Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Responsabilidad Compartida
Nación-Territorio

MARTA ISABEL ARIZA LÓPEZ

Universidad Santo Tomás
Faculta de Sociología
Maestría en Planeación para el Desarrollo
Bogotá D.C., Septiembre de 2015

Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Responsabilidad
Compartida Nación-Territorio

MARTA ISABEL ARIZA LÓPEZ

Trabajo de Tesis Presentada para Obtener el Título de
Magister en Planeación para el Desarrollo

Asesor: FABIO LOZANO VELASQUEZ – Doctor en Estudios
Latinoamericanos de la Universidad de Toulouse

Universidad Santo Tomás
Faculta de Sociología
Maestría en Planeación para el Desarrollo
Bogotá D.C. Septiembre de 2015

Nombre del jurado

DIEGO ANDRÉS TORRES MARTINEZ

Firma del jurado

OSCAR ISMAEL SÁNCHEZ

Bogotá D.C. Septiembre de 2015

Dedicatoria

A mi hermano Ricardo “el mayor” por su apoyo y generosidad de su conocimiento.

Agradecimientos

A la Universidad Santo Tomás por permitir el uso de la experiencia y el sentido común en este trabajo.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por el respaldo permanente para la actualización de sus servidores públicos, y por la facilitación del uso de documentos institucionales.

Resumen

Las políticas, estrategias y acciones del Estado, orientadas siempre por resultados, deben garantizar que, dentro de un marco constitucional y direccionamiento central, la autonomía local debe ser considerada como paradigma de un reconocimiento a las particularidades del Territorio que se ha construido y se construye desde lógicas horizontales, que riñen, en la mayoría de casos, con la verticalidad de un Estado en la formulación de política pública. Es por ello que esta propuesta muestra la necesidad imperiosa de retomar el Territorio local como orientador de la formulación, gestión y ejecución de la política pública que defiende y garantiza la gestión y ejecución de los Derechos de la infancia y la adolescencia desde un enfoque de integralidad que se incorpora en los Planes de Desarrollo de carácter local. Utilizar un Modelo de Sistema Viable compatible con el Sistema de Competencias Territoriales, Atenciones Integrales y Sistema Nacional de Bienestar Familiar, podría ser considerado como una posibilidad real, concreta y efectiva de construir política pública desde el Territorio de lo local, donde los Derechos la infancia y adolescencia se convierten en transversalidades orientadoras de acción.

Palabras clave: Territorio, Plan de desarrollo, Política pública, Derechos de la infancia y la adolescencia.

Abstract

Policies, strategies and actions of the State, always guided by results, should ensure that, within a constitutional framework and addressing central, local autonomy should be considered as a paradigm of a recognition of the peculiarities of the territory that has been built and is constructed from horizontal logics, waging, in the majority of cases, with the verticality of a State in the formulation of public policy. Therefore, this proposal demonstrates the urgent need to resume the local territory counselor for the formulation, management and implementation of public policy that defends and ensures the management and implementation of the rights of childhood and adolescence, from an approach of integrity which is embodied in the development plans of local character. Using a model of viable system compatible with System of territorial responsibilities, comprehensive care attention and the Family Welfare National System, could be considered as a real, concrete and effective possibility to build public policy from the territory of the local, where the rights of childhood and adolescence become guiding collateral of action.

Key words: territory, development plan, and public policy, childhood and adolescence ´rights.

Tabla de contenido

Introducción	12
Antecedentes y Justificación	16
Problema de Investigación	20
Objetivos	22
OBJETIVO GENERAL	22
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	22
Referentes Teóricos	23
CUATRO CONCEPTOS QUE ENCUADRAN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA	23
Territorio y territorialidad.	23
Descentralización en Latinoamérica y Colombia.	27
La Descentralización y la garantía y de los Derechos de la Infancia y la adolescencia. ..	36
La planeación como herramienta de gestión del desarrollo.	38
Generalidades.	40
Planificación articulada Nación – Territorio.	43
La sectorialidad y lo poblacional en la Planeación.	48
Los derechos y la política pública de infancia y adolescencia.	51
Derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.	51
Marco de política de infancia y adolescencia.	55
Corresponsabilidad en los derechos.	58
Lo exigible en la planeación para la infancia y la adolescencia.	61
Marco Metodológico	65
ENFOQUE	65
UNIDAD DE ANÁLISIS	66
MUESTRA	67
INSTRUMENTOS	68
RESULTADOS DE LAS EXPERIENCIAS Y DECISIONES TÉCNICAS Y POLÍTICAS TERRITORIALES FRENTE A LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS	70
Entrevistas a expertos nacionales y territoriales.	71
Análisis de la evaluación de planes de desarrollo territoriales 2008-2011 y 2012-2015.	95
Resultados Generales de los planes de desarrollo departamentales y municipales.	98
Resultados de los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales de la Muestra.	101
Análisis conclusivo de las miradas y decisiones desde los territorios.	113
Propuesta de gestión y administración territorial local de los derechos de la infancia y la adolescencia	116
COMPONENTE 1: DESDE LAS COMPETENCIAS PARA UN SISTEMA DE CORRESPONSABILIDADES	122
Lo existente.	123
La propuesta.	136
APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD	137
APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD	139
APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONCURRENCIA	141

COMPONENTE 2: DESDE LAS GESTIONES INTEGRALES DE LOS SECTORES PARA LA GARANTÍA	
DE DERECHOS	144
<i>Lo existente</i>	146
<i>La propuesta</i>	150
COMPONENTE 3: DESDE LAS CONVERSACIONES DE LOS AGENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE	
BIENESTAR FAMILIAR.....	157
<i>Lo existente</i>	158
<i>La propuesta</i>	165
<i>A manera de conclusión</i>	171
<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	173
<i>Referencias Bibliográficas</i>	187
<i>Anexos</i>	191
<i>Anexo 1. Análisis comparado inclusiones en los Planes de Desarrollo Departamentales y</i>	
<i>Municipales 2008-2011 y 2012-2015</i>	191

