

Carta de Presentación Director del Programa

Bogotá, D.C., 25 de marzo de 2014

Señores
BIBLIOTECA GENERAL
Pontificia Universidad Javeriana
Ciudad

Respetados Señores,

Me permito presentar el trabajo de grado titulado “***Gobernanza de la Política Pública de Infancia y Adolescencia - Estudio de caso en los municipios de Aquitania y Sogamoso en Boyacá (2006-2013)***”, elaborado por la estudiante **Rosa Omaira Orduz Rodríguez**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No.46.357.422 de Sogamoso, para que se incluya en el catálogo de consulta.

Cordialmente,

Luis Carlos Valencia
Director
Maestría en Política Social

la titularidad de los derechos patrimoniales y morales correspondientes, de acuerdo con los usos honrados, de manera proporcional y justificada a la finalidad perseguida, sin ánimo de lucro ni de comercialización.

De manera complementaria, garantizo en mi calidad de estudiante y por ende autora exclusiva, que el Trabajo de Grado en cuestión, es producto de mi plena autoría, de mi esfuerzo personal intelectual, como consecuencia de mi creación original particular y, por tanto, soy la única titular de la misma. Además, aseguro que no contiene citas, ni transcripciones de otras obras protegidas, por fuera de los límites autorizados por la ley, según los usos honrados, y en proporción a los fines previstos; ni tampoco contempla declaraciones difamatorias contra terceros; respetando el derecho a la imagen, intimidad, buen nombre y demás derechos constitucionales. Adicionalmente, manifiesto que no se incluyeron expresiones contrarias al orden público ni a las buenas costumbres. En consecuencia, la responsabilidad directa en la elaboración, presentación, investigación y, en general, contenidos de la Tesis o Trabajo de Grado es de mi competencia exclusiva, eximiendo de toda responsabilidad a la Pontificia Universidad Javeriana por tales aspectos.

Sin perjuicio de los usos y atribuciones otorgadas en virtud de este documento, continuaré conservando los correspondientes derechos patrimoniales sin modificación o restricción alguna, puesto que de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación de los derechos patrimoniales derivados del régimen del Derecho de Autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “*Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores*”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables. En consecuencia, la Pontificia Universidad Javeriana está en la obligación de RESPETARLOS Y HACERLOS RESPETAR, para lo cual tomará las medidas correspondientes para garantizar su observancia.

NOTA: Información Confidencial:

Esta Tesis o Trabajo de Grado contiene información privilegiada, estratégica, secreta, confidencial y demás similar, o hace parte de una investigación que se adelanta y cuyos

resultados finales no se han publicado.

Si No

En caso afirmativo expresamente indicaré (indicaremos), en carta adjunta, tal situación con el fin de que se mantenga la restricción de acceso.

NOMBRE COMPLETO	No. del documento de identidad	FIRMA

FACULTAD: Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

PROGRAMA ACADÉMICO: Maestría en Política Social

ANEXO 3

**BIBLIOTECA ALFONSO BORRERO CABAL, S.J.
DESCRIPCIÓN DE LA TESIS DOCTORAL O DEL TRABAJO DE GRADO
FORMULARIO**

TÍTULO COMPLETO DE LA TESIS DOCTORAL O TRABAJO DE GRADO			
GOBERNANZA DE LA POLITICA PUBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA – ESTUDIO DE CASO EN LOS MUNICIPIOS DE AQUITANIA Y SOGAMOSO EN BOYACA (2006-2013)			
SUBTÍTULO, SI LO TIENE			
AUTOR O AUTORES			
Apellidos Completos		Nombres Completos	
Orduz Rodriguez		Rosa Omaira	
DIRECTOR (ES) TESIS DOCTORAL O DEL TRABAJO DE GRADO			
Apellidos Completos		Nombres Completos	
Torres Velasco		Javier	
FACULTAD			
Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales			
PROGRAMA ACADÉMICO			
Tipo de programa (seleccione con “x”)			
Pregrado	Especialización	Maestría	Doctorado
		X	
Nombre del programa académico			
Política Social			
Nombres y apellidos del director del programa académico			
Luis Carlos Valencia Sarria			
TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:			
Magister en Política Social			
PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o tener una mención especial):			
CIUDAD	AÑO DE PRESENTACIÓN DE LA TESIS O DEL TRABAJO DE GRADO	NÚMERO DE PÁGINAS	
Bogotá	2014	105	
TIPO DE ILUSTRACIONES (seleccione con “x”)			
Dibujos	Pinturas	Tablas, gráficos y diagramas	Planos
			Mapas
			Fotografías
			Partituras
SOFTWARE REQUERIDO O ESPECIALIZADO PARA LA LECTURA DEL DOCUMENTO			
Nota: En caso de que el software (programa especializado requerido) no se encuentre licenciado por la Universidad a través de la Biblioteca (previa consulta al estudiante), el texto de la Tesis o Trabajo de Grado quedará solamente en formato PDF.			

MATERIAL ACOMPAÑANTE					
TIPO	DURACIÓN (minutos)	CANTIDAD	FORMATO		
			CD	DVD	Otro ¿Cuál?
Vídeo					
Audio					
Multimedia					
Producción electrónica					
Otro Cuál?					
DESCRIPTORES O PALABRAS CLAVE EN ESPAÑOL E INGLÉS					
Son los términos que definen los temas que identifican el contenido. <i>(En caso de duda para designar estos descriptores, se recomienda consultar con la Sección de Desarrollo de Colecciones de la Biblioteca Alfonso Borrero Cabal S.J en el correo biblioteca@javeriana.edu.co, donde se les orientará).</i>					
ESPAÑOL			INGLÉS		
Gobernanza			Governance		
Política Públicas			Public Policy		
Infancia y Adolescencia			Children and adolescents		
RESUMEN DEL CONTENIDO EN: <u>ESPAÑOL E INGLÉS</u> (Máximo 250 palabras - 1530 caracteres)					
<p>Los esfuerzos que se han venido desarrollando para garantizar y proteger integralmente los derechos de la infancia y la adolescencia, están directamente relacionados con la forma en que los gobernantes del nivel local direccionan y ejercen liderazgo de la política pública de infancia y adolescencia de acuerdo con las funciones y responsabilidades indelegables señaladas en la Ley 1098 de 2006.</p> <p>Esta problemática ha sido analizada recientemente por la literatura académica internacional a través del concepto de gobernanza. A partir de la concreción de dicho concepto en cinco categorías analíticas, esta tesis examina la gobernanza de la política pública de infancia y adolescencia en distintas administraciones municipales. Concluye que la gobernanza introduce la necesidad de un proceso de interacción, de consenso y dialogo en doble vía entre gobernantes y gobernados que permita regular las relaciones cada vez más complejas, dinámicas, interdependientes de la sociedad, en la medida en que el gobierno tiene una capacidad limitada.</p> <p>La tesis logra responder las siguientes preguntas: ¿cómo se ha configurado la gobernanza de la política de infancia y adolescencia en algunos municipios de Colombia? ¿Cuáles han sido las principales dificultades para la territorialización de esta política en el ejercicio de la gobernanza local? y ¿Cómo influye la gobernanza multinivel de la política de infancia y adolescencia del orden nacional y departamental en los municipios?</p> <p style="text-align: center;">Summary</p> <p>The efforts that have been developed to ensure full protection and rights of children and adolescents are directly related to the way in which local governments exercise leadership and addressed public policy for children and adolescents under the undelegated functions and responsibilities outlined in the Ley 1098 of 2006.</p> <p>This problem has recently been addressed by the international academic literature through the concept</p>					

of governance. From the concretion of this concept in five analytical categories, this thesis examines the governance of public policy for children and adolescents in different municipal administrations. Governance introduces the need for a process of interaction, dialogue and consensus in a double track between governors and governed for regulating increasingly complex, dynamic, interdependent relationships of society, to the extent that the government has a limited capacity.

The thesis does answer the following questions: how governance has been set policy for children and adolescents in some municipalities of Colombia? What were the main difficulties for the territorialization of this policy in exercising local governance? And, how does multilevel governance policy for children and adolescents of the national and departmental level influence in the municipalities?

Pontificia Universidad Javeriana

Maestría en Política Social

**GOBERNANZA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y
ADOLESCENCIA**

**Estudio de caso en los municipios de Aquitania y Sogamoso en Boyacá
(2006-2013)**

Estudiante: OMAIRA ORDUZ RODRÍGUEZ

Director: JAVIER TORRES VELASCO

BOGOTÁ, 14 ENERO DE 2014

A María Juliana, Martín Andrés y Miguel Mateo, mis hijos, por su presencia e inspiración y a Javier Pineda, mi compañero y padre de mis hijos, por su incondicional apoyo.

Contenido

CAPÍTULO 1. – INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 2. - MARCO CONCEPTUAL	4
2.1. El concepto de gobernanza.....	5
2.2. Gobernanza multinivel.....	10
2.3. Globalización y gobernanza	11
2.4. Gobernanza, Estado y políticas públicas	13
2.5. Gobierno local y políticas públicas	14
2.6. Elementos de la gobernanza	16
CAPÍTULO 3. – CONTEXTO MUNICIPAL Y TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.....	20
3.1. Gobernanza multinivel de la política pública de infancia y adolescencia	25
3.2. Descentralización.....	31
3.3. Caracterización de los municipios como casos de estudio.....	33
CAPÍTULO 4. - METODOLOGÍA.....	41
4.1. Estrategia de investigación y métodos de recolección de información	41
4.2. Categorías de análisis, técnicas y conceptos operacionales.....	42
CAPÍTULO 5. – LA GOBERNANZA DE LA POLÍTICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE AQUITANIA Y SOGAMOSO	45
5.1. Dirección y liderazgo	45
5.2. Interacción de actores, espacios y estructura multinivel	52
5.3. Diseño y estructura institucional.....	68
5.4. Capacidad técnica del nivel de gobierno municipal.....	73
5.5. Rendición de cuentas o accountability local.....	86
CAPÍTULO 6.- EFICACIA DE LA GOBERNANZA EN LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA	87
CAPÍTULO 7. – CONCLUSIONES	93
REFERENCIAS.....	103
ANEXO 1.....	109
ANEXO 2 - GLOSARIO	110

CAPÍTULO 1. – INTRODUCCIÓN

En el más reciente estudio sobre el *Análisis de la situación de la pobreza infantil en Colombia* (García et al., 2013), se señala que más de la tercera parte de niños y adolescentes en Colombia se encuentran en pobreza multidimensional; que las dimensiones más críticas son el hacinamiento, el acceso a agua potable, saneamiento básico y zonas verdes; persiste el rezago escolar en adolescentes pobres y la falta de acceso a la educación inicial; y las diferencias regionales son marcadas.

En el contexto de pobreza rural que vive el país, las inequidades en la materialización de los derechos de la infancia y adolescencia persisten en la medida que hay amplias desigualdades sociales entre zonas urbanas y rurales, como lo establece el último Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, *Colombia rural. Razones para la Esperanza* (PNUD, 2011). Estas desigualdades afectan especialmente a la población campesina, los afro descendientes y los indígenas, quienes conforman el 32% de la población del país y ocupan el 75% del territorio colombiano. En las zonas rurales se presenta una mayor pobreza, 65% según línea de pobreza y 33% según línea de indigencia, comparado con la pobreza en las ciudades que corresponde al 30% y 7%, respectivamente.

Los esfuerzos que se han venido desarrollando para garantizar y proteger integralmente los derechos de la infancia y la adolescencia, están directamente relacionados con la forma en que los gobernantes del nivel local direccionan y ejercen liderazgo de la política pública de infancia y adolescencia (PIA) de acuerdo con las funciones y responsabilidades indelegables señaladas en la ley 1098 de 2006. Es allí donde la gobernanza de la política pública juega un rol fundamental en la medida que se espera que los gobernantes desarrollen una gestión pública en acción colectiva y participativa entre los diversos actores de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, teniendo como horizonte

la supremacía de los derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

Superando el viejo paradigma de que es el gobierno quien define los asuntos de interés público, la gobernanza introduce la necesidad de un proceso de interacción, de consenso y dialogo en “doble vía” entre gobernantes y gobernados que permita regular las relaciones cada vez más “complejas, dinámicas, interdependientes” de la sociedad, en la medida en que el gobierno tiene una capacidad limitada (Koiman, 1993).

La política de infancia y adolescencia busca que los niños, niñas y adolescentes sean una prioridad social, política, técnica, administrativa y financiera en las agendas políticas y en la gestión pública del orden nacional, departamental y municipal. Para ello, el esquema estatal colombiano, cuenta con una estructura institucional que responde a la estructura multinivel de la gobernanza (Charbit, 2011) como es el Sistema Nacional de Bienestar, cuyo ente rector está en cabeza del ICBF, que tiene el rol de articular y coordinar las entidades territoriales y las autoridades responsables de la política de Infancia y adolescencia de acuerdo con el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, que recae expresamente en el presidente, gobernadores y alcaldes, como garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los territorios.

A pesar de que a nivel internacional se vienen adelantando estudios sobre gobernanza en diferentes áreas y campos de las ciencias sociales, en Colombia no se encontró estudio alguno sobre la gobernanza de la PIA a nivel municipal. La presente investigación cualitativa se desarrolla a partir de un estudio de caso, el cual, se caracteriza por el análisis de los fenómenos en el mismo contexto municipal, teniendo en cuenta las diversas fuentes, con el objetivo de explicar la manera como se configura la gobernanza de la Política en Infancia y Adolescencia en los municipios de Aquitania y Sogamoso, ubicados en el departamento de Boyacá.

Con base en la amplia y reciente literatura sobre gobernanza, cuya esencia reside en la materialización de los objetivos del Estado en interacción de éste con otros actores de la sociedad civil, el estudio realiza un análisis de los diferentes autores de acuerdo con algunos énfasis identificados en la definición y el uso del concepto. Así, se tiene un primer énfasis de la gobernanza como red (Rhodes, 1996), un segundo énfasis centrado en los elementos de coordinación y articulación de los múltiples actores para alcanzar los objetivos propuestos colectivamente (Kooiman, 1993) y un tercer énfasis que define la gobernanza como reglas de juego (Pratts, 2003).

De acuerdo con la amplia discusión de diferentes autores reseñada en el marco teórico, se identifican metodológicamente las siguientes categorías analíticas que permiten la conexión entre la teoría y la realidad de la gobernanza de la política en estudio: la dirección y liderazgo; la interacción de actores, espacios de decisión y estructura multinivel; diseño y estructura institucional; capacidad técnica de los niveles de gobierno y la rendición de cuentas o *accountability* local.

El propósito del presente estudio es responder las siguientes preguntas: ¿cómo se ha configurado la gobernanza de la política de infancia y adolescencia en algunos municipios de Colombia? ¿Cuáles han sido las principales dificultades para la territorialización de esta política en el ejercicio de la gobernanza local? y ¿Cómo influye la gobernanza multinivel de la política de infancia y adolescencia del orden nacional y departamental en los municipios? Responder estas preguntas de investigación desde la realidad de algunos casos, se complementa con una valoración empírica de la eficacia de la gobernanza en los municipios en estudio.

De acuerdo con el marco conceptual, el análisis de la gobernanza de la política de infancia y adolescencia a nivel municipal se centra en las categorías analíticas definidas. El examen empírico de estas categorías permite mostrar los múltiples aspectos que inciden en la configuración de la gobernanza territorial y concluir que esta se relaciona con la estructura multinivel de la política pública afectando seriamente los derechos de la infancia y la adolescencia.

CAPÍTULO 2. - MARCO CONCEPTUAL

El papel central del Estado en asegurar el bienestar de la población cambió a partir de la crisis fiscal de los setentas y bajo la ola reformista neoliberal de los ochentas, disminuyendo el tamaño y su intervención en la sociedad. Una vez se observaron los riesgos políticos y sociales de entregarle el liderazgo a las 'fuerzas' del mercado, surgieron los énfasis en la acción conjunta entre gobierno y la sociedad civil. La redefinición del papel de los gobiernos, en especial de los gobiernos locales, entra a centrarse en el direccionamiento y liderazgo de la acción conjunta de los diversos actores en la sociedad. Para la comprensión de esta nueva realidad fue acuñado el concepto de gobernanza en la búsqueda de explicar los estilos de gobierno en el cual las fronteras entre lo público y lo privado no son claras, centrados en los mecanismos de gobierno que no descansan en las clásicas ideas de la autoridad del Estado, sino en la interacción e interdependencia de múltiples actores y el direccionamiento de las redes sociales en las que actúan (Brito 2002, Kooiman 2004, Aguilar 2007).

El concepto de gobernanza tiene una evolución teórica muy reciente, aun cuando el término gobernanza viene del francés antiguo (*gouvernance*), su uso frecuente y proliferación en la literatura anglosajona bajo el término de "*governance*", se desarrolló principalmente en la década de los 90s. Este concepto atrajo un gran interés y múltiples traducciones e interpretaciones, en la medida en que busca explicar la forma cómo funcionan los gobiernos, su eficacia en el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de las políticas públicas, la influencia del marco institucional y la participación e interacción de los actores de acuerdo con los diferentes roles, responsabilidad e intereses. Su esencia reside en concretar o materializar los objetivos del Estado a través de una acción pública cada vez más compleja, diversa y plural en contextos de descentralización y globalización económica, social y cultural (Cerillo, 2005; Torres, 2008).

Los organismos multilaterales para el desarrollo jugaron un papel importante en este proceso. El uso del término "*governance*" se desarrolla a partir del Informe del Banco Mundial *El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo*

sustentable (1989), en el que se sostiene que la incapacidad de los gobiernos africanos para gobernar y administrar es la causa de su falta de desarrollo sostenible. Es así como el concepto se liga con los procesos de desarrollo y, posteriormente, se fundamenta en la tesis de desarrollo sustentable del PNUD. En *Reconceptualizing Governance* el PNUD (1997) recopila la producción teórica a la fecha y define la gobernanza como “*el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias*” (p. 10). Este informe identifica como instancias claves al Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, y establece que “*El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del Estados moderno*” (p. 31).

Utilizar el concepto de gobernanza constituye un gran reto teórico. Si bien muchas de las conceptualizaciones recientes se construyen sobre la base de una crítica a los enfoques del *New Public Management* y de la *New Institutional Economics*, es difícil encontrar dentro de los autores que trabajan gobernanza desde otras vertientes institucionalistas (política y sociológica), propiamente enfoques teóricos diferenciados. La revisión de esta literatura me ha permitido apreciar, por un lado, elementos de consenso y coincidencia entre los principales autores y, por otro lado, diferentes énfasis en la definición y uso del concepto. El presente marco conceptual se estructura a partir de la síntesis de los elementos centrales de consenso, como de los distintos énfasis, con el propósito de identificar los elementos que orientarán esta investigación, a fin de comprender la gobernanza de la PIA en la gestión local de los municipios colombianos que se toman como caso de estudio.

2.1. El concepto de gobernanza

Tres énfasis identifiqué en la literatura sobre gobernanza. El primero, es el énfasis que realizan algunos autores alrededor de las redes, basadas en la interdependencia de actores y su auto-organización; el segundo, es el centrado en los elementos de coordinación y articulación de múltiples actores y grupos

para lograr metas definidas colectivamente; y, el tercero, es el énfasis dado en las reglas de juego, es decir, en las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores. La identificación de estos énfasis no significa que estos sean compartimientos aislados donde se pueda fácilmente clasificar a los autores, sino que estos colocan el énfasis en uno u otro aspecto.

En el primer énfasis se encuentra Rhodes (1996) con uno de los textos pioneros sobre gobernanza: *The New Governance: Governing without Government*. Este autor escocés señala que gobernanza se refiere a la auto-organización y a las redes inter-organizacionales, las cuales complementan los mercados y las jerarquías de gobierno, destinan recursos de manera confiable y ejercen control y coordinación. Rhodes analiza distintos usos populares pero imprecisos del término. Dentro de las más relevantes se encuentra la noción desde la Nueva Administración Pública (NAP), para la cual la gobernanza puede ser vista como la dirección (que introduce los conceptos de gestión del sector privado al sector público) y como la Nueva Economía Institucional (que introduce estructuras de incentivos de mercado) en la provisión de servicios públicos. Mientras que la una se encamina al desempeño por resultados de gestión, la otra se preocupa por desagregar burocracias y elecciones de consumo, entre otros elementos (p. 655).

Después de realizar una crítica a estos enfoques, y a partir del análisis del caso del gobierno británico, Rhodes determina que el elemento clave en la definición del concepto es su contribución al análisis de los cambios en el gobierno en contextos de privatización, pérdida de las funciones del gobierno central y local y limitaciones de los servidores públicos. La visión intra-organizacional del NAP, deja de lado el manejo inter-organizacional e inter-gubernamental. En este análisis se encuentran tres características distintivas que son: la solución de problemas, los juegos intergubernamentales y la conexión entre redes¹. Como

¹ En Rhodes el enfoque de gobernanza como redes de auto-organización, se utiliza el término red para describir la interdependencia entre los diversos actores en la provisión de servicios. A su vez, las redes son creadas por organizaciones que necesitan intercambiar recursos para lograr sus objetivos, maximizar la influencia sobre sus resultados y evitar llegar a ser dependientes de otros actores del proceso (p. 658).

conclusión, él considera que la gobernanza (definida como una red inter-organizacional auto-organizada) ayuda a entender el cambio en los gobiernos debido a que: primero, identifica el área sobre el cual las redes proveen servicios y solución a los problemas que resultan de la conducción y la transparencia; segundo, muestra los límites que tienen las reformas desde la NAP, las cuales se preocupan por el control intra-organizacional y el manejo por objetivos o competencias, enmascarando la necesidad de la confianza y la cooperación con el lenguaje del mercado; y, por último, sugiere que las redes requieren un estilo de manejo basado en la facilitación, adaptación y el pacto².

En el segundo énfasis, se encuentra Ruano de la Fuente (2002) quien recoge los planteamientos de Patrick Le Galés (1998), en la medida que éste autor insiste en la complejidad de las distintas formas de interacción de los actores en las políticas públicas. Si bien en la gobernanza la dirección la tiene el gobierno, no por ello le otorga la supremacía a éste, el cual se convierte en un actor más dentro del proceso. Le Galès define la Gobernanza como una forma de gobierno en la acción pública a través de “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (Ruano de la Fuente 2002, p. 1).

El trabajo pionero de Jan Kooiman (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, de la Universidad de Rotterdam, Holanda, distingue los conceptos de *gobnar* del gobierno y el de *gobernanza* como un proceso nuevo de dirección de la sociedad, esta última caracterizada por relaciones dinámicas e interdependientes con el gobierno y del gobierno con el sector privado. El autor explica cómo existe una capacidad limitada de la administración pública, en la medida en que “ningún actor, público o privado, tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas y

² Meuleman (2009) considera la gobernanza por redes como un tercer estilo de gobernanza cuyo valor central radica en la confianza y los resultados que logra con base en el consenso. El primer estilo, es la gobernanza jerárquica que se basa en la autoridad y, el segundo, la gobernanza de mercado fundamentada en el precio.

situaciones 'complejos, dinámicos y diversificados', ni tiene el mirador suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos aún el poder suficiente para dominar unilateralmente" (p. 251). Establece cómo las pautas tradicionales de gobernar que eran de "tráfico en un solo sentido", del gobernante a los gobernados, se han modificado para dar cabida a un "tráfico en dos sentidos" que nutre el modo de gobernar en doble vía.

Posteriormente, Kooiman (2004) identifica y destaca algunos elementos comunes de la diversidad de definiciones del término gobernanza, así: "*las reglas y las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad y la eficiencia y la atención a nuevos procesos y acuerdos público-privados*" (p. 171). Aunque incluye las reglas, su énfasis continúa siendo la interacción y cooperación de los gobernantes y los privados, con líneas divisorias e intereses que son cada vez más difusos y fija como argumento central de la gobernanza moderna la "combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno" que denomina como modos y órdenes. El autor define entonces una forma de gobernanza a la que denomina el gobierno interactivo o sociopolítico como "*los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno*" (p. 172)³.

Otros autores como Jolly (2002), Brito (2002) y Carmona (2004) se ubican en este énfasis de la gobernanza. Jolly (2002) define lo que él denomina la gobernanza local, como la coordinación de los múltiples actores en "la

³ Para mostrar la complejidad de las interacciones de los gobiernos, Kooiman (2004) realiza una clasificación de modos de gobernanza en tres tipos diferentes de gobierno: autogobierno en el cual su esencia radica en un sistema de "un todo de partes" que es autónomo y cerrado; el co-gobierno o co-gobernanza con formas organizadas de interacción que cooperan, coordinan y colaboran ("modos co") en sus diferentes niveles sociales micro, meso y macro con los propósitos del gobierno y la gobernanza jerárquica caracterizada por interacciones más formalizadas, con derechos y obligaciones subordinadas mediante las cuales interactúan el Estado y los ciudadanos individuales, los grupos y las organizaciones (p. 181-3).

articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción, es decir, examina de nuevo las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado y las recomposiciones entre estas diferentes esferas cuyas fronteras se borran” (p. 2). Por su parte, Carmona (2004), hablando también de la gobernanza local, la identifica como una nueva forma de gobierno en la que el actor estatal juega un rol más de facilitador de procesos cooperación y participación de múltiples intereses locales y despliega capacidades de negociación para la toma de decisiones. Así mismo, Brito (2002) considera que el concepto remite al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones en el sector público y en el privado.

En el tercer énfasis, que define la gobernanza como reglas de juego, ha tenido una amplia aceptación. Uno de los autores más influyentes, el catalán Joan Pratts (2003), considera la gobernanza como una herramienta analítica de “procesos de interacción de los actores estratégicos” cuyos patrones de relacionamiento e interacción “tienen su fundamento último en las reglas del juego que restringen el comportamiento de los actores que cumplen una doble función: 1. Solucionar dilemas distributivos (Bardham, 1999) y 2. Solucionar problemas de información (Shepsle y Weingast, 1994)” (p. 244). Pratts (2003) establece que los conceptos de gobernabilidad y gobernanza no son excluyentes sino por el contrario son complementarios, para lo cual se apoya en las distinciones que hace Kooiman (1998) y otros autores, y concluye que la gobernabilidad es la capacidad conferida por la interacción de los actores estratégicos (gobernanza) que produce la arquitectura institucional y que permite reforzar al mismo sistema sociopolítico para transformar necesidades ciudadanas en políticas. En la misma línea, el PNUD (2000) en el Informe de Desarrollo Humano define la gobernanza como “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (p. 8).

Para los efectos de esta investigación se adopta este tercer énfasis, y se define la gobernanza como el proceso de interacción entre actores estratégicos, organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, cuyo relacionamiento está basado en reglas del juego ⁴, las cuales son establecidas por las instituciones del nivel local, departamental y nacional. Incluye instituciones, relaciones entre los actores, procesos e instrumentos⁵. Pero para este marco teórico resulta también necesario precisar algunos elementos pertinentes como de coincidencia entre los principales autores sobre la gobernanza, los cuales ampliarán esta definición. Estos elementos transversales se sintetizan a continuación y luego se concluye con aquellas categorías analíticas relevantes para el análisis de la gobernanza local en el presente estudio de caso.

2.2. Gobernanza multinivel

Este es uno de los aspectos de la gobernanza que considero transversal y que amerita una especial aparte en la medida que la interacción de los actores estratégicos se produce en diferentes niveles del gobierno que requieren coordinación y articulación. En este sentido Charbit (2011), establece que los gobiernos sub-nacionales se juegan un papel central en la formulación e implementación de las políticas públicas y en la efectividad de las mismas, lo cual depende no solo de la interdependencia que existe sino también de las responsabilidades y funciones que estos actores cumplen y considera la gobernanza multinivel como necesaria para la gestión de las políticas públicas.

