento de generarse alguna situación de vulneración o inobservancia de derechos y temas también de prevención para evitar que se generen hechos de maltrato o de vulneración de derechos."

Además, señala que la estructura de la respuesta comienza con la persona que detecta el primer indicio de vulneración, quien debe iniciar el proceso y luego remitirlo a las instituciones correspondientes. No obstante, resalta una dificultad bastante recurrente: "Una de las dificultades es que las comisarías y bienestar familiar deben trabajar 24 horas, pero no todas las instituciones cuentan con los recursos o el personal suficiente para prestar el servicio las 24 horas."

Lo anterior pone en discusión se había enunciado en párrafos anteriores, la limitación importante en la capacidad de respuesta rápida de las instituciones, especialmente en los fines de semana, cuando no siempre hay profesionales disponibles en salud mental o trabajo social en las instituciones de salud. Esta carencia de recursos puede generar que los niños, niñas o adolescentes que sufren vulneraciones deban esperar más tiempo del necesario en lugares no siempre adecuados para su atención.

En una línea de pensamiento similar, otro funcionario también enfatiza cómo la colaboración con entidades como el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la Fiscalía, la Policía y Medicina Legal se articula de manera continua. Esta red busca procurar que los procesos de restablecimiento de derechos, especialmente en casos de violencia intrafamiliar, se ejecuten de acuerdo con los lineamientos establecidos. Además, menciona una estrategia comunitaria llamada la Escuela de Padres, en la que Bienestar Familiar tiene un rol protagónico, orientando a las familias sobre pautas de crianza y la prevención de la violencia. Como lo expresó el entrevistado:

"Bueno, nosotros como una entidad que trabaja con las personas vulnerables, siempre estamos articulados con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, por ejemplo, que son hospitales o por lo menos la situación de fiscalía, policía, medicina legal. Digamos que siempre tratamos de estar articulados frente a los lineamientos que tienen los procesos de restablecimiento o los de violencia intrafamiliar. Tenemos una estrategia que se llama Escuela de Padres, que la dicta bienestar familiar."

Este tipo de iniciativas no solo busca intervenir en casos de violencia, sino también educar y sensibilizar a las familias, ayudando a prevenir situaciones de maltrato antes de que ocurran. Esta acción proactiva fortalece el tejido social, promoviendo el bienestar integral y reduciendo los riesgos de maltrato infantil.

De acuerdo con otro testimonio, las redes interinstitucionales son un eje medular en la activación de rutas de atención para casos de maltrato. Menciona cómo entidades como Medicina Legal, las EPS y el Hospital Raúl de Recuela colaboran para asegurar una atención rápida y efectiva, lo que da cuenta de un trabajo conjunto frente a las vulneraciones. "Cuando tenemos una situación de maltrato infantil, activamos la ruta a través de Medicina Legal, las EPS, y el Hospital Raúl de Recuela, lo que demuestra la importancia de la colaboración interinstitucional." También destaca la interacción constante con el personero municipal y sus delegados, lo que facilita una respuesta integral ante los casos:

"Contamos con una buena interacción con el personero municipal de Palmira y sus delegados, lo que nos permite abordar los casos de manera más integral."

Sin embargo, aunque se valora la colaboración, señala que aún hay espacio para mejorar la articulación entre las diferentes entidades.

Otra funcionaria describe cómo las entidades de bienestar familiar se vinculan con otros sectores, como la Secretaría de Cultura, Salud e Integración Social, para llevar a cabo actividades grupales que favorezcan la sensibilización y la formación de las familias en temas de crianza y desarrollo integral.

"Mira, realmente como operador buscamos hacer articulación con sectores y servicios más enfocados con Secretaría de Cultura, Secretaría de Salud, Secretaría de Integración Social. ¿Y qué hacemos con estas entidades? Nosotros mensualmente hacemos actividades grupales, donde pues hay unos ejes transversales, pero pues de estas pautas de crianza, del desarrollo integral del usuario..."

Estas actividades buscan informar a las familias, mostrándoles los recursos y apoyo disponible, lo que facilita que puedan acceder a la ayuda necesaria. No obstante, el funcionario también señala las limitaciones que enfrentan los operadores, puesto que no tienen la autoridad

para intervenir directamente en temas de salud, lo que limita su capacidad para actuar en ciertos casos.

"Entonces, cuando hay barreras como tal en salud, porque eso es usualmente, nosotros no podemos hacer nada más porque no somos como la autoridad competente. Entonces lo que hacemos es que cuando las familias nos llevan las evidencias o nos manifiestan de las barreras de salud."

Finalmente, en las narrativas se hace énfasis cómo la red de instituciones involucradas, como la comisaría, el ICBF, la Policía de Infancia y Adolescencia, y en situaciones extremas, la gobernación, son fundamentales para la atención de casos de maltrato infantil. Menciona que cada comisaría tiene la autonomía de gestionar las redes de apoyo necesarias para atender a los menores afectados:

"Pues si nos vamos al caso de maltrato infantil puntual...Las redes necesarias para trabajar desde comisaría estos casos sí o sí tienen que ser ICBF, Policía de Infancia y Adolescencia, y en casos de sumo riesgo, ya que en un caso de violencia intrafamiliar haya sido un maltratado menor, que éste deba movilizarse con la mamá, se articula la gobernación, serían como las instancias y las redes que se tendrían."

Este funcionario también habla de cómo la colaboración con ONG permite movilizar recursos logísticos y apoyo para el desplazamiento de los menores que necesitan ser reubicados, lo que denota la flexibilidad y el alcance de las redes institucionales y sociales:

"Necesito mandar a un menor que no tiene recursos a una familia en Bogotá. Hay organizaciones que se articulan con ella y brindan todo el apoyo logístico para hacer el desplazamiento con el acompañamiento hasta allá del menor."

8.4. Tercer Nivel de Análisis: Similitudes, divergencias y tensiones entre relaciones intergubernamentales y la implementación de la política pública.