Lista de tablas

<i>Tabla 1. Derechos fundamentales de la niñez – Naciones Unidas.....</i>	<i>53</i>
<i>Tabla 2. Expertos nacionales.....</i>	<i>72</i>
<i>Tabla 3. Expertos territoriales.....</i>	<i>73</i>
<i>Tabla 4. Pregunta 2: ¿Es posible cumplir con lo ordenado en la Ley 1098 de 2006 de planear el desarrollo con enfoque de derechos, poblacional y territorial, cuando históricamente el enfoque ha sido solo sectorial?.....</i>	<i>73</i>
<i>Tabla 5. Pregunta 3: ¿Por qué no se ha podido lograr la incorporación explícita y clara un enfoque poblacional/diferencial en las metas, acciones y presupuestos para el desarrollo de la infancia y la adolescencia en los planes de desarrollo territoriales y nacionales?</i>	<i>78</i>
<i>Tabla 6. Pregunta 4. ¿Al ser necesario, es posible aplicar los principios de la descentralización de coordinación, concurrencia y subsidiaridad para el cumplimiento de la garantía de los derechos de la niñez? ¿En qué casos?</i>	<i>82</i>
<i>Tabla 7. Pregunta 5: Sobre el conocimiento de los presupuestos básicos de la política de descentralización que hoy se aplican en el país, como son la autonomía, poder de gobierno y poder de administración ¿cuáles serían las limitaciones que los mismos tendrían cuando se trata de municipios categoría cinco y seis, o departamentos categoría tres y cuatro, frente a los asuntos de infancia y adolescencia?</i>	<i>87</i>
<i>Tabla 8. Pregunta 6: A partir de sus análisis y experiencia en el campo trabajo o área de desempeño ¿cuáles serían las recomendaciones que haría usted para mejorar el sistema de corresponsabilidad Nación-Territorio en el cumplimiento de protección integral a la niñez?</i>	<i>92</i>
<i>Tabla 9. Calificaciones</i>	<i>97</i>
<i>Tabla 10: Comparación del grado de inclusión de los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo territoriales Periodo 2004-2015.....</i>	<i>98</i>
<i>Tabla 11: Población de por ciclos de vida - Departamentos y Municipios de la Muestra - Proyección DANE 2014</i>	<i>101</i>
<i>Tabla 12: Decisiones Políticas frente a Infancia y Adolescencia</i>	<i>103</i>
<i>Tabla 13. Niveles de inclusión en los planes de desarrollo de las unidades territoriales seleccionadas por categorías de desarrollo periodos 2008-2011 y 2012-2015</i>	<i>106</i>
<i>Tabla 14. Análisis de Prioridades de Inclusión de los Planes de Desarrollo 2012-2015.....</i>	<i>109</i>
<i>Tabla 15. Competencias de las entidades territoriales</i>	<i>124</i>
<i>Tabla 16. Claves funcionales del Gasto Público Social en el Presupuesto General de la Nación</i>	<i>131</i>
<i>Tabla 17. Composición general del Gasto Público en Niñez y Adolescencia</i>	<i>134</i>
<i>Tabla 18. Categorías de Derechos, Objetivos de Política y Alcance</i>	<i>146</i>
<i>Tabla 19. Entornos.....</i>	<i>153</i>
<i>Tabla 20. Realizaciones.....</i>	<i>154</i>
<i>Tabla 21. Estructurantes.....</i>	<i>155</i>

Lista de gráficas

<i>Gráfica 1. Los principios de corresponsabilidad de competencias.....</i>	<i>46</i>
<i>Gráfica 2. Niveles de inclusión en los planes de desarrollo.....</i>	<i>107</i>
<i>Gráfica 3. Niveles de inclusión en los planes de desarrollo.....</i>	<i>108</i>
<i>Gráfica. 4 Modelo de Gestión.....</i>	<i>122</i>
<i>Gráfica 5. Aplicación del principio de Subsidiaridad.</i>	<i>138</i>
<i>Gráfica 6. Aplicación del principio de Complementariedad.....</i>	<i>140</i>
<i>Gráfica 7. Aplicación del principio de Concurrencia</i>	<i>142</i>
<i>Gráfica 8. Los tres ejes de la política pública de infancia y adolescencia.</i>	<i>148</i>
<i>Grafica 9. Relaciones para un modelo de gestión viable.</i>	<i>158</i>
<i>Gráfica 10. Política pública de infancia y adolescencia.</i>	<i>160</i>
<i>162</i>	
<i>Gráfica 12. Operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.....</i>	<i>163</i>
<i>Gráfico 13. Propuesta de gestión y administración viable de Sistema Nacional de Bienestar Familiar Este no había quedado en la tabla dinámica.</i>	<i>167</i>

Introducción

El presente documento es el trabajo, que dentro de la línea de profundización, se presenta, para optar por el título de Magister en Planeación para el Desarrollo de la Universidad Santo Tomás.

Presenta en su contenido elementos de orden teórico desarrollados en el pensum de la maestría, los cuales a la vez generaron en la autora de este trabajo elementos de respuesta y motivación para enriquecer el quehacer profesional en el área de las políticas públicas de infancia y adolescencia.

El primer capítulo de este trabajo aborda el concepto de territorio y territorialidad teniendo en cuenta que la articulación de las actividades humanas (institucionales y no institucionales) se da en un contexto espacial delimitado, en una unidad territorial donde se expresan y encuentran diferentes actores sociales con sus diversas formas de relacionarse. Es en el territorio en donde la gestión pública adquiere sentido para garantizar la calidad de vida de sus pobladores, convirtiéndose en entorno protector del disfrute pleno de los derechos.

A este concepto de territorio le acompañan desarrollos de descentralización y planeación; el primero por considerar que la Constitución Política dispone un modelo de descentralización territorial financiada mediante transferencias de la nación para la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta que la asignación de estos recursos se basa en criterios de distribución, tomando como base las condiciones poblacionales y sociales de los entes territoriales, su capacidad fiscal, administrativa, promoviendo y apoyando la innovación de estrategias para reducir las desigualdades en el desarrollo según los principios de

complementariedad, subsidiariedad y concurrencia que establece la constitución nacional y las leyes que la desarrollan.

El segundo aspecto de planeación, porque las administraciones, enfatizan en la importancia de la planificación territorial, haciendo referencia a los programas de gobierno, pero ante todo a los Planes de Desarrollo como las herramientas para fijar objetivos y metas específicas que hacen posible la integración de las políticas, planes y estrategias de orden nacional, y se retoman las experiencias exitosas de períodos anteriores con las cuales se ha podido responder a situaciones específicas, en este caso de la infancia y la adolescencia del territorio.

Cierra este primer capítulo elementos particulares de los derechos de la infancia y la adolescencia, expresados en un marco de política al que le ha apostado el Estado Colombiano para el desarrollo y protección integral de los menores de 18 años en el país. De igual forma se hace un especial énfasis en lo exigible para los gobernantes de todos los niveles y su expresión en los planes de desarrollo, basados en los lineamientos elaborados por las entidades del orden nacional asignadas por la Ley 1098 para este propósito, y en los que la autora de este trabajo ha tenido la oportunidad de participar, divulgar y evaluar.

Teniendo en cuenta que el Código de la Infancia y la Adolescencia lo que pide es una política propia acompañada de los instrumentos de planeación en términos de resultados o en la provisión de bienes y servicios en los territorios, se hizo necesario revisar los avances, dificultades y observaciones frente a este ejercicio en dos periodos de gobierno territorial cuyas decisiones se recogen en el segundo capítulo, que presenta en la primera parte las opiniones de los expertos consultados, y en la segunda los resultados de dos evaluaciones consecutivas

realizadas por la Estrategia Hechos y Derechos, con las cuales fue posible evidenciar las tendencias y cambios en las inclusiones.