⁴ Son entendidas por Pratts (2003) en su sentido básico como las instituciones políticas que rigen el juego político y sus interacciones con el sistema social o el sistema económico. Esta concepción de instituciones políticas, dice Pratts, va más allá de las entendidas como reglas de gobierno, citando a Colomer (2000) que son catalogadas como minimalistas y restrictivas y, están relacionadas solamente con las reglas de elección, el legislativo, el ejecutivo y los partidos políticos (p.246).

⁵ Pratts (2003) define la gobernabilidad como “la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte” y establece que el grado de gobernabilidad dependerá de la calidad de las reglas del juego (gobernanza). El “nivel de gobernabilidad se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones” y habrá más gobernabilidad cuando se alineen de mejor manera necesidades, capacidades institucionales y políticas públicas (p. 244).

El enfoque de gobernanza multinivel (*multi-level governance* MLG) que trabaja Charbit (2011) como “el intercambio implícito y explícito de la autoridad en la formulación de políticas, la responsabilidad, el desarrollo y la aplicación en los diferentes niveles administrativos y territoriales” (p. 13), se circunscribe a una interacción de poderes públicos de distintos actores de las capas de gobierno del orden local, regional, provincial, nacional y supranacional, es decir, en “las relaciones intergubernamentales”. No obstante, este concepto restringido a los niveles de gobierno, que excluye los demás actores no públicos, será ampliado para su uso en el presente estudio⁶.

Del mismo modo Ruano de la Fuente (2002), señala que la política pública “adopta la gobernanza a múltiples niveles”, lo que implica que no depende de un actor individualmente considerado sino que por el contrario depende de los contextos del entorno socio-organizativos de la acción pública, que incluye los problemas, la toma de decisiones y su ejecución. Pratts (2005) ratifica la importancia de la interacción de actores en diferentes niveles en la definición que hace de gobernanza como “el modo de gobernación característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica en la que las administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fragmentado entre diversos actores y la realización de los intereses generales depende de la calidad de la interacción entre las administraciones públicas, lo que podemos definir como gobierno multinivel, y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado” (p. 13).

2.3. Globalización y gobernanza

Ahora bien, los contextos locales, regionales y nacionales en los cuales se desarrolla la gobernanza multinivel, están inmersos en interconexiones mayores de carácter internacional. Este fenómeno conocido como la globalización impacta

⁶ La gobernanza multinivel, según este autor, requiere para la gestión de las políticas públicas, contextos de descentralización, independientemente de si estos sean óptimos o no. Charbit (2011) diferencia, de acuerdo con su naturaleza, las clases de interdependencia entre los niveles de gobierno, en: institucional, financiera y socioeconómicas, contextos en los cuales las responsabilidades y los resultados están completamente relacionados.

directamente en la gestión pública, la estructura estatal y en la acción política a través, entre otras, de las políticas exteriores de los Estados, desafiando sus fortalezas y capacidades institucionales que obligan a repensarse y a realizar ajustes en las dinámicas tradicionales de gobierno. Existen hoy diversidad de temas que no competen solamente a la órbita nacional de las políticas públicas sino que estos dependen del direccionamiento, intereses y el control de organismos internacionales, de la negociaciones de los Estados y de presiones políticas del orden mundial. Algunos asuntos como los debates sobre desarrollo, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, el consumo de estupefacientes o mejor la lucha contra las drogas y el narcotráfico, la integración de los inmigrantes, la erradicación de la violencia, la búsqueda de la paz, son solo alguno de ellos. Este “proceso de integración creciente de las sociedades y las economías no sólo en términos de bienes, servicios y flujos financieros, sino también de ideas, normas, información y personas” (Pratts, 2005, p. 19) hacen parte de un entramado mundial que superan el resorte de las regulaciones, soberanías y autonomías nacionales.

La globalización ha traído consigo avances significativos además en las tecnologías, lo que ha permitido un acceso directo de la ciudadanía al conocimiento y la información que generan mayores posibilidades de interacción y participación, relacionamiento y comunicación a través de redes que multiplican transformaciones y movilizaciones de todo orden. Lo que permite en la gestión pública, por su parte, mejorar la eficiencia de las administraciones, generar espacios para la transparencia, ampliar y profundizar el conocimiento técnico, desarrollar estrategias para la rendición de cuentas y aprovechar las experiencias de otras latitudes para impulsar reformas de acuerdo con los sistemas políticos, intereses partidistas, empresariales y ciudadanos imperantes en cada Estado. No obstante, a pesar del cambio de roles, responsabilidades, regulaciones y funciones de los Estados, Pratts (2005) señala que los gobiernos siguen siendo actores claves de la cohesión social y se han convertido en constructores de consensos y negociación en la arena política nacional e internacional.

2.4. Gobernanza, Estado y políticas públicas

Existen diferentes análisis del papel del Estado en la gobernanza. Los autores anglosajones Peters y Pierre (1980 y 2000), tomados por Cerrillo (2005), consideran que el Estado es un actor relevante y tiene un papel preponderante en la dirección, en su condición de centro del poder político. Carmona (2004), igualmente, considera que en la gobernanza la centralidad la tiene el Estado. Hay otros autores que analizan la pérdida del rol protagónico del Estado como es el caso de Rhodes (1996), Kooiman (2004) y Le Galés (1998), que consideran al Estado como un actor más dentro del proceso político. Por otra parte, la autora Renate Mayntz (2005), socióloga alemana, frente a este punto señala que “Allí donde los actores estatales participan en las redes de políticas públicas, disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado, y controlan instrumentos de intervención crucial, incluso en situaciones en las que la toma de decisiones ha sido transferida a instituciones de autogobierno social” (p. 88 y 89). De esta manera establece como el Estado se reserva el derecho a la ratificación legal y la autorregulación de la sociedad, pero bajo principios u ordenadores diferentes “a la sombra de la jerarquía” (p. 89) para conservar en la gobernanza un papel estratégico.

Ahora bien, este nuevo papel del Estado en el replanteamiento de la acción política desde los diferentes niveles a través de la gobernanza, lleva a la pregunta de la legitimidad del sistema democrático dentro de sus limitaciones y posibilidades que se dan en la realidad política de los Estados. El español Cerillo (2005), quien es compilador del libro *Gobernanza Hoy*, señala que las relaciones entre la gobernanza y la democracia deben ser complementarias, lo que implica, según él, que los principios democráticos inspiren los valores y las normas de la gobernanza y que ésta permita potenciar los valores democráticos, especialmente los de participación y transparencia a través de la rendición de cuentas (p. 18).

Como lo reitera ampliamente Pratts (2005), la globalización también transforma las prácticas de la política democrática de los Estados en la medida que hay una

mayor conciencia de los límites del saber y se considera que las decisiones públicas no solamente requieren legitimarse técnicamente, sino que requieren la construcción de consensos. Los partidos políticos están circunscritos al proceso electoral y se les está demandando una mayor conexión con las organizaciones sociales y con los contextos actuales; existe un importante desinterés político de la ciudadanía; hay un ensanchamiento del poder de los medios de comunicación todo lo cual exige de la gestión pública mayores capacidades de liderazgo, trabajo en equipo, comunicación, concertación y gestión para resolver los conflictos entre los diferentes actores de los diversos niveles del gobierno (p. 147).

2.5. Gobierno local y políticas públicas

El texto de Jolly (2002), *Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas*, considera el territorio como un lugar de construcción política. Señala que es el “nivel de organización de la mediación local” que sirve para solucionar los problemas de la vida cotidiana, dada su proximidad con las comunidades. A partir de lo anterior y bajo el enfoque de las políticas públicas, Jolly re-conceptualiza la administración de lo público. Señala como en lo local confluyen la identificación, la elaboración e implementación de las políticas públicas (*policies*), como también el juego político (*politics*). De esta manera se establece una relación estrecha entre las políticas públicas locales y el proceso político local (pp. 1-7).

Está resurgiendo la importancia de los territorios a través de nuevas exigencias ciudadanas y se están demandando a los gobiernos locales mayor innovación y flexibilidad. Carmona (2004) establece que el territorio es también el lugar de construcción social y política, y agrega, que es una instancia organizadora del desarrollo en el cual una diversidad de actores públicos, privados, institucionales y sociales desarrollan su acción colectiva. Ese desarrollo lo basa en las potencialidades del territorio, sus recursos y capacidades como resultado de un proceso entre los actores y la multiplicidad de acciones en el entorno. Este enfoque de desarrollo local lo vincula al proceso político de la gobernanza, en el

cual el actor estatal promueve articulaciones más cooperativas y participativas, en las que fluyen múltiples intereses locales y despliega capacidades de negociación para la toma de decisiones, “cuyo resultado en términos de desarrollo dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores de modo de favorecer una transformación efectiva del contexto socioeconómico e institucional” (pp. 1-8).

La gobernanza en el desarrollo local es también analizada por otros autores. Britto (2002) concluye que el ámbito local es donde se construyen los espacios para la concertación ciudadana entre los diferentes sectores sociales, económicos y políticos, el cual integra su cultura. Por su parte, Aguilar (2010) frente a la pregunta de cómo se conjuga la gobernanza en el nivel local y las políticas públicas, establece que la política pública “representa el punto donde se plasma y es visible la gobernanza” y es precisamente en este campo en el que con mayor “frecuencia y visibilidad” los gobiernos ponen en evidencia las limitaciones institucionales, políticas, técnicas y directivas. Este autor señala que para la identificación, análisis, deliberación y decisión alrededor de problemas objeto de políticas públicas, están implicados los diferentes niveles de gobierno. En este aspecto Aguilar dice que es allí donde la estructura institucional, política, técnica y administrativa, los procesos, procedimientos, las competencias y responsabilidades de los poderes públicos interactúan para lograr los resultados (pp. 50-51).

Jolly (2002), siguiendo a Jobert (1997), señala que “se trata de mirar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios” (p. 174), y está de acuerdo en que las políticas públicas son “la construcción y la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social” (p. 7), con lo cual hace el vínculo entre la descentralización como proyecto político y las políticas públicas generadas por la misma descentralización. Identifica, que en la mega política de descentralización en Colombia operan dos lógicas, una sectorial (reglamenta el territorio) y otra

territorial (gobiernan los territorios) y lo anterior es posible, con lo cual fundamenta su hipótesis, en la medida que hay políticas públicas que combinan centralismo y descentralización (p. 8), como lo veremos en este estudio. Así Jolly concluye, que el proceso descentralización colombiano es un proceso híbrido entre dos posiciones extremas, un “modelo económico” donde el objetivo principal de los gobiernos locales es la eficacia en la prestación de los servicios públicos y un “modelo político” cuyo propósito es “ser el vocero de los intereses comunes de la comunidad para la elaboración de políticas públicas y privilegiar la democracia participativa” (p. 8). Y sobre gobernancia (como Jolly denomina a la gobernanza), la define como la manera o el modo de gobernar “en el cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) ya no pasa por la acción de una élite político administrativa relativamente homogénea y centralizada (...) sino por la puesta en marcha de coordinación multiniveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio de sentido común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones” (p. 12).

2.6. Elementos de la gobernanza

Para la presente investigación y de acuerdo con el análisis teórico realizado, identifiqué los siguientes elementos de la gobernanza para el análisis de la formulación e implementación de la PIA (PIA), los cuales se revisarán en el contexto de los estudios de caso de los municipios de Aquitania y Sogamoso del departamento de Boyacá, Colombia. Con ello, no pretendo establecer una estructura general de la gobernanza⁷ sino que se constituyen en elementos, tomados de diferentes autores, que permiten abordar y conocer componentes concretos para el análisis de la gobernanza. No obstante, considero que los

⁷ Según Aguilar (2010), el concepto de metagobernanza ha sido utilizado por autores angloamericanos para identificar el estudio de la estructura de la gobernanza (p. 44). Meuleman (2008), por su parte, con base en Jessob (1997), señala que la metagobernanza es el análisis de los estilos de gobernanza, que identifica como: jerárquico, de mercado y de redes, los cuales permiten una perspectiva más amplia que ayuda a solucionar los errores tradicionales de cada uno de los estilos de gobernanza por “encima” de la discusión entre la racionalidad y el caos.

mismos elementos podrían ser útiles para el análisis de la gobernanza en cualquier otra política. Estos elementos son:

1. Proceso de dirección y liderazgo: se trata de un proceso político y social que permite definir la dirección de la sociedad a través de la cual se realizan objetivos colectivos, se definen las acciones para conseguirlos y se establece la forma de coordinar y organizar dichas acciones. La interacción de múltiples actores gubernamentales, privados, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía, se presenta mediante instancias y espacios de decisión para facilitar la cooperación, complementación y coordinación, no obstante el peso e influencia tanto de la sociedad como del gobierno es cambiante. “Se resalta el proceso por encima del actor y el proceso social por encima del actor gubernamental” (Aguilar 2010, pp. 37). Del mismo, resulta importante, las habilidades de los gobernantes para fortalecer los procesos con las comunidades, identificar las necesidades, leer el contexto social y económico, orientar la gestión con políticas pertinentes, movilizar recursos y negociar las condiciones de desarrollo con otros niveles de gobierno. (Brito, 2002, p. 263)
2. Interacción de actores, espacios de decisión y estructura multinivel: esta determina qué tipo de actores, nivel en que se coordina, relaciones entre los diferentes niveles, patrones de interacción entre los actores estratégicos y, ante todo, espacios de decisión, en contextos específicos que permita transformar las necesidades en políticas (Pratts 2003, p. 445) y la calidad de la interacción (2005, p. 130). Esta interacción humana está guiada por un sistema de creencias basadas en percepciones de los actores bajo las cuales se adoptan decisiones con el propósito de reducir la incertidumbre de las organizaciones políticas, sociales y económicas (Roth, 2008).
3. Diseño y estructura institucional: la interacción entre los actores estratégicos se da de acuerdo con la arquitectura o configuración institucional existente, es decir, la institucionalidad afecta el carácter de las políticas públicas y a su vez estas establecen reglas de juego o marcos institucionales que regularán la toma de otras decisiones colectivas. En este elemento las relaciones de

poder se derivan del sistema político, el sistema electoral, la forma de gobierno ya sea dividido o unificado, las condiciones socioeconómicas y la ideología que afecta el sesgo de la política y la clase de política que se pretende implementar (Pratts 2003, p. 245 y 253).

“Las instituciones políticas son, en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico” (p. 246). Esta amplia visión de las instituciones políticas que considera no solo las instituciones del gobierno (reglas de elección, legislativo, ejecutivo y partidos políticos) sino que también hay entramados institucionales que están dentro de ese marco que afectan las políticas públicas y en consecuencia influyen esa forma esencial a través de la cual “el gobierno satisface sus necesidades”.

4. Capacidad técnica de los niveles de gobierno: también llamada por Aguilar (2010) la dimensión técnico gerencial de la gobernanza que representa “el conjunto de las condiciones técnicas, operativas y gerenciales que hacen que la actividad directiva que produce las preferencias sociales, sea eficaz...” (pie de página 11, p. 38) en la formulación e implementación de la política pública. Allí mismo se establecen reglas del juego para la interacción en la orientación de la vida social y se siguen las normas legales y técnicas que rige el comportamiento directivo (p. 44). En este proceso la toma de decisiones se fundamenta “...en información, conocimiento experto, saber tecnológico y competencias gerenciales específicas,... con la estimación y asignación de los recursos,... con la determinación de los compromisos,... con la distribución de la autoridad y del trabajo, con las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades, productos y resultados” (p. 39).

Para la “territorialización”⁸ y municipalización de la política pública que se traduce en la formulación e implementación de la política, esta capacidad

⁸ El término territorialización es utilizado por Torrado (2009), tomando a Restrepo y Cárdenas (2004), quienes expresan que es imposible hacer políticas públicas uniformes en contextos institucionales y económicos tan diversos y diferentes como son los municipios y departamentos de nuestro país. Torrado se pregunta si realmente los gobiernos municipales están preparados

técnica está referida no solo a la identificación de los problemas públicos, la concreción de objetivos, la toma de decisiones y la puesta en marcha de acciones colectivas para su cumplimiento, sino también a los actores participantes e instancias e instrumentos que se adopten para su desarrollo.

5. Rendición de cuentas (*accountability*):

Hernández (2013) señala que la rendición de cuentas es el “conjunto de modalidades de control, contrapeso y supervisión que los gobernantes, funcionarios y agentes privados utilizan en la gestión de recursos públicos. Dicho control que puede ser ejercido por actores sociales, organismos gubernamentales, espacios transversales y agentes internacionales con el fin de mejorar el desempeño y los resultados de los gobiernos y garantizar a todos los ciudadanos el cumplimiento de sus derechos” (p. 5). , establece cómo la rendición de cuentas se constituye, desde la perspectiva relacional, en la forma de encuentro y articulación de múltiples actores, en tanto se relacionan quienes tienen la obligación con quienes tienen el derecho a exigir las cuentas.

La información, comunicación y la transparencia en el manejo de la gestión y de los recursos públicos en los diferentes niveles de gobierno, son un elemento sustancial de la gobernanza, apoyados hoy por las tecnologías de la información, a través de la cual se construye confianza con la comunidad que representa, se conoce el uso del patrimonio colectivo, permite hacer balance y ajuste, aporta ideas que pueden contribuir en la gestión y fortalece los principios democráticos de transparencia y participación (Jolly, 2002, p. 18). Esto permite una mayor eficiencia pública y definición de responsabilidades que le corresponden a la ciudadanía en su conjunto, especialmente relacionadas con el control social que busca mejorar el proceso de toma de decisiones (Britto 2002, p. 265).

para el cumplimiento de sus funciones y sí cuentan con la capacidad técnica y voluntad política necesaria para avanzar con la garantía de derechos de los niños y niñas de la primera infancia (p. 39). Señala como una utopía la necesidad de contar con gobiernos locales sólidos, efectivos y responsables; con autonomía del orden central y con recursos de inversión suficientes (p. 49).

CAPÍTULO 3. – CONTEXTO MUNICIPAL Y TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLITICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

El instrumento específico de derechos humanos de mayor importancia a nivel internacional que busca la protección integral de los niños y exige de los Estados, las instituciones tanto públicas como privadas, las instancias administrativas, legislativas y los tribunales actuar bajo el principio del interés superior del niño, es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989. Esta Convención introduce cambios sustanciales en el marco conceptual previamente existente y transita del paradigma de la “situación irregular”⁹ al de “protección integral”, que reconoce a los niños, niñas y adolescentes desde su dignidad humana como sujetos plenos de derechos. Del mismo modo, la Convención reconoce expresamente las difíciles condiciones en que viven los niños en muchos países del mundo, quienes requieren especial atención y cuidado, condiciones propicias para su armónico desarrollo y bienestar y, la efectividad de los derechos reconocidos por parte de los Estados.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño fue aprobada por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas y fue fruto de un proceso de movilización y preparación por más de 10 años. Esta es considerada por García (1998) como la Carta Magna de derechos humanos de la infancia y la adolescencia, y es tomada como la base jurídica para la refundación de una nueva ciudadanía cuyo sujeto de derechos son los niños y niñas en su plenitud, superando el concepto de “menores”, término que con el que se denominaba la incapacidad política de la infancia y la adolescencia en el enfoque de la situación irregular (pp. 9 y 25).

⁹ El paradigma de situación irregular surge de las primeras legislaciones sobre menores en 1920, que reconoce la existencia de problemáticas sociales de los niños abandonados, pobres, con conductas desviadas, quienes debían ser internados en instituciones. Con esto se buscaba proteger a los “menores” entendidos como dependientes de los padres o del Estado, lo que significa una minusvalía e incapacidad del niño por ser considerado un objeto ya de explotación, violencia, abandono y pobreza; en consecuencia no son personas independientes y autónomas. Bajo éste enfoque solo se desarrollan acciones para atender los problemas que los afecta (Linares y Quijano s.f., pp. 4 y 5).

América Latina ha sido pionera no solo en el proceso de ratificación de este tratado sino también en la conversión de ésta en leyes nacionales, mediante la aprobación en los respectivos parlamentos, después de siete décadas de derechos de “menores”, bajo el paradigma hegemónico de la situación irregular (García, 1998). Igualmente, destaca el papel determinante que asumió Brasil en la tradición socio-jurídica de la región, en la medida en que desarrolló un proceso que permitió *“redescubrir que el carácter estructuralmente normativo del ser social es un recurso de poder, porque la capacidad de producir normas es una competencia social difusa y no solamente una prerrogativa de los parlamentos”* (palabras de Pietro Barcellona, citado en García 1998, p. 10). Al ser aprobado el Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil en 1990, este tuvo una posterior repercusión en la región, producto de un importante “intercambio e integración” en el campo social de los grupos o movimientos de lucha por los derechos humanos de la infancia, quienes conectaron los problemas de la infancia con los problemas de la democracia, dado que con éste coincidía la terminación de un cuarto de siglo de autoritarismo militar. “En América Latina, el complejo, difícil y contradictorio retorno a la democracia coincide con el surgimiento y difusión de la Convención” (García 1998, p. 13). El reconocimiento de la participación de la sociedad civil en la construcción de esta política pública, abre así las puertas a la gobernanza en este campo en América Latina¹⁰.

Con el contexto de América Latina¹¹, el Estado colombiano desarrolló también una legislación y unas políticas públicas que se pueden considerar robustas para

¹⁰ García (1998) establece que en el contexto latinoamericano jugó un papel muy importante el contenido del Art. 204 de la Constitución de Brasil de 1988, que al tenor dice: “Las acciones gubernamentales en el área de la asistencia social serán realizadas con recursos del presupuesto de seguridad social... II. Participación de la población, por medio de organizaciones representativas, en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles.” Con lo cual García ratifica que “legitimando la articulación de esfuerzos coordinados entre gobierno y sociedad civil, colocaba las bases explícitamente jurídicas para la reformulación de una política pública, ya no más entendida como mero sinónimo de política gubernamental, sino como el resultado de una articulación entre gobierno y sociedad civil” (p. 11).

¹¹ En América Latina se establecen dos etapas de reformas jurídicas en lo relacionado con el derecho de la infancia. La primera de 1919 a 1939 que se incluye el derecho de los menores y una institucionalidad que lo desarrolla, denominada “justicia de menores” y, una segunda, de 1990 hasta nuestros días. El tiempo de 1940 a 1990 son considerados poco trascendentes.

la garantía de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes (NNA), y ha incorporado en el orden jurídico instrumentos internacionales de protección de los NNA¹², los cuales se constituyen para los Estados que los han ratificado, en preceptos de obligatorio e inaplazable cumplimiento y hacen parte del denominado “bloque de constitucionalidad”, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 93 de la Constitución Política de 1991¹³.

La Constitución Política de Colombia de 1991, adoptó la organización sociopolítica de la nación a partir de la concepción del Estado social de derecho, el que se encuentra fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, y cuyo fin último es la realización de los derechos humanos de todos los habitantes que ocupan el territorio nacional. Con este marco eleva a canon constitucional los derechos fundamentales de los niños y las niñas, al establecer en el artículo 44:

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

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”

¹² Convención de los Derechos del Niño de 1989, aprobada por Ley 12 de 1991; Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados de 2002; Convenio 138 OIT de 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo; Convenio 182 de 1999 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil; Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, firmado por Colombia el 5 de julio de 2002; Lineamientos programáticos para la educación de la primera infancia de la OEA en 2007; y, Objetivos de Desarrollo del Milenio 2008, entre otros.

¹³ El artículo 93 de la CP señala que “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

Y, el artículo 45, señala:

“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”

De acuerdo con estos preceptos constitucionales, quince años después se produce la Ley 1098 de 2006 sancionada el 20 de agosto del mismo año, conocida como el Código de Infancia y Adolescencia, la cual integra en el orden normativo interno dichos mandatos para la garantía efectiva de los Derechos del Niño.

Vale la pena explicitar el proceso y la movilización que se desarrolló desde el 2002 por parte de las entidades del gobierno, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, Ministerio Público y el Sistema de Naciones Unidas, con el objetivo de consolidar un proyecto de ley en el país que actualizó el Código del Menor de 1989 y la legislación de niñez de acuerdo con los nuevos paradigmas de la Convención, los tratados de derechos humanos y la Constitución Política de 1991. La Alianza por la Niñez Colombiana, entidad que lideró este proceso, logró la integración de diferentes actores tanto de las organizaciones gubernamentales y estatales, como de la sociedad civil nacional e internacional, y estableció un trabajo colectivo permanente en conjunto con legisladores, lo que permitió profundizar en el estudio de la niñez, la infancia y la adolescencia colombiana bajo el principio de la protección integral. El resultado de este proceso, constituido como una ventana de oportunidad en la formulación de la política pública (Kingdon, 1995), se concretó en la presentación del proyecto de ley 032 al Congreso de la República en el 2004, el cual fue retirado y, posteriormente, gracias a la movilización social e institucional, en la presentación del nuevo proyecto 085 en el 2005.

Del mismo modo Colombia cuenta con una sólida formulación de política con planes nacionales, programas y proyectos en diferentes problemáticas públicas

de la infancia y adolescencia, así: Política Pública de la Primera Infancia¹⁴, Plan Nacional de Alimentación y Nutrición¹⁵, política de prevención del trabajo Infantil¹⁶; política de atención al adolescente en conflicto con la ley penal¹⁷ o también llamado Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA); política de prevención al reclutamiento¹⁸; estrategia de prevención del embarazo adolescente, entre otros.

Esta normatividad que está debidamente incorporada en las políticas públicas de infancia y adolescencia, demanda y reta el quehacer político de la gobernanza de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales para cumplir con la *“.... protección igualitaria de los derechos de los niños y las niñas, atendiendo a sus particularidades, lo que lleva a que deban desarrollarse estrategias de*

¹⁴ Conpes Social 109 de 2007: por medio del cual se aprueba la política pública Nacional de Primera Infancia *“Colombia por la Primera Infancia”*; Conpes 115 de 2007 mediante el cual distribuye los recursos del Sistema General de Presupuesto provenientes del crecimiento real de la economía al 4% de la vigencia de 2006. La Ley 12 de 2009 que reglamenta la atención integral de los niños y niñas de la primera infancia. El Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019 *“Niñas, niños y adolescentes felices y con igualdad de oportunidades”*, el cual consagra las acciones y la responsabilidad del poder ejecutivo y de los otros poderes del Estado. Decreto 4875 de 2011: por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Primera Infancia que tiene como objetivo lograr la cobertura universal de los niños y niñas entre cero y cinco años que propone la Estrategia de “Cero a Siempre” coordinada por la Alta Consejería para Programas Especiales.

¹⁵ Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAM) 1996-2005; Conpes 113 de 2008 *“Política Nacional de Seguridad Alimentaria”* y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN).

¹⁶ *“Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y proteger al joven trabajador, 2008 – 2015”* que tiene como propósito sacar de las peores formas de trabajo infantil a los niños, niñas y adolescentes y llevarlos al servicio educativo y al resto de espacios de desarrollo, y acercar a sus familias la oferta de servicios sociales. Plan Nacional contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes ESCNNA 2006-2011. Hacia la construcción de planes departamentales de prevención, desestimulo y erradicación del trabajo infantil en sus peores formas y protección del trabajo juvenil, 2005. Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17 años, 2000-2002. Ley 1336 de 2009 por medio de la cual se adiciona y robustece la ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con NNA.

¹⁷ Conpes 3629 de 2009 mediante el cual se adopta la política pública para fortalecer la oferta de atención del SRPA y la prevalencia, protección integral y restablecimientos de derechos de los adolescentes, bajo los principios de corresponsabilidad, perspectiva de género y étnica en el interés superior del Niño.

¹⁸ Conpes 3673 de julio de 2010, por medio del cual se adopta la política de prevención del reclutamiento y utilización de los niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados, bajo el enfoque de protección integral. Decreto 4690 de 2007, entre otros.

protección y compensación para aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos” (Duran 2007, p. 41). Dicha protección debe superar además, las acciones y la gestión desde lo sectorial para transitar a la protección integral como lo establece el Código de Infancia y Adolescencia y la misma Convención Internacional de los Derechos del Niño. Del mismo modo, tanto la descentralización como la transferencia de competencias, deben contar con permanentes mecanismos de acompañamiento para garantizar que en todas las regiones, sin discriminación alguna, se ejerza por parte de los niños y niñas el goce de sus derechos.