En este nivel de análisis se efectuó un ejercicio de contrastación entre los hallazgos y los antecedentes conceptuales y empíricos revisados, esto con el fin de identificar similitudes, divergencias y tensiones. Esta acción permite no solo contextualizar los resultados en el marco de las discusiones teóricas sobre las relaciones intergubernamentales, sino también problematizar la manera en cómo estas inciden en la implementación de la política pública de prevención del maltrato infantil.

Una serie de tensiones que se han discutido previamente en la literatura internacional salieron a la luz con el análisis del gobierno y las políticas públicas destinadas a prevenir el maltrato

infantil en Palmira, Valle. Según McLaughlin y Jonson-Reid (2017), la reducción de la financiación estatal para el bienestar de los niños puede conducir a una minimización de los casos graves, como se ve en Palmira, donde la falta de recursos técnicos y humanos puede estar limitando la capacidad de respuesta de los consejos de familia. Esto se suma a una carga de trabajo excesiva que compromete la eficacia de las políticas públicas en este campo. Sin embargo, en otros contextos, como en Brasil, donde, según Williams et al. (2021), la dificultad está relacionada principalmente con una desconexión entre legislación sólida y financiación inadecuada, en Palmira los retos se acentúan a raíz de una descentralización incompleta y una gestión institucional condicionada por redes personales e inestabilidad administrativa.

Desde un punto de vista más técnico, autores como Erens et al. (2022) discuten la necesidad de disponer de herramientas estructuradas para evaluar los riesgos en la infancia y planificar intervenciones que funcionen. Aunque en Palmira se reconoce la importancia de estas herramientas, su falta de concreción disminuye la finalidad de las medidas preventivas. La falta de capacitación y de recursos materiales, junto con la escasa autonomía institucional de los comités de familia, pueden estar impidiendo la integración de esas herramientas y su adaptación a las realidades locales, lo que demuestra una persistente desconexión entre el conocimiento teórico y la aplicación práctica.

Por el otro lado, Guaita-Fernández et al. (2024) han destacado la articulación de factores sociales, institucionales y normativos. Estos autores examinan el papel de los movimientos feministas, la calidad de los servicios y los factores de riesgo en la respuesta a la violencia doméstica. Si bien estos factores son relevantes en Palmira, la situación local revela una situación en la que la participación de la comunidad es limitada y la conciencia de prevenir el maltrato infantil no logra materializarse como una prioridad social. Esta falta de apropiación colectiva puede estar disminuyendo el impacto de las estrategias institucionales, que siguen enfrentando desafíos relacionados con la desconexión entre los actores sociales y estatales.

La importancia de la gobernanza territorial y de las condiciones laborales para la implementación adecuada y funcional de las políticas públicas ha sido anteriormente discutida en Colombia, como lo afirman Orduz y Pineda (2019), Raigosa-Correa y Millán-Otero (2024). Las consideraciones de estos autores se alinean con la realidad de Palmira, donde la falta de autonomía institucional y las precarias condiciones laborales del personal relacionado con la protección de la infancia pueden ir en detrimento de la sostenibilidad de las acciones. Esta

situación puede incluso agravarse a causa de, por ejemplo, cambios administrativos que traen consigo discontinuidades en las estrategias implementadas.

En lo que respecta puntualmente la gobernanza en red, Torfing et al. (2012), ha destacado la importancia de la coordinación de tipo multinivel y la cooperación interinstitucional para hacer frente a problemas públicos de carácter complejo. En Palmira, se han desarrollado mecanismos que apuntan a esta forma de gobernanza, como la creación de comités interinstitucionales y la vinculación con organizaciones de la sociedad civil. No obstante, como se ha venido enunciando, la escasez de recursos y la limitada sostenibilidad de estas redes socavan su potencial transformador, impidiendo que se consoliden como estructuras efectivas para la protección integral de la infancia.

Por otra parte, la acción colectiva y las soluciones comunitarias, señaladas por Todahl et al. (2019) como necesarias en espacios internacionales, también se posicionan como elementos necesarios en la experiencia local. En Palmira, la participación comunitaria se sitúa como una herramienta importante en la detección y prevención del maltrato infantil, no obstante, su alcance se puede ver restringido por cuestiones de falta de educación ciudadana, así como una endeble cultura de denuncia. La prevención comunitaria, si bien ha sido promovida mediante estrategias como la Escuela de Padres, requiere de un compromiso más amplio del tejido social.

Finalmente, el concepto de gobernanza como un proceso de aprendizaje continuo, que de acuerdo con lo que dice Peters et al. (2012), permite comprender la importancia de implementar mecanismos de retroalimentación que pudiesen facilitar la mejora periódica de las políticas. En Palmira, de acuerdo con la experiencia de los funcionarios, se detectaron algunas falencias al respecto, entre las que destaca la ausencia de herramientas evaluativas y correctivas sistemáticas, esto cual podría estar limitando la posibilidad de ajustar y perfeccionar las acciones según de acuerdo con los resultados.

Para sintetizar esta sección, es importante señalar que, con base en el análisis realizado en los diversos niveles mencionados anteriormente, es posible afirmar que el modelo de gobernanza (incluidas las relaciones intergubernamentales) en los esfuerzos de Palmira para prevenir el abuso infantil puede describirse como fragmentado, parcialmente articulado y limitado por factores estructurales y contextuales que influyen en su funcionamiento. Aunque los relatos de los empleados describen sus intentos de aplicar principios de gobernanza en línea, en los que

diversos actores institucionales, sociales y comunitarios se articulan para abordar el problema, estos esfuerzos se ven obstaculizados por una serie de deficiencias estructurales y operativas.

En primer lugar, el modelo de gobernanza muestra una falta de capacidad institucional, lo que reproduce una lógica reactiva en lugar de preventiva y dificulta la aplicación de estrategias basadas en la evidencia, como señalan autores como McLaughlin y Jonson-Reid (2017) y se confirma en el contexto local.