Estos elementos de consulta y los análisis conceptuales permitieron proponer por parte de la autora de este trabajo un modelo con tres componentes de gestión viables, todos ellos basados en desarrollos y reflexiones que se vienen dando en el país:

1. Desde la perspectiva del sistema de corresponsabilidades de competencias territoriales.
2. De las rutas de atención integrales de atención para el desarrollo integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia desde el enfoque de derechos, con la intención que los territorios las puedan asumir como máximo propósito y decisión, su desarrollo integral.
3. Referido a una propuesta de sentido para operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, considerado como el soporte arquitectónico para la gestión de la política pública de infancia y adolescencia.

El modelo igualmente se construyen desde los enfoques exigibles por la ley: derechos y poblacional desde la perspectiva del desarrollo integral y esto marca el acento de las intervenciones; y el enfoque territorial porque el territorio configura las acciones para la población según sus condiciones.

Es importante señalar que los tres componentes no intentan reducir a una instrumentalización los derechos de la infancia y la adolescencia, sino que las mismas permiten organizar la oferta frente a lo que requiere cada niño o niña o adolescente para su protección integral, y lo que cada sector puede proveer. Es decir lo que el niño necesita y lo que cómo país se considera que debería tener el sujeto de derechos para tener su desarrollo integral.

Finalmente, el cuarto apartado de este trabajo plantea unas recomendaciones generales en torno a asuntos sobre los cuales los corresponsables del desarrollo y la protección integral de la infancia y la adolescencia, podrían asumir como retos para generar condiciones que faciliten garantizar los derechos humanos en general y los derechos específicos y prevalentes de esta población, y en especial con el propósito de poder proponer elementos de reflexión en la planeación territorial para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, ahora que ingresan nuevos gobiernos territoriales.

Antecedentes y Justificación

Desde la emisión del Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, se ha tenido como propósito y finalidad del Estado el garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión (art. 1).

El objeto de la Ley es establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de niños, niñas y adolescentes y garantizar el ejercicio de sus derechos. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, y resguardos o territorios indígenas con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Para ello es indispensable superar la perspectiva institucional funcional con el fin de desarrollar una visión integral interinstitucional en la que a partir de la práctica conjunta y de complementariedad se dé la corresponsabilidad frente a la garantía y cumplimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, pero también como práctica participativa con el fin de construir y reconstruir conocimientos y saberes, orientados a la transformación social y de la respuesta real y efectiva a las diferentes demandas y requerimientos territoriales de los sujetos de derechos.

Es por lo tanto necesario, desde esta óptica, comenzar hablando de los sistemas administrativos establecidos por el Estado Colombiano, en los artículos 43 al 46 de la Ley 489 de 1998,¹ cuya finalidad es organizar las entidades del orden nacional teniendo en cuenta los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa,

¹ Ley 489 de 1998, define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública, bajo principios de eficacia, eficiencia, participación, responsabilidad y transparencia, entre otros.

Desde la esta lógica, existen Sistemas Administrativos² que acompaña los asuntos de la infancia y la adolescencia cuya finalidad debe ser de orientación y coordinación del conjunto de acciones que permiten la conexión, interacción, sinergia, coordinación o cogestión entre diferentes actores, grupos o entidades.

En este sentido, también se plantea una concepción de articulación con los territorios que dé cabida a una amplia gama de actores, escenarios y estrategias de coordinación y concertación en el marco de la política social en su conjunto.

Enunciar la coordinación intersectorial desde los sistemas administrativos implica lograr la articulación de estos sectores sociales para el cumplimiento de las siguientes cuatro condiciones que desde el concepto de la autora de este trabajo deben darse para el impulso de las políticas sociales en general y de las públicas de infancia y adolescencia, en particular: a) Legitimidad, para que los sectores sean reconocidos institucional y socialmente como instancias importantes para la formulación, implementación, evaluación y ajuste de las políticas de atención a la población del territorio. b) Participación, para que las instancias involucren a todos los actores que tienen que ver con la atención a la población. c) Integración, para que las instancias articulen el conocimiento y la acción territorial sobre infancia y adolescencia para el desarrollo conjunto de la política social. d) Corresponsabilidad, en donde las instancias promuevan el

² Se reconocen como Sistemas Administrativos Centrales para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia: Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Sistema de Educación, Sistema de Salud y Protección Social, Sistema de Justicia, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

destino de recursos de diversa índole por parte de sus integrantes, en cumplimiento de sus obligaciones y deberes con la niñez y la adolescencia.

La protección y el desarrollo de la infancia y la adolescencia deben ser integrales y por ello exigen el compromiso activo de todos los actores de la gestión pública, a través de procesos de gestión nación – territorio. Estos procesos implican el desarrollo de mecanismos de articulación y coordinación para el fortalecimiento institucional, que contribuya a la implementación de las políticas públicas de Infancia y Adolescencia, y de atención integral a la población con base a los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia. Estos temas tienen en común la garantía de derechos, promover el desarrollo humano, mejorar las condiciones de vida de la infancia, adolescencia con la corresponsabilidad del Estado, la Familia y la Sociedad.

El Gobierno Nacional muestra avances importantes en el diseño de una política pública articulada entre los niveles nacional y territorial en los temas de infancia y adolescencia. Estos desarrollos han venido gestándose por el trabajo coordinado del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, dando alcance a lo establecido en el Artículo 204 de la Ley 1098 de 2006. En este sentido, se pueden considerar como avances claves dentro de esta temática el Marco de las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en los municipios, distrito y departamentos.

Una primera aproximación, podría ser que los planes de desarrollo en el orden nacional, departamental y municipal, en lo concerniente a infancia y adolescencia, requieren de un proceso de construcción gradual, participativa y permanente. Si bien deben ser presentados al comienzo de cada administración, deberían ajustarse para incluir nuevas dimensiones y hacerse cada vez

más sólidos, más integrales y más participativos, para que de este modo pueda atender las necesidades de gestión inmediata pero también tener una perspectiva de largo plazo, como en general requiere los asuntos de infancia y adolescencia.

Es importante señalar que el énfasis de infancia y adolescencia³ no debe verse como una configuración particular, se trata de ver como la prevalencia de sus derechos se integra a las condiciones particulares en la definición general del territorio y de su proceso planificador en todas las dimensiones del desarrollo.

³ Según el artículo 3 de la ley 1098 de 2006, son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad. De igual forma cuando se menciona momentos del ciclo vital o curso de vida, se considera la primera infancia la comprendida entre la gestación y los 5 años; la infancia de 6 a 11 años, y adolescencia de los 12 a los 17 años.