3.1. Gobernanza multinivel de la política pública de infancia y adolescencia

La Ley 1098 de 2006 en su artículo 204 establece la responsabilidad indelegable en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los niveles nacional, departamental, distrital y municipales, en el presidente, los gobernadores y los alcaldes, a quienes se les exige además la realización de rendición de cuentas al respecto. Es decir, que le corresponde a los gobernantes de cada nivel, responder por la garantía y cumplimiento de los derechos de los NNA ubicados en los territorios que gobiernan, al igual que la prevención de la amenaza y vulneración de sus derechos, y el inmediato restablecimiento de los mismos en caso de presentarse afectación, todo lo cual se da en desarrollo del principio del interés superior y del enfoque de la protección integral (Art. 7). Del mismo modo, se señala que cada nivel territorial *“...deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.”* (Art. 204, inciso 2).

Del mismo modo, se estableció el Consejo Nacional de Política Social como la instancia responsable de diseñar la política pública y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los NNA, asegurar su protección y el

restablecimiento de sus derechos en el territorio nacional (art. 206). En los niveles departamentales y municipales deben sesionar los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social, como instancias técnicas, convocantes y representativos de todos los sectores y actores, redes sociales y sociedad civil, los cuales tienen la responsabilidad de aglutinar y articular los diferentes espacios de trabajo conjunto que se adelanten en el municipio o departamento, para la protección integral de los niños y niñas en su condición de sujetos plenos de derechos.

Con este marco de política pública los gobernantes de los distintos niveles deben incorporar y concretar en los Planes de Desarrollo tanto en el orden nacional, departamental como municipal, la puesta en marcha de programas, proyectos y acciones que se soportan en los principios de protección integral (art. 7), interés superior de la niñez (art. 8) y prevalencia de sus derechos (art. 9 de la Ley 1098 de 2006).

Es importante anotar que la legislación nacional prevé como ente articulador de las entidades responsables de la política de infancia y adolescencia de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, al Sistema Nacional de Bienestar Familiar¹⁹, cuyo ente rector es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (artículo 205 de la Ley 1098 de 2006). Sin embargo, solo recientemente (mayo de 2013) se acaba de publicar el Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Familia (SNBF)²⁰, el cual tiene como objetivo *“...ordenar las condiciones y mecanismos de interacción entre los agentes y las instancias de coordinación y articulación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, así como identificar las responsabilidades de sus agentes frente a la*

¹⁹ El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) fue creado por la ley 7 de 1979. Posteriormente, mediante el Decreto 1137 de 1999 se contempló la organización en el ámbito territorial de los Consejos de Política Social en todos los municipios y departamentos del país.

²⁰ Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Familia <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Beneficiarios/SNBF1/Documentos/SNBF/Manual%20operativo%20del%20SNBF%20Versi%C3%B3n%201.0.pdf> (consultado el 6 de octubre de 2013)

protección integral de niñas, niños y adolescentes y al fortalecimiento familiar” (Manual Operativo del SNBF, p. 8).

Veamos la estructura multinivel de interacción de la política de infancia y adolescencia, con los diversos espacios de deliberación para el diseño y construcción de la política pública en cada uno de los niveles y con los actores estratégicos con específicas responsabilidades respecto de la política pública en comento.

Tabla 1. Gobernanza multinivel de la Política Pública de Infancia y Adolescencia

Nivel	Instancia	Espacios de decisión	Actor responsable (indelegable)	Otros actores
Nacional	Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) Rectoría del SNBF a cargo del ICBF	Consejo Nacional de Política Social ²¹ Secretaría técnica del ICBF Comité Ejecutivo (instancia de operación)	Presidente	Funcionarios fundamentales en la protección integral de los NNA (ver detalle de actores a continuación)
Departamental	Centro Zonal del ICBF	Consejo Departamental de Política Social ²²	Gobernador	Ver relación a continuación
Municipal	Centro Zonal del ICBF	Consejo Municipal de Política Social	Alcalde	Ver relación de actores a continuación

Actores de la gobernanza multinivel

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar²³ en el reciente decreto de reorganización se definió en el artículo 2º como:

²¹ De acuerdo con el art. 206 de la Ley 1098 de 2006, el Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la PIA, movilizar y apropiar recursos presupuestales y dar las líneas de acción para todo el país en la garantía de los derechos de los NNA bajo el principio rector de la protección integral.

²² Los Consejos departamentales y municipales de política social de acuerdo con el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006 tienen la responsabilidad de adoptar la PIA en los niveles respectivos y articular las entidades nacionales y las territoriales. Se encuentran integrados por las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público y “...deberán tener participación de las sociedad civil organizada” (art. 207). Estos Consejos fueron creados por el decreto 1137 de 1999 y mediante el artículo 207 que se comenta fue elevada a estatus legal.

“el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre éstos para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal.”

Los actores o agentes que hoy componen el SNBF en el **nivel nacional** se definen en el art. 7 del Decreto 936 de 2013, y están compuestos por cuatro tipos de entidades: las del Estado central (Presidencia, ministerios y departamentos administrativos, entidades de la Rama judicial, etc.); las entidades que por sus competencias aportan al funcionamiento y objetivos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, Dane, Colciencias, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, etc.); las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que adelanten líneas de acción en infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar; y, las demás entidades o instituciones, públicas o privadas, que contribuyan en garantizar la prestación del servicio público de bienestar familiar.

En el **nivel departamental** están los gobernadores en representación del territorio departamental, las direcciones regionales del ICBF, las defensorías de familia, las entidades del orden nacional o departamental, descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias en los departamentos asociadas a la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar, las entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que ejerzan actividades inherentes a dicho sistema en el ámbito de un departamento y las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

Y en el **nivel municipal**, los alcaldes de los municipios o distritos, los Centros Zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar presentes en su jurisdicción, las Defensorías de Familia, las Comisarías de Familia, las Inspecciones de Policía, en municipios donde no haya Defensoría de Familia o

²³ El SNBF fue creado por la Ley 7 de 1979 y los Decretos 2388 de 1979 y 1137 de 1999 los cuales establecen que le corresponde vincular y coordinar a las personas, las entidades públicas y privadas que contribuyan en la garantía ya indirecta o indirecta de la prestación del servicio de bienestar familiar.

comisaría de Familia, las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias en los municipios asociadas a la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar y aquellas entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que ejerzan actividades inherentes a dicho sistema en el ámbito de un distrito ó municipio y las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que desarrollen líneas de acción en infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar.

Todos estos actores están dentro del “marco de la necesaria articulación y coordinación” contemplada como objetivo del SNBF en el artículo 5° del decreto 936 de 2013²⁴.

De estos objetivos del SNBF resalto el énfasis que existe en la articulación, coordinación y respuesta oportuna de manera corresponsable entre el Estado, la sociedad y la familia en la garantía de los derechos bajo el principio de protección integral de NNA, en desarrollo de la Convención de los Derechos del Niño, el artículo 44 y 45 de la Constitución Política, de la finalidad y objetivos que se buscan en la ley 1098 de 2006, y desde la misma Ley 7 de 1979 que le dio origen al SNBF la cual estableció como fines:

“Vincular el mayor número de personas y coordinar las entidades estatales competentes en el manejo de los problemas de la familia y del menor, al propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad” (artículo 13, numeral c.)

²⁴ 1) “Lograr la protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y promover el fortalecimiento familiar a través de una respuesta articulada y oportuna del Estado bajo el principio de corresponsabilidad con la familia y la sociedad. 2) Promover la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas de primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional y territorial con enfoque diferencial. 3) Lograr que la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar sean una prioridad social, política, técnica y financiera en el ámbito nacional y territorial. 4) Mejorar el ejercicio de la participación y movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar en los niveles nacional y territorial. 5) Evaluar y hacer seguimiento del estado de realización de derechos de los niños, niñas y adolescentes.”

Partiendo del origen normativo del SNBF que se proponía una amplia participación y coordinación alrededor de mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas, menores en ese entonces, de promover la integración y garantizar los derechos de la niñez. Por otra parte, es fundamental tener en cuenta que se han diseñado instrumentos para la formulación de la política de infancia y adolescencia, como: “Lineamientos de política pública para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en el departamento y el municipio” elaborado por Vicepresidencia de la República, DNP, los Ministerio de Educación, de Protección Social, el DAPS y el ICBF, así como el documento de “Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales” elaborado por las mismas entidades; así también, la Directiva 001 de 2012 de la Procuraduría General de la Nación²⁵.

Por su pertinencia en este aparte, el estudio que ha producido la Procuraduría General de la Nación (2011) sobre “*La garantía y la protección de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo de los departamentos y los municipios de Colombia, 2008 -2011*” en el marco de la Estrategia Hechos y Derechos, ha realizado un análisis con enfoque de derechos, poblacional y territorial, en 1.098 municipios (96% del territorio nacional), cuyo objetivo fue “establecer el grado de inclusión de los temas de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo de los departamentos y municipios de Colombia, en el año 2008” (p. 2).

Una de las condiciones sociales que destaca el estudio y que es fuente de mayor pobreza e inequidad está relacionada con el “desbalance en el desarrollo de los servicios entre las áreas urbanas y rurales” (p. 3), donde terminan siendo los niños y las niñas los más afectados. Del mismo modo, destaca como la atención sectorial sigue siendo asimétrica, lo que fragmenta los esfuerzos, dispersa las competencias y los recursos, además de que aleja a los diferentes actores

²⁵ “Mediante la cual insta a las autoridades regionales para que elaboren diagnósticos de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio en los primeros cuatro meses de su mandato con el fin de establecer los problemáticas prioritarias que deberán atender y determinar las estrategias que van a implementar”.

oficiales, entre ellos mismos y éstos con los actores sociales que podrían contribuir en la solución de los problemas que directamente afectan a la niñez. El estudio de evaluación del 2011 da cuenta, respecto del mismo análisis realizado en el 2004, que existe un mejoramiento en la inclusión en los diagnósticos de los planes de desarrollo, de variables relacionadas con la primera infancia como mortalidad materna, mortalidad infantil, desnutrición, inmunizaciones, lactancia materna, atención prenatal y registro civil. No obstante, especifica que “la calidad de la inclusión puede mejorarse” en la medida que exista una mayor coherencia entre el diagnóstico, los programas y los presupuestos.

Dentro del ejercicio de evaluación que se realiza, identifican como la mayor debilidad del proceso de planeación territorial, el relacionado con el diagnóstico situacional que impacta la infancia, para lo cual recomienda un mayor acompañamiento técnico del departamento en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo, dadas las diferencias internas de inclusión entre municipios de un mismo departamento. También llama la atención sobre la inclusión de postulados generales en los cuales no se precisa ni la población, ni el contenido, principalmente en el derecho a la educación.

El documento del 2011 pone en evidencia las distancias tan marcadas de inclusión de los temas de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo y en la garantía de los derechos de la primera infancia, en la medida que en que se presentan grandes diferencias regionales y casos extremos como el 90% de inclusión en Cundinamarca frente a un 14% en Guainía. La inclusión del tema de infancia y adolescencia en Boyacá se encuentra en un 67% (PGR 2011, p. 27).

3.2. Descentralización

La descentralización, como proceso que se impulsa en varios países de América Latina en la década de los 80s, buscó a través de la organización territorial, administrativo y política, la provisión de bienes públicos, enfrentar problemas de desequilibrio fiscal, focalizar políticas sociales y crear nuevos espacios de participación ciudadana; su aspecto central radicó en el traslado de los recursos como fuente principal de ingresos de los territorios para generar mayor equidad.

La descentralización, implica en consecuencia, la asignación de competencias y funciones a gobiernos locales y regionales en su doble condición de unidades autónomas y agentes del gobierno central, en cuyas actuaciones y decisiones se reflejan estos dos niveles, los que Finot (2005) clasifica como descentralización política la primera y operativa la segunda (pp. 30-31). Los estudios sobre descentralización en América Latina se han clasificado en cinco enfoques teóricos así: el enfoque económico, sociológico, politológico, de la nueva gestión pública y el enfoque de los organismos internacionales (Montesinos, 2005).

De acuerdo con Maldonado (2010), el modelo de descentralización que opera en Colombia desde hace veinte años no ha alcanzado los objetivos y resultados que se esperaban. Lo anterior se debe a problemas originados en la deficiente gestión de las administraciones de los entes territoriales, a las prácticas del clientelismo y corrupción, a la captura de la organización pública por actores al margen de la ley, a manejos ineficientes de las regalías, a precarios sistemas de información, a la falta de instrumentos de control y seguimiento por parte del Estado, sumado a la ausencia de control social²⁶.

De acuerdo con Montesinos (2005) los objetivos que busca la descentralización en Colombia, se corresponden con el enfoque sociológico. No obstante, señala que la principal dificultad en este enfoque ha sido promover procesos de descentralización sin que coincidan los objetivos propuestos con las capacidades humanas, técnicas y administrativas de los gobiernos locales. Recientemente se ha venido realizando estudios e investigaciones en los cuales, desde diferentes ángulos, se profundiza el análisis de la situación de los municipios en Colombia, los graves problemas en su capacidad de funcionamiento (Cifras y Conceptos,

²⁶ Maldonado (2010) precisa como, a pesar que los entes territoriales, departamentos y municipios con autoridad política, competencias y recursos, reciben cerca del 40% de los ingresos corrientes de la nación y ejecutan el 64% de la inversión total del país, se han quedado cortos en el cumplimiento de los objetivos de la descentralización que son: a) Mejorar el acceso de la población a los servicios sociales, públicos y a infraestructura, principalmente salud, educación, agua potable y saneamiento básico; b) La focalización en la asignación de los recursos a la población más pobre; c) La disminución de la desigualdad territorial; d) La promoción de procesos productivos para mejorar los ingresos y el empleo de la población y e) El mejoramiento de la democracia participativa y representativa (p. 2-3).

2012), debilidad institucional de los municipios (García Villegas, 2012), como también el papel que representan las élites políticas locales y regionales que han capturado las instituciones del Estado y que asumen un papel autoritario como mediadores con el nivel nacional para conservar el poder y manejar las administraciones públicas locales (Ávila, 2012).

Ávila (2012) sostiene que la política de descentralización no trajo ni desarrollo ni democratización a los entes territoriales y locales, por el contrario, señala que se generaron múltiples centros de poder local y regional, se crearon cargos administrativos que fueron copados por grupos de control político en ascenso y los cuantiosos recursos financieros que llegaron con la descentralización fiscal, fueron objeto de botines de los grupos armados ilegales y las élites locales (pp. 5-6). A su vez, Restrepo y Moscoso (2012) analizan la precariedad de la institucionalidad económica o fragilidad institucional local, que genera una débil gobernanza de los municipios, lo que ha impedido que los recursos públicos impacten en el bienestar y en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores. La débil gobernanza la fundamentan así, tanto en causas endógenas, falta de capacidad institucional, como en causas exógenas, relacionadas con barreras geográficas y demográficas al desarrollo, demanda de bienes ilegales, arreglos distributivos inequitativos, entre otros (pp. 2-3).

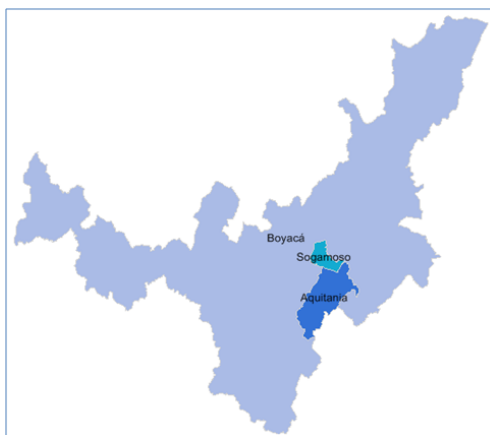
3.3. Caracterización de los municipios como casos de estudio

Esta investigación busca conocer de qué manera se configura la gobernanza de la PIA en un municipio mediano (Sogamoso²⁷, categoría tres) y uno pequeño (Aquitania, categoría seis), en cumplimiento de las responsabilidades que les compete (art. 204 de la Código de Infancia y Adolescencia). En esta sección se realizará una breve descripción de los municipios como casos de estudio.

²⁷ El alcalde municipal de Sogamoso mediante Decreto 236 de 2011 clasifico al Municipio como de tercera categoría, soportado en el recaudo para la vigencia fiscal 2010 que correspondió \$20.758.210.000 de acuerdo con la certificación de la Contraloría General de la República, lo que equivale a 40.307 salarios mínimos (y está en el rango de 30 a 50.000 smlm) comprendido para esta categoría y a la población de 115.564 habitantes, certificada por el DANE (con base en Censo General de 2005).

Los dos municipios se localizan en la provincia de Sugamuxi del departamento de Boyacá. El municipio de Sogamoso está ubicado en el centro – oriente del departamento, mientras que el municipio de Aquitania se encuentra ubicado en la zona oriental, limitando con los municipios de Chámeza y Recetor pertenecientes al departamento del Casanare.

Mapa 1.- Ubicación geográfica de los municipios de Aquitania y Sogamoso en el departamento de Boyacá



Fuente: Sistema de Información de Niñez y Adolescencia - SINFONIA, UNICEF, 2013.

Municipio de Aquitania

El municipio de Aquitania posee una gran extensión territorial de 943 km², donde sólo el 0,5% es urbano (Gómez 2006, p. 10). Por el Norte limita con los municipios de Sogamoso, Cuítiva y Mongua; por el Sur con Zetaquirá, San Eduardo y Páez; por el Oriente con los municipios de Labranzagrande, Pajarito, Recetor (Casanare) y Chámeza (Casanare) y por el Occidente con Cuítiva y Tota (Alcaldía de Aquitania 2012, p. 6). El municipio se encuentra a una altura entre 3.050 y 3.500 metros sobre el nivel del mar y sobre un costado de la Laguna de Tota, la cual comparte con otros dos municipios y posee un 75% de ella. El sector rural se divide en 16 veredas localizadas en torno a la laguna que se ubican en diferentes niveles alturas (Alcaldía de Aquitania 2012, p. 7).

Según proyecciones del Dane, Aquitania tiene 15.733 habitantes para el año 2012, de los cuales el 60,4% se encuentran en el área rural y el restante en el área urbana (Alcaldía de Aquitania 2012, p. 10). La organización familiar en el municipio está compuesta por familias de tipo nuclear (67%), seguida por monoparentales (24%) y extensas o compuestas (9%) (Bautista, 2013, p. 9).

La economía del municipio depende principalmente del sector primario, dentro de la que se destaca la ganadería de tipo extensivo ubicado en zonas de páramo y principalmente de ganado bovino. Aquitania se conoce por proveer de cebolla junca o larga el mercado regional y de Bogotá, la cual constituye su principal fuente productiva, aunque también cultiva otros productos como zanahoria, arveja, maíz, habas y papa. Igualmente se ha desarrollado la minería y la piscicultura artesanal de trucha para el mercado regional. Existen actividades de servicios privados alrededor del transporte y la construcción, como labores generadas alrededor de la producción de la cebolla, además de los servicios de la administración pública. Por otra parte, existe una pequeña artesanía donde se elaboran tejidos, esteras, entre otros y se aprovechan subproductos del sector agrícola (Alcaldía de Aquitania 2012, p. 59).

Aunque los indicadores sociales del municipio se analizarán más adelante para los distintos tipos de derechos, cabe mencionar que, según el Censo del año 2005, en Aquitania el 42,76% de la población vivía en condiciones de pobreza mientras que el 13,2% se encontraba en condiciones de miseria (SINFONIA, 2013).

Aquitania cuenta con una riqueza hídrica importante entre la que se destaca el Lago de agua dulce, denominado el Lago de Tota, que hace que el suelo del municipio sea considerado como de altas capacidades productivas. Aquitania es conocida como el mayor productor del cultivo intensivo de la cebolla Junca²⁸ (o comúnmente denominada cebolla larga) del país y en pequeña proporción cultiva papa, arveja y maíz. Existe en consecuencia una baja rotación de los cultivos lo

²⁸ El cultivo de la cebolla ocupa 1300 hectáreas [http://es.wikipedia.org/wiki/Aquitania_\(Boyac%C3%A1\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Aquitania_(Boyac%C3%A1))

que afecta la calidad de los suelos, siendo éste un problema para la sostenibilidad de la producción y del uso del suelo.

Aquitania tiene acceso por las vías de Sogamoso y Cuitiva-Iza y es municipio visitado por los turistas, especialmente por la atracción y el paisaje del Lago de Tota. Cuenta con infraestructura turística y hotelera, restaurantes, cafeterías, venta de trucha y servicios recreativos como el alquiler de lanchas. Se cultiva en la Laguna a través de jaulas flotantes la explotación piscícola y la pesca de trucha arco iris.

La cobertura de agua potable en las zonas rurales del municipio es mínima y operan a través de los acueductos veredales que están administrados por la Juntas de Acción Comunal. Los resultados de las pruebas de calidad del agua de estos acueductos han arrojado que se encuentran contaminadas con la bacteria E-coli. (p. 28). Las vías de acceso a estas veredas aún son caminos de herradura que están en muy malas condiciones y llegar de estos sitios a la cabecera municipal les lleva 5 y 6 horas a sus habitantes.

Recientes artículos de prensa escrita y virtual²⁹ dan cuenta de los problemas ambientales de contaminación que tiene la Laguna de Tota como consecuencia del uso intensivo de agroquímicos, gallinaza y fungicidas utilizados en el cultivo de cebolla. Este producto agrícola abastece el 90% del consumo en el país y produce 300 millones de pesos anuales.

Uno de los problemas que persisten socialmente y que ocasiona altos niveles de violencia intrafamiliar, embarazos no deseados en adolescentes y maltrato en niños, niñas y adolescentes es el consumo de cerveza por los hombres principalmente, que trabajan las 3.600 hectáreas que hay en el municipio de

²⁹ En este artículo “Por qué está en peligro el lago de Tota” se señala que la laguna ha perdido por lo menos cien hectáreas de su banco de agua en los últimos 26 años. <http://www.kienyke.com/historias/lago-de-tota-en-peligro/>, “Duitama tomaría agua de lago de Tota” <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-238279>, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12590565>

“Una campaña ambiental quedará al descubierto por el Lago de Tota” <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11354324>

cultivo de la cebolla. Aquitania es de los municipios que más consumen cerveza del país, 30.000 cajas de cerveza al mes, que suman 11.700 millones de pesos, cifra que supera el presupuesto del municipio de 8.900 millones.

El empleo que genera la producción de la cebolla es netamente informal, los trabajadores no cuentan con seguridad social y se paga de acuerdo a la labor contratada³⁰ Los ingresos de los habitantes que trabajan en el cultivo de cebolla se reciben diariamente por la modalidad de jornal. Para este cultivo se da una particular división sexual del trabajo, en la medida que los hombres, en su mayoría, participan en la recogida de la cosecha y las mujeres, son quienes se encargan de pelar el producto y dejarlo empacado y listo para la venta en los grandes supermercados de Bogotá y el resto del país. Ellas tampoco cuentan con contratos laborales ni seguridad social. Los sitios o bodegas donde se realiza este trabajo de limpieza y empaque de la cebolla son denominados “La pelanza” y allí tradicionalmente se encuentran los bebés, niños y niñas de las mujeres que desarrollan dicha tarea.

Municipio de Sogamoso

Sogamoso se localiza en el centro oriente del departamento de Boyacá con una extensión de 208.54 km², de los cuales 14,6% son rurales. Es la ciudad principal de la provincia de Sugamuxi en la región del Alto Chicamocha y está a una altitud cercana a los 2.600 metros sobre el nivel del mar. Como ciudad intermedia tiene un área urbana con 67 barrios y a nivel rural, cuenta con 17 veredas. De acuerdo con las proyecciones poblacionales del Dane, Sogamoso contaba con 114.676 habitantes en el 2012, de los cuales en el área rural se encuentran 16.220 y en el área urbana 98.456 habitantes, mostrando un marcado predominio de lo urbano (85.8%). A diferencia del resto del departamento que tiene 45.2% de población rural frente al 14.6% con el que cuenta Sogamoso (García, 2012, p. 15). La organización familiar se constituye en un 57% de familias nucleares, seguida por

³⁰ De acuerdo con la información suministrada por el Alcalde de Aquitania salen diariamente 40 camiones con diez toneladas de cebolla.

un 27% de familias monoparentales y un 14% de familias extensas (García 2012, pp. 9-18).

Sogamoso es la segunda ciudad del departamento de Boyacá y se le conoce como la Ciudad del Sol y del Acero, por su temperatura promedio de 17 °C y la presencia de la industria siderúrgica. La base económica de la ciudad es el comercio interregional entre los Llanos Orientales y el centro del país, la industria siderúrgica y de materiales de construcción, además de la explotación de calizas, carbón y mármol. Se destaca también por la producción pecuaria bovina y ovina y, en menor escala, porcina y caprina. La agricultura, con gran participación en el departamento y sobre la base de economía campesina, explota productos como papa, maíz, cebolla, arveja y frijol, y en menor proporción algunas frutas y hortalizas. La industria que se caracteriza por la oferta de insumos para la construcción (ladrilleras, cementeras y empresas de productos metal-mecánicos, entre otros), para la dinámica urbana de la región, especialmente en vivienda familiar y urbanizaciones (García 2012, pp. 179 - 194). Igualmente son explotados minerales como el carbón, arcilla, la roca fosfórica y la arena.

Sogamoso cuenta con infraestructura vial, plataforma productiva, estructura de servicios, equipamientos educativos públicos y privados, sede de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC, amplia cobertura de servicios públicos en la parte urbana, medios de movilización, institutos técnicos, entre otras, como también se viene fortaleciendo sectores económicos como el turismo, ecoturismo, áreas de formación especializada en minería, agricultura, industria, comercio y servicios, que lo destacan en la provincia y en la región (Plan de Desarrollo 2012-2015, p. 160).

Sogamoso es uno de los centros de mayor actividad comercial junto con Duitama, Tunja, Paipa, Chiquinquirá, Moniquirá y Puerto Boyacá, municipios éstos que conforman un corredor turístico que da a conocer el patrimonio histórico, sus festividades tradicionales, la diversidad de atractivos culturales, variedad de comidas típicas, artesanías y mercados (Gobernación Boyacá-Unicef, 2009, p. 10).

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) medido por el Dane para el 2011³¹, fue de 11,6%. Para este mismo año en Sogamoso el 29,8% de la población vivía en condiciones de pobreza mientras que el 9,3% estaba en condiciones de miseria (García 2012, p. 45).

Por la ubicación geográfica cercana de los municipios de Sogamoso y Aquitania, comparten algunas condiciones históricas que han afectado sus comunidades. Uno de ellos es la presencia de la guerrilla de las Farc en el departamento de Boyacá³² la cual se remonta en el tiempo comprendido entre 1978 a 1982, especialmente en el occidente de Boyacá. A partir de 1982 y teniendo en cuenta los cambios estratégicos que definieron este grupo insurgente en la sexta y séptima Conferencia determinaron que el eje de despliegue estratégico se ubicará en la cordillera oriental con al menos 12 frentes que se ubicarán desde el Meta hasta la frontera con Venezuela. Como efectivamente sucedió en el nororiente de Boyacá con el frente 56 y entre Casanare y Boyacá con los frentes 28 y 38.

A pesar de los esfuerzos del Estado para combatir la guerrilla de la Farc en estas zonas del país, hacia el 2007 aún permanecían los frentes 28, 38, 52 y 56 en las zonas rurales de los municipios de Aquitania, Labranzagrande, Mongua, Pajarito, Pesca y Sogamoso (Provincia de Sugamuxi), así como en los municipios del Cocuy, Espino, Chiscas y Cubará (Provincia de Gutiérrez). Del mismo modo el ELN hacía presencia, para esa misma época, con el frente José David Suárez en los municipios de Labranzagrande, Pajarito, Sogamoso, Tópaga y Gámeza.