En segundo lugar, el modelo adopta mecanismos efectivos de retroalimentación y evaluación, lo que dificulta la mejora continua de las acciones implementadas. Según Peters et al. (2012), esta falta de aprendizaje organizacional disminuye la capacidad de adaptación de las instituciones a la dinámica del maltrato infantil y sus factores estructurales.

En tercer lugar, la autonomía limitada de las comisarías de familia, junto con la alta dependencia de redes personales y decisiones político-administrativas cambiantes, impide la consolidación de una política pública estable, coherente y sostenible en el tiempo. Esta situación se distancia del ideal de una gobernanza colaborativa, como se promueve en experiencias internacionales mencionadas con anterioridad como las de los Países Bajos (Erens et al., 2022) o Brasil (Williams et al., 2021).

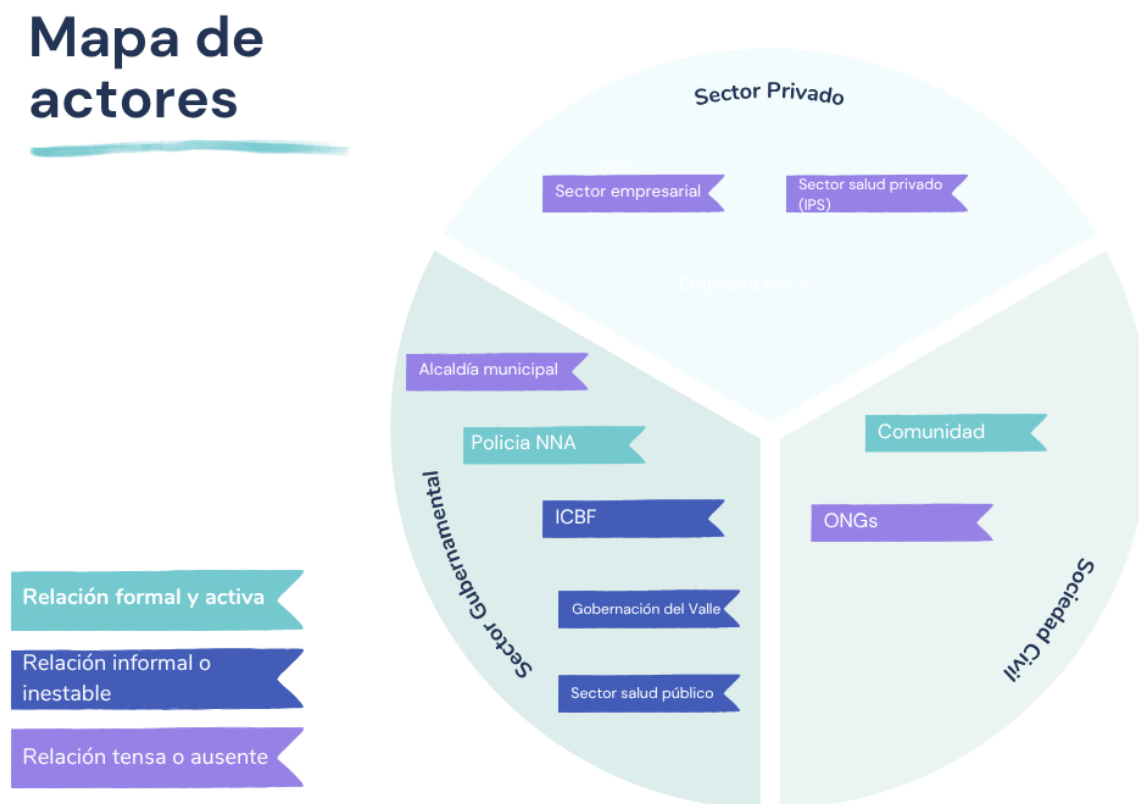
Ahora bien, es pertinente mencionar que, aunque existen prácticas de gobernanza en red, como la creación de comités de carácter interinstitucional, así como la articulación con organizaciones no gubernamentales, su sostenimiento y funcionalidad se ven debilitadas por la débil financiación y la escasa sistematización de las acciones. Según Torfing et al. (2012), una gobernanza realmente funcional requiere coordinación sostenida, confianza y marcos de acción compartidos, elementos que en Palmira aún están en construcción o son frágiles.

9. Conclusiones y Recomendaciones

El análisis realizado evidencia que la implementación de la política de prevención del maltrato infantil en Palmira se enmarca en un modelo de gobernanza caracterizado por una articulación parcial, condicionada por la fragilidad institucional, las limitaciones estructurales y la inestabilidad administrativa. A pesar de la existencia de redes de trabajo entre entidades como las comisarías de familia, el ICBF, la Policía de Infancia y Adolescencia, e incluso la Gobernación en casos extremos, dicha articulación no logra consolidarse como una estructura sólida y permanente. Esto refleja, más que una gobernanza multinivel establecida, un

funcionamiento altamente dependiente de relaciones personales, voluntad política circunstancial y recursos limitados.

Figura 2. *Mapa de actores vinculados con relación a la comisaria de familia del municipio de Palmira, Valle*

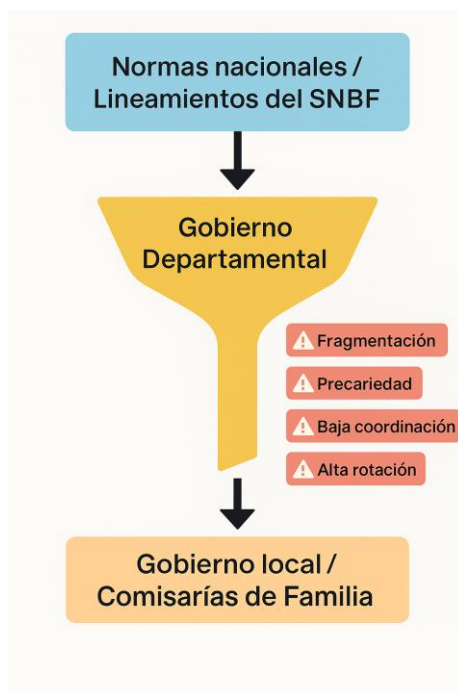


Nota: Elaboración propia.