Problema de Investigación

Los desarrollos de política pública a nivel nacional con enfoque en la garantía de derechos, poblacional/diferencial⁴, que se han venido implementando en algunas experiencias territoriales en las que la autora de este trabajo ha podido participar, han dado cuenta de la dificultad en el desarrollo de estas, por razones entre las que se pueden enunciar:

1. La concepción territorial del enfoque de los derechos y su implementación en el marco de planificación de los municipios, distritos y departamentos.
2. Las dificultades en los procesos de ejecución, ya que a nivel territorial aún la política pública es sectorial, además, algunos indicadores no permiten la realización de seguimiento a nivel de la unidad primaria municipal.
3. No se han establecido las líneas de acción de la política pública territorial en un marco de gestión social integral.
4. La decisión de la descentralización orientada a la delegación de las competencias al territorio, sin la garantía de los recursos y de la capacidad institucional para afrontar la

⁴ El enfoque diferencial, hace referencia al reconocimiento y valoración de la diversidad y promueve la eliminación de cualquier discurso y práctica de discriminación y exclusión social, política y económica. Se fundamenta en principios como la igualdad, la diversidad, la interculturalidad, la integralidad, la participación y la inclusión. Implica, el abordaje y trato diferencial, considerando las condiciones y particularidades de los sujetos individuales y colectivos como el género, el curso de vida, la pertenencia étnica, el estado de salud, las situaciones sociales, culturales, religiosas, políticas, económicas, o las condiciones de vulnerabilidad, no solo socio económica, sino psicosocial o psico afectiva y aquellas denominadas de urgencia o emergencia, que para el caso colombiano, son el conflicto armado y el desplazamiento, principalmente.

El enfoque poblacional, que puede comprenderse desde el reconocimiento de las diferencias y características demográficas en un marco de relaciones ambientales, sociales, políticas y económicas de competencia de los territorios. Este enfoque permite el análisis y abordaje de las relaciones y problemas que se derivan en esta relación y transformación socio - demográfica, “orientándose a la formulación de objetivos y estrategias de desarrollo para el aprovechamiento de las ventajas del territorio y la superación de los desequilibrios entre la población y su territorio”. Desde el MSPS (2012) en el Plan Decenal de Salud Pública (2012- 2014).

exigibilidad de los 44 derechos exigidos por la Convención Internacional de los
Derechos del Niño.

Todos estos elementos, en concepto de la autora de este trabajo, permitirán dar respuesta
a la pregunta central de este trabajo: *¿Cómo concretar, gestionar y administrar la política
pública para la protección integral de los Derechos de Infancia y Adolescencia, en la
planeación del desarrollo nación -territorio?*

Objetivos

Objetivo General

Proponer un conjunto de herramientas de gestión y administración que desde la lógica sistémica de corresponsabilidades Nación-territorio, permitan incorporar en la planeación del desarrollo departamental y municipal, la protección integral de los derechos de infancia y adolescencia.

Objetivos Específicos

Identificar las apuestas de política pública en los planes de desarrollo, que durante los últimos dos periodos de gobierno territorial, favorecen la garantía de la protección integral y el goce efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Analizar a partir de cuatro categorías de derechos prevalentes de la niñez⁵, el comportamiento de la planeación territorial y reconocer en las voces de expertos las dificultades y recomendaciones para mejorar la gestión de las políticas públicas para la infancia y la adolescencia.

Caracterizar formas y mecanismos del sistema de corresponsabilidades de la gestión pública Nación-territorio, para la protección integral de la infancia y la adolescencia.

Proponer un modelo de gestión viable en la planeación del desarrollo para el goce efectivo de los Derechos de Infancia y Adolescencia.

⁵ Existencia, Desarrollo, Ciudadanía y Protección, son las categorías establecidas por el Estado Colombiano como categorías de agrupamiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, para la planeación del desarrollo de los gobernantes tanto para sus planes de desarrollo como para su rendición de cuentas sobre este tema.

Referentes Teóricos

Cuatro conceptos que encuadran la gestión del desarrollo de la infancia y adolescencia

Territorio y territorialidad.

En el transcurso del curso de teorías de la territorialización de esta maestría se destacaron ideas centrales en cuanto a que el espacio tiene un contenido relacional tanto funcional como histórico, y además se convierte en un medio en el cual se dan interacciones sociales, económicas, políticas y culturales. Estas interacciones a la vez generan nuevas dinámicas del uso del territorio y de posibilidades que brinda para el asentamiento como para la organización de las comunidades. Lo anterior llama a que el espacio no puede verse solo desde el punto de vista natural sino que debe plantearse como una categoría social e histórica que abarca los procesos de la apropiación social de las estructuras y relaciones espaciales.

Al considerar aspectos territoriales en la planificación del desarrollo es ineludible hacer referencia al concepto de territorio, territorialidad y territorialización para explicar el desarrollo social y económico de una sociedad y a su vez tratar de comprender el dinamismo de estas, actualmente existe una larga discusión entre diferentes áreas y ciencias sobre el concepto de territorio y territorialidad y su participación como agentes o elementos generadores del desarrollo de un país; como territorio se puede entender según la geografía como el espacio o área que corresponde a una superficie terrestre delimitada por un grupo de personas, sin embargo el territorio es visto como condicionante de la acción de estas personas, porque según Monnet (2010) “es el espacio material y es el producto de la territorialización. La territorialidad hace referencia al conjunto de valores atribuidos al territorio. Y la territorialización son las acciones obre el espacio material fundamentadas sobre la territorialidad” (p. 24).

González (2011) retoma a Según Raffestin (1981), y señala que “el territorio se genera a partir del espacio, es el resultado de la acción de los distintos agentes sobre éste, desde el Estado a los individuos, pasando por todas las organizaciones que actúan en el mismo. En el proceso de apropiación y transformación del espacio, los distintos agentes lo territorializan o producen el territorio, lo que implica el establecimiento de límites y la creación de diferentes concepciones de territorio dentro de las cuales podemos mencionar: el territorio como entidad administrativa, entendida como espacio de las competencias; el territorio como patrimonio o herencia del pasado; y, finalmente, el territorio como construcción social que contribuye a la identidad local en relación con la acción colectiva de los agentes.” (p.4).

Montañez y Delgado (1998) indica también que “El análisis de territorio es indispensable para la estructuración actual de la formación social-espacial colombiana...Dicho análisis puede partir de las siguientes consideraciones:

1. Toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa en la territorialidad...
2. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y de organizaciones...
3. En el espacio concurren y sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones y valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto” (p.122-123).

La territorialidad define el campo de las articulaciones, de las jurisdicciones y de las regulaciones, y en este sentido hace una diferenciación entre la territorialidad y la espacialidad de los procesos. Define el campo a través del cual el individuo se vuelve ciudadano y el Estado

se proyecta y constituye como una mirada de poder que regula y articula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada. La territorialidad establece los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad. Entonces, la territorialidad es la que permite la legitimidad un territorio, y así poder regir y controlar a una sociedad, según Monnet (2010), “el paso de territorio a territorialidad, es un paso del espacio como un objeto material de valor fundado sobre la subjetividad humana” (p.93).