El Informe de ACNUR (2007) señala que si bien en estas regiones del país no se da la confrontación abierta entre guerrilla y grupos de autodefensa, como caracteriza otras zonas, no obstante se registraron acciones de grupos armados

³¹ se establece que los hogares en condición de pobreza son aquellos donde se presenta uno de los siguientes componentes: Viviendas inadecuadas, Hacinamiento crítico, Servicios inadecuados, Alta dependencia económica e Inasistencia escolar; y los hogares en miseria tienen dos o más de estas variables.

³² Informe de ACNUR, Diagnóstico departamental Boyacá
http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2167.pdf?view=1

ilegales para los años 2003 y 2006 y luego del 2004 empiezan a descender tanto las acciones como los combates.

Como consecuencia, la parte urbana de los dos municipios se convirtieron en receptoras de población desplazada proveniente de las veredas con presencia de grupos al margen de la ley. En Aquitania se identifican 43 familias representadas en 186 personas según el Plan de Desarrollo, 2012-2015 (p.15) y Sogamoso, es uno de los municipios del país que tiene oficina especializada de atención a las personas en situación de desplazamiento, la cual para 2011 ascendía a un acumulado de 2.172 personas (desde 2008) de acuerdo con la información del Plan de Desarrollo de Sogamoso, 2012-2015 (p. 22).

Un segundo aspecto que comparten tiene que ver con la tradición cultural de trabajo de niños y las niñas en los cultivos y tareas propias de la agricultura, esta actividad hace parte de la estructura social de las comunidades rurales mediante las cuales se logra mano de obra barata. La Organización Internacional del Trabajo –OIT- define el trabajo infantil como: “la actividad que implica la participación de niñas y niños menores de 15 años en la producción y comercialización familiar de los bienes no destinados al autoconsumo en la prestación de servicios a personas naturales o jurídicas que les impidan el acceso, rendimiento y permanencia en la educación o se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos negativos inmediatos o futuros o se lleven a cabo en condiciones que afecten el desarrollo psicológico, físico, moral o social de los niños” (OIT, 2004, p. 11). Del mismo modo Unicef ha establecido criterios para determinar si este trabajo infantil es o no inapropiado.³³

Los patrones culturales de relaciones patriarcales y conservadoras que caracterizan las relaciones políticas, familiares y sociales de los boyacenses

³³ Criterios de Unicef para definir si el trabajo infantil es inapropiado: 1. Es con dedicación exclusiva a una edad demasiado temprana, 2. Se pasan demasiadas horas trabajando, 3. El trabajo provoca estrés físico, social o psicológico indebido, 4. Se trabaja y se vive en la calle en malas condiciones, 5. El salario es inadecuado, 6. El niño tiene que asumir demasiada responsabilidad, 7. El trabajo impide el acceso a la escolarización, 8. El trabajo mina la dignidad y autoestima del niño (como el esclavismo y la explotación sexual) y 9. Le impide conseguir un pleno desarrollo social y psicológico.

influyen directamente en las relaciones de trato con los niños y niñas. Estos factores culturales se traducen en un débil reconocimiento de ellos y ellas como sujetos políticos, lo que dificulta el ejercicio de sus derechos y la persistente exclusión de su participación en las decisiones de política pública. Igualmente, los niños y niñas que residen en las zonas rurales los afecta la ausencia de institucionalidad, la falta de servicios sociales, públicos e infraestructura, ej. Colegios, centros de salud, malla vial, acueducto, alcantarillado, servicios de información, entre otros.

CAPÍTULO 4. - METODOLOGÍA

Este proyecto de investigación busca conocer la gobernanza de la PIA, en particular establecer la relación en el marco de las políticas públicas de los municipios de Aquitania y Sogamoso (Boyacá) y los resultados alcanzados en la garantía de derechos de la los NNA. Para esto se realizará una investigación cualitativa a partir de un estudio de caso en municipios de Aquitania y Sogamoso, Boyacá.

4.1. Estrategia de investigación y métodos de recolección de información

La estrategia de investigación se base entonces en el estudio de caso, considerando el tipo de pregunta de investigación, la ausencia de control del objeto de investigación, la vigencia del fenómeno, del contexto y de las fuentes de evidencia (Alonso 2003, p. 10-11). El estudio de caso ha sido considerado también en la investigación sobre la gobernanza de las políticas públicas por su relevancia para ilustrar buenas prácticas, análisis de procesos de política y evaluación de programas (Borges 1995). El estudio de caso se entiende como “una pregunta empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes”, esto lleva a que el estudio de caso “se caracteriza por estudiar los fenómenos en su propio contexto, utilizando múltiples

fuentes de evidencia, con el fin de poder explicar el fenómeno observado de forma global y teniendo en cuenta toda su complejidad, donde afronta preguntas relacionadas con el cómo y el por qué se producen los fenómenos analizados” (Yin 1994, p. 9).

Se seleccionaron como métodos de recolección de información, los siguientes: 1) la revisión de fuentes secundarias como lo son los documentos de política pública sobre infancia, los planes de desarrollo nacional, departamental y municipales, los informes de rendición de cuentas, entre otros; 2) la realización de entrevistas semi-estructuradas a los actores estratégicos de la gobernanza local: alcaldes municipales, jefes de planeación, coordinadores municipales del ICBF, comisarias de familia y responsables de la política de infancia y adolescencia en el equipo municipal, y líderes comunitario. Igualmente los funcionarios responsables de la política en el nivel departamental y al Director Nacional del Sistema Nacional de Bienestar Familia. 3) la obtención, procesamiento y análisis de distintas bases de datos de estadísticas primarias sobre niveles de logro en la protección y garantía de los derechos de la infancia (archivos del programa Familias en Acción, del Sisben, de registros de nacimientos, etc.).

Las quince (15) entrevistas semi-estructuradas individuales y dos (2) colectivas se realizaron respetando los protocolos éticos y las características que debe desarrollar el entrevistador para interactuar y ganar confianza en el contexto de los casos (Bonilla y Rodríguez, 1995). El procesamiento de las entrevistas se realizó de acuerdo con los siguientes pasos metodológicos de análisis cualitativos: grabación, transcripción, codificación, análisis y obtención de resultados. A partir de las categorías analíticas, se realizó la sistematización de información cualitativa.

4.2. Categorías de análisis, técnicas y conceptos operacionales

De acuerdo con el marco conceptual, para adelantar la presente investigación se identificaron las siguientes cinco categorías analíticas para el estudio de la gobernanza en la política de infancia y adolescencia, así: 1) dirección y liderazgo;

2) Interacción de actores, espacios de decisión y estructura multinivel; 3) diseño y estructura institucional; 4) capacidad técnica del nivel de gobierno; y 5) rendición de cuentas o *accountability* local. Estas categorías analíticas permiten el vínculo entre la teoría y la realidad del problema estudiado y con ello responder las preguntas de la investigación y lograr los objetivos propuestos. Así, son el puente entre el marco conceptual y el trabajo empírico, y facilitan estructurar los resultados.

Para una mejor ilustración de la relación entre el marco conceptual y la propuesta metodológica, en la Tabla 1 se presentan las categorías de analíticas y su correspondencia con los métodos de recolección de información, los actores y algunos ítems que desarrollan para cada categoría respectiva.

Tabla 1. – Categorías analíticas de gobernanza local

Categorías de análisis	Métodos	Actores	Concepto operacional
Dirección y liderazgo	Revisión documental: actas de los Consejos de política social, etc. Entrevistas semi-estructuradas	- Alcaldes municipales - Otros funcionarios públicos locales - Líderes comunitarios	- Nivel de liderazgo político Institucional y social - Convocatoria y dinámica de la participación de los actores - Resultados alcanzados
Interacción de actores, espacios de decisión y estructura multinivel	Entrevistas individuales semi-estructuradas	- Funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno - Líderes comunitarios	- Participación de organizaciones locales - Interacción y dinámica entre actores - Espacios de participación - Existencia de redes
Diseño y estructura institucional	Revisión documental Entrevistas individuales semi-estructuradas	- Funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno - Líderes comunitarios	- - Normatividad y prácticas consuetudinarias; Planes de desarrollo, programas y proyectos de política; - Arreglos institucionales.
Capacidad técnica del nivel de gobierno	Revisión documental Entrevistas individuales semi-estructuradas	- Funcionarios públicos de los niveles nacional, departamental y municipal	- Recursos humanos y técnicos de la administración; - Experiencias desarrolladas a través de programas y proyectos de la política; - Asistencia técnica de los niveles superiores de gobierno
Rendición de cuentas o <i>accountability</i> local	Revisión documental Entrevista semi-estructurada	- Alcaldes municipales - Otros funcionarios públicos locales - Líderes comunitarios	- Existencia de espacios virtuales en páginas Web - Informes de rendición de cuentas - Audiencias

CAPÍTULO 5. – LA GOBERNANZA DE LA POLÍTICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE AQUITANIA Y SOGAMOSO

5.1. Dirección y liderazgo

Las alcaldías municipales como responsables de la administración local, tienen un papel fundamental en la territorialización de la Política de Infancia y Adolescencia, y las características de la gobernanza permitirán que ésta política logre o no avances en el municipio. Para el análisis del proceso de dirección y liderazgo político, se revisa en los municipios de Aquitania y Sogamoso la forma como el gobernante o actor estratégico orienta, moviliza recursos, negocia, organiza y desarrolla la gestión municipal, para alcanzar los objetivos colectivos propuestos en el Plan de Desarrollo en este campo de la política pública.

Aquitania

Lo encontrado en el municipio de Aquitania es que la dirección y liderazgo de la política de Infancia y adolescencia es muy débil por parte del gobernante, en la medida en que: primero, desde lo cultural se presenta un proceso de feminización de la política que delega ésta en las funcionarias a cargo de los temas de niñez y familia; segundo, desde la cultura política, se presenta una estrategia de respuesta formal ante las exigencias de los otros niveles departamentales y nacionales de gobierno; y, tercero, las habilidades para orientar la gestión a fin de dar respuesta a las necesidades de la comunidad.

En cuanto al primer argumento que sustenta la debilidad en la dirección y el liderazgo, en entrevista con el Alcalde Municipal Carlos Ernesto López Torres³⁴, al preguntársele sobre la PIA, señala que comentará lo que sabe, pero que:

“... ya a profundidad no sé, más que todo la que ha estado más inmersa en ese tema es la comisaria [...] y la psicóloga, ellas conocen muy, muy al detalle todo.”

³⁴ Alcalde de filiación política del Partido Verde, quien fue elegido popularmente y se posesionó para el periodo 2012-2015 en las pasadas elecciones municipales.

Este comentario expresa la ausencia de conocimiento y liderazgo al frente de la Política de Infancia y Adolescencia en el municipio de Aquitania. La anterior afirmación es corroborada por la misma comisaria cuando al preguntársele sobre quienes están asumiendo la responsabilidad de esta política en Boyacá informa que en la mayoría de los casos son las comisarias de familia. En las reuniones que se preparan desde el ICBF y el SNBF en las diferentes Provincias de Boyacá, que está dirigido expresamente a los alcaldes municipales, quienes asisten en su mayoría son las comisarias de familia. Son ellas quienes igualmente tienen a cargo la Secretaría Técnica del Consejo de Política Social en los respectivos municipios. La comisaria de familia de Aquitania señala al respecto:

“... en las reuniones como le dijo siempre vamos comisarias y la pelea de nosotros siempre es la misma, nosotras sí pues, si es infancia y adolescencia claro que es la comisaria, pero es que la comisaria de familia no es la única que tiene que ver con ellos, y como le dijo es una labor bastante grande, importante, de trascendencia”.

Existe lo que podríamos llamar una naturalización de la responsabilidad de Política de Infancia y Adolescencia en manos de las comisarias de familia y sus equipos, en la medida en que existe en el imaginario institucional que todo lo que tiene que ver con la niñez y la adolescencia está directamente relacionado con la gestión de la Comisaria y las medidas de restablecimiento de derechos que estos funcionarios imponen. La Niñez y la Adolescencia sigue viéndose como un asunto de una de las dependencias de la administración municipal y en cabeza de mujeres que son las que “cuidan” de los derechos de ellos y ellas, dejando de lado el principio de Protección Integral, es decir, que la administración municipal, la sociedad y la familia en su conjunto son corresponsables en la garantía de sus derechos en todas sus dimensiones.

La comisaria nos precisa que en las reuniones de capacitación sobre la formulación e implementación de la política de infancia y adolescencia, que se

llevan a cabo con los municipios en la Provincia de Tundama o Sugamuxi³⁵, los porcentajes de asistencia de los comisarios son:

“... del 90%, a veces, y contando porque a veces van los psicólogos o los trabajadores sociales pero pues hacen parte de la comisaría de familia, algunas veces se ha visto algún secretario de gobierno, pero alcaldes no, nunca.” (El subrayado es mío)

En cuanto al segundo argumento que sustenta la debilidad en la dirección y el liderazgo, está relacionado con las respuestas que se presentan a las exigencias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar SNBF, en cumplimiento del artículo 204 de la ley 1098 de 2006. El SNBF les exige a los niveles municipios contar con una política pública específica y diferencial de infancia y adolescencia, que cumplan con los objetivos de orientar la acción y los recursos del Estado, incluir socialmente a la población de infancia y adolescencia que se encuentre en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la articulación intersectorial e interinstitucional, etcétera. Al respecto el Alcalde señala:

“...yo creía que era nuestro plan de desarrollo ¿sí? Simplemente era organizar las tareas a llevar a cabo en este cuatrienio con los niños y yo creí que el documento era ese, realmente yo lo desconocía, pero entonces ya empieza eso a coger más fuerza, empieza a oficiarlo el gobierno, que la política, que la política, y yo si te lo digo, pensé que de nuestra política era la que, la que desde el plan de desarrollo teníamos trazada.”

Dentro de un proceso de dirección y liderazgo, como el que se necesita desarrollar para la territorialización de la política, es un requisito *sine quo non* que el gobernante tenga un conocimiento y asesoría mínima que le permita orientar, coordinar y adelantar las acciones eficientes y efectivas para cumplir a cabalidad la responsabilidad que le corresponde. El alcalde de Aquitania, de manera espontánea en el anterior aparte, comenta su desconocimiento al respecto.

³⁵ Boyacá cuenta con 13 provincias que son divisiones administrativas en las que se agrupan los 123 municipios, 123 corregimientos y 185 inspecciones de policía. Y son: Gutiérrez, Centro, Lengupá, Márquez, Neira, La libertad, Norte, Occidente, Oriente, Ricaurte, Sugamuxi, Tundama y Valderrama. Además se cuenta Existen 2 zonas de carácter especial la de Puerto Boyacá y Cubará.

La exigencia que se hace desde el nivel nacional y departamental para que el municipio cuente con la política pública, es lo que hace que el alcalde busque cumplir con dicho requisito, lo cual no significa el compromiso real con la política, si no que se traduce en el compromiso formal ante los mecanismos de control territorial. Estas reglas de juego formales de exigencia de la institucionalidad responsable de la política, son las que hacen caer en cuenta al alcalde de la importancia del tema, sin embargo esto no significa una apropiación y liderazgo real del tema. Para cumplir el requisito el alcalde señala que contratará una consultoría para la realización del documento de política pública y de esa manera cumplir con dicho requisito formal. Así, este aspecto de la gobernanza se caracteriza por un papel del gobernante que logra legitimidad con el cumplimiento normativo y no en liderazgo por procesos y resultados.

Finalmente, el tercer elemento de debilidad identificado para la dirección y liderazgo, está relacionado con las habilidades para orientar la gestión a fin de dar respuesta a las necesidades de la comunidad. Al respecto el Alcalde de Aquitania señala:

“...cosa que se me haya hecho difícil a mi es que todo, toda la problemática del municipio de todo tipo, social, de infraestructura y todo se centralice en el alcalde... todo gira alrededor de la administración municipal y es todo, si llovió y hubo estragos, el alcalde, si se cayó una señora en tal parte, el alcalde, entonces siempre, siempre a pesar de que uno quiera estar al tanto, pues siempre hay cosas que por hacerle caso a una cosa se le olvida otra, entonces eso para mí ha sido difícil.”

En los municipios pequeños, como en el presente caso, el gobernante de la administración municipal es la autoridad que puede solucionar los mayores problemas, para lo cual es necesario que la persona desarrolle habilidades que le permitan escuchar, direccionar y propiciar, no solo la comunicación con la ciudadanía, sino la articulación del equipo de la administración para responder con los temas que más preocupan a las comunidades.

Para cerrar este aparte relacionado con la dirección y liderazgo de la gobernanza de la PIA en Aquitania, es muy significativo la frase del Alcalde de Aquitania

cuando se le pregunta si lidera el Consejo de Política Social y responde: “me corresponde” y luego complementa aclarando, “digamos que la modero”.

Sogamoso

En Sogamoso se encuentra que la dirección y liderazgo de la política de Infancia y adolescencia es fuerte, en la medida en que: primero, el gobernante moviliza y orienta recursos del Estado y la sociedad civil; segundo, asume directamente las funciones que le corresponden en la política pública y brinda respuestas reales a los problemas y a las exigencias de la política con objetivos comunes; y, tercero, ha desarrollado relativos conocimientos y habilidades para orientar la gestión a fin de dar respuesta a las necesidades de la comunidad.

El municipio de Sogamoso fue uno de los primeros municipios tanto en Boyacá como en el país en contar desde el 2010 con una PIA, luego de un proceso de gobernanza de dicha política en cabeza del Alcalde Enrique Javier Camargo (2008-2009), que le valió reconocimiento nacional e internacional, en la medida que centró su administración alrededor de la garantía integral de los derechos de los NNA. Este hecho constituye un importante antecedente que determina la trayectoria de la política pública y su gobernanza en el presente.

Al preguntársele al actual alcalde de Sogamoso, Miguel Ángel García Pérez³⁶, sobre los avances de la política de Infancia y Adolescencia, comenta:

“Es una política pública ambiciosa que se convierte en un eje transversal de nuestra Administración, en el que la mayoría de las Secretarías están involucradas, se lidera desde la Secretaría de la Mujer, Infancia y Adolescencia”.

El gobernante tiene claro su papel de dirección y la transversalidad de la política en su administración y la competencia recae en la Secretaría de la Mujer. No obstante, el alcalde moviliza recursos, coordina acciones, conoce las necesidades de los NNA, implementa estrategias para organizar la gestión

³⁶ García Pérez llegó al cargo y se posesionó para el periodo 2012-2015 con el respaldo político del partido Liberal, después de haber sido concejal del municipio por siete (7) años. Había aspirado en el 2007 a la alcaldía pero en ese entonces ganó el arquitecto Enrique Javier Camargo.

municipal alrededor de la integralidad de los derechos de ellos y ellas, como lo menciona en el siguiente aparte:

“... trabajamos en diferentes líneas, buscamos ONGs que nos apoyen en el tema... aprovechamos la ayudas de las iglesias cristianas y las iglesias católicas para llegar a las familias de los colegios, porque es como entrar a rescatar el tema en los núcleos familiares... tenemos una estrategia para llegar a los colegios, a las familias, a los barrios tocando las puertas de los vecinos en todo lado, nos faltan muchos recursos pero lo que tenemos lo estamos haciendo rendir, a través de algunas organizaciones en Bogotá...”

En cuanto al segundo argumento que sustenta la fortaleza en la dirección y el liderazgo como característica de la gobernanza de la política en el municipio, con respecto a brinda respuestas reales a los problemas y a las exigencias de la política, el gobierno actual de Sogamoso cuenta con una bien formulada PIA, que se hereda de la administración anterior. Este punto de quiebre que establece los gobiernos inmediatamente anteriores, genera una trayectoria institucional que se auto sostiene³⁷.

El Plan de Desarrollo “Sogamoso Ciudad Competitiva” 2012-2015, aprobado mediante Acuerdo Municipal No.013 de 2012, contempló el enfoque de Desarrollo Integral³⁸ que guiará la administración para el mencionado cuatrienio.

³⁷ En los debates sobre la trayectoria de desarrollo (*path dependence*), se consideran dos tipos dominantes de secuencias. La primera la secuencia auto-reforzada (*self-reinforcing sequences*) caracterizadas por la formación y reproducción de largo plazo de un patrón institucional dado. Esto es frecuentemente presentado por lo que los economistas llaman “retornos crecientes”. Con los retornos crecientes un patrón institucional, una vez adoptado, brinda beneficios crecientes y con el tiempo deviene más y más difícil transformarlo, incluso si las opciones alternativas hubieran sido más eficientes. Los sociólogos históricos enriquecen este estudio de secuencias de reforzamientos identificando mecanismos adicionales que pueden soportar el proceso reproductivo incluyendo mecanismos funcionales, de poder y de legitimación. Un segundo tipo de análisis de *path dependence* incluye el estudio de secuencias reactivas. Estas son cadenas de temporalidad ordenada o establecimiento de períodos y de eventos conectados causalmente. Estas secuencias son “reactivas” en el sentido que cada evento dentro de la secuencia es en parte una reacción a eventos que antecedieron temporalmente (Mahoney, 2000).

³⁸ El enfoque de Desarrollo Integral fue definido en el Plan de Desarrollo como “...un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente, es un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político-administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global.” (Plan de Desarrollo de Sogamoso, 2012-2015, p. 8)

Plan que se realizó teniendo en cuenta la voz de los ciudadanos en 20 encuentros con una participación de 476 hombres y 551 mujeres (p. 9).

Se identifica entonces un proceso de construcción de objetivos colectivos teniendo en cuenta las diferentes voces y sectores del municipio. El capítulo segundo del Plan de Desarrollo contiene en cuarenta (40) hojas un completo diagnóstico de la Infancia y la Adolescencia por categoría de derechos y asume la “preferencia” de los derechos de los NNA por ciclo vital con los correspondientes objetivos de la Política en cada uno de ellos. Vale la pena resaltar que los indicadores están estructurados en éste capítulo de manera integral y no desagregado sectorialmente. Señala el alcalde:

“...nosotros presentamos un Plan de Desarrollo muy, muy ambicioso, un Plan de Desarrollo que rompió con todos los esquemas de aquí para atrás... hemos logrado avanzar en el tema muy juiciosamente, en el tema social nos ha ido muy bien, todavía nos queda mucho por hacer porque en una ciudad como estas que, que pasa de ser pueblo grande a ser ciudad pequeña...”

El tercer argumento sobre la dirección y el liderazgo en la gobernanza de la política en el municipio, tiene que ver con el desarrollo de relativos conocimientos y habilidades que ha logrado el alcalde en forma limitada, para orientar la gestión a fin de dar respuesta a las necesidades de la comunidad.

“...nuestros adolescentes para nosotros es un tema súper primordial porque hay un enemigo que anda a altas velocidades y escondido que se llama la drogadicción y nos está rapando muchos jóvenes, que una vez caen en eso no se pueden sacar.... Pues yo todo lo resumo en uno solo... todos carecemos de afecto, porque un niño cuando tiene alguien que le brinde afecto, ese afecto lo conduce, lo guía y le ayuda a pensar mejor lo que está haciendo, a los adolescentes igual, un adolescente con afecto es un adolescente que, que mira la vida de otra forma... soy como muy entregado a esos temas”.

Es un gobernante cercano a los jóvenes y sensible a sus problemáticas, no obstante, hay problemas de diferente índole que el alcalde maneja de manera limitada. No se puede dejar de lado los altos niveles de deserción en la educación secundaria y media, los embarazos en adolescentes, los jóvenes en conflicto con la ley penal, la falta de educación técnica y tecnológica, la precariedad en las oportunidades laborales, entre otros. A pesar de esto, se

identifica capacidad del gobernante para revisar, hacer seguimiento e implementar ajustes en ciertos aspectos de la gestión municipal relacionadas con infancia y adolescencia.

Para cerrar con el análisis de este elemento de la gobernanza hay una frase que muestra el papel que reconoce el mismo alcalde desempeña al preguntársele si ¿técnicamente hablando el equipo es fuerte?, a lo cual responde: "... sí claro es un buen equipo y, hay un buen director que es lo importante".

5.2. Interacción de actores, espacios y estructura multinivel

La interacción es el elemento fundamental en la teoría de la gobernanza en la medida que los gobiernos dejan de ser considerados únicos actores que tienen a cargo el monopolio de los intereses generales y la responsabilidad de definir las problemáticas sociales cada vez más complejas, dinámicas y diversas. Esto implica que para que exista eficacia y legitimidad de la actuación pública se requiere de la interacción entre los diversos niveles de gobierno y entre estos y la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos (Pratts, 2003).

En este proceso de interacción de la gobernanza los actores son considerados autónomos, interdependientes, con información y conocimientos, que contribuyen y cooperan para la toma de decisiones, quienes actúan en espacios públicos de deliberación y con responsabilidades comunes. El foco del análisis, entonces, está puesto en la calidad de las interacciones entre los actores públicos y privados, más allá que en el funcionamiento y la estructura de las organizaciones de la administración (Pratts, 2005). Pero no sólo en la interacción horizontal, sino también vertical en la estructura multinivel (municipal, departamental y nacional), resulta central en la gobernanza territorial, en la medida en que esta también contribuye o no con la calidad de la interacción y la gobernanza en la política (Charbit, 2011).

Aquitania

En esta sección se sustenta que la interacción de los actores en los espacios de participación generados por la PIA, se caracteriza en el municipio de Aquitania por un nivel bajo de contribución, articulación y eficacia entre los distintos actores locales y por una relación multinivel, donde las entidades nacionales bajo determinadas reglas de juego, imponen ciertos requisitos y programas que bloquean la respuesta colectiva a las necesidades locales. Esta característica de la interacción, con la débil dirección y liderazgo ya vista, conduce a que el municipio carezca de no sólo de una política pública específica para su territorio, sino también de proyectos propios, quedando a merced de programas nacionales sobre los cuales no ejerce ninguna autonomía. Así, la alta vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia de Aquitania, no logran ser revertida ni por la dinámica local, ni por la territorialización de los programas nacionales.

El principal espacio de interacción de actores para la política de infancia y adolescencia, es el Consejo de Política Social (CPS) en el municipio de Aquitania³⁹. Frente a la forma como se desarrolla este Consejo, la comisaria de familia, en su condición de Secretaría Técnica, nos dice: “Bueno, cumplimos con el reglamento nacional, que es por lo menos cumplir con las cuatro reuniones en el año”.

De acuerdo con el segundo argumento que sustentó la débil dirección y el liderazgo en este municipio en la sección anterior, aquí también se repite con un cumplimiento formal en lo que respecta a la realización de cuatro reuniones al año que exige el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006, art. 207).

Si bien el Alcalde señala que el CPS es el “escenario ideal y perfecto” para la formulación e implementación de la Política porque “todas las entidades y actores de nuestro municipio, todos, la sociedad civil, los colegios, la ESE de Salud, la personería, el juzgado, todos están ahí”, precisa que esta amplia

³⁹ La comisaría, en su calidad de secretaria técnica, manifiesta que hay integrantes que deben asistir por obligación y son los funcionarios de la administración y otros integrantes como la defensa civil, bomberos, hospital, cuatro rectores de instituciones, representante de discapacidad, de la iglesia y miembros de la comunidad en general.

participación de todos los actores en las reuniones se dio "...en un comienzo sí, pero en las ultimas no".

Y la Comisaría agrega, que en las reuniones del Consejo de Política Social se hace seguimiento a las metas del Plan de Desarrollo del municipio, es decir:

"...en la primera se determinan metas y en las siguientes dos, entonces ya se ven los avances, cada dependencia va presentando que ha hecho respecto a lo que se fijó en el principio de año en avance social y, en la última, que por lo general son los primeros de diciembre, ya se determina si se cumplieron las metas, las cumplidas bien y las que no, entonces ya tenemos que mirar porque no se cumplieron para poderlas cumplir."