Asimismo, se identifican tensiones importantes entre el diseño normativo de las políticas públicas nacionales y su implementación local. Si bien existen lineamientos claros desde el orden central, en Palmira la implementación presenta características de desigualdad y fragmentación, donde el éxito de las acciones depende en gran medida del compromiso personal de los funcionarios y de la capacidad que tengan para movilizar recursos y apoyos dentro de redes institucionales frágiles, es por esto que pese a que los marcos normativos y las políticas nacionales establecen de manera clara los lineamientos de implementación, a nivel local dicha implementación es de carácter parcial, limitada, desigual y además dependiente del compromiso

y capacidades de los funcionarios involucrados, esta brecha también impide un abordaje pertinente del maltrato infantil.

Figura 3. *Brecha entre diseño normativo y la implementación local*



Nota: Elaboración propia.

Tal como lo muestran las narrativas recogidas, la gestión de las comisarías se basa en una autonomía funcional relativa, que les permite activar redes formales e informales para la atención de los casos, incluyendo ONG que suplen, en muchos casos, la precariedad logística del Estado. Sin embargo, esta flexibilidad operativa no alcanza para garantizar respuestas sostenidas, integrales y basadas en evidencia, debido a que no existe un sistema estructurado de evaluación, monitoreo y retroalimentación continua, como lo propone la literatura sobre gobernanza como proceso de aprendizaje (Peters et al., 2012).

En este contexto, la gobernanza en red, entendida como una coordinación sostenida entre actores públicos, sociales y comunitarios (Torfing et al., 2012), aún no ha alcanzado su potencial en Palmira. Existen comités interinstitucionales y experiencias de articulación con organizaciones civiles, pero estas redes carecen de sostenibilidad en el tiempo debido a la falta de financiamiento, de herramientas técnicas y de una cultura institucional orientada a la

colaboración estratégica, quedando todos esos esfuerzos en algo más individualista, perteneciente a los liderazgos de turno.

La ausencia de una participación comunitaria fuerte también limita la prevención temprana y la generación de entornos protectores, esto debido a la débil cultura de denuncia, el bajo nivel de apropiación ciudadana y la escasa continuidad de las acciones orientadas a la corresponsabilidad social impiden que la política pública trascienda el ámbito institucional y se convierta en un esfuerzo colectivo, buscando afianzar ese carácter preventivo que tienen como finalidad inicial las comisarías de familia.

La presente investigación aporta al campo de las políticas públicas una comprensión crítica y situada sobre la manera en que las relaciones intergubernamentales inciden en la implementación de estrategias locales de protección de la infancia. A partir de un abordaje cualitativo, se visibiliza cómo la gestión pública en las comisarías de familia de Palmira no puede entenderse de forma aislada, sino en permanente interacción con entidades de diferentes niveles de gobierno y con organizaciones de la sociedad civil. El trabajo contribuye al debate sobre la gobernanza en red al mostrar que, en escenarios con altas tasas de maltrato infantil, la efectividad de las políticas no solo depende del diseño normativo, sino de las capacidades institucionales, la coordinación efectiva entre actores y la voluntad política para traducir la norma en acciones coherentes con las realidades territoriales. Además, al integrar un enfoque narrativo en el análisis de la política pública, el estudio destaca la importancia de los relatos institucionales, las prácticas cotidianas de gestión y los significados que los funcionarios asignan a sus roles en la implementación de estas políticas.

En respuesta a la pregunta de investigación —sobre cómo las relaciones intergubernamentales afectan la implementación de la política pública para abordar el maltrato infantil en el municipio de Palmira— se concluye que estas relaciones, lejos de ser neutras o simplemente procedimentales, tienen un impacto decisivo en el cumplimiento de los objetivos de la política. La investigación revela una alta fragmentación en la articulación institucional, con vacíos en la coordinación entre los niveles nacional, departamental y municipal, así como entre las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Esta desconexión se traduce en duplicidad de funciones, falta de seguimiento a los casos, y ausencia de rutas claras de atención. Si bien existen normativas y políticas que orientan la prevención y atención del maltrato infantil, en la práctica las comisarías de familia operan bajo condiciones de precariedad institucional, con

escasos recursos humanos y materiales, y sin mecanismos sólidos de cooperación interinstitucional. La investigación demuestra que la ausencia de una visión compartida entre los actores intergubernamentales debilita la capacidad de respuesta y fragmenta la atención a las víctimas, dificultando la construcción de entornos seguros y protectores para la infancia.

Si bien los hallazgos permiten identificar patrones relevantes sobre el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en Palmira, es importante reconocer las limitaciones del estudio. Dado su enfoque cualitativo y centrado en un municipio específico, los resultados no son generalizables a otros territorios del país, aunque sí ofrecen pistas útiles para análisis comparativos. Adicionalmente, la investigación se centró en las percepciones de funcionarios públicos y no incorporó las voces de las familias o niños afectados, lo cual representa una oportunidad para estudios futuros con enfoque participativo o etnográfico. También sería pertinente avanzar en investigaciones que midan los efectos concretos de las políticas públicas en los indicadores de maltrato infantil, combinando enfoques cualitativos y cuantitativos. Finalmente, se recomienda profundizar en el estudio de la gobernanza multinivel, particularmente en escenarios de alta desigualdad social, donde las tensiones entre la normatividad nacional y la operatividad local son especialmente marcadas.