Comprender una noción de Territorio como la que aquí se quiere visualizar, nos lleva necesariamente al concepto escenario de la acción de Boisier, S., (2001) el cual identifica tres tipos de territorio de acuerdo con el nivel de complejidad, territorio natural, territorio equipado y territorio organizado (p.6). Para efectos de este trabajo es el tipo de territorio organizado es el de mayor interés, ya que se constituye el instrumento de desarrollo. En el existe una comunidad y tiene como referencia el propio territorio y está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y ubicación y papel den el ordenamiento jurídico nacional.

De otro lado la opción de distribuir todos los agentes que convergen de forma equitativa lo que se convierte en una visión territorial más amplia, lo que daría mayores oportunidades, una serie de beneficios sociales, económicos, políticos y culturales que permitan evolucionar y transformar el territorio, como lo establece Jolly, JF., (2005):

“...la gobernabilidad en Colombia solo es posible mediante políticas públicas híbridas, hijas del matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad”, de la “secterritorialidad”, que combina en proporción variable lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica

descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido, la “gobernancia” del territorio, ésta es una “dosificación” compleja entre gobier-no y gober-nancia” (p.147).

El Departamento Nacional de Planeación-DNP (2009) señala que “desde la perspectiva del desarrollo , el territorio además de ser la base físico-geográfica de las actividades humanas, comprende un conjunto organizado y complejo que involucra sistemas naturales, organizaciones humanas e institucionales y una determinada estructura económica, social, política, cultural y administrativa” (p. 5). En el mismo documento menciona a Sergio Boisier (1999) que “relaciona el desarrollo territorial con los “...procesos de cambio socioeconómico, de carácter estructural, delimitados geográficamente en insertos en un marco configurado por: sistemas económicos de mercado, amplia apertura externa y descentralización de sistemas decisionales”. Y desde esta perspectiva el DNP (2009) señala que “el desarrollo territorial, entendido como un proceso de cambio socioeconómico que vincula activamente a los diversos actores y sectores de actividad, debe ser el gran objetivo de las acciones de los gobernantes territoriales durante su periodo de gobierno.” (p. 11)

Todos las anteriores referencias suscitan en la autora de este trabajo algunas relexiones en cuento a la necesidad sentida de comenzar a pensar la planificación para el desarrollo desde modelos y herramientas que superen la tradicional visión “tecnicista centralizada” que no reconoce el Territorio como una geografía de la acción política y social, plataforma ella de cualquier sentido de intervención, transformación y cambio de los sujetos que lo ocupan. Solo el reconocimiento multifacético del contexto territorial espacial en el que san los proceso de identidad y apropiación de la territorialidad, permiten una real comprensión histórica de las formas en las que se ha construido la lógica de país, que excluyen a algunos territorios para su integración pero que los incorporan solo a políticas cuando ven amenazada su soberanía.

Dentro de este marco se pone de manifiesto la necesidad de un nuevo replanteamiento y una nueva significación y un reconocimiento territorialidad colombiana que permita articular a el discurso político y social, el de la dinámica y las relaciones del territorio, a la luz de los procesos diferenciados de tiempos, espacios, contextos y lugares.

El reto está entonces adelantar un proceso integral y concertado de articulación de las actividades humanas (institucionales y no institucionales) en un contexto espacial delimitado, en una unidad territorial donde se expresan y encuentran diferentes actores sociales con sus diversas formas de relacionarse; porque es en el ámbito territorial donde se producen escenarios particulares de convivencia y construcción de ciudadanía, en los que se dan las garantía para el ejercicio de todos los derechos.

Desde esta perspectiva, es importante reiterar que el concepto de territorio para este trabajo, es el de territorio administrado y gobernado, por lo que es a partir de allí se decide acompañar este desarrollo con elementos de la descentralización, la planeación y la política pública. Y es así como Colombia ha implementado dentro de su acción política, el proceso de la descentralización con la intención de conseguir unas mejores condiciones de vida de la población a través de una propuesta que permita a las entidades territoriales la autonomía para intervenir su propio ámbito y proponer su noción de desarrollo, a partir de la acción intersectorial conjunta, subsidiaria y solidaria en la relación Nación-Territorio.

Descentralización en Latinoamérica y Colombia.

La descentralización es una de las tendencias que más claramente marca los esfuerzos de reforma institucional que se han impulsado en las últimas décadas en América Latina. Finot (2001), consultor del ILPES-CEPAL, resalta que los procesos de descentralización han

presentado avances en aspectos de participación política, pero aún no alcanza su propósito en aspectos redistributivos y aún se mantiene una alta concentración del nivel central.

El autor acompañado de citas de otros autores, desarrolla unos elementos teóricos novedosos en cuanto a conceptos y relaciones de la teoría de la descentralización más allá de los simples elementos descriptivos del proceso. Lee el contexto latinoamericano desde sus avances y desarrollos y la forma como la aplicación de un deseo permanente de los territorios es afectado por la ambigüedad conceptual, aplicativa y de relacionamiento de sus componentes.

Finot (2001) señala la tendencia hacia el modelo de agente-principal del gobierno central que define prioridades y pone la ejecución en los gobiernos locales. De esta manera recoge a Palma y Rufián (1989), donde este modelo genera una transferencia de competencias, que puede darse desde la Delegación, para que respondan por lo que el gobierno central les asigna; y la Desconcentración, transfiriendo competencias decisorias a funcionarios designados que pueden ser revocados por el nivel central. Y si a la anterior mirada se le agrega que las funciones delegadas o desconcentradas no dialogan con los resultados de las decisiones locales, la autonomía prevista en los ordenamientos para la descentralización se socaba y simplemente los gobiernos locales se convierten en ejecutores de las decisiones centrales.

Lo anterior reitera la tesis de Boisier (2004) en cuanto a la ambigüedad de la descentralización, al considerar que siendo un elemento constante en la definición de la descentralización el elemento del poder y su capacidad decisoria. El autor con una posición provocadora plantea que este poder es el que no permite ver a la centralización y la descentralización como dos polos opuestos ni una como alternativa de la otra. Esta decisión política de los países se da por supuesto en un momento y contexto histórico que la acompaña y plantea por cuál de sus tres formas o combinaciones de las mismas, decide su implantación: si es

funcional acompañada de una normatividad, si es territorial en tanto se proyecta a una acción político administrativa de la intersectorialidad, o política con acompañamientos electorales de la ciudadanía.