Y efectivamente, lo que se presencié el 10 de julio de 2013 en la realización de la tercera sesión del Consejo de Política Social - CPS⁴⁰ durante cuatro (4) horas, fue una débil interacción entre los actores que participan, en la medida que se socializa de manera fragmentada la información de cada dependencia sin que ésta sea objeto de contribución, articulación o cooperación en el desarrollo de las acciones que adelanta el municipio. Es una reunión plana, donde el alcalde modera, los actores de los diferentes sectores exponen, los otros escuchan y quedan las respectivas constancias en el acta.

Lo ratifica la referente del ICBF para el municipio, quien señala que: "...las instituciones realizan un buen trabajo pero de manera desarticulada...".

Si bien, la socialización de la información resulta útil para el conocimiento de los asistentes, no se cuenta con ningún tipo de deliberación y retroalimentación, que sea aprovechada para articular esfuerzos que fortalezcan los procesos de la gestión pública en la garantía de derechos de los NNA, para que se reflexione sobre la atención de los casos particulares para requieran una intervención más

⁴⁰ La tercera sesión del Consejo de Política Social de Aquitania se desarrolló el 10 de julio de 2013, al cual fueron convocadas 38 personas, entre quienes se encontraban las juntas de acción comunal, madres comunitarias, veedores ciudadanos, no obstante llegaron 18 personas y en su mayoría funcionarios de la administración municipal. No hubo presencia de las 16 veredas que componen el municipio. El ICBF señala: "...falta mayor participación de la comunidad... son voces que no son escuchadas, no hay participación, no hay colaboración, no habían niños, no habían jóvenes, a pesar de haberse asignado un representante, personerito escolar, pero no estaban presentes".

integral o se cruce información que permita complementar los datos ya existentes.

Al indagar sobre la ausencia de líderes comunitarias en el CPS, la comisaria comenta:

“...hace poco tuvimos una capacitación con ellas... y mi idea era esa, enseñarles a ellas que necesito su colaboración porque ellas directamente están en las veredas y ellas tienen contacto más directo con las familias, desafortunadamente la respuesta no fue buena.”

Llama la atención la interacción que se da para convocar e invitar a las líderes a participar desde la perspectiva de la necesidad de una entidad, desde una relación de poder que las requiere, más allá que a partir de propósitos colectivos de aprendizaje, bienestar y colaboración mutua. No obstante, la explicación de por qué cree que sucede esto, señala:

“...porque aquí las madres líderes son las que pertenecen a familias en acción y desafortunadamente, pues en mi concepto, no es un programa que ayude, que culturice, por el contrario lo que está haciendo es que ellas crean que todo tiene que ser retribuido económicamente... por eso no tuve el éxito que esperaba con ellas”.

La misma situación la ha intentado sin éxito con las madres comunitarias y con las madres responsables de la entrega de la leche y las galletas del Programa de Desayunos con Amor del ICBF a nivel nacional, programas que vienen con específicos procedimientos y reglas de juego en la interacción entre el gobierno y las comunidades. El ejercicio que se desarrolla en el CPS de Aquitania no corresponde al que se establece y pretende dentro de la estructura de la gobernanza multinivel de la PIA, teniendo en cuenta que este espacio es el responsable de adoptar esta política pública y es donde confluyen, para que se integren, los diversos comités, grupos, mesas que se han conformado para la garantía y restablecimiento de derechos en las diferentes problemáticas que afecta a los NNA, como: comité de primera infancia, las redes de buen trato, la gestión relacionada con la erradicación del trabajo infantil, los planes para la erradicación de la explotación sexual comercial, planes para la prevención de

reclutamiento, entre muchas otras, que de acuerdo con cada municipio funcionan.

De otro lado, el CPS de Aquitania no cuenta con un plan de trabajo específico para desarrollar las responsabilidades que le son propias. Por el contrario, la comisaria ratifica que:

“...como se presentan varias reuniones siempre estamos presentando los resultados... es tan importante ese seguimiento para saber si en la segunda reunión tienen que mostrar resultados porque o si no pues en el año no alcanza para cumplir con todas las metas que tenemos.”

Estas tareas de seguimiento al Plan de Desarrollo del municipio son parte de las tareas del Consejo de Gobierno, como se comprueba con el siguiente comentario de la misma secretaría técnica:

“...aparte de la reunión que hacemos aquí como Consejo de Política Social que participan todas las instituciones, cuando hacemos el consejo de gobierno... aún ahí hablamos de estos temas, entonces por lo menos los que hacemos parte de la alcaldía entonces, recibimos ese apoyo entre nosotros...”

En consecuencia se da duplicidad de esfuerzos y no existe claridad de los objetivos que se pretenden en cada instancia, dejando atrás los fundamentales objetivos en la garantía de derechos de NNA del CPS. Por otra parte, existe permanente acompañamiento a las sesiones del CPS de Aquitania del SNBF, en cabeza de una representante del centro zonal del ICBF con sede en Sogamoso, durante ocho (8) años, quien además de éste municipio le corresponde apoyar a catorce municipios más. Desde el ICBF la profesional que acompaña nos informa:

“...se ha buscado construir acuerdos en torno a objetivos, que ese es el fundamento de la política social, se ha buscado desarrollar planes de acción que sean de los consejos de política social, sin embargo, pues las instituciones como que se limitan a desarrollar el “deber ser” de cada una, el deber ser de salud, el deber ser de educación, pero no se articulan esfuerzos en torno a una política...”

Estas reglas formales establecidas en la planeación y en los presupuestos sectoriales, han orientado la administración pública por largo tiempo, lo cual hace

que estén instauradas en la institucionalidad y que a pesar de los esfuerzos por superar esta fragmentación para dar paso a una acción pública más integral, en este caso en la garantía de derechos de los NNA, hace que estos persisten y se resistan a ceder al paradigma de la protección integral, donde el niño es el centro en su condición de sujeto pleno de derechos. Al respecto precisa la funcionaria del ICBF que:

“Aquitania es un municipio que nosotros dentro del trabajo que realizamos en el ICBF lo consideramos un municipio de altísima vulnerabilidad, especialmente frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes...es uno de los más grande en extensión y población...desde que la ley 1098 estableció en el artículo 204 la importancia de que los municipios se encarguen de plantear políticas públicas para dar respuesta a todas las problemáticas de sus niños, de sus niñas, de sus adolescentes, se ha visto que Aquitania si se ha quedado como estancada en ese proceso” (subrayado de la autora).

A pesar de la situación de los niños y niñas en el municipio de Aquitania, éste no cuenta con un programa o proyectos específicos que atiendan dichas necesidades. Básicamente los programas y proyectos que se ejecutan bajo los lineamientos que se señalan desde el nivel central, son del orden nacional tales como Familias en Acción, Red Unidos, Cero a Siempre, Desayunos con Amor – DIA, Programa de alimentación escolar- PAE, entre otros. Es decir que estos son proyectos sobre los cuales el municipio no cuenta con ninguna autonomía para adecuarlo o ajustarlo a la situación del nivel local. Así, las graves particularidades de vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia de Aquitania, no son atendidas ni por la dinámica local, no por los programas nacionales.

No obstante la existencia de un acompañamiento técnico por parte del ICBF, el municipio carece de una política o de un plan específico, como de proyectos que atiendan la grave vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia. Y en relación con las estrategias que ha asumido el ICBF para superar esta situación nos especifica:

“...que el Instituto firmó con todos los municipios un convenio macro en donde se busca que se establezcan o planteen la política pública, pues se

ha visto que este convenio interadministrativo de asociación entre el ICBF y el municipio, pues como que está un poco estancado.”

Con base en lo anteriormente descrito se puede establecer que las estrategias implementadas con lineamientos metodológicos dados por los niveles nacional (SNBF), departamental (Secretaría de Desarrollo Humano) y del ICBF Zonal (Sogamoso), no han sido efectivas en términos de lograr transformaciones en la gestión de la Política de Infancia y Adolescencia en el nivel municipal, para que se traduzcan en acciones que permitan superar las condiciones de vulnerabilidad particulares de los NNA de Aquitania. Como lo señala la misma funcionaria del ICBF:

“...los lineamientos que establece la sede nacional... muchas veces si es cierto que quienes establecen esos lineamientos están detrás de escritorios y desconocen la realidad, desconocen que pasa en Aquitania, que pasa por allá en Florencia Caquetá... entonces el lineamiento es el mismo, aunque tenemos que dar un enfoque diferencial... [Teniendo en cuenta] las características de cada sitio de Colombia... entonces en esa parte, si a nosotros los centros zonales nos exigen que demos cumplimiento a lo que establecen las leyes, pero muchas veces a la sede nacional, le decimos la **santa sede**, desconoce las necesidades particulares de cada departamento, de cada sitio” (resaltado de la autora).

La gobernanza de la Política de Infancia y Adolescencia en Aquitania se caracteriza por la ausencia de procesos sociopolíticos que promuevan la participación con objetivos colectivos y responsabilidades comunes en la búsqueda de interacciones productivas que permitan experimentar, aprender e innovar con acciones públicas que traduzcan las necesidades de los NNA de este municipio en políticas. Es importante anotar que los NNA de Aquitania tampoco son escuchados ni participan en ninguno de los espacios municipales en los que se habla de ellos y ellas en la gestión municipal.

Por último, con respecto al papel que cumple la Procuraduría frente a la Política de Infancia y Adolescencia se señala por parte de la Secretaría Técnica del CPS: “...hasta mi oficina me envían las copias de los documentos, de las cartas que ellos [la Procuraduría] envían de “ya, apure, ya está, no se le olvide que según la ley” si, están acosando...”.

Por la Ley 1098 de 2006 la Procuraduría tiene la función de desarrollar la inspección, vigilancia, control y seguimiento de la Política de Infancia y Adolescencia (art. 208 y ss.). Pero aún así con la presión de posibles sanciones disciplinarias y con el “acoso” tampoco se ha logrado avances ni en contar con una PIA diferenciada para el municipio, como tampoco a mejorar el proceso de gobernanza de la política para lograrlo.

Sogamoso

Para desarrollar las características de la interacción de los actores en el municipio de Sogamoso, es fundamental revisar al respecto los procesos adelantados por los dos gobiernos anteriores, en especial el impulso que tuvo la política de infancia y adolescencia bajo la dirección del Alcalde Enrique Javier Camargo, quien con solo dos años en el cargo (2008-2009), se destacó por su gestión al frente de dicha política, lo que le valió un importante reconocimiento nacional e internacional⁴¹.

El Alcalde Camargo, elegido popularmente para el periodo 2008-2011, fue inscrito como candidato mediante firmas por el Movimiento “Ciudadanos en Acción”. Como ex alcalde manifiesta:

“...no se había socializado plenamente el código de Infancia y Adolescencia, pero nosotros pues con la problemática y la visión que teníamos de un Sogamoso, más mirando hacia el futuro que cualquier otra cosa... creemos que si queremos tener ciudadanos de excelencia, de primer nivel, ciudadanos que se comprometan verdaderamente con el siglo XXI, ciudadanos con un alto sentido de competencia, ciudadanos que no queden rezagados, pues necesitamos apoyar directamente todos los procesos de crecimiento de esa nueva generación, por eso nació el Plan *Sogamoseños 2025* y creíamos que en 16 años, que son cuatro periodos de administración, es posible ver a los que hoy estarían naciendo con las herramientas claras en la mano, para ser altamente competitivos, sí hacíamos nuestro trabajo”.

⁴¹ Su Plan de Desarrollo “Sogamoso Piensa en Grande” (2008-2011), fue calificado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), como el segundo en el país en haber incluido la población de niños, niñas y adolescentes, en respuesta a la reciente expedición del Código de Infancia y Adolescencia (2006). Internacionalmente fue presentado como experiencia exitosa en distintos eventos.

Bajo esta perspectiva la visión de la infancia, la niñez y adolescencia está pensada de manera integral, con una mirada colectiva de sociedad y un trabajo en conjunto de la administración pública. Una funcionaria de la administración municipal de Sogamoso que participó del proceso, explica técnicamente cómo se llevo a cabo la tarea:

“Se tomó para la formulación de la estrategia de *“Hechos y Derechos”* del nivel Nacional y, la guía de alcaldes para Infancia y Adolescencia... el diseño estaba formulado por categorías de derechos... entonces era digamos, como aterrizar los derechos de los niños y las niñas que se venían hablando pero aterrizarlo y concretarlo en acciones tangibles en acciones medibles, era mirar cómo realmente se atendía y cómo se debería atender en salud, educación, se empezó a hablar de *“Educación Inicial de 0 a 5 años”*, de cómo hacer efectiva esa participación de los niños y niñas de la cual nos hablaba la ley y, cómo hacer efectiva esa protección y digamos que la voluntad política de la Administración en ese momento fue muy grande y todo el compromiso, todo el Plan de desarrollo, en ese momento entre 2008 y 2009 se volcó casi a la Infancia y la Adolescencia”.

En este proceso de formulación de política pública se identifica una plena comprensión de la voluntad, decisión y conocimiento técnico de las acciones a desarrollar, para lograr los objetivos tanto en lo gerencial como en lo operativo. De igual manera existe una dirección y liderazgo del gobernante que se evidencia en la forma como realiza la coordinación, buscando una mayor cooperación y orientando la gestión del equipo de la administración municipal. La funcionaria lo ratifica con el siguiente comentario:

“...el alcalde, ya le digo fue el gestor, él quiso que en su plan de desarrollo estuviera la infancia y la adolescencia en un primer lugar, era un plan de desarrollo muy social y todo se volcaba allí, él estaba muy comprometido, él daba las directrices... se conformó un equipo de trabajo donde había una alta gerencia que era él, él era el gerente del *“Plan Sogamoseños 2025”*, era quien daba las directrices, hacíamos mesas de trabajo, se conformó un equipo interdisciplinario... donde estaban el Consejo de Gobierno... los operativos que eran delegados de cada institución y con ellos se trabajaban las mesas de trabajo de formulación...”.

En el espacio o instancia para la deliberación e interacción de los distintos actores de la política, la funcionaría técnica comenta la movilización que se realiza en la comunidad:

“...el Consejo de Política Social siempre estuvo liderado por él... muy elocuente, estaba muy convencido de lo que estaba haciendo y, eso irradiaba para todo el resto de la gente de Sogamoso... Para eso se requería el monitoreo directo desde el vientre materno o sea, saber quiénes van a llegar, saber en qué condiciones van a llegar... entonces esto debía hacerlo la sociedad en pleno, y nos metimos en la aventura más grande de la vida y compleja, compleja porque rompe los paradigmas y los esquemas establecidos de la vida de la gente”.

La interacción de los actores que se identifica es horizontal, dinámica y con un proceso pedagógico con la comunidad en la búsqueda de una mayor comprensión y priorización de los derechos de la infancia y la adolescencia, al igual que una coordinación y articulación interinstitucional entre todos los sectores que se concretó en acciones puntuales respondiendo de manera efectiva a las necesidades de los NNA, de las familias, pero particularmente de los bebés y las madres gestantes a través de atención directa, al igual que la implementación de instrumentos técnicos para su seguimiento, como se desprende del siguiente texto, frente a la pregunta de ¿cómo lo hizo?:

“... es así como sintonizamos todo el Plan de Desarrollo, con todas las dependencias del municipio, priorizando claramente esa población objeto y, logramos crear incluso un sistema de información que se alimentaba a través de la observación de todas las sectoriales sobre los temas de Infancia y adolescencia, y logramos que a través del programa “médico en casa” que lo implementamos nosotros allá, comenzáramos a llegar a los hogares de las gentes de todo el municipio, sobre todo de la parte rural que es una de las más olvidadas y una de las partes complejas, y comenzáramos a llegar con ese abrazo fraternal del Estado... Entonces qué sucedía, ya desde el vientre materno comenzábamos a ver y a entender que había una madre que iba a tener un bebé en equis tiempo y que esa madre requería atención... que tenía dificultades económicas, que tenía dificultades afectivas, que tenía dificultades de saneamiento básico y agua potable, que tenía dificultades de vivienda, que tenía dificultades en educación, tenía infinidad de dificultades que podrían en un momento dado, el Estado priorizando acciones y recursos, darle una atención inmediata. Esta información iba a la base de datos de “Sogamosos 2025”, inmediatamente se conectaba con las diferentes dependencias que manejaban los programas en su momento”.

Esta política logra involucrar a actores de la sociedad civil y de la empresa privada mediante un ejercicio de negociación y la concertación para la

transformación social y cultural que se buscaba, como lo ejemplifica el ex alcalde Camargo en el siguiente aparte:

“...como que la madre no iba al control porque no tenía plata para el bus, entonces logramos ya incluir la otra parte de la sociedad civil, el alcalde controla las tarifas y controla las rutas de circulación de las busetas y de los taxis... me reuní con todos ellos y logré que, un poco a regañadientes al comienzo y después un poco ya más con corazón, pero siempre con el esquema de negocios en la mano, que transportaran a las madres embarazadas que iban a hacerse un control, transpórtalas con una tiquetera que se les daba en Salud Sogamoso para sus controles, eso fue un avance inicial...”

En el proceso de coordinación y articulación de actores en la gobernanza de la política de infancia y adolescencia implementada por el Alcalde Camargo, se logra también movilizar recursos y apoyos técnicos de organizaciones del orden internacional, como lo describe el mismo ex alcalde:

“...y bueno logramos un acuerdo con la Unicef, porque ellos nos acompañaron un poco en el tema de la formulación del proyecto y logramos con ellos una alianza magnífica, que comenzó a dar resultados en mesas cooperantes, teníamos mucha cooperación nacional e internacional del proyecto pues porque llamaba mucho la atención...”

La funcionaria del nivel técnico del equipo encargado de la política, ratifica lo que significó para el trabajo la presencia de Unicef⁴² y de otras entidades en la formulación e implementación de las acciones del *Plan Sogamoseños 2025*: “... en las mesas con Unicef, por ejemplo... estábamos todos, fue una articulación en cuanto al trabajo interinstitucional y en trabajo operativo...”.

La interacción con la ciudadanía también se adelantó con medios publicitarios que permitieron que se conocieran los propósitos construidos colectivamente en la administración y se fuera interiorizándose en la cultura local, como lo expresa la funcionaria: “...lo que nos ayudó muchísimo en ese momento fue la estrategia *comunicativa*, porque todos empezamos a hablar el mismo lenguaje, como se dice todos hablábamos de *Sogamoseños 2025*”.

⁴² Convenio marco de cooperación COL72009/051/Unicef, suscrito entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -Unicef- y el municipio de Sogamoso.

El ex alcalde Camargo comparte algunos de los logros alcanzados en los dos años de la administración⁴³. De esta manera se pone en evidencia un exitoso proceso de interacción, articulación y coordinación multinivel de la gobernanza frente a la política de infancia y adolescencia, el cual ha sido reconocido a nivel nacional al posicionar al municipio de Sogamoso como un ejemplo a seguir y, en general, es muy bien recordado por todas las personas que se entrevistaron en Sogamoso. El proceso tuvo resultados concretos a corto plazo (dos años), como lo veremos en los indicadores que posteriormente se analizaran, pero sobre todo, generó nuevas reglas de juego y una trayectoria que sus sucesores y contradictores políticos en gran medida tuvieron que continuar en el desarrollo posterior de la Política en el municipio. Después del alcalde Camargo⁴⁴, lo sucedió Juan Carlos Ostos (2010-2011) del Partido de la U y Miguel Ángel García del Partido Liberal (2012-2015).

Si bien el Plan de desarrollo de la administración Camargo daba prioridad central a la infancia y la adolescencia, dicha administración no alcanzó a formular un

⁴³ “...que las EPS nos acompañaran en el propósito... se notaba como priorizaban dentro de todo sistema de atención a las madres y a los niños pequeños...

... que la Registraduría del Estado Civil, registrara a los niños y las niñas recién nacidas en el mismo sitio de nacimiento, eso los vuelve ciudadanos de inmediato y sujetos obviamente de una oferta estatal...

... ya habíamos comenzado dentro del sistema educativo a capacitar a las maestras y maestros de preescolar, que iba a ser el primer contacto con el sistema educativo de la nueva generación...

...entramos a apoyar el proceso del Centro Nutricional de Sogamoso, que debería atender a los niños que tuvieran un problema muy grave y serio en salud... las escuelas de padres comienzan a funcionar con este tema...

...las maestras de preescolar asumen el reto también y, como símbolo ya tenía encargada una *tablet*, cuando las *tablets* hasta ahora estaban apareciendo, una *tablet* para entregársela a cada una de las maestras como un símbolo de compromiso...

... recursos disponibles para comenzar a arreglar las aulas de preescolar, que deberían también estar tan bien acondicionadas... estaban incluidos de igual manera a los niños de la zona urbana como de la zona rural...”

...el gobernador me sintonizó recursos de diferentes proyectos sociales, para los proyectos que comenzaban a gestarse con el tema del centro de Salud Sogamoso...

...en el tema cultural, logré hacer el parque del laguito... y todo ese tipo de cosas, hacían parte de un plan que se llamaba el Plan Parque..., como centro de desarrollo cultural de la ciudad...”.

⁴⁴ El Alcalde Camargo no pudo concluir el periodo para el cual fue elegido porque mediante fallo del Consejo de Estado de fecha 20 de agosto de 2009 se declara la nulidad en su elección y en consecuencia se produce la destitución con el argumento que las 21.201 firmas que respaldaron la inscripción a la candidatura a la Alcaldía de Sogamoso 9.600 estaban inhabilitadas y de acuerdo con el censo electoral se requerían de 14.834 firmas hábiles para inscribirse legalmente.

documento específico de política al respecto, tarea que va a llevar a cabo la siguiente administración. La alcaldía del ingeniero Juan Carlos Ostos, quien fue elegido el 15 de diciembre de 2009 como alcalde de Sogamoso⁴⁵, si bien rompe con los elementos más visibles o de identidad política de la administración Camargo, se ve obligado a formular una política de infancia y adolescencia para Sogamoso.

La funcionaria técnica explica lo que sucedió entonces respecto del proceso de avance de la PIA que traían en curso:

“...ellos hacen un intento por entender, por tratar de retomar el proceso que nosotros llevábamos, nos hacen un llamado y yo personalmente estuve en algunas mesas de trabajo donde les expusimos todo el proceso, con la intención de que lo retomaran porque pues nos parecía que el avance que se tenía era muy bueno... la estrategia montada de identificación y de seguimiento a esos niños y niñas uno a uno era precisamente para la garantía de los derechos y restitución inmediata... como no identificaron bien el proceso como nosotros lo estábamos llevando, decidieron no seguir con el proceso”.

No obstante, de acuerdo con la información y el objetivo establecido en el Plan de Desarrollo *Educando y Construyendo Futuro 2010-2011*, se plantea la formulación de la PIA, y para cumplir tal compromiso se contrata a la una Corporación por valor de \$110.000.000 para la elaboración del documento de política, teniéndose completamente consolidada la información diagnóstica. Al respecto señala la funcionaria de la Secretaría de la Mujer, la Infancia y la Familia “...las instituciones sí estuvieron muy participativas y propositivas dentro de formulación de la política, un proceso más o menos de unos tres o cuatro meses”.

De esta manera la administración municipal aprueba en el Consejo de Política Social, la PIA y el correspondiente Plan de Acción de la Política y se retrocede en la medida que “...la atención la siguen asumiendo aisladamente cada institución”. Así, si bien la coyuntura crítica de la administración Camargo, inicia una

⁴⁵ Artículo del periódico El Tiempo “El docente Juan Carlos Ostos se convirtió en el nuevo alcalde de Sogamoso tras contundente triunfo” (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6797622>)

trayectoria en la política pública, el poco tiempo de esta facilita revertir algunos aspectos sustanciales como la atención integral centrada en la infancia, y la interacción y articulación de los actores alrededor de este diseño: este aspecto de la gobernanza se ve seriamente fracturado.

Esta fractura en este componente central de la gobernanza, la interacción y articulación de los actores, tiene un trasfondo político. Siendo Sogamoso reconocida como una plaza liberal en Boyacá y habiéndose perdido el cargo para los liberales por el movimiento ciudadano del alcalde Camargo, las fuerzas políticas liberales presionaron la salida del alcalde mediante la demanda de nulidad de la elección que se interpuso ante el Consejo de Estado, la cual es fallada a favor de los demandantes y se convocó entonces a elecciones atípicas. Este juego de poder político determina nuevas reglas, al asumir el gobierno un alcalde del partido de la U, quien a pesar de las diferentes reuniones técnicas, desconoce el proceso social, político, administrativo y técnico de coordinación, cooperación e interacción de la institucionalidad, la sociedad civil y la ciudadanía para la construcción de la política. Este gobernante no tiene en cuenta la capacidad técnica instalada en la administración, los avances alcanzados, la movilización alrededor del tema de infancia y adolescencia y decide contratar una consultoría externa para la formulación de la política pública.

Con respecto al documento de política de infancia y adolescencia aprobada para Sogamoso nos dice la funcionaria de la Secretaría:

“El resultado de política yo la comparaba con el resultado de política departamental y es igual, digamos que eso tiene un sentido y es que, la política pública está basada en la Ley del 1098... hubieran aterrizado un poco más al contexto de Sogamoso pero lo que uno mira es que casi es la misma política del departamento, la misma, yo tuve la oportunidad de... mirar las dos políticas y son muy similares”.

Precisamente lo que pretende la ley 1098 de 2006 es que en el nivel territorial, bajo la responsabilidad del alcalde o gobernador, se cuente con una política pública diferencial acorde con las particularidades de los derechos inobservados, vulnerados o amenazados de los NNA en su territorio y cuando se contratan

consultorías termina sucediendo, como en el presente caso, que la política de infancia y adolescencia de Sogamoso fue elaborada por el mismo profesional, con personas jurídicas diferentes, que elaboró la del departamento de Boyacá, políticas que terminan siendo casi las mismas.

Ahora bien, en la actual administración con el alcalde Miguel Ángel García, en el 2012 y el 2013 se continúa con el proceso en términos de divulgación e implementación de la Política que dejó elaborada el alcalde anterior. Se reestructura el Consejo Municipal de Política Social de Sogamoso⁴⁶ mediante decreto 272 del 12 de septiembre de 2012, se actualiza el reglamento interno y la composición del mismo para hacer “más operativo el trabajo en red”. Se precisa la integración por 29 miembros que ejercen funciones públicas de toda la institucionalidad del municipio, de manera indelegable, en los que están incluidos rectores de colegios, personeros estudiantiles, organizaciones que representan personas con discapacidad y población en desplazamiento. Con 18 invitados especiales del sector empresarial, jueces, veedurías, ONG, funcionarios de enlace de los programas nacionales y destaco la presencia de “los niños, niñas y adolescentes de cualquier edad”.

El Sistema de Bienestar en el Municipio está conformado por todos los Comités que integran el CPS: de Infancia, Adolescencia, Juventud y Familia, de discapacidad, de prevención y control al consumo de sustancias psicoactivas, de atención a víctimas del conflicto armado y la Mesa Municipal para la garantía de los derechos humanos. Cada Comité tiene su coordinador, actores que lo integran, funciones, periodicidad de reuniones, plan de trabajo, informes y seguimiento. Y la Secretaria Técnica del CPS le corresponde al Jefe de la Oficina Asesora de Planeación (Artículo 6 del Decreto 272 de 2012).

⁴⁶ El artículo segundo del decreto 272 de 2012 señala “NATURALEZA Y OBJETO: El Consejo Municipal de Política Social es un órgano asesor y de coordinación intersectorial e interinstitucional del Municipio, para la definición, concertación, seguimiento y evaluación de la política social, orientada a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Sogamoso.”