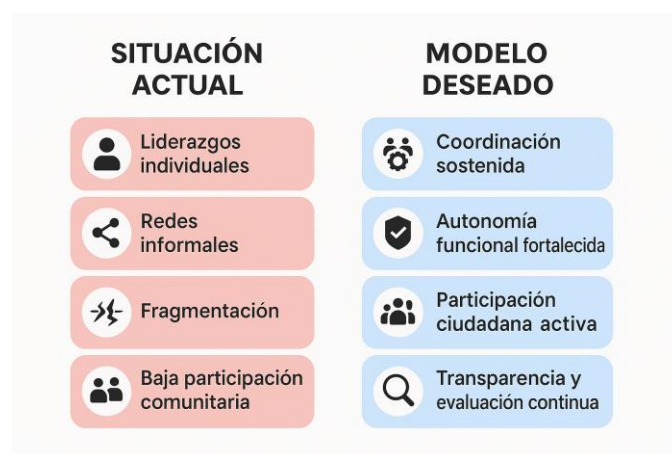
Figura 4. Retos estructurales en el proceso de gobernanza de las comisarías de familia del municipio de Palmira, Valle



Nota: Elaboración propia.

A la luz de los hallazgos, así como de las discusiones teórico-conceptuales revisadas, es posible afirmar que en el municipio de Palmira existen una serie de retos estructurales que limitan la implementación efectiva de la política para la prevención del maltrato infantil. No obstante, este panorama de dificultades también se evidencia en otros contextos nacionales e internacionales, tal y como se ha evidenciado en las revisiones realizadas. Lo característico del ámbito local es que en este confluyen problemáticas específicas que requieren de respuestas y atenciones diferenciadas, y es que asuntos como la descentralización incompleta, la variabilidad en las dinámicas de gestión administrativa de acuerdo con el juicio o actuar de los líderes de turno, así como la dependencia de redes personales para la toma de decisiones, están limitando la eficacia de cualquier tipo de política pública proyectada en el municipio y que no contemple profundas transformaciones estructurales dentro del mismo.

Figura 5. *Situación actual vs. modelo deseado de gobernanza*



Nota: Elaboración propia.

Los resultados de esta investigación dan lugar a presentar un nuevo concepto que procura enriquecer la discusión científica en torno a la dinámica de la implementación de las políticas públicas a nivel local. Este concepto recae en la gobernanza micro territorial, que se da en contextos altamente situados —ejemplo de ello son las comisarias de familia— en el que la política pública pasa a ser prácticas cotidianas transformadas en actuaciones institucionales marcadas por la precariedad, por redes fragmentadas y por una adicción a los liderazgos individuales.

La gobernanza micro territorial se comporta de forma muy distinta al clásico modelo de gobernanza multinivel y a la gobernanza en red, donde podemos destacar, principalmente, las siguientes características: una fuerte dependencia de las relaciones personales y de la voluntad política circunstancial; una autonomía funcional relativamente alta que permite activar redes tanto formales como informales por parte de los actores locales; precariedad en recursos de tipo logístico y técnico; fragmentación en la articulación intergubernamental, especialmente entre la normativa nacional y la implementación local; escasa participación comunitaria explicada por factores culturales y sociales; e inestabilidad en los procesos de acuerdo con el liderazgo de turno, lo que da pie a la discontinuidad de las actuaciones y a la falta de sostenibilidad.

El reconocimiento de esta micro gobernanza es vital porque permite ver que la puesta en práctica de las Políticas Públicas no solo puede ser comprensible mediante marcos normativos o diseños institucionalizados centrales, pues también es necesario ir en busca de los micro escenarios donde se implementan estas políticas, ya que es precisamente en esos espacios locales donde se da cuenta de las tensiones, adaptaciones e incluso resignificaciones de la política que son determinantes para las metas que se plantean.

En la misma línea, esta idea abre una línea de reflexión y una línea de análisis comparativo que pueden orientar futuras investigaciones, ya que resultaría interesante investigar cómo se materializa la micro gobernanza en otros entes territoriales del mismo nivel territorial a la que constituye Palmira y en otros entes de orden diferente. Asimismo, resulta necesario indagar si las formas que asume la gobernanza microterritorial presentan variaciones en contextos urbanos y rurales. En los centros poblados urbanos, la mayor presencia institucional y disponibilidad de recursos contrasta con los territorios rurales, donde suelen predominar vacíos en la cobertura estatal y mayores niveles de autogestión comunitaria. Estas diferencias también se reflejan en las formas de participación social: mientras en algunos entornos rurales las comunidades logran mantener prácticas colectivas más cohesionadas, en escenarios urbanos la participación puede verse más fragmentada o subordinada a las dinámicas institucionales. En este sentido, la propuesta de la gobernanza micro territorial constituye un aporte relevante, en la medida en que invita a profundizar en la complejidad que adquiere la implementación de las políticas públicas en el nivel territorial más próximo a la ciudadanía.

De manera resumida, el modelo de gobernanza en Palmira podría calificarse como una fase de consolidación incompleta donde, por un lado, existen iniciativas prometedoras y con

potencial, pero, a su vez, están muy presentes las limitaciones financieras, técnicas, culturales y, sobre todo, institucionales. En suma, el modelo de gobernanza en Palmira para prevenir el maltrato infantil se encuentra en una etapa incipiente de consolidación, y es que, aunque se observan prácticas promisorias, estas son aún insuficientes frente a los retos estructurales y contextuales que enfrenta el municipio.

Por consiguiente, la recomendación reside en avanzar hacia el fortalecimiento institucional a través de acciones específicas como el financiamiento, la mejora e inversión en recursos técnicos, el desarrollo de metodologías y herramientas contextualizadas en materia de intervención psicosocial, asimismo, se debe procurar la garantía de la autonomía de carácter funcional de las comisarías de familia, consolidando un tipo de gobernanza en red —en lo posible— basada en principios como la cohesión, la transparencia, el trabajo colaborativo funcional, que permita la articulación efectiva entre el Estado, el sector privado, las ONGs y la comunidad. De esta manera, será posible una implementación adecuada, con enfoque territorial, basada en evidencia y centrada en la protección integral de los niños, niñas y adolescentes del municipio.