De igual forma señala que lo que realidad latinoamericana demuestra que sus procesos de descentralización no tuvo una génesis histórica de procesos económicos, industriales, político culturales o territoriales, sino estableció desde perspectivas centralistas con simples propuestas formales y normativas que en esencia no rompieron las asimetrías del poder, la territorialidad y la participación. En general los países que optaron por este discurso y modificación responden a lógicas de acción, decisión y ubicación de centro a periferia, lo que hace que cualquier otra opción siempre tienda a la dependencia.

Sean cuales fueren las dimensiones de la descentralización territorial que se aborden, es lógico pensar en que hay que transformar la tendencia al desarrollo hacia una política más incluyente y participativa que integre todos los sectores de carácter central y de fórmulas que se extiendan aprovechando el territorio, ya que como lo señala Boisier, S., (2004):

“la gestión territorial conducente a provocar un mejoramiento de la calidad de vida de la gente, a una disminución de las diferencias en esa misma calidad de vida entre los grupos poblacionales localizados en distintas partes del país, a intentar colocar al territorio en cuestión en una posición “ganadora”-todo lo cual presupone una descentralización efectiva- exige realmente crear un marco cognitivo nuevo, ya que el conocimiento que sobre estas cuestiones pudiese haberse creado en el pasado, no sirve en el presente ni menos a futuro, por obsolescencia” (p. 33-34).

Frente a este último elemento Finot (2003) de ILPES, señala además que en la Latinoamérica la descentralización debe orientarse a propiciar el desarrollo local, lo cual

plantea el reto de transferir competencias y apoyar procesos autónomos de concertación local en recursos de libre destinación. Además, considera que el reconocer a los niveles intermedios de gobierno con sus diferencias regionales y respetando sus decisiones frente a esquemas de desarrollo locales.

Este reto del desarrollo local señala aún más la decisión de profundizar la descentralización y generar por supuesto condiciones de eficiencia. Desarrollo que debe estar a la vez unido a dos elementos centrales la autonomía unida a un tema de equidad. Supone entonces replantear a la vez esquema de transferencias del nivel central y orientarse según Finto (2003) a “establecer dos sistemas redistributivos diferentes: uno que se oriente a reducir las inequidades entre las personas (garantiza un mismo nivel de satisfacción de necesidades) y otro a reducir las desigualdades entre colectividades territoriales (que se oriente al desarrollo local)” (p.25)

La Constitución Política de Colombia de 1991, definió la organización política del país como un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada. Según el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, las entidades territoriales cuentan con autonomía para gestionar asuntos de su interés, siguiendo los límites que le imponen la Constitución y la Ley. Así mismo, las entidades territoriales tienen derecho a ser gobernadas por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales. Finalmente, se establece que las competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales serán ejercidas por medio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art 288 de la Constitución Política de Colombia).

DNP y su Visión 2019, que marcó el rumbo de muchas decisiones frente a la planificación del desarrollo de este país, define que la “descentralización puede ser entendida como una estrategia de organización del Estado para el eficiente cumplimiento de sus fines esenciales y para garantizar los derechos de la ciudadanía en cualquier parte del país, a través de la transferencia de poder político como de recursos y competencias del Gobierno nacional a las entidades territoriales”, (DNP, 2007, p. 1), basada en dos principios rectores: la descentralización eficaz y el ordenamiento territorial flexible; y en cinco grandes metas definición clara de competencias, sostenibilidad fiscal, gestión pública participativa, gestión territorial orientada a resultados, y ordenamiento flexible en función del desarrollo territorial.

Según DNP (2007), se presentan dos tipos de descentralización: 1) Descentralización de competencias: A partir del fortalecimiento del proceso de descentralización realizado por la Asamblea Constituyente como consecuencia de la Constitución de 1991, se planteó la necesidad de establecer normas que distribuyeran las competencias entre los diferentes niveles del gobierno, lo cual daría orden y articulación. 2) Descentralización fiscal: Esta hace referencia a la procedencia de los recursos mediante los cuales se financian las competencias asignadas. Las fuentes de financiación son: tributación territorial, regalías y transferencias.

DNP resalta desde su valoración, las principales características de la descentralización en Colombia, en los últimos 10 años: a) nueva estructura de gobierno: nivel nacional especializado en formulación, orientación y coordinación general de políticas, manejo macroeconómico, condiciones favorables para provisionar bienes y servicios; frente a entidades territoriales que asumen competencias especializadas y profundizadas. b)...estructura de la situación fiscal, proyectada hacia el ajuste, la racionalización y la eficacia. c)...nuevos procesos de orden

asociativo, que crean una visión compartida de Estado y que generan alianzas estratégicas para la optimización de los recursos entre los diferentes niveles territoriales.

Son muchos los autores que han reflexionado sobre el alcance de la misma y depende desde su posición ideológica e institucional que señalan sus alcances. Es así como la descentralización puede ser vista desde el concepto de democracia porque las decisiones del gobierno se hacen desde los territorios; pero también puede estar centrado desde la lógica de eficiencia del sector público, en donde el gobierno central delega y desconcentra la función de la central de producción y distribución de muy diversos servicios públicos tales como la educación, saneamiento, salud, seguridad ciudadana, permitiéndole concentrarse en sus funciones propiamente políticas. De allí que Jolly, JF., (2005), habla sobre el carácter híbrido del proceso colombiano “fruto del cruce de un modelo económico centrado en la búsqueda obsesiva de la eficiencia, y un modelo político que busca poner en marcha una democracia participativa” (p.143).

La descentralización responde a la necesidad de “regir el territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia” (Jolly, JF., 2005, p. 144), es decir asumir la gobernabilidad, como un modo de gobierno que implica la coordinación de múltiples niveles y actores, en donde los resultados dependen de la capacidad de los actores para movilizar competencias e implementar diferentes formas de legitimación de las decisiones.

Autores como Massiris, A., (2012), Devia, S., (2006) referencia a Maldonado, A., (p.3) señalan “en Colombia a pesar de que se considera que la Constitución del 91 es “municipalista” (p.18), el Gobierno Central continua tomando las decisiones dominantes sobre los asuntos locales. Se han desconcentrado y delegado funciones pero sin el suficiente respaldo financiero.

Sobre este tema financiero Barberna, V., (2010, p. 61), retoma opiniones y valoraciones de otros autores entre los que se resaltan:

1. La fragilidad institucional y la indeficiente gestión del gasto público han justificado las intervenciones centralistas y los controles excesivos que han como punto de partida del proceso descentralizador. Se invita a revisar si los servicios salud, educación, y acueducto y alcantarillado (en las que el SGP hace asignaciones específicas). Han mejorado por la descentralización o por la inyección y direccionalidad de los recursos, desde el nivel central.
2. La descoordinación del proceso de descentralización desde las lógicas sectoriales institucionales (tanto técnicas como presupuestales), no han logrado comprender el fondo y los procesos intrínsecos de la propuesta de la descentralización de los territorios.
3. La columna vertebral de la descentralización está en los territorios y por tanto se debe fortalecer permanentemente la institucionalidad y la ejecución de sus recursos.