En el año 2010 mediante Acuerdo Municipal 44 de 2010 y Decreto 396 del mismo año se creó en Sogamoso la Secretaría de la Mujer, Infancia y Familia, a quien le asignaron la función de: "...la formulación de políticas dirigidas al desarrollo político, social, económico y cultural pleno de las mujeres, niñas y niños del municipio de Sogamoso y a la protección de la población vulnerable". La secretaria en mención entonces igualmente es responsable en el CPS del Comité de Infancia, Adolescencia, Juventud y Familia. El alcalde actual Miguel Ángel García con respecto al espacio de deliberación del CPS, establece que:

"...es una entidad donde pues están todas las entidades representadas y, se plantean cosas interesantes, si es un poquito ladrillado el tema más cuando es obligatorio que asistan y si no asisten los disciplinan, es un poquito incomodo... porque lo ideal es que uno llegue porque quiere y porque le gusta y porque le nace hacerlo, pero se trabaja. Se planean buenas cosas y se articulan buenos temas".

No obstante, como ya se mencionó, esa obligatoriedad es una regla de juego formal que el mismo decreto de reestructuración del CPS el Alcalde estableció. En relación con la interacción de los diferentes actores en el CPS se identifica un esfuerzo en esta tercera administración y una dinámica por articular e integrar en la gestión un trabajo de equipo con la diversidad de actores, entre ellos, la academia, los veedores ciudadanos, las ONG, y hay un reconocimiento de las mismas dificultades que cotidianamente se presentan. El alcalde nos dice:

"...hemos hecho un buen juego, nuestro programa de Gobierno planteó una figura que la llamamos nosotros el "Triangulo de oro" que es tener en un mismo escenario la academia, los del sector privado y el sector público, y eso nos ha funcionado... En Sogamoso hay un buen grupo de veedores que trabajan por la ciudad que están pendientes de aportar ideas, de decir mire Administración se están cometiendo estos errores..."

La funcionaria técnica resalta la amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades:

"...me parece que [la participación] es muy fuerte... tenemos organizaciones de discapacidad, de mujeres, de organizaciones de jóvenes, de ONGs que manejen los temas sociales, de la iglesia, digamos que la participación es amplia en el Consejo, hacen parte como 58 delegados".

Sin embargo en el Consejo de Política Social de Sogamoso actualmente se impone el sesgo sectorial de la administración pública en la medida que:

“...está conformado por unos subcomités y unas mesas y se habla de un Plan de cada subcomité o de cada mesa, resulta que va uno a mirar esos planes... [y lo que hacen es que] toman el quehacer de la Secretaria de Salud, el quehacer de la Secretaria de Educación, el quehacer de Cultura y así los plasman... en el Plan de Acción de cada subcomité eso que quiere decir, que pues seguimos trasladando las acciones que estamos haciendo pero no como Comité...”.

5.3. Diseño y estructura institucional

Este elemento de la gobernanza se refiere a que las interacciones entre los actores estratégicos se desarrollan de acuerdo con la configuración o arquitectura institucional existente, lo cual afecta directamente a las políticas públicas. Este marco institucional regula la toma de decisiones y esta permeada por las relaciones de poder que se derivan del sistema político, electoral, de la forma de gobierno, entre otros aspectos.

Aquitania

Para introducir elementos esenciales de la operación del sistema político y de poder en el municipio de Aquitania, se partirá de los vacíos concretos que deja una débil gobernanza en la política pública en cuestión. En entrevistas realizadas a lideresas comunitarias que participaron en Aquitania en programas nacionales para población rural dispersa, Educador Familiar y Clubes Juveniles entre los años 2005 y 2008, quienes desarrollaron procesos de formación de familias ubicadas en las 16 veredas que componen el municipio, señalan como las necesidades de niñas, niños y adolescentes no han sido atendidas por las administraciones del municipio:

“A los niños no se les ha dado la suficiente importancia, inclusive acá en Aquitania hay muchos niños discapacitados, no se han tomado en cuenta para nada, porque de pronto en la época en que estuve trabajando como líder, la iglesia también estaba vinculada con esos programas... Aquí para

la comunidad los niños discapacitados los tienen escondidos” (Cristina Patarroyo).

“Los niños [necesitan], abríles más espacios educativos, pienso yo, en diferentes campos, cultural, deportivo, porque realmente eso es lo que no tienen aquí... los chicos que salen de estudiar no tienen un lugar a donde ir...” (Alba Luz Aguilar).

“La administración tiene la casa de la cultura y dan cursos de guitarra y los muchachos que entrenan en la banda del municipio, pero igual porque es muy lejos y los cupos son limitados, entonces, por decir para los muchachos de la zona rural no hay nada, absolutamente nada” (Imelda Plazas).

La esencia de la política pública es poder satisfacer las necesidades de los NNA en el territorio municipal, los anteriores comentarios dejan claro como dentro de ese marco institucional, tanto gubernamental como social, los niños, niñas y adolescentes siguen sin ser considerados ciudadanos/as. La discapacidad de niños y niñas se invisibiliza por parte de las familias y las administraciones municipales no cuentan con proyectos especiales para su atención, a pesar de que el Plan de Desarrollo Municipal “por el Bienestar y Desarrollo de Aquitania” 2012-2015 ratifica como “*muchas familias prefieren mantener escondidos a las personas que tienen algún síntoma de discapacidad, pues temen el rechazo y la discriminación*” (p. 14). Tampoco se cuenta con espacios culturales ni deportivos y los pocos espacios (Casa de la Cultura) son exclusivos para unos pocos.

Con respecto a las relaciones de poder político al interior de la administración municipal, las lideresas comentan la exclusión de que fueron objeto en administraciones municipales anteriores por no hacer parte del grupo político respectivo, al decir:

“...pues la verdad de pronto nos excluyeron a unas lideres, porque no estábamos en su ámbito político, entonces no le servíamos, sencillamente éramos como una fichita que tocaba correr como en ajedrez... en esa administración no estuve muy cerca... porque yo iba con el otro candidato, entonces, pues a él no le convenía tener una líder que fuera contraria.”

Las reglas de juego establecidas en la institucionalidad política hacen que prime unos patrones de interacción que dejan sin reconocimiento y espacios de acción a las lideresas comunitarias que tienen ascenso en la comunidad y conocimiento

de la realidad que viven los niños y niñas en terreno. La institucionalidad política basada en una norma informal de gobernar por fuera de consenso y acuerdos post-electorales, genera un déficit de confianza y desperdicia recursos para el desarrollo de la política pública y del municipio.

Se desconocen las capacidades, experiencias y el tejido social que se ha construido en el municipio con las familias, perdiendo con ello, las posibilidades de transformaciones a través de políticas públicas pertinentes. Lo expresado por las entrevistadas a profundidad permite comprender no solo el significado del trabajo adelantado por la líder en la comunidad sino también el valor que tiene para las familias la presencia de la política pública a través del programa que ellas llevaron a ser realidad directamente en la cotidianidad. Este recurso humano capacitado podría reforzar una mejor articulación entre necesidades del grupo poblacional en estudio y las políticas.

Del mismo modo, el hecho de contratar un consultor para el diseño del documento de PIA en el municipio para cumplir con la exigencia del nivel nacional, cambia las reglas de juego en la interacción de los actores estratégicos responsables, para canalizarlo en alguien a quien, como dicen las lideresas, “no conoce la problemática de verdad”.

El sistema político que ha imperado en el municipio de Aquitania, al igual que en el país, no se auto-refuerza a través del conocimiento de las leyes por parte de la ciudadanía, no solo se desconoce sino que no hay un interés o un propósito por darlas a conocer. Al respecto las lideresas lo confirman con la siguiente información:

“En cuanto a la ley 1098 de 2006 la comunidad inclusive no tiene conocimiento de que es la ley... o sea, las únicas personas que tienen conocimiento son los abogados, pero en si la comunidad no conoce de esa ley, no sabe cuáles son sus derechos y sus deberes, o sea nunca se ha dado a conocer a nivel municipal.”

Sogamoso

En el caso de Sogamoso el proceso de gobernanza de la PIA desarrollada por el alcalde Enrique Javier Camargo determinó nuevas reglas del juego para la toma de decisiones colectivas relacionadas con este grupo poblacional. La institucionalidad gubernamental se transformó técnicamente, el reconocimiento nacional del municipio de Sogamoso como ejemplo a seguir y los logros alcanzados comprometieron a las siguientes administraciones, a pesar del cambio abrupto de gobernante y de partido político en la dirección de la ciudad.

Esta situación particular en que se ve afectada la gobernabilidad de Sogamoso al declararse la nulidad de la elección del alcalde Camargo, luego de dos años de gobierno, como consecuencia de un fallo del Consejo de Estado, fue producto de las relaciones y la disputa por el poder político en el municipio. Los dirigentes del partido liberal que no aceptaron el surgimiento de un movimiento “Ciudadanos en Acción” que ganó las elecciones y que puso un alcalde en el municipio, reaccionaron ante ello y adelantaron la acción legal que dio al traste con la nueva fuerza política. Inicialmente, la demanda contra la recolección de firmas para la candidatura del alcalde fue negada en providencia del 11 de diciembre de 2008 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Tunja, pero ante la presión política de los contradictores, se apela ante instancia superior, apelación que es acogida con fallo del 20 de agosto de 2009 por el Consejo de Estado, el cual destituye al alcalde.

Los mismos medios de comunicación al anunciar la noticia de la destitución señalan como se trató de un “trasfondo politiquero”, en una ciudad “fraccionada, dividida entre quienes creen que el trabajo de Camargo era adecuado y los que piensan que Ostos y sus padrinos son la mejor opción” (Excelsio, 2009)⁴⁷. El demandante Vargas Aranguren, ex alcalde de Sogamoso contó con el respaldo político y técnico de un equipo de trabajo del que hizo parte el ex senador Gustavo Lanziano Molano, cacique político liberal del Departamento. Aranguren una vez conoció la decisión de la destitución manifestó:

⁴⁷ Editorial titulado “Finalmente Sogamoso tiene alcalde” de fecha 14 de diciembre de 2009 (<http://www.excelsio.net/2009/01/editorial-finalmente-sogamoso-tiene.html>)

“Sogamoso entró en un retroceso desde todo punto de la administración, como se puede ver en la marcha que lleva la ciudad, y que al alcalde que llegue, sea quien sea, le va a tocar una tarea encomiable, muy difícil de recuperar el tiempo perdido, porque no son dos años los que se han perdido, eso en materia administrativa –puntualizó- significan más de diez años, basta ello con mirar comparativamente a Tunja y Duitama cómo se desarrollan, siendo ciudades tan importantes como Sogamoso.” (El teléfono Rojo, 2009)⁴⁸.

En la tradición política, la concepción de las políticas públicas y los ideales de “desarrollo”, se asientan generalmente en expresiones ideológicas donde los ideales modernos de progreso, evolución y desarrollo, se asocian con representaciones de la realidad donde los símbolos visibles de progreso técnico y material son altamente valorados (carreteras, puentes, etc.), en contra de los programas sociales que no se visibilizan, ni son reconocidos por las instituciones políticas, como lo dice una funcionaria del ICBF de Sogamoso:

“...los mandatarios [son medidos] por el pavimento u obras, porque eso es lo que la gente ve... valoran al alcalde... lo valoran por el puente que hizo, donde a veces no hay ni rio, lo valoran por una cancha... lo valoran porque arreglo una calle que está inmundada y que le hecho pavimento y pues claro el alcalde hizo de todo, pero la parte social me parece que la gente no la ve...”

Ahora bien, volviendo a la actual administración de Sogamoso y en particular analizando las relaciones de poder que se presentan entre el alcalde y el órgano legislativo Municipal, el actual gobernante comenta:

“...gozo de una buena relación con la mayoría de los miembros del Consejo Municipal, hubo dos o tres de ellos que no se han conectado de ninguna forma y son los que siempre nos viven queriendo amargar la vida pero, el resto lo está haciendo bien... Entendieron que el tema es de trabajo en equipo y, que prima el interés colectivo y no el individual.”

No obstante, en relación con la política de infancia y adolescencia, en el Concejo Municipal se destacan dos concejales que trabajan muy fuerte el tema, quienes

⁴⁸ Artículo titulado: “Consejo de Estado deja a Sogamoso sin Alcalde”, de fecha 5 de septiembre de 2009.

(<http://eltelefonorojosogamoso.blogspot.com/2009/09/concejo-de-estado-deja-sogamoso-sin.html>)

en la formulación del Plan de Desarrollo 2012-2015 exigieron que se incluyera un capítulo sobre infancia y adolescencia exclusivamente, so pena de no ser aprobado el Plan por el Concejo Municipal de Sogamoso, la funcionaria técnica nos precisa:

“...fue muy fuerte la exigencia del Concejo Municipal frente a Infancia y Adolescencia, y sigue así, digamos que la exigencia en la implementación de acciones en Infancia y Adolescencia es muy fuerte desde el Consejo hacia la Administración, eso hace que la Administración, como que pues que también actué cierto, pues esa, es en el buen sentido... una presión política pero buena...”.

La coyuntura crítica de la administración Camargo, que generó una nueva trayectoria en la política pública en estudio, creó nuevas realidades y demandas que incluyeron a sectores de la representación política en el municipio, generando la incorporación de la política en las reglas de juego político: ‘o incluye la política o no le aprobamos el Plan’. La negociación y concertación del Plan entre el Consejo y el Alcalde llevan a fortalecer la institucionalidad y gobernanza de la PIA.

La inclusión de la política en el Plan fue tan fuerte que el Alcalde, como se incluyó previamente en las interacción de los actores, considera que el Plan de Desarrollo “Sogamoso Ciudad Competitiva” lo quieren convertir desde la oposición política en su “talón de Aquiles porque nosotros presentamos un Plan de Desarrollo muy ambicioso.”

5.4. Capacidad técnica del nivel de gobierno municipal

De acuerdo con las definiciones establecidas para las categorías de análisis de la gobernanza, la capacidad técnica está relacionada con las condiciones técnicas, gerenciales y operativas que permiten que la actividad directiva y la toma de decisiones del gobernante sean eficaces. Para ello adquiere un papel central la información, el conocimiento experto, el saber tecnológico, la asignación de recursos, la coordinación de las tareas, el seguimiento y evaluación de las actividades.

Para el caso de la gobernanza de la PIA este elemento está también relacionado con la identificación de los problemas de este grupo poblacional, los objetivos que se pretenden lograr, la toma de decisiones, las acciones colectivas de los actores, las instancias y los instrumentos que se utilizan. La dirección y el liderazgo junto con la capacidad técnica son elementos que están completamente relacionados, en la medida que sí existe conocimiento de las responsabilidades frente a la Política Pública por parte de los gobernantes y se asume la coordinación, articulación y el liderazgo, de manera simultánea se debe ir traduciendo en las condiciones técnicas necesarias para materializar y desarrollar las acciones que permitan lograr la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los municipios.

Del mismo modo, la capacidad técnica también está referida a la asistencia técnica que deben recibir los municipios de las instancias de la gobernanza de la política de infancia y adolescencia que están establecidas tanto del orden departamental como nacional, para que se instaure el conocimiento en los equipos administrativos municipales, se desarrolle experiencia y se realice de manera eficiente y efectiva la territorialización y municipalización de la política pública. En este aparte, se iniciará con el componente de asistencia técnica del Sistema Nacional de Bienestar Familiar de la nación y del departamento, para luego precisar otros elementos en los municipios estudiados.

Capacidad técnica del Sistema Nacional

En relación con la asesoría técnica que debe brindar el departamento a los municipios en la formulación e implementación de la PIA⁴⁹, no existe claridad institucional en cabeza de quien se encuentra dicha responsabilidad al interior de la Gobernación. La tarea de manera simultánea la está desarrollando la

⁴⁹ El departamento de Boyacá por medio de la Ordenanza 26 de 2010, expidió la PIA titulada “El Nuevo Ciudadano Boyacense” (realizada mediante un contrato de consultoría), la cual fue formulada teniendo en cuenta “...la experiencia de Sogamoso, en focalizar niños uno a uno por todas las categorías de derechos...”. Esta política estuvo bajo el liderazgo de la Secretaria de Desarrollo Humano en el departamento (entrevista funcionaria de la oficina de planeación), que a julio de 2013, no había sido socializada en los municipios del departamento.

Secretaría de Desarrollo Humano y Planeación Departamental, como lo informa la funcionaria de esta última dependencia:

“...pues ahorita tenemos una dicotomía, porque no sabemos si lo hace Desarrollo Humano o Planeación, porque se hizo la ordenanza pero, no se dejó específicamente establecido quién iba a liderar el proceso, entonces ahí tenemos ese cuello de botella... Nosotros hemos estado dando direccionamiento y acompañamiento a los municipios para la formulación de la política pública, para la inclusión en el Plan de Desarrollo”.

Respecto a la asistencia técnica que se adelanta con los municipios informa⁵⁰:

“...nosotros hicimos un proceso en cinco sesiones, dos en Tunja, uno en Chiquinquirá, uno en Paipa y otro en Guateque, donde convocamos por provincias a cada uno de los 123 municipios, para dar lineamientos sobre los diagnósticos...”

Planeación departamental está trabajando en un instrumento de consolidación de bases de datos y análisis de información que denominan “Observatorio Social” que inicialmente está trabajando primera infancia. No obstante estas actividades, hace falta una mayor coordinación para la implementación de la política al interior de la gobernación como lo menciona la funcionaria de planeación:

“...las acciones son aisladas, nos hace falta más coherencia para llevarla a cabo y para mejorar nuestras problemáticas..., existe la voluntad para mejorarlas, nos hace falta es sentarnos a trabajar al respecto”.

Y en relación con las metas de asesoría técnica, señala:

“Tenemos una meta de tener 60 municipios con política de infancia este año,... estamos ahora con algo que me parece muy bueno... es que los municipios firmaron un convenio marco con el ICBF... con ellos hemos compartido información, tenemos el mismo norte y hemos hablado con el nivel regional y nacional.”

Dicha coordinación con el ICBF en Tunja, funciona a través de la Dirección Regional del ICBF, que le corresponde coordinar los doce (12) Centros Zonales

⁵⁰ Se señala que las Comisarias de Familia son las dependencias en quienes los alcaldes han delegado el liderazgo de la formulación de la política de infancia y adolescencia, ratificando de esta manera la información que se recibió en Aquitania.

los cuales están distribuidos territorialmente en el departamento⁵¹. En la Dirección Regional dos personas son las responsables de acompañar a los municipios en calidad de referentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), quienes intentan coordinar y articular la asistencia técnica de los doce centros zonales en los 123 municipios⁵².

La referente del SNBF del ICBF informa que la meta en Boyacá es acompañar técnicamente a 85 municipios que fueron los que firmaron el convenio que tiene como objeto aunar esfuerzos y recursos para articular las entidades de la política social y los comités de infancia y adolescencia. Al respecto señala:

“El Plan de Acción del Sistema, es un plan a nivel Nacional que se baja a nivel territorial y luego se baja a nivel zonal, entonces la mínima para el departamento son 85 municipios con Política Pública.”

Y al especificar en qué consiste la tarea de acompañamiento señala que se hace en dos momentos así:

“...un primer momento convocar a los municipios para que firmen los convenios, eso fue el año pasado más o menos para diciembre... a febrero de 2013 se culminó la firma de convenios con 117 municipios... se reportaban a la Sede Nacional..., 105 fueron los que nos enviaron de Bogotá o sea que al momento contamos con 105 firmados por el doctor Diego Molano. [Y un segundo momento] hemos hecho un proceso de firmar actas de inicio...se convocaron los alcaldes con sus delegados, para firmar esa acta de inicio y hacer un comité operativo de seguimiento... la idea es fortalecer la protección integral...ya vamos para 90...más o menos 90 municipios que tienen actas de inicio...”

Frente a la pregunta de por qué se suscribe convenio con los municipios la funcionaria responde que “...desde la Sede Nacional, de acuerdo a como se maneja éste proceso, nos dieron la orden...” (subrayado de la autora).

⁵¹ El ICBF cuenta con 33 regionales y 206 centros zonales en todo el país. Los Centros Zonales de Boyacá son: Chiquinquirá, El Cocuy, Miraflores, Otanche, Soata, Tunja 1, Tunja 2, Duitama, Garagoa, Moniquirá, Puerto Boyacá y Sogamoso.

(<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EIInstituto/Direccionamiento/Boyaca>)

⁵² En el momento que se desarrolló la entrevista (julio de 2013) solo estaba una persona. De acuerdo con la información suministrada se estaba surtiendo el trámite contractual de la otra persona.

Los anteriores apartes permiten claramente señalar, como lo evidenciamos en el municipio de Aquitania, que el SNBF a través de reglas formales de carácter vertical, pretende mediante un proceso administrativo con los municipios, dar cumplimiento a las exigencias de la Ley 1098 de 2006, relacionadas con que cada uno de ellos cuente con una PIA diferencial, sin que realmente se desarrollé estrategias de acompañamiento técnico y una mayor comprensión de las implicaciones en términos de la búsqueda de soluciones de las problemáticas que tienen los NNA en sus territorios y las responsabilidades que al respecto tiene la administración municipal.

El Director actual del SNBF en Bogotá, Julio Cesar Grandas, al respecto dice:

“...por la línea de fortalecimiento a nivel territorial, nos enfocamos básicamente en dos cosas. Una que yo diría que es más de tipo político y es generar acuerdos con los mandatarios locales para acompañarlos en esta tarea que ellos tienen por ley de ser los responsables de la formulación, la implementación, el seguimiento de políticas públicas de Infancia y adolescencia. Lo que nos propusimos fue generar acuerdo en el que el mandatario local se comprometía con el ICBF a desarrollar esa tarea, que es una tarea de ley.”

O como dice la funcionaria del SNBF en Tunja:

“...pues ya para poder, como se dice, casi que ya cogerlos del cuello y decirles es que es una meta y tienen que cumplir, porque también se dan cuenta la Procuraduría y en eso, pues también está la parte del nivel nacional...”

Estos apartes señalan como lo más importante es la tarea y el cumplimiento del compromiso que se suscribe con el ICBF, como instancia superior, y no se circunscribe en lo esencial que es la supremacía, prevalencia e interés superior de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en sus territorios. El propósito del convenio, como nueva regla de juego, es loable pero los mecanismos que se utilizan para su cumplimiento no obedecen a una estrategia que realmente desarrolle el acompañamiento para el fortalecimiento a nivel territorial.

Nos precisa el director del SNBF que:

“...se suscribieron en 999 municipios y en 27 gobernaciones. Nosotros lo planteamos así, como un ejercicio político en términos de lograr la voluntad del

mandatario local... pero el central objetivo era lograr una política pública diferencial para niños y niñas en su territorio.” (Subrayado de la autora)

Como se anotó anteriormente, se requirió además completar el trámite contractual de cada convenio, es decir que los 999 acuerdos firmados por los alcaldes “viajaron” a Bogotá para la firma del Director General del ICBF y luego regresaron para continuar con el siguiente trámite, como es, el acta de inicio y la conformación del comité de seguimiento. El director del SNBF además nos comenta la coyuntura política que se presentó cuando llegaron a la dirección del ICBF:

“...nos coincidió que al llegar acá los alcaldes estaban recién electos...Entonces nosotros también encontramos un momento muy propicio para llegar y decirles: “bueno ustedes acá tienen esta tarea, nosotros tenemos la tarea de asistirlos a ustedes técnicamente para lograr una buena implementación y una buena formulación de políticas públicas. Unamos esfuerzos, manifestemos política y públicamente que usted va a apuntarle a esa tarea”...usted póngase y propóngase a hacer una política pública e implementar una política pública para niños y niñas.”

En relación con dicha asesoría técnica la planeación del SNBF se desarrolla, como se identifica en uno de los anteriores apartes, desde “arriba” y se aplica a los de “abajo” refiriéndose a los departamentos y municipios. Lo que significa un desconocimiento e invisibilidad de las propuestas del territorio y una relación de poder vertical a través de la cual se cumplen órdenes sin que se analice las particularidades de la situación de los NNA, como tampoco la diversidad de las arquitecturas administrativas de los municipios, la capacidad de respuesta de los equipos municipales y el mismo recurso humano para adelantar dicha tarea.

Tanto en el nivel departamental como nacional se reconoce la falta de recurso humano para prestar la asesoría técnica. En Tunja se señala:

“[La Dirección Regional del ICBF] cuenta con el equipo de los Centros Zonales, las coordinadoras y los equipos, aunque esto ha sido una de nuestras debilidades porque las coordinadoras tienen bastante trabajo y ellas son las que salen a hacer la asistencia técnica, 3,4 personas dependiendo como sea el Centro Zonal... siempre se quejan que no hay sino una sola persona...”

El Director del SNBF manifiesta que el segundo foco de trabajo ha sido precisamente:

“...fortalecer nuestra capacidad institucional para lograr esa tarea de asistir técnicamente a los territorios para lograr esas políticas públicas... hay que fortalecer la capacidad humana al menos en las regionales. Entonces el año pasado, en el 2012, ya empezamos a operar con unos, los denominamos referentes del Sistema”.

La referente departamental de Boyacá complementa en relación con la gestión operativa de asistencia técnica, diciendo:

“... [del] nivel Nacional nos dan unas metodologías, unas herramientas para que las llevemos al territorio y esas herramientas nos las dieron casi que finalizando mayo, pues luego entonces decíamos nosotros, - hay que horror- a qué hora le vamos a exigir a estos alcaldes que lo entreguen el 30 de junio.”

“...ahí también arriba les falta un poquito de, de verificar esa situación, máxime cuando nos envían también los convenios, después de que los firman por decir un año, llegan los convenios al otro año y entonces ya venga el acta de inicio en mayo y, muestre entregue la política pública en junio...”.

La premura de los tiempos administrativos aunado a la aplicación de nuevas metodologías y la falta de suficiente recurso humano, pone en evidencia en el territorio las consecuencias de una improvisada planeación, caracterizada por relaciones de poder verticales, con un propósito sí que los municipios cuenten con una política pública diferenciada pero cuyo atropellado proceso, en últimas, termina afectando los resultados. A julio de 2013 solo veinte (20) municipios de 123 del departamento cuentan con PIA, de acuerdo con la información de la funcionaria del SNBF en Boyacá, no obstante, debe aclararse que algunos de ellos ya contaban con la política de tiempo atrás como el caso de Sogamoso, Duitama, Pauna, entre otros. Como se precisó en otro aparte, Aquitania se preparaba para contratar una consultoría al respecto.

Como se explicitó en el capítulo tercero, el SNBF fue creado en 1979, es decir que éste cuenta con 34 años. No obstante, en materia de implementación de la política cuenta con una débil capacidad técnica, un centralismo administrativo y técnico, y una gestión guiada por requerimientos formales y no por resultados.

Estas características del SNBF impactan directamente los territorios al prestar una asistencia técnica centrada en requerimientos formales y no sustanciales. La complementariedad y subsidiariedad de la nación en la territorialización y municipalización de la política, termina para muchos en un cumplimiento formal más que deben cumplir los alcaldes para no ser sancionados por los órganos de control.

A pesar de que en la normatividad establecida en el 2006 con el Código de Infancia y Adolescencia se definieron responsabilidades muy concretas para el ICBF como ente rector del SNBF, es importante destacar que el ICBF durante cinco años (2006 a 2011) no dimensionó su quehacer institucional frente a dicha responsabilidad. El actual director del SNBF explica la situación en que encontraron el SNBF a diciembre de 2011, de acuerdo con estudios elaborados por el Observatorio de Infancia y Adolescencia de la Universidad Nacional, la Procuraduría Delegada para la Infancia, la Adolescencia y la Familia y, de acuerdo con el empalme realizado, señala: "...La verdad es que esa rectoría se estaba ejerciendo de manera muy débil por parte de esta entidad...nosotros nos atrevimos a plantear unos ocho o nueve elementos de la situación del SNBF para esa fecha"⁵³. Y a manera de conclusión establece: "...es un Sistema que no ha logrado consolidar un propósito y unos objetivos compartidos por todos sus agentes...".