Ajustándose a esta misma línea, y como aportación tanto a la literatura como a futuras investigaciones, se menciona la gobernanza micro territorial, entendido como el modelo de gobernanza que se da en la esfera de los niveles más próximos a la ciudadanía, donde las dinámicas institucional, comunitaria y privada, se interrelacionan en espacios concretos de interacción y decisión. No sólo, por lo tanto, se tiene en cuenta el lugar del territorio en el que se ejecuta la política pública, sino que se abre el camino a investigar otras formas de gobernanza en otros entes territoriales, ya sea de la misma categoría administrativa, o bien distinta (acercamientos entre entes territoriales o el hecho de que pueden existir diferencias notables entre la forma de ejecutarse tanto en territorios urbanos como rurales). Explicitarlo de esta manera, sobre todo, invita a enriquecer la reflexión en el sentido de lograr evidenciar que la gobernanza puede tener formas diferenciadas a nivel micro, ofreciendo claves fundamentales para el fortalecimiento de las estrategias de la protección integral de la infancia.

Referencias

- Abbas, S. S. (2021). Child sexual abuse in Pakistan: Evidence-informed policy framework. *International Journal on Child Maltreatment: Research, Policy and Practice*, 4, 537-553. <https://doi.org/10.1007/s42448-021-00092-8>
- Abela, J. A. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*.
- Aburto, H. (2000). Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas. En J. Gonzáles, & A. Labra, *La Gobernabilidad Democrática en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Aignerren, M. (1999). Análisis de contenido. Una introducción. *La sociología en sus escenarios*, (3).
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich naumannfür die Freiheit.
- Aguilar, L. (2014). La nueva gobernanza pública. Cátedra Magistral La Gobernanza de los Asuntos Públicos. *Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. Universidad del Turabo*, 24.
- Alcaldía de Palmira. (23 de noviembre de 2023). Decreto No. 300 de 2023 por medio del cual se crea el Comité Interseccional para la atención, prevención y erradicación de la violencia por razones de sexo y género contra niños. <https://palmira.gov.co/wp-content/uploads/2023/11/2023-11-23-Decreto-300-Por-medio-del-cual-se-crea-el-Comite-Intersectorial-denominado-mecanismo-articulador-para-la-atencion-prevencion-y-erradicacion-de-la-violencia.pdf>
- Amnesty International. (2012). *Briefing on Indonesia for the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*. <https://www.amnesty.org/es/documents/ASA21/022/2012/en/>
- Anto, A. M., Muñoz, M. R., & Martínez, V. V. (2015). Atención integral a los problemas de convivencia familiar, en una comisaría de familia de la ciudad de Cali. *Diversitas*, 11(1), 99-111.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (30 de abril de 2020). Ordenanza No. 006 de 2020, Por medio de la cual se adopta el plan de desarrollo departamental 2020-2023:

- “Valle Invencible” <https://rap-pacifico.gov.co/wp-content/uploads/2020/07/PDD-VALLE.pdf>
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (26 de diciembre de 2023). Política Pública Departamental de NN 2024-2035.
- Atrio, J. L., y Piccone, M. S. (2008). De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (42), 173-210 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533673006>
- Bardin, L. (1996). *Análisis de Contenido*. Ediciones AKAL.
- Barrientos, J., Molina, C., & Salinas, D. (2014). Las causas de la violencia intrafamiliar en Medellín. *Perfil De Coyuntura Económica*, (22), 99-112.
- Barzallo, L. V. S. (2021). Maltrato a la niñez: Representaciones sociales y política pública en Guayaquil [Child abuse: Social representations and public policy]. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, <https://www.proquest.com/openview/c8635625f5d217d6a4ec8be0ac1770ea/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1006393>
- Berrick, J., Dickens, J., Pösö, T., & Skivenes, M. (2020). Are child protection workers and judges in alignment with citizens when considering interventions into a family? A cross-country study of four jurisdictions. *Children and Youth Services Review*, 108, 104562. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2019.104562>
- Black, T., Fallon, B., Brown, H., Innes, S., & William, K. (2024). Twenty-five years of child welfare data in Ontario, Canada: Examining the response of child welfare to reports of children's exposure to intimate partner violence (IPV). *Child abuse & neglect*, 147, 106567. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2023.106567>
- Brown, C. T., Gandarilla Ocampo, M., & Drake, B. (2022). The politics of child welfare: Are child welfare policies, budgets and functioning a red/blue issue? *Children and Youth Services Review*, 132, 106282. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2021.106282>
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Heinemann Educational Books.
- Campero, G. H. (2006). *Marco histórico y teórico de la gerencia pública. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala*, 7 - 10.

- Cámara de Comercio de Palmira. (2020). *Violencia Intrafamiliar, Maltrato Infantil y Violencia Sexual*. En Anuario Estadístico de Palmira 2020.
https://ccpalmira.org.co/anuarios/palmira/anuario_2020/pdf/8%20Violencia%20Intrafamiliar.pdf
- Carlos, D. M., De Pádua, E. M. M., Fernandes, M. I. D., Leitão, M. N. C., & Ferriani, M. G. C. (2016). Violência doméstica contra crianças e adolescentes: olhares sobre a rede de apoio. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, 37(esp), e72859. <http://dx.doi.org/10.1590/1983-1447.2016.esp.72859>
- Celik, P. (2024). The effectiveness of school-based child sexual abuse prevention programmes among primary school-aged children: A systematic review. *International Journal of Educational Research Open*, 7 <https://doi.org/10.1016/j.ijedro.2024.100348>
- Chaparro, D. (13 de septiembre de 2023). Alarmante: crecen las cifras de violencia intrafamiliar en Colombia. *Canal 1*. <https://canal1.com.co/programas/sin-carreta/crecen-las-cifras-de-violencia-intrafamiliar-en-colombia/>
- Constitución Política de Colombia [C.P]. (4 de julio de 1991). (5ª ed). Legis.
- Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1968). Ley Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [Ley 75 de 1968]. DO: 32.682
- Congreso de la República de Colombia. (20 de enero de 1991). Ley Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. [Ley 12 de 1991]. DO: 39.640.
- Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 1996). Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. [Ley 294 de 1996]. DO: 42.836.
- Congreso de la República de Colombia. (08 de noviembre de 2006). Por medio del cual se establece el Código de la Infancia y la Adolescencia. [Ley 1098 de 2006]. DO: 46.446.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2007). Ley por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente. [Ley 1146 de 2007]. DO: 46.685