Se concluye y sugiere sobre este aspecto, que si se requiere que el modelo de la descentralización sea exitoso, se impone la flexibilización del concepto de salud financiera y a ello debe vincularse la acción ciudadana para valorar el ejercicio y cumplimiento de lo público y de la administración que dirige su territorio. Por ello no debería verse solo la inviabilidad financiera sino también la social, política y técnica para valorar.

No obstante las anteriores miradas el DNP en su documento Visión 2019, de balance de la descentralización, considera que ha sido un proceso positivo para los territorios en cuanto a la elevación del grado de autonomía en el manejo de los recursos locales, la asunción de nuevas competencias frente a prestación directa de servicios y por ende el mejoramiento de los indicadores sociales, especialmente en educación y salud. En cuanto a las relaciones entre

niveles de gobierno se resalta “una mayor interacción entre el nivel nacional y las entidades territoriales, al propiciar un acercamiento más directo y un reconocimiento de las particularidades locales”.

Los anteriores elementos dan cuenta de la perspectiva institucional y por lo tanto funcional de la descentralización y de su lógica técnica, eficiente y eficaz para la gestión pública, no hace énfasis el segundo enfoque democrático que señala la importancia de incorporar la dimensión de la ciudadanía para establecer socialmente qué materias son objeto de derecho y ampliar la gestión de lo social es parte de la clave de una política que acoge la dimensión del bienestar y que pasa necesariamente por la gobernabilidad local es decir, la descentralización.

La autora del trabajo recuerda que Colombia ha tenido un régimen presidencialista y en los últimos casos de los últimos dos presidentes con claros componentes plebiscitarios. Quien gana las elecciones es a la vez el jefe de Estado y jefe de Gobierno, generando una concentración del poder en manos del ejecutivo. El presidente, es “suprema autoridad administrativa, en esta medida el presidente detenta el poder sobre todas las entidades y los recursos con los que cuenta el Estado, para el cumplimiento de sus funciones de todo orden, desde las funciones de promoción de políticas, hasta las de regulación”⁶

Frente a la progresiva abstracción de la cuestión local y regional y de su relativa invisibilidad, causada por la actuación mediática de Uribe y de Santos, argumentada por ellos como una reacción a la crisis de participación de la ciudadanía, surgen los Consejos Comunitarios y los Acuerdos para la Prosperidad, como una forma para la “administración real y eficaz” del gobierno nacional. Es una operatividad nacional en detrimento de lo local. Es a través de estos espacios que los gobiernos buscan instrumentalizar los espacios de

⁶ SOCHA, Nelson. El Régimen Presidencial en Colombia. Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá, 2002

representatividad, reformando al mismo tiempo, los modos de administrar lo local y regional con “autoridad derivada de la eficacia administrativa” en el ejercicio de la gestión local y regional, aún en procesos de legitimidad de la descentralización administrativa y funcional tanto local como departamental.

Uribe y Santos en estos dos anteriores escenarios al parecer antagónicos desde el discurso, reforzarían la tesis de Boisier en cuanto a que “....La combinación o proporción áurea de centralización y descentralización depende del siempre cambiante contrato social entre el Estado y la sociedad civil, contrato social, dígame de paso, extremadamente feble en América Latina, por debilidad congénita de uno de los firmantes, la sociedad civil...” y que “La descentralización es un concepto tanto teleológico como instrumental. Es fin y medio simultáneamente y ello ha contribuido a un cierto nivel conceptual en el debate descentralizador”, pg. 28.

Los anteriores elementos permiten señalar a la autora de este trabajo que estas estrategias de intervención estatal son una clara distorsión de la construcción de ciudadanía y de la gestión política de lo público. En donde por el contrario debería estar otorgando una mayor importancia al gobierno local, por ser el agente más inmediato de la ciudadanía. El proceso dentro de una clara lógica debería ser el de priorización de las necesidades comunitarias, pasando por el filtro de lo local, lo cual legitima las demandas. Cualquier estrategia, están instalados políticamente, pero deben verse como un instrumento participativo y auxiliar dentro de un proceso de descentralización.

Para impulsar el proceso de gobernabilidad se pone especial énfasis en el fortalecimiento de la legalidad y la legitimidad. Se entiende por legalidad la generación de espacios institucionales para el ejercicio de los derechos por parte del ciudadano. A su vez se entiende por

legitimidad la generación de espacios consensuales en los que se pueda expresar la aceptación y adhesión del ciudadano respecto del accionar gubernamental. Por ello se fortalecen los procesos reales de descentralización local y participación social.

La Descentralización y la garantía y de los Derechos de la Infancia y la adolescencia.

Desde la expedición de la constitución nacional que hizo evidente el tema de la descentralización, las entidades nacionales la han asumido también como parte de su propuesta institucional y de sus políticas. Por esta razón el su operación se en tres niveles: nacional, departamental y municipal

Desde el Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF- como estrategia de integración funcional tiene a la descentralización como punto de partida para el cumplimiento de sus fines, en la medida en que busca comprometer a las entidades territoriales y actores del SNBF, en las acciones locales de atención a la infancia, la adolescencia y la familia.

El SNBF, ha planteado (en diferentes momentos históricos) dos escenarios de descentralización: trabajando la corresponsabilidad y cofinanciación de los municipios y departamentos, definiendo la prestación del servicio público de bienestar familiar para evaluar el impacto de los programas y servicios; y participando en la gestión de políticas públicas que tienen un fundamento en la descentralización y la participación ciudadana.

Se ha planteado que en cualquiera de los escenarios que se opte, se hace necesario que sea un proceso gradual institucional y considerar que los flujos de decisión estarían, alrededor de: la prestación de los servicios, frente a las competencias de otros agentes, lineamientos, formas de contratación (en caso de desconcentración o delegación) y asistencia técnica.

Seguimiento y Evaluación, en cuanto al cumplimiento progresivo a la garantía de los derechos en el territorio; en la implementación de los planes y programas; y seguimiento a las inversiones financieras y presupuestales frente a infancia, adolescencia y familia. Dirección: para la asistencia técnica en la formulación y gestión de las políticas públicas que inciden en la infancia, la adolescencia y la familia. Financiación: para los criterios de la asignación de los recursos y fuentes de la financiación según la naturaleza de los servicios. Normativo: definiendo las normas y reglamentos explícitos, así como los mecanismos para generar una adecuada articulación y coordinación.