Con este panorama se identifica una estructura del nivel nacional de la política de infancia y adolescencia débil, sin claridad frente a los objetivos, sin un diseño institucional para la gestión de la política, sin acciones y prácticas coordinadas que permitan generar capacidad técnica, como tampoco una interacción fluida y horizontal de los actores que genere sostenibilidad de los procesos, en consecuencia los resultados en todos los niveles son muy precarios, salvo contadas excepciones que responden más a iniciativas y liderazgos puntuales.

Si bien se identifica un esfuerzo importante de la actual administración del SNBF en adelantar tres aspectos del proceso de asistencia técnica a los municipios del

⁵³ Los puntos relevantes fueron identificados por la autora a lo largo de la entrevista realizada al Director del SNBF y por su extensión no se incluyen aquí.

país, el primero la inclusión de la infancia y adolescencia en los planes de desarrollo municipales, el segundo, busca que los municipios formulen e implementen la política de infancia y adolescencia diferencial para sus territorios y el tercero, elabora nuevas metodologías que se socializan a través de los referentes del orden nacional para una mayor comprensión del proceso. Y hoy el tema es cómo se va a contribuir en el proceso de rendición de cuentas de los alcaldes después de dos años de gobierno. No obstante, en cada uno de estos aspectos, como se ha especificado, existen dificultades por la manera como se han abordado en su desarrollo y, consecuentemente se reflejan en los resultados alcanzados.

Vale la pena anotar que de las deficiencias que se identificaron del SNBF, la administración del ICBF entre 2012 y 2013 expide el Decreto 936 del 9 de mayo de este año, ya mencionado, mediante el cual reorganiza sus integrantes de gobierno, de la sociedad civil, la ciudadanía y los NNA, en cada nivel: nacional, departamental como municipal; reestructura su funcionamiento a través de instancias de decisión y orientación, operación, desarrollo y participación; identifica principios rectores y especifica objetivos con el propósito de actualizar la concepción del Sistema. No obstante, en el mes de octubre de 2013 es nombrado un nuevo Director del ICBF y nuevamente queda la incertidumbre de que va a pasar con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Aquitania

El Alcalde de Aquitania estableció contratar la elaboración del documento de política de infancia y adolescencia que se exige desde el SNBF. A pesar de contarse con información para el diagnóstico situacional de los niños y niñas de Aquitania, necesario para la formulación de la política, se identifica falta de compromiso, desconfianza, desconocimiento, falta de experiencia y dificultad en la articulación de la administración para asumir esta responsabilidad. En consecuencia, se prefiere contratar la consultoría para cumplir con la tarea que se exige desde el nivel nacional. No se considera la posibilidad de un aprendizaje colectivo desde el mismo Consejo de Política Social, como instancia que

congrega a todos quienes tienen que ver con el tema, a través del cual se pueda profundizar en el análisis de los problemas y las principales necesidades de los niños y niñas en el territorio municipal y se busque objetivos conjuntos de solución que orienten la acción y los recursos hacia el logro de mejores condiciones de vida para ellos y ellas.

Al indagar sobre las razones para hacerlo, la Comisaria comenta:

“Por falta de compromiso, hacer la política de infancia y adolescencia no es fácil, hay que ir a todas las veredas, aunque tenemos bases de datos y tenemos información, normalmente uno dice no, debe haber gente que sabe más de eso, está más enfocada, por eso nosotros tenemos cuatro propuestas, de las cuatro uno tiene que ver la más idónea”.

“No hay tanto compromiso para la realización de algo tan importante y tan significativo para el municipio...”.

Y la delegada del ICBF señala: “...vería imposible realmente, muy difícil que llegáramos a un acuerdo para que podamos, digamos concentrarnos todos... es muy difícil”. La comisaria igualmente informa frente a la pregunta de por qué no hacer el documento de política directamente por el municipio:

“No tenemos una persona que realmente tenga conocimiento como para hacerla... porque lo primero que es levantar el diagnóstico, digamos no habría inconveniente porque nosotros llevamos nuestras estadísticas... pero ya como tal reconocer el problema y dar la solución, consideraría que el conocimiento que digamos cada uno tiene no...”.

Por parte del ICBF, que acompaña técnicamente al municipio, opina que lo mejor es poder contratar a alguien dentro de la administración que se responsabilice del tema y duda sobre la elaboración de los diagnósticos:

“Yo pienso que debería existir una persona a quien se delegue a alguien específicamente para ese tipo de trabajo de políticas, de hacer diagnósticos claros, tamizajes reales, porque el otro problema son los diagnósticos sesgados, diagnósticos que no se ajustan a la realidad”.

No obstante la referente del ICBF también señala que:

“...se hace necesario apoyar y fortalecer en una metodología que contribuya al establecimiento de la política... El Instituto en lo corrido del año ha citado más o menos a tres o cuatro capacitaciones, en donde se

espera que asista el señor alcalde para que él pueda conocer la metodología, conocer los alcances de la política pública, sin embargo se delega esta responsabilidad.”

Por su parte, las lideresas comunitarias entrevistadas en el municipio mencionan en relación con contratar a alguien externo para elaborar el documento de política de Infancia y adolescencia:

“...cuando vienen de otro lado se limitan a lo que tienen que hacer más nunca entienden cuál es el problemas que realmente hay... a mi modo de ver las cosas pues no nos podríamos cerrar tampoco a que vengan personas de otro lado, pero más bien como a compartir con las líderes del municipio ¿Por qué razón? Porque, uno, pues que ellos le aporten el conocimiento que ellos tienen a uno y, otro, porque ellos también perciban el conocimiento que uno tiene de la fragilidad de Aquitania, de la problemática que realmente hay en las familias”.

Lo que esperan las lideresas es que se dimensionen realmente los problemas de los niños y las niñas en el municipio, y que la experiencia y conocimiento de las comunidades sobre la situación de las familias sean tenidas en cuenta.

Por último, se identifica como una de las mayores dificultades técnicas el contar con sistemas de Información que permitan consolidar los diferentes sectores y cruzar información relacionada con indicadores de NNA. A pesar de contarse en el nivel central con el Registro Único de Beneficiarios (RUB) en el ICBF, aún en el territorio persisten problemas para el cruce de datos entre los mismos programas del ICBF. Al respecto la funcionaria del ICBF señala:

“...nosotros tenemos nuestras bases de datos, nuestra información, que es importante pero no cubre todos los municipios, por ejemplo, todo el proceso de restablecimiento de derechos, las comisarias hasta ahora están empezando a implementar todo un sistema de base de datos que va como unido con el del Instituto”.

Y los problemas son mayores al tratar de cruzar la información de los programa ICBF con otros del orden nacional como Familias en Acción y Red Unidos, razón por la cual hay familias que pueden hacer parte de dos o tres programas, dejando de lado población que podría estar siendo atendida por alguno de ellos. Lo confirma la siguiente anotación realizada por la funcionaria del ICBF:

“...pues la dificultad más grande es la cobertura de los programas, se esperaría que, por ejemplo, en un programa materno infantil, en un programa de hogares comunitarios de Bienestar, si el niño asiste a ese programa no se beneficiaría de tres programas más, porque conllevaría a que otras personas, otros niños en otros sectores y que no se están beneficiando de ningún programa, pues no tuviera acceso a estos”.

“...se busca que a través del RUB [Registro Único de Beneficiarios] ver cuántos niños se benefician de Familias en Acción y al mismo tiempo de Red Unidos, pero eso es dispendioso y no sabría qué tan confiable es ese cruce de datos”.

Sogamoso

Como se mencionó en el análisis de la interacción de los actores de la PIA del municipio de Sogamoso, éste tiene una trayectoria política, social, administrativa de priorización en el municipio de más de cinco años, con los altibajos propios de los cambios de gobernante y de color partidista, que a pesar de esas circunstancias políticas hay equipos técnicos con conocimiento sobre la problemática de los NNA. No obstante, se identifica que en los esfuerzos que se han realizado para construir o diseñar sistemas de monitoreo y seguimiento, que es uno de los aspectos débiles de la gestión municipal, no se toman en cuenta los avances que en este sentido han desarrollado las anteriores administraciones, ocasionando desgaste técnico, económico, de tiempo y la posibilidad de “construir sobre lo construido”.

Por ejemplo, el alcalde cuenta que Sogamoso está preparando un sistema de información de seguimiento y monitoreo:

“Tenemos un tablero de control desde Planeación Municipal que estamos organizándolo... esto no es fácil, pero con esto hacemos el manejo de toda la información de cada Secretaria... entonces eso nos permite revisar cómo estamos avanzando [en el Plan de Desarrollo] y en qué estamos fallando.”

Desde el nivel técnico se precisa que:

“...en éste momento hay una falencia en seguimiento y evaluación de la atención integral a los niños, solamente la estamos pudiendo hacer casi que como para el 60% de los niños... nos está quedando una franja de población más o menos del 40% que no tenemos cómo hacerle

seguimiento... y estamos planteando nuestro propio sistema para seguimiento”.

Al preguntarle al alcalde sobre el apoyo técnico que Sogamoso ha tenido del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tanto del departamento como del ICBF, se identifica que no se tiene interiorizado en el discurso las instancias y actores responsables de acompañar y asesorar al ente territorial frente a la Política de infancia y adolescencia (gobernanza multinivel), ni en el lenguaje, como tampoco en las implicaciones operativas.

De acuerdo con los lineamientos del SNBF, en relación con la asistencia técnica a los municipios, como ya se mencionó, se suscribieron convenios marco de cooperación con los 123 municipios de Boyacá, incluido Sogamoso. Si bien y de manera especial, como se ha mencionado, Sogamoso cuenta con un proceso de formulación e implementación de la política, por actores y circunstancias políticas muy particulares, esto no sucede con gran porcentaje de los municipios del Departamento. Lo que el convenio establece son plazos perentorios a los gobernantes municipales para entregar un Diagnóstico Social Situacional de los NNA con indicadores y líneas bases para la formulación de la política y los municipios que ya cuentan con el diagnóstico, deben entonces elaborar el documento de política correspondiente.

De esta manera los referentes o funcionarios del nivel departamental y municipal del SNBF que acompañan técnicamente a los municipios, exigen el cumplimiento del convenio, bajo reglas estrictamente formales, pero sin una real interiorización, conocimiento y desarrollo de destrezas para la gestión de los gobernantes y de sus equipos institucionales. Si bien se reconocen importantes avances en la política de infancia y adolescencia en Sogamoso, vale la pena destacar que en el desarrollo del trabajo de campo realizado para la presente investigación, se intentó en varias oportunidades la entrevista con el Secretario de Planeación del municipio, en su condición de Secretario Técnico del Consejo Municipal de Política Social y su respuesta fue:

“...que no tenía mucho que ver con el tema de la política de infancia y adolescencia porque esa era una responsabilidad y tarea de la Secretaria de la Mujer, Infancia y Familia. Que la tarea de formulación e implementación de la PIA no era de él”.

Su negativa en realizar la entrevista y la respuesta ante la solicitud, llama la atención porque aún persiste cierta resistencia especialmente de los funcionarios hombres, en asumir que la infancia y la adolescencia es una responsabilidad de la administración pública en su conjunto, en representación del Estado, de la sociedad y de la familia. Se trata de un patrón de comportamiento de tipo cultural que se repite tanto en Sogamoso como en Aquitania, en la medida en que se establece un proceso de feminización de la política, que la delega a las funcionarias mujeres y prefieren no asumir y evitan tener que responder sobre el tema, así sean ellos quienes tienen la responsabilidad de formular, orientar y evaluar las políticas públicas, planes, programas y proyectos que garanticen el desarrollo económico y social de los entes territoriales.

5.5. Rendición de cuentas o accountability local

Este es un elemento que consagró el artículo 204 de la ley 1098 de 2006 en el cual el gobernante territorial, como responsable indelegable de la Política de Infancia y adolescencia, le corresponde la obligación de rendir cuentas. Este es un proceso relacional entre los actores que tienen el deber con quienes tienen el derecho a exigir los resultados de la gestión pública y del manejo de los recursos públicos, como lo señala Hernández en el documento de PNUD (2013). Es un tema muy reciente y hace parte de la transparencia en la administración pública, la cual permite una mayor eficiencia en la gestión y demanda de una ciudadanía activa y empoderada en su conjunto para ejercer control social.

Es importante resaltar que dada la exigencia de la Estrategia Hechos y Derechos para que los Gobernadores rindan cuentas frente al tema de infancia y adolescencia, así mismos los alcaldes lo han incorporado en el proceso de rendición de cuentas que ambos municipios realizan dentro de su gestión.

CAPÍTULO 6.- EFICACIA DE LA GOBERNANZA EN LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

En esta sección se analizará el desempeño de los indicadores de infancia y adolescencia en los municipios en estudio, para el período 2006-2012. Este análisis constituye una aproximación para valorar la eficacia de la gobernanza en dichos municipios en el período en cuestión, en la medida en que son indicadores de resultado que se ordenan según los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes⁵⁴.

Se trata de examinar el avance o no en la garantía de los derechos prevalentes de los NNA en los municipios, los cuales están determinados en gran medida por la política pública y, en específico, por la gobernanza de esta política a nivel territorial. No obstante, la eficacia o no de la política está también influida por la corresponsabilidad de las familias y otros elementos del entorno que interactúan con la acción pública. Es por esto que se trata de una aproximación valorativa de la gobernanza desde el punto de vista de indicadores de eficacia o de resultado de la política pública.

Los indicadores se han seleccionado de acuerdo con las cuatro categorías de derechos establecidas en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), retomados en la Ley 1098 de 2006 o Código de Infancia y Adolescencia⁵⁵. Bajo los criterios de relevancia, validez, comparabilidad y

⁵⁴ Esto no constituye una evaluación de impacto en la medida en que no se determina si la acción de gobierno o pública “produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones y si esos efectos son atribuibles [exclusivamente] a la intervención del programa” (DNP 2013, p. 21). En tal sentido, se aproxima más a una evaluación de resultados en la medida en que evalúa “los cambios en las condiciones de los beneficiarios gracias a [o relacionados con] los productos de la intervención” (p. 21).

⁵⁵ Estas categorías de derechos son: los derechos de existencia, que define la condición esencial para preservar la vida; los derechos de desarrollo, que define las garantías para los NNA progresen integralmente en su condición y dignidad humana; los derechos de participación, que definen la construcción de la ciudadanía desde la identidad hasta el desarrollo de habilidades sociales que les permita defender su libertad de expresión y de participación; y, los derechos de protección, a no ser afectado por factores perjudiciales para la integridad humana.

simplicidad⁵⁶, se escogió el menor número posible de indicadores, los más significativos, por cada categoría de derechos. Como se comentó en el componente metodológico, la información se obtuvo de las estadísticas vitales del Dane y del Sistema de Información de Niñez y Adolescentes, SINFONÍA, de UNICEF.

Tabla 1.- Categoría de derechos e indicadores para su valoración

Categoría de derechos	Indicador	Definición
Derechos de existencia	Tasa de mortalidad Infantil	Indica el porcentaje de defunciones de niñas y niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, en un período de tiempo determinado.
Derechos de desarrollo	Tasa neta de cobertura escolar para educación básica primaria	Indica el porcentaje de niñas y niños entre los 6 y los 10 años que acceden al nivel educativo de básica primaria, con relación al total de niñas y niños de la misma edad.
	Tasa neta de cobertura escolar para educación básica secundaria	Indica el porcentaje de niñas, niños y adolescentes entre los 11 y los 14 años que acceden al nivel educativo de básica secundaria, con relación al total de niñas y niños de la misma edad.
	Tasa neta de cobertura escolar para educación media	Indica el porcentaje de adolescentes entre los 15 y los 16 años que acceden a la educación media (grados 10 y 11), con relación al total de niñas y niños de la misma edad.
Derechos de participación	Tasa de registro de niños y niñas menores de 1 año	Indica la proporción de niños y niñas menores de 1 año registrados con relación al total de nacidos vivos.
Derechos de protección	Tasa de maltrato contra niños, niñas y adolescentes	Es el cociente entre el número total de casos de maltrato infantil registrados y el total de la población menor de 18 años a mitad de periodo, para un periodo y un área geográfica determinados.

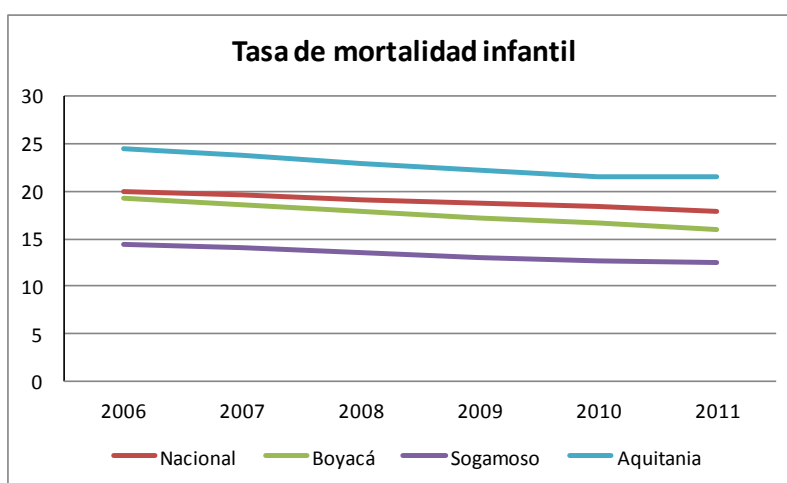
Derechos de existencia

El indicador estrella para valorar los derechos de existencia, es la tasa de mortalidad infantil. Los determinantes de este indicador son múltiples y los más verificados son la educación materna, la calidad de la vivienda y el acceso a

⁵⁶ La relevancia hace alusión a capturar los elementos más esenciales del derecho; la validez se refiere a que cada indicador debe ser confiable y válido en su construcción; y, la comparabilidad, se refiere a estándares válidos nacional e internacionalmente.

servicios públicos y sanitarios (Urdinola, 2011). En tal sentido, el comportamiento de este indicador suele moverse en forma estructural a partir de sus principales determinantes. En la Grafica 1, se observa en forma clara la caída lenta y unísona de la tasa de mortalidad infantil, para los distintos niveles territoriales.

Gráfica 1

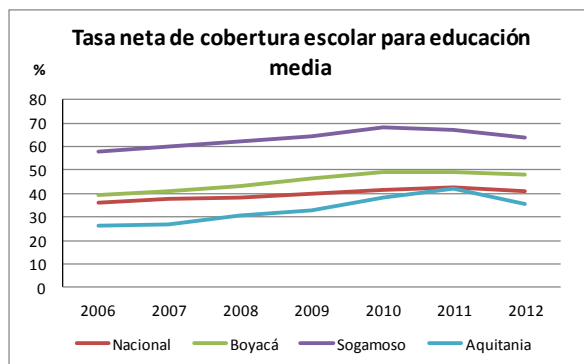
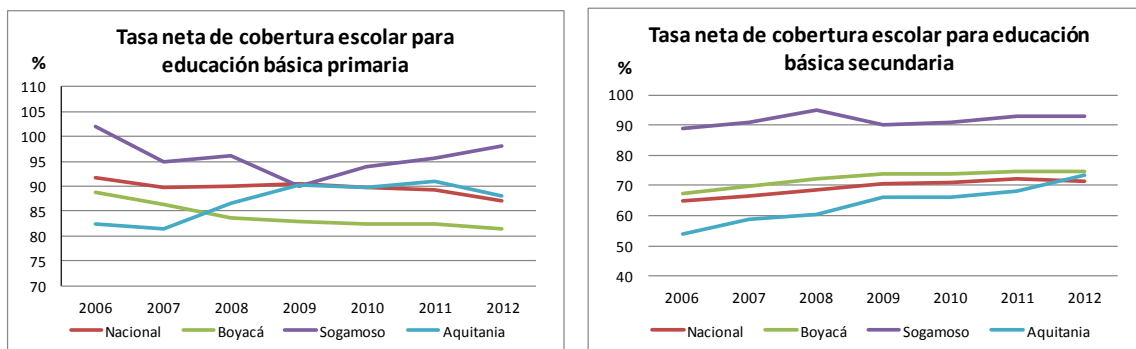


El municipio de Aquitania presenta el nivel más alto de mortalidad infantil conforme a su mayor ruralidad y menor acceso a los frutos del desarrollo, en términos de nivel educativo de la mujer, condiciones de calidad de las viviendas y acceso a los distintos tipos de servicios públicos y de salud. Por el contrario, Sogamoso conforme con su mayor nivel de urbanización y acceso a distintos tipos de servicios educativos, sanitarios y de salud, presenta la menor tasa de mortalidad infantil. Toda vez que la gobernanza de la PIA poco incide en el corto plazo en los determinantes de la mortalidad infantil, no es posible apreciar su eficacia en este derecho central de existencia.

Derechos de desarrollo

Los indicadores que valoran los derechos al pleno desarrollo de la infancia y la adolescencia, están centralizados en el derecho a la educación, específicamente en el atributo de acceso a la educación. En este campo se observa durante el período de los siete años, un ligero mejoramiento en general en las tasas netas de cobertura educativa para los tres niveles de educación (primaria, secundaria y

media), en los dos municipios en estudio. No obstante, dos hechos específicos muestran un resultado un poco más favorable para Sogamoso, que se relacionan positivamente con su mejor desempeño en la gobernanza de la política en análisis.

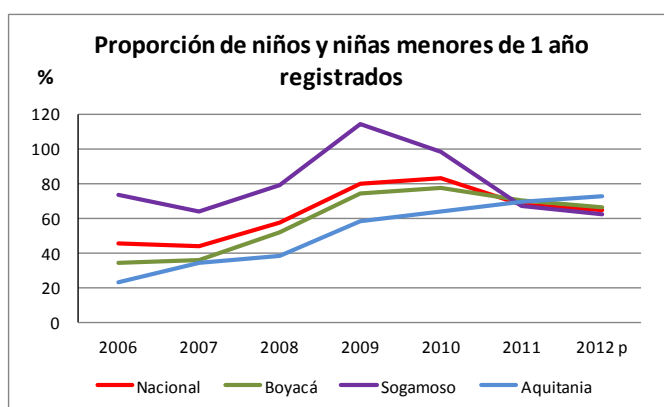


Primero, en los tres indicadores Sogamoso se mantiene muy por encima de los promedios nacional y departamental, mientras Aquitania se mantiene por debajo o en el mismo nivel de estos promedios de referencia. Segundo, en el caso de la tasa neta de cobertura para educación básica primaria, Sogamoso observa una caída durante el sub-período de 2006-2008 y una recuperación durante el período 2009-2012, que se corresponden con los años de agendamiento e institucionalización de la política de infancia y adolescencia (2008-2009) y de prioridad de la educación en el Plan de Desarrollo 2010-2011.

Derechos de participación

El indicador seleccionado para evaluar los derechos de participación o ciudadanía, muestra un desempeño positivo especialmente entre los años del

2007 y 2009 para las cuatro áreas territoriales. Sogamoso se destaca por lograr unas tasas de registro muy superiores en este período para los estándares nacional y departamental que, en el punto pico del 2009, alcanza un registro superior al cien por ciento de los nacidos, en la medida en que registra niños y niñas nacidos no registrados en años anteriores. Este pico es producto de la prioridad por los derechos de la niñez desarrollada por la administración de Enrique Javier Camargo. Con su caída al parecer, la campaña no continua y los centros de salud y hospitales disminuyen el control en el registro de los y las nacidas vivas.

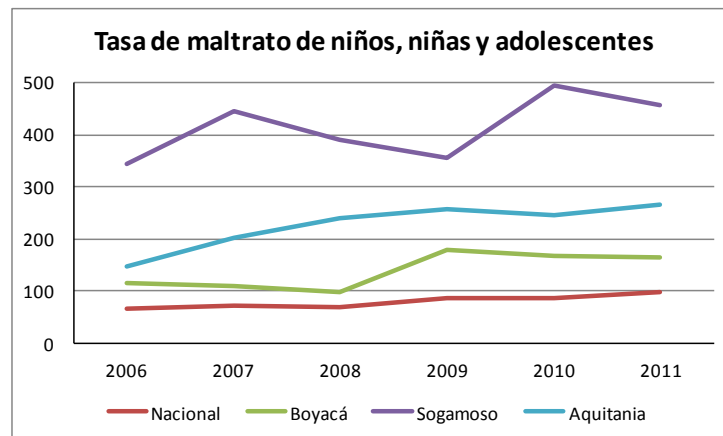


En el caso de Aquitania, por el contrario, se parte de un bajísimo registro de los niños y niñas en todo el municipio (23%) para el 2006. A partir de entonces, se inicia un mejoramiento del registro que llega en el 2012 a superar los demás estándares territoriales. Al parecer, Aquitania inició una trayectoria acumulativa de registro que no se ha revertido.

Derechos de protección

El indicador seleccionado para valorar el cumplimiento o no de los derechos a la protección, o la ausencia de cualquier clase de maltrato físico, sexual y psicológico, abandono, explotación y tratos crueles que afecten a niños, niñas y adolescentes, es el cociente entre el número total de casos de maltrato infantil registrados y el total de la población menor de 18 años a mitad de periodo, para un periodo y un área geográfica determinados. En consecuencia, este indicador se mueve más conforme la dinámica de los casos presentados que se registran

en el sistema de salud y Medicina Legal, que conforme a la dinámica misma del fenómeno. Esta relativa independencia de los dos fenómenos hace que la relación con la gobernanza sea más esquivada. Una buena gobernanza bien podría incrementar las denuncias y el índice que mide la vulneración del derecho.



En este contexto, el indicador muestra un crecimiento constante en los seis años para los que se dispone de información, en todas las áreas territoriales, tanto las de referencia, la nacional y la departamental, como la de los dos municipios. Sogamoso sobresale por contar con unas tasas de denuncia muy superiores a las demás áreas territoriales.

En conclusión, la gobernanza como capacidad de alcanzar resultados en la política pública a partir de la interacción entre actores estratégicos con determinadas reglas del juego, logra incidir en aquellos aspectos que pueden afectarse en períodos de tiempo relativamente cortos. Específicamente, a partir de una aproximación con indicadores centrales de medición de resultados en la política pública territorial en estudio, la gobernanza muestra algún nivel de afectación en los derechos de desarrollo y en los derechos de participación de los niños, niñas y adolescentes. Para los indicadores de eficacia en los derechos de existencia y en los derechos de protección, la gobernanza sólo podrá lograr efectos en períodos más largos de tiempo, en la medida en que logre alterar condiciones estructurales de desarrollo de los municipios.

CAPÍTULO 7. – CONCLUSIONES

Responder a la pregunta de investigación a través del diseño metodológico definido en el marco de la presente tesis, ha probado la pertinencia del marco conceptual elaborado alrededor de las discusiones y los aportes de la literatura internacional sobre gobernanza. Esta pertinencia se hizo viable a través de las categorías analíticas definidas que permitieron vincular la teoría con la realidad de la gobernanza en el caso de estudio. No obstante, la gobernanza no sólo es una elaboración conceptual de relativo reciente cuño y por lo tanto en construcción, sino que también presenta distintos énfasis según los autores y las realidades que buscan explicar. En tal sentido, un primer elemento de conclusiones en la presente tesis, consiste en señalar las bondades y los límites que el marco conceptual definido presentó para el análisis de la gobernanza de la PIA en el caso de estudio.

La mayoría de los autores ha coincidido en que la gobernanza surge para explicar el nuevo contexto de redefinición del papel de los gobiernos y la importancia de la acción conjunta de los diversos actores en la sociedad. Con esto se busca explicar los estilos de gobierno en el cual las fronteras entre lo público y lo privado no son claras, centrados en los mecanismos de gobierno que no descansan en las clásicas ideas de la autoridad del Estado, sino en la interacción e interdependencia de múltiples actores (Brito 2002, Kooiman 2004, Aguilar 2007). En el análisis de la política de infancia y adolescencia en los municipios colombianos, este aspecto de la gobernanza resultó muy poco relevante, en la medida en que la acción de actores diferentes al Estado resulta marginal y no tienen mayor presencia y trayectoria para las acciones de gobierno, como si las pueden tener para otros campos de política pública o en las grandes ciudades donde organizaciones de la sociedad civil ejercen mayor presencia. Esto no significa que la sociedad civil no sea decisiva en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en municipios medianos y pequeños, pero esta se expresa a través de las corporaciones públicas (caso Sogamoso) o a través de líderes comunitarias (caso Aquitania).