- Congreso de la República de Colombia. (25 de mayo de 2019). Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. [Ley de 1955 de 2019]. DO: 50.964.
- Congreso de la República de Colombia. (14 de mayo de 2021). Ley por medio de la cual se prohíbe el uso del castigo físico, los tratos crueles, humillantes o degradantes y cualquier tipo de violencia como método de corrección contra niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones. [Ley 2089 de 2021]. DO: 51.674.
- Congreso de la República de Colombia. (4 de agosto de 2021). Ley Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia. [Ley 2126 de 2021]. DO: 51.756.
- Congreso de la República de Colombia. (19 de mayo de 2023). Ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. [Ley 2294 de 2023]. DO: 52.400.
- Consejo Municipal de Palmira. (16 de diciembre de 2010). Acuerdo No. 074 de 2010 por medio del cual se fijan las Políticas Públicas para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia del Municipio de Palmira. <https://palmira.gov.co/wp-content/uploads/2023/09/Acuerdo-074-de-2010-Politica-Publica-Infancia-Adolescencia-y-Juventud-de-Palmira.pdf>
- Consejo Municipal de Palmira. (4 de junio de 2023). Acuerdo No. 003 de 2020 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2020-2023 “Palmira Pa Lante”. <https://palmira.gov.co/wp-content/uploads/2021/03/2020-06-04-ACUERDO-003-POR-EL-CUAL-SE-ADOPTA-EL-PLAN-DE-DESARROLLO-DEL-MUNICIPIO-DE-PALMIRA-2020-2023-PALMIRA-PA-LANTE..pdf>
- Cortés Tamayo, D.R. (2019). *Análisis narrativo de la política pública de víctimas: una aproximación a la reparación económica de los miembros de la fuerza pública víctimas del conflicto armado colombiano*. [Tesis de Maestría, Universidad Externado de Colombia]. Biblioteca digital U externado. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/e6891cdb-68d8-4867-8ef1-ac306fae59cb/content>
- Creswell, J. (2009) *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage.

- Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12(Ext),180-205
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76109911>
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). *Proyecciones de población*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (3 de diciembre de 2007). *Política pública nacional de primera infancia 2007-2017*. [CONPES 108 de 2007].
- Departamento Nacional De Planeación Nacional [DNP]. (15 de marzo de 2018). *Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia*. [CONPES 3918 de 2018].
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018). *Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030*. Bogotá D.C.
https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11131.pdf
- Dhaliwal, T. K., Graham, J., Chiang, Y.-C., & Johnson, A. S. (2024). Spare the Rod, Spoil the Child? A Critical Discourse Analysis of State Corporal Punishment Policies and Practices. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 46(2), 249-275.
<https://doi.org/10.3102/01623737231213040>
- Duarte, D. & Romero, Y. (2013). Consecuencias del maltrato infantil en la sociedad colombiana. *Línea De Vida*, 1, 46 - 59.
- Erens, B., de Ruiter, C., Otgaar, H., & Humblet, J. (2022). Research-based risk factors for child maltreatment: Do child protection workers use them in their case investigations? *The British Journal of Social Work*, 52(7), 3945-3963. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcac042>
- Ferguson C. J. (2020). Child Abuse, Spanking and Adult Dating Violence: A Replication Study of Temple et al., 2018. *The Psychiatric quarterly*, 91(3), 835–840.
<https://doi.org/10.1007/s11126-020-09742-5>
- Fernández, F. X. A., Rodicio, C. I. F., & Domínguez, M. D. C. P. (2015). La familia y la intervención preventiva socioeducativa: hacia la identificación del maltrato infantil. *Hekademos: revista educativa digital*, (17), 31-41.

- Flick, U. (2009). *El diseño de Investigación Cualitativa*. Ediciones Morata.
- Gómez, C. W. (2011). Hacia un entendimiento necesario del concepto de Políticas Públicas en las ciencias sociales. *Revista Dlocal*, 8, 21-35.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la investigación*. (6 ed.). Mc Graw Hill.
- Howlett, M. (2002). Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, 35(2), 235–267.
<http://www.jstor.org/stable/3233427>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses [Medicina Legal]. (2023). *Forensis 2022: Datos para la vida*. Imprenta Nacional de Colombia.
https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/989825/Forensis_2022.pdf
- Jagannathan, R., & Camasso, M. J. (2017). Social outrage and organizational behavior: A national study of child protective service decisions. *Children and Youth Services Review*, 77, 153-163. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2017.03.015>
- Jenkins, B. Q., Tilbury, C., Mazerolle, P., & Hayes, H. (2017). The complexity of child protection recurrence: The case for a systems approach. *Child abuse & neglect*, 63, 162–171. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2016.11.020>
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*.
- Kuruppu, J., Humphreys, C., McKibbin, G., & Hegarty, K. (2023). Navigating the grey zone in the response to child abuse and neglect in primary healthcare settings. *Children and Youth Services Review*, 150, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2023.107029>
- Mascareño, Carlos. (2003). Las políticas públicas ante las realidades emergentes: Notas para la discusión. *Cuadernos del Cendes*, 20(52), 7-38.
http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082003000100003&lng=es&tlng=es.
- Marshall, C. & Rossman, G. B. (1999). *Designing Qualitative Research*. Sage.
- McLaughlin, M., & Jonson-Reid, M. (2017). The relationship between child welfare financing, screening, and substantiation. *Children and Youth Services Review*, 82, 407-412.
<https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2017.10.013>