Por el contrario, resultó muy útil el concepto de gobernanza que pone el énfasis en explicar la forma cómo funcionan los gobiernos, su eficacia en el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de las políticas públicas, la influencia del marco institucional y la participación e interacción de los actores de acuerdo con los diferentes roles, responsabilidad e intereses, en contextos de descentralización y globalización. En tal sentido, fue acertado el énfasis seleccionado más centrado en las reglas de juego, es decir, en las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores, las cuales son establecidas por las instituciones del nivel local, departamental y nacional, e incluye instituciones, relaciones entre los actores, procesos e instrumentos (Pratt, 2003). Así mismo, los elementos de gobernanza multinivel (Charbit, 2011), como los aportes de la gobernanza al análisis de las políticas públicas (Jolly, 2002).

No obstante, dos limitaciones que la literatura aún no ha desarrollado con mayor claridad, que no fueron abordadas en esta tesis y que surge como un elemento para otros proyectos de investigación, consiste en: primero, la relación entre el sistema político y la gobernanza de la política pública; y, segundo, las reglas de juego más informales, relacionadas justamente con el funcionamiento del sistema político y la cultura local. Si bien algunos autores mencionan estos temas (Aguilar, 2010; Jolly, 2002), no se encuentran trabajos específicos en la materia. Resulta interesante hacia el futuro abordar preguntas de investigación que surgen, por ejemplo de realidades como la de Aquitania, de por qué se presenta la exclusión en la política pública de líderes comunitarias cuando hay alternancia de fuerzas políticas en el gobierno municipal.

Un segundo elemento de conclusiones está relacionado con hallazgos generales de la investigación. En primer lugar, a pesar de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) cuenta con un andamiaje institucional construido durante más de tres décadas, la política de infancia y adolescencia no cuenta con una clara gestión territorial, debido en buena medida, a varios factores relacionados con la gobernanza que se evidenciaron en el presente estudio. La

falta de claridad de objetivos, la ausencia de un diseño institucional para la gestión de la política, la prevalencia de prácticas dispersas para adelantar una asistencia técnica fluida y articulada con los gobiernos locales, y la falta de una interacción horizontal y consensuada del quehacer de la política, son elementos que afectan la gobernanza de la política y la atención de las particularidades de los NNA en los municipios.

El territorio, entendido como espacios de construcción colectiva (Jolly, 2002), posibilita que la administración y organización local puedan solucionar las problemáticas de la cotidianidad que afrontan los niños, niñas y adolescentes en sus contextos, a través de la formulación e implementación de las políticas públicas (*policies*) y del juego político (*politics*). No obstante, esta cercanía con las comunidades, por si sola, no necesariamente produce articulaciones más consensuadas de los actores locales que logren como resultado transformaciones en la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En segundo lugar, una de las distintas formas de concebir la infancia y la adolescencia está relacionada directamente con la protección y el cuidado que las mujeres históricamente les han brindado. Hoy dicha concepción aún se ve reflejada en patrones de la gestión de la política pública en estudio, en la medida que se delega la responsabilidad del tema a las comisarias de familia en la mayoría de municipios de Boyacá. En los dos municipios igualmente se encontró que los secretarios de planeación, a pesar de ser una de las políticas bajo su responsabilidad, no se quieren ver comprometidos en la medida en que feminizan la política porque por ese tema “dan cuenta las mujeres”.

Lo anterior además hace que la política quede limitada a la atención del maltrato infantil en el contexto de la violencia intrafamiliar, que es lo que en últimas corresponde a la competencia de las Comisarías de Familia, lo que significa un riesgo para la política en la medida que pierde la integralidad de las problemáticas que afectan a los NNA y el propósito de posibilitar transformaciones culturales y la creación de escenarios necesarios para la

garantía plena de derechos, máxime cuando la delegación no tiene autoridad suficiente en el orden administrativo y legal para jalonar procesos de acción intersectorial y designación de presupuestos. Este imaginario institucional, social y cultural obstaculiza la participación de todos los actores, minimiza la responsabilidad, retarda la incorporación en la vida de los NNA y de la sociedad del ejercicio pleno de sus derechos humanos y pospone la prevalencia de sus intereses.

En tercer lugar, de manera más específica los hallazgos de la investigación están relacionados con las distintas categorías analíticas del estudio, las cuales resultaron pertinentes para concretar este objetivo general de investigación.

Dirección y liderazgo

Para la territorialización de la política de Infancia y adolescencia es indispensable que los gobernantes asuman directamente, como lo establece la Ley, su dirección. Esto permitirá orientar y movilizar recursos, coordinar y desarrollar la gestión municipal de manera más efectiva para cumplir con la garantía y protección de los derechos de los NNA. La formulación e implementación de la PIA corresponde de manera indelegable al alcalde municipal. No obstante, a través del estudio de la gobernanza de la política en Aquitania se pudo establecer que esta está siendo delegada de manera permanente en las Comisarias de Familia. Esta realidad se evidenció igualmente para la mayoría (90%) los municipios del Departamento según varios funcionarios departamentales entrevistados.

La dirección y liderazgo del alcalde de Aquitania es muy débil en la medida que no solo delega, sino también desconoce su rol como actor fundamental al frente de la política. Estos dos elementos se refuerzan en la medida que la delegación inhibe procesos de aprendizaje y compromisos no solo presentes sino futuros del alcalde y de la administración municipal, que amplíen la base social de apoyo y la conciencia sobre la prevalencia y realidad de los derechos de los NNA.

Por otra parte, existe una respuesta de carácter formal a las exigencias de contar con la formulación de la PIA, por parte del SNBF tanto nacional, como departamental. Así, el gobernante logra la legitimidad con el cumplimiento normativo dejando de lado el liderazgo por procesos y resultados. En este sentido, el cambio de legitimidad de una gestión basada en el cumplimiento de la ley hacia una gestión basada en resultados, que impulsó durante los noventa las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública, no se cumple en los niveles territoriales. Si bien el cumplimiento formal puede obedecer a evitar sanciones, la capacidad de dirección y liderazgo local queda limitada y, en este caso, el alcalde cumplen más un papel de “regidor” que de gobernante, como lo propone Jolly (2002).

En el caso del municipio de Sogamoso, se mantiene una trayectoria institucional gracias a coyunturas críticas anteriores (Mahony, 2000), en las cuales se priorizó la garantía de los derechos y la protección integral de los NNA. Esto ha hecho que el gobernante responda asumiendo dirección y liderazgo, frente a la presión política en la interacción con otros actores (Concejo Municipal) y la capacidad técnica existente, y se construya colectivamente la política pública de NNA como un eje transversal de la administración municipal. Si estos dos elementos de institucionalidad y sostenibilidad se eliminaran, la trayectoria podría perder su sustento.

Interacción de actores, espacios de decisión y estructura multinivel

Este elemento es esencial en la gobernanza dado que los gobiernos dejan de ser los actores únicos que tienen la responsabilidad de definir e identificar las problemáticas sociales y decidir individualmente las soluciones (Pratts. 2003). Esto implica que para que exista legitimidad y eficacia en la actuación pública se requiere que en los diversos niveles de gobierno los actores interactúen entre ellos y entre estos y las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en el principal espacio de interacción horizontal, como son los Consejos municipales de Política Social y en la interacción vertical dentro de la estructura multinivel de la política.

En Aquitania esta interacción de actores tienen un bajo nivel de contribución, articulación, deliberación y eficacia. En el Consejo de Política Social del municipio la articulación y coordinación es muy débil, la información es presentada por dependencias, el alcalde modera y los actores exponen, pero no deliberan e interactúan. El Consejo no cuenta con un Plan de trabajo específico y se confunde los objetivos de éste CPS con el Consejo de Gobierno en la medida que están haciendo seguimiento sectorial a las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, una de las cuales es la de la política de NNA.

Esta baja calidad en la interacción de los actores y la falta de articulación de esfuerzos dejan incólume la vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia, como es el caso de la explotación laboral de niños y niñas en las tareas agrícolas que no cuenta con proyecto específico alguno, o con los niveles de mortalidad infantil y los altos índices de deserción escolar para la educación media (ver capítulo 6), particularidades que demandan una intervención integral de los distintos actores.

Ahora bien, las reglas del juego en las interacciones de los actores dentro de la estructura multinivel de la política de Infancia y adolescencia se da mediante el cumplimiento de requisitos formales: las cuatro reuniones al año del CPS, las actas, el trámite del convenio interadministrativo con el ICBF, entre otros. Las estrategias adelantadas por SNBF que buscan transformaciones en la gestión municipal no han sido efectivas. La gobernanza de la política en Aquitania no cuenta con procesos sociopolíticos que promuevan la cooperación, la participación, el aprendizaje colectivo y la innovación de acciones públicas, a pesar del papel “acosador” que la Procuraduría realiza al municipio para la inspección, vigilancia y seguimiento de la Política de Infancia y Adolescencia.

Para el caso de Sogamoso, la administración del ex alcalde Camargo marca un hito de alta gobernanza en la política de IA y, especialmente, en la interacción de actores que aún hoy con los cambios políticos persiste. Dicha interacción bajo el liderazgo, compromiso y conocimiento del gobernante, abrió espacios de deliberación y discusión a través de equipos de trabajo interdisciplinario y mesas

de diálogo; la interacción se caracterizó por ser horizontal, dinámica, con un enfoque pedagógico que buscó una mayor comprensión de la comunidad; con altos niveles de articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial; con activa participación de la sociedad civil y la empresa privada; se lograron recursos y acompañamiento técnico del orden nacional e internacional; implementó instrumentos técnicos de seguimiento, todo lo cual se tradujo en la atención de necesidades concretas de este grupo de población, cuyo positivo impacto se evidencia en el capítulo de resultados. Estas nuevas reglas formales e informales en la forma de hacer la política en el municipio incidieron en las posteriores administraciones, con sus respectivos matices políticos.

A partir de esta trayectoria excepcional en el contexto nacional, Sogamoso cuenta hoy con política de infancia y adolescencia debidamente formulada y en implementación bajo la responsabilidad de la Secretaria de la Mujer, Infancia y Familia (Acuerdo Municipal 44 de 2010). No obstante, frente a esta trayectoria, el gobierno actual no avanza en la definición de programas y proyectos específicos en el marco de dicha política, y persiste el sesgo sectorial de las acciones en la administración municipal al igual que en Aquitania.

Diseño y estructura institucional

El marco institucional y las relaciones de poder establecidas en el territorio, regulan las interacciones de los actores y afecta directamente las políticas públicas. Es así como en Aquitania, se evidencia un marco político institucional basado en normas informales de exclusión de grupos diferentes al de gobierno, que no logra consensos y desperdicia recursos sociales y técnicos, para el desarrollo de la política pública. Esto sumado al desconocimiento de la condición de las niñas y niños como ciudadanos, conlleva a la ausencia de políticas públicas locales que permitan satisfacer sus necesidades más apremiantes. Lo anterior se comprueba, por ejemplo, con la invisibilización de la situación de los niños y niñas en condición de discapacidad, quienes a pesar de estar identificados, aún no cuentan con un proyecto o programa específico de apoyo e intervención.

En el caso de Sogamoso, el período de gobierno entre 2008 y 2009, permitió la creación de nuevas reglas del juego en la institucionalidad gubernamental, social y una nueva trayectoria de la política en el municipio. La incorporación de la política de infancia y adolescencia como prioridad en el discurso de actores políticos, generó un elemento institucional de poder para la gestión pública. Así, la institucionalidad de la política en estudio se ha venido fortaleciendo con procesos de negociación y concertación política entre la Alcaldía y el Concejo Municipal actual, como se demuestra con la aprobación del Plan de Desarrollo 2012-2015, para el que se exigió un capítulo exclusivo de infancia y adolescencia, so pena de no aprobar el Plan de Desarrollo y, el mismo Concejo hoy, continúa realizando seguimiento a la implementación de la Política.

Estos rasgos en cada caso de la estructura institucional y de poder, demuestran como la gobernanza de la política pública en estos municipios es afectada por dichos rasgos de manera directa, en la medida en que condicionan el comportamiento político del gobernante en uno u otro sentido.

Capacidad técnica de los niveles de gobierno

En los municipios se requiere ciertas condiciones gerenciales, técnicas y operativas para formular e implementar las políticas públicas. La información, el conocimiento experto de los equipos en la administración municipal, el saber tecnológico, entre otros, son fundamentales para la toma de decisiones, al igual que para la priorización de los recursos, la coordinación y articulación de las acciones en la ejecución de la política y el logro efectivo en su territorialización. Por su parte, la asesoría técnica que se brinde a los municipios y la forma como se realice por parte del orden departamental y nacional, configuran la gobernanza multinivel y son decisivos en los resultados de la política.

Se encontró que si bien el departamento de Boyacá cuenta con un documento de PIA del año 2010 ésta no se ha dado a conocer a los 123 municipios, como tampoco hay coordinación de acciones para su desarrollo. Además no existe claridad institucional sobre la dependencia de la Gobernación que debe prestar

asistencia técnica a los municipios, sí la Secretaría de Desarrollo Humano o Planeación Departamental, y cada una de estas tiene metas separadas al respecto. Por su parte, el acompañamiento técnico del SNBF a través de la regional del ICBF, como ocurre con Aquitania, se enmarca en el cumplimiento de reglas formales (convenio) de carácter vertical, sin estrategias o procesos de fortalecimiento institucional hacia los equipos de las administraciones municipales. Existe deficiencia de recurso humano cualificado tanto a nivel nacional como departamental para asistir técnicamente a los municipios, como también se identifica una improvisada planeación y premura en los tiempos administrativos que traen como resultado la deficiente implementación de la política, como se evidenció en Aquitania.

El SNBF funciona hace 34 años y luego de la expedición de la ley 1098 de 2006, el ICBF en su condición de rector del Sistema, no dimensionó su responsabilidad a nivel nacional y por cinco años, hasta el 2011, pierde gobernabilidad: las instancias de coordinación y direccionamiento no funcionan o lo hacen de manera deficiente. No existe claridad sobre el rol de los actores, se presenta descoordinación entre las diversas instancias, ausencia de responsables en los territorios y como lo señala el director del SNBF "...es un Sistema que no ha logrado consolidar un propósito y unos objetivos compartidos por todos sus agentes..."⁵⁷.

La administración del ICBF y del SNBF en los años 2012 y 2013 realiza un esfuerzo importante de acompañamiento a los municipios, en la incorporación de la infancia y la adolescencia en los planes de desarrollo municipal, en el diseño e implementación de la política y en la elaboración de nuevas metodologías para facilitar el proceso de apropiación. Del mismo modo, actualiza la normatividad que reglamenta el SNBF (Decreto 636 de 2013). No obstante, a pesar de los objetivos propuestos, se presentan dificultades que se traducen en una planeación improvisada, desconocimiento de las iniciativas territoriales,

⁵⁷ El Director del Sistema Nacional de Bienestar Familiar Julio Cesar Granda renunció a su cargo en el mes de diciembre de 2013.

interacciones de los actores de manera vertical entre los diferentes niveles y cumplimiento de exigencias de carácter formal que no trasciende en objetivos colectivos de la política en lo local.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta su trayectoria, el SNBF es muy vulnerable en la medida que no cuenta con una institucionalización al interior del ICBF que soporte la importancia y trascendencia que tiene la territorialización de la política, la cual se encuentra al vaivén de los cambios políticos de la Dirección General del ICBF.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México, México: Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit.
- ACNUR (2007). *Diagnostico Departamental de Boyacá*. Recuperado el 10 Septiembre de 2013, del sitio web de la Agencia de la ONU para los refugiados – ACNUR: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2167.pdf?view=1
- Alcaldía de Aquitania (2013), “Esquema de ordenamiento Territorial Aquitania – Boyacá”, Documento resumen, primera parte, Caracterización [En línea, Consultado octubre 7]. <http://aquitania-boyaca.gov.co/apc-aa/files/32353465343561313137393264323835/01_ANALISIS_REGIONAL_1.pdf>
- Alcaldía de Sogamoso (2010), Acuerdo No.015 de junio de 2010, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “Educando y Construyendo Futuro”(http://sogamoso-boyaca.gov.co/apc-aa/files/65616664353566303162646663663062/PLAN_DE_DESARROLLO_EDUCANDO_Y_CONSTRUYENDO_FUTURO_APROBADO.pdf
- Alcaldía de Sogamoso (2013), “Información general del municipio”. [En línea Citado octubre 7]. <http://sogamoso-boyaca.gov.co/informacion_general.shtml>
- Ávila, A (2012). *Poder Local, estructuras políticas y crimen en Colombia. Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia*. Recuperado el 30 de agosto de 2013, del sitio web de la Biblioteca Friedrich-Ebert-Stiftung - Fescol: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09886.pdf>
- Alcaldía de Aquitania (2012). Plan de Desarrollo Municipal “Por el bienestar y desarrollo de Aquitania” 2012 – 2015. Programa de Gobierno.
- Bautista Saavedra, Camilo E. (2013). Análisis de la situación del municipio (ASIS) de Aquitania, Coordinador del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC) y del Programa Ampliado de Inmunización (PAI). Presentación en PowerPoint ante el Consejo de Política Social.
- Bonilla-Castro, E., & Rodríguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales* (Ediciones Uniandes ed.). Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.

- Brito, M. (2002). "Buen gobierno" local y calidad de la democracia. *Instituciones y Desarrollo* (12-13), 249-275.
- Carmona, R. (2004). El desarrollo local como desafío político. *Nuevas formas de gobierno y gestión participativa en el territorio*. Recuperado el 7 de octubre de 2013 en el sitio web de la Asociación de Administradores Gubernamentales de Argentina: <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Carmona.pdf>
- Cerillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia* (1 ed.). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Charbit, C. (2011). Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach, *OECD Regional Development Working Papers*, (04). Recuperado el 7 de Octubre de 2013, en: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>
- Decreto 936 de 2013. 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. Mayo 9 de 2013.
- Decreto 272 de 2012. Por el cual Se reestructura el Consejo Municipal de Política Social de Sogamoso, ...12 de septiembre del 2012.
- DNP (2012), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Serie de Guía Metodológica de Sinergia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Duran, Ernesto (2007). Los derechos de los niños y las niñas: marco general y puntos de debate. En *Derechos de los niños y las niñas. Debates, realidades y perspectivas* (pp. 39-56). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales CES. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Finot, Iván (2005), Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la Cepal*, (86), pp. 29-45. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/22210/G2282e-Finot.pdf>
- García, E. (1998) Infancia, Ley y Democracia: Una cuestión de justicia. En García, E., & Beloff, M. (Comp.). *Infancia, Ley y Democracia en América Latina* (pp. 3-31). Buenos Aires, Argentina: Editorial Temis – Depalma.
- García Pérez, Miguel A. (2012). Plan territorial de salud 2012 – 2015. Secretaria local de salud y seguridad social, Oficina asesora de planeación, Municipio de Sogamoso.

- García, S.; Ritterbusch, Amy; Martín, Tomás; Bautista, Edna; Mosquera, Juan P. (2013) *Análisis de la situación de la pobreza infantil en Colombia*. Notas de Política No. 14.
- Gobernación de Boyacá (2011), *Rendición Pública de Cuentas en Infancia, Adolescencia y Juventud 2005 – 2010*. Gobernación de Boyacá
- Gómez Villamarín, Yolanda (2006). *Programa para la disminución de la pobreza y seguimiento al avance de las metas del milenio en el departamento de Boyacá*. Programa PNUD-Departamento de Boyacá, Tunja.
- Galvis, J. (2006). *Programa para la disminución de la pobreza y seguimiento al avance de las metas del milenio en el departamento de Boyacá*. Programa PNUD-Departamento de Boyacá, Tunja. Recuperado el 7 de octubre de 2013, del sitio web del municipio La Capilla en Boyacá: http://lacapilla-boyaca.gov.co/apc-aa-files/c7b1248bfd889617434791939df2ed2a/PLAN_DE_ACCION_LA_CAPI_LLA_ODM.pdf
- Hernández, Andrés (2013). *Incidencia de la Rendición de Cuentas en la Gobernanza y la Gestión del Agua*. Un análisis regional de cuatro casos de estudio. Informe PNUD.
- ICBF & PNUD (2013). *ABC de la Política Pública de Infancia y Adolescencia*. Recuperado el 7 de octubre de 2013, del sitio web del municipio Belén de Umbría en Risaralda: <http://www.belendeumbria-risaralda.gov.co/apc-aa-files/36623336663962346533313662343633/snbf-cartilla-abc-pp-de-pi-i-y-a-abril-de-2013.pdf>
- Jolly, J.F. (2002). *Lo público y lo local: Gobernancia y políticas públicas*. Recuperado el 3 de Agosto de 2013, del sitio web ASOCAM, Servicio Regional de Gestión de Conocimientos para América Latina: http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/DEL_197.pdf.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2 ed.). New York: HarperCollins College.
- Kooiman, J (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publications.
- Kooiman, J. (2004). Governing as governance. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (16), 171-194. Doi: 240 3-B 08036

- Le Galès, P. (1998). Régulation, gouvernance et territoire. En Commaille, J. & Jobert, B. (eds.). *La régulation politique à paraître*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Ley 7 de 1979. Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. 1 de febrero de 1979. DO. N° 35.191
- Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Noviembre 8 de 2006. DO. N° 46.446.
- Linares, B. & Quijano, P. (s.f). Nueva Ley para la infancia y la adolescencia en Colombia. Recuperado el 12 de julio de 2013, del sitio web de UNICEF Colombia: <http://www.unicef.org.co/Ley/Presentacion/ABC.pdf>
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Maldonado, A (2010). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Recuperado el 15 de Agosto 2013, del sitio web de la Biblioteca Friedrich-Ebert-Stiftung- Fescol: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>
- Mayntz, R (2005). Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza. En Cerillo, A. (Eds.). *Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (pp.83-99). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Meuleman, L (2008). Una introducción a la metagobernanza como gestión pública. *Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE*, (16). Recuperado el 16 de agosto de 2013, del sitio web de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas: <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=456&idissue=42&newlang=spanish>
- Morata, F (s.f.) *La gobernanza Multinivel Europea*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 8-11 de Octubre Recuperado el 17 de Agosto de 2013, del sitio web de Academia: http://www.academia.edu/2514864/La_Gobernanza_Multinivel_Europea
- Moscoso, M. & Restrepo, J. (2012). *Capacidades institucionales en materia económica para municipios en Colombia: Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia*. Recuperado el 30 de Agosto de 2013, del

sitio web de la Biblioteca Friedrich-Ebert-Stiftung - Fescol e IDEA Colombia:
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09890.pdf>

Montecinos, E (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, 31(93), 73-88.

OIT (2004), *Conceptos básicos sobre trabajo infantil y trabajo infantil doméstico*. Recuperado el 4 de noviembre de 2013, del sitio web del IPEC, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil:http://white.oit.org.pe/ipec/boletin/documentos/carpeta_docentes_tid_py.pdf

PNUD (Enero de 1997). *Reconceptualising Governance: Discussion paper 2*. Recuperado el 5 de Agosto de 2103, del sitio web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN9821.PDF/!RECONCE.PTU/!front.pdf>

PNUD (2011). *Colombia Rural. Razones para la esperanza: Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Recuperado el 8 de junio de 2013, del sitio web de la escuela virtual del PNUD: http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf

PNUD (2013). *Incidencia de la Rendición de Cuentas en la Gobernanza y Gestión del Agua: Un análisis regional de cuatro casos de estudio en América Latina*. Recuperado el 30 de noviembre de 2013, del sitio web Núcleo de Estudios de Población -NEPO: <http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/rdcaqua/rdcaqua.pdf>

Plan territorial de salud 2012–2015. Alcalde Miguel Ángel García Pérez Secretaria local de salud y seguridad social, Oficina asesora de planeación, Municipio de Sogamoso.

Prats, J (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (14-15), 239-269.

Prats, J (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Proyecto de Acuerdo. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo para el municipio de Sogamoso, periodo constitucional 2012 – 2015 "Sogamoso ciudad competitiva" (*programa de gobierno*). Código: EGC-01-02-F-02

- Roth Deubel, André-Noël (2003), *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora: Bogotá.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government *Political Studies*, 44(4), 652 - 667. Doi: 10.1111
- Ruano de la Fuente, J.M. (2002) *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. Recuperado el 15 de Agosto de 2013, del sitio web de la United Nations Public Administration Network -UNPAN: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>
- Stoker, G. (Marzo de 1998). Governance as Theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. Doi: 10.1111/1468-2451.00106
- Torrado, M. C. & Anzelin, A. (2009). La primera infancia en la agenda local colombiana. Análisis y recomendaciones. En F. Rosemberg, M. C. Torrado, I. C. Anzelin, C. A. Guaqueta, M. C. Gaitan, & D. C. Bejarano (Eds.). *Retos para las Políticas Públicas de primera infancia*. (pp. 29-65). Universidad Nacional de Colombia, Observatorio sobre infancia, Centro de estudios sociales CES, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá, Colombia.
- Torres-Melo, Jaime (2007). Gobernanza, Gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual. En C. Zorro Sánchez, *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios* (p.528). Bogotá: Koninkrijk der Nederlanden, Embajada de Reino de los Países Bajos.
- Unicef, (2007). Código de la Infancia y la Adolescencia versión comentada. Recuperado el 7 de octubre de 2013, en el sitio web del Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas -SIRITI: http://apps.mintrabajo.gov.co/siriti/info/codigo_infancia_y_adolescencia_le_y_1098_de_2006_comentado.pdf
- Urdinola, Piedad (2011), Determinantes socioeconómicos de la mortalidad infantil en Colombia, *Revista Colombiana de Estadística*, vol. 34, No. 1, pp. 39 a 72.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3 ed., Vol. 5). (S. Robinson, Ed.) Thousand Oaks, California, EE.UU: Sage Publications, Inc.

ANEXO 1

ENTREVISTAS REALIZADAS POR LA AUTORA

Municipio de Aquitania (julio 2013)

Alba Luz Aquilar, Cristina Patarroyo e Imelda Plazas, lideresas comunitarias

Carlos Ernesto Torres, Alcalde

Maribel Tejedor, Funcionaria del ICBF

Milena Saavedra y Graciela Salamanca, profesionales que trabajaron en la prevención del trabajo infantil con DNI.

William Alexander Nomesque, Secretario de Planeación

Yenny Andrea Sanabria, Comisaria de Familia

Municipio de Sogamoso (julio 2013)

Lizardo Figueroa Barón, Rector de la Institución educativa “La Independencia”

Dora Inés Parra, Secretaría de la Mujer, la Infancia y la Familia

Doria Nossa, funcionaria técnica de la Secretaria de la Mujer

Milena Vásquez León, Comisaria de Familia

Miguel Ángel García, Alcalde actual de Sogamoso

Rocio Morantes, funcionaria del ICBF

Municipio de Tunja (julio 2013)

Enrique Javier Camargo, ex alcalde de Sogamoso

Amparo Camacho, Funcionaria de Planeación Departamental

Beatriz Niño, Profesional de la Secretaria de Desarrollo Humano

Vilma Castro, Referente del SNBF en la Dirección Regional del ICBF

Bogotá (24 de octubre de 2013)

Julio Cesar Grandas Olarte, Director del Sistema Nacional de Bienestar

ANEXO 2 - GLOSARIO

CPS	Consejo de Política Social
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
NNA	Niñas, niños y adolescentes
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
PIA	Política Pública de Infancia y Adolescencia