- Miranda Sanguino, C. (2016). Gobernar en el Siglo XXI: La Necesaria Consolidación de la Gobernanza. *Sapienza Organizacional*, 3(6), 151-166.
<https://www.redalyc.org/journal/5530/553056828008/html/#:~:text=La%20gobernanza%20es%20un%20concepto,el%20que%20participan%20m%C3%BAltiples%20actores>
- Morelato, G. (2011). Maltrato infantil y desarrollo: hacia una revisión de los factores de resiliencia. *Pensamiento psicológico*, 9(17), 83-96.
- Muema, F. M., & Kawałek, A. (2024). Therapeutic and non-therapeutic practices in the child justice system in Kenya: A therapeutic jurisprudence perspective. *International Journal of Law and Psychiatry*, 95, 101993. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2024.101993>
- Neiman, G., y Quaranta, G. (2006). Los estudios de casos en la investigación sociológica. En Vasilachis, I. (coord.). *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Gedisa.
- Nieto, E. (2018). *Tipos de Investigación*. [Trabajo de Investigación]. Repositorio institucional USDG.
https://core.ac.uk/outputs/250080756/?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1
- Núñez-Talero, D. V., González, M. R., & Trujillo, A. (2024). Play nicely: Evaluation of a brief intervention to reduce physical punishment and the beliefs that justify it. *Children*, 11(5), 608. <https://doi.org/10.3390/children11050608>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (1959). *Declaración de los Derechos de los Niños*.
<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/10565/v87n4p341.pdf>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2000). *Objetivos del Milenio*.
<https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2011). *Derecho del niño de no ser objeto de ninguna forma de violencia*.
<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2F5F0vFKtnY3RFBX0eVOrGEVYulmujMv4OPRK5sl2s3WTdcWJHDSYkp3d7UQ3eUVGj0IAhy6cx%2FFz2o1R6l%2Bw7rXFOWO>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030*.
https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

- Osborne D. Y Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós Estado y Sociedad.
- Peña-López, I. (2014). Innovació social oberta: l'organització política com a plataforma. En Costa i Fernández, L. & Puntí Brun, M. (Eds.), *Comunicació pel canvi social. Reflexions i experiències per una comunicació participativa, emancipadora i transparent*. Documenta Universitaria.
- Peters, B. G., Torfing, J., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). The governance debate and the rise of interactive governance. En *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.003.0002>
- Pliscoff -Varas, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia*, 24(73), 141-164.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000100141&lng=es&tlng=es.
- Presidencia de la República de Colombia. (27 de noviembre de 1989). Decreto por medio del cual se expide el Código del Menor. [Decreto 2737 de 1989]. DO: 39.080.
- Presidencia de la República de Colombia. (9 de mayo de 2013). Decreto por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 936 de 2013]. DO: 48.786.
- Presidencia de la República de Colombia. (1 de junio de 2018). Política nacional de infancia y adolescencia 2018-2030.
https://becerrilcesar.micolombiadigital.gov.co/sites/becerrilcesar/content/files/000468/23371_politica_nacional_de_infancia_y_adolescencia_2018_2030_0_002.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de diciembre de 2020). Decreto por el Por el cual se adopta el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias. [Decreto 1710 de 2020]. DO: 51.533.
- Qiao, D. P., & Xie, Q. W. (2017). Public perceptions of child physical abuse in Beijing. *Child & Family Social Work*, 22, 213–225. <https://doi.org/10.1111/cfs.12221>
- Redacción Nación. (09 de enero de 2024). Violencia intrafamiliar en Colombia: del total de personas declaradas inocentes, 35% lo fueron por este delito. *Semana*.

- <https://www.semana.com/nacion/articulo/violencia-intrafamiliar-en-colombia-del-total-de-personas-declaradas-inocentes-35-lo-fueron-por-este-delito/202434/>
- Ribero, R., & Sánchez, F. (2004). *Determinantes, efectos y costos de la violencia intrafamiliar en Colombia* (No. 002331). Universidad de los Andes-CEDE.
- Rodríguez Cely, L., & Padilla Villarraga, A., & Rodríguez, L., & Díaz Colorado, F. (2010). Análisis de la justicia restaurativa para atender casos de violencia intrafamiliar en el Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) de la fiscalía general de la nación, Colombia. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 6(2), 355-373
- Rodríguez Jiménez, A., & Pérez Jacinto, A. O. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (82), 1-26 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20652069006>
- Stake, R. (2000). *Investigación con estudios de casos*. Ediciones Morata.
- Štuopytė, E., & Linkienė, K. (2022). Experiences of professionals ensuring the protection of children from violence. *Public Policy and Administration*, 21(3). <https://doi.org/10.5755/j01.ppaa.21.3.30893>
- Supa, J. E. J. (2014). Análisis psicosocial del maltrato infantil. *Avances en Psicología*, 22(2), 179-191.
- Tanis, J. M., Klein, S. M., & Boyke, H. (2024). State paid family leave policies and infant maltreatment. *Child abuse & neglect*, 152, 106758. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2024.106758>
- Todahl, J., Barkhurst, P. D., Watford, K., & Gau, J. M. (2019). Child abuse and neglect prevention: a survey of public opinion toward community-based change. *Journal of Public Child Welfare*, 14(3), 277–295. <https://doi.org/10.1080/15548732.2019.1612499>
- Torring, J., Sørensen, E., & Fotel, T. (2012). Horizontal, vertical, and diagonal governance. En *Interactive Governance: Advancing the Paradigm* (ed. en línea). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.003.0006>
- Vanegas Otálora, C.H. (2019). *Análisis narrativo de la implementación de la política pública de participación distrital: Estudio de caso – Suba (2012-2015)*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/78515>