La autora del trabajo considera que como la descentralización parte de elementos como el gobierno, el territorio y la participación de la ciudadanía, es indispensable desarrollar capital institucional y social que posibilite una agenda común para garantizar procesos de maduración en su implementación. De igual forma se hace necesario mejorar la propuesta de formas cognitivas estructural y funcional de la descentralización en función de las políticas públicas, para dar lugar a las posibilidades de gestión articulada del desarrollo, e incidir sobre las condiciones institucionales requeridas para promover la coordinación de las acciones del gobierno; y además se requiere una discusión seria, comprometida y realista que defina el alcance de una agenda pública de la descentralización para cumplir con una de sus propuestas de permitir a partir de los contextos territoriales dar una respuesta efectiva a los requerimientos y las necesidades de la población.

Estos asuntos de legitimidad desde la perspectiva de las orientaciones políticas del Estado Colombiano obligan a abordar el tema de la planeación como principal herramienta con la que dispone un gobierno y su comunidad para determinar el curso de acción a partir de sus prioridades y potencialidades, y el tipo de desarrollo deseado para su territorio. Por ello la

Constitución de 1991, institucionalizó y normalizó los planes de desarrollo tanto del nivel nacional como de los entes territoriales, por ser mapas de ruta e instrumentos orientadores de la asignación y distribución de los recursos públicos a los diferentes sectores y territorios del país.

La planeación como herramienta de gestión del desarrollo.

Las acciones del Estado, orientadas siempre a resultados, deben proteger la autonomía y la dignidad individual y colectiva, bajo la premisa de unos mínimos éticos que favorezcan el desarrollo integral y el mejoramiento de la calidad de vida. El enfoque de integralidad de la gestión pública involucra entonces la garantía de los derechos humanos, el desarrollo humano desde la perspectiva de los ciclos de vida, de género y diversidad étnica, y el reconocimiento de las particularidades territoriales. Esto porque la política contemporánea nace con la función principal de realización de los derechos sociales de la ciudadanía, lo que implica reconocer determinadas materias sociales, estándares, procedimientos y beneficiarios, acerca de los cuales se asumen compromisos entre los ciudadanos y las estructuras institucionales del Estado.

Este reconocimiento puede darse a través de un ejercicio de la planeación. Pero es importante retomar el concepto de Vallejo, M., (1994), en cuanto a:

“el desarrollo de un país no es atribuible exclusivamente a la planeación; es más el resultado de la dinámica social, económica y política de toda una nación, apoyada en cimientos conformados en el largo plazo, como la cultura nacional, la estabilidad social, la solidez económica y la madurez política, y del esfuerzo y la actividad de todos los agentes que, condicionados por esos cimientos actúan en un contexto influenciado por variables externas e internas del país. Esos agente son: el sector privado, principalmente

en la actividad económica; los individuos y la comunidad como sujetos del mandato político y de las relaciones sociales; y el sector público o aparato estatal, ente subsidiario, coordinador y promotor” (p. 22).

No obstante, retomo los elementos de reflexión de Jimenez, M. (2007) en cuanto a que:

“El modelo de planeación en Colombia ha sido centralista, incluso años después de haberse dado el proceso de descentralización, aún conservamos un esquema donde las decisiones se toman desde un organismo centralizado, la ejecución en parte es descentralizada pero está supeditada a una norma que ordena porcentajes y sectores de inversión. La planeación siempre ha sido un ejercicio técnico con sesgos economicistas, se ha consolidado la economía como la única ciencia que es capaz de concebir el desarrollo y es a través de los supuestos de comportamiento económico que se diseñan las políticas y se toman decisiones. La función de planeación ha estado desligada de la función de presupuesto, al esquema técnico contenido en el plan se contraponen el esquema político de discusión y aprobación del presupuesto. De otra parte, la planeación ha estado desligada de la ejecución, en el plan se concentran una serie de políticas y orientaciones pero en la mayoría de las veces la gestión del gobierno no corresponde del todo con las políticas propuestas” (p. 60).

Esto obliga a que la tarea planificadora no se reduzca a ordenar, sino a hacer más eficiente el gasto público y eficaz la acción del Estado como agente promotor de la dinámica del Desarrollo.

Generalidades.

La planeación en términos generales puede entenderse como un proceso que permite identificar y analizar la situación actual en que se encuentra una organización o una sociedad, prever o anticipar su situación futura, fijar los objetivos que oriente cada administración, sea esta pública o privada, brindar soluciones a los problemas identificados y programar las acciones y recursos que son necesarios para realizar los objetivos establecidos. Dentro del espíritu administrativo, la planeación es concebida como instrumento de información, proyección y evaluación para orientar la inversión pública.

Colombia es reconocida en Latinoamérica como un país con una cultura y experiencia en el ejercicio formal de la planeación estatal. Desde 1945 la reforma constitucional planteó la exigencia de planes dentro del marco de la inversión pública. Por esto el país cuenta con planes de desarrollo desde 1949-1950 que contaron con la orientación del Banco Mundial a través de la recordada Misión Currie, que proponía una filosofía del crecimiento económico con ayuda financiera externa, énfasis en procesos orientados a la eficiencia y una política social orientada a solucionar necesidades básicas insatisfechas tales como la educación, la salud, la vivienda, las obras públicas y los servicios públicos.

Este marco de planeación se reafirma con la Constitución de 1991 y por supuesto con un trasfondo del Consenso de Washington, que planteó como propuestas de segundo nivel cinco políticas públicas con las que se podría obtener ese crecimiento y eficiencia económica: disciplina fiscal, focalización del gasto con subsidio a la demanda, impuestos neutrales, privatización, y descentralización fiscal.

Aparecen acciones desde el gobierno nacional relacionados con la administración Gaviria entre las que se resaltan las transferencias fiscales, la elección popular de gobernadores

departamentales, la asignación a los municipios de funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental, y de provisión de servicios públicos y sociales en su territorio. Además, se descentralizó sectorialmente el agua potable, educación y salud. De igual forma se creó el Sistema Nacional de Planeación, conformado por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación.

A partir de la Constitución de 1991, se reconoce entonces la importancia de la planeación en el modelo de Estado social de derecho que se adopta y considera los planes de desarrollo como instrumentos orientadores de la asignación y distribución de los recursos públicos a los diferentes sectores y regiones del país.

El Artículo 339 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales deben elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les han sido asignadas por la Constitución y la ley.

El Plan Nacional de Desarrollo contiene los objetivos y las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental. Y define las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas.

Se precisa que los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. Este contenido lo ratifica la Ley 152, que adicionalmente faculta a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales para reglamentar el contenido y alcance de los planes en el marco de la

Constitución, de la ley orgánica de planeación y de las competencias, recursos y responsabilidades que correspondan a cada ente territorial. (Acevedo 2009, p. 291).

La planeación concebida como un proceso es la construcción permanente que orienta y direcciona el quehacer de las entidades territoriales a través de los planes de desarrollo (departamentos, municipios y distritos) y planes de vida (comunidades indígenas). Es el instrumento de gestión en el que se establece en forma real y concreta lo que la administración territorial quiere hacer durante un periodo de gobierno.

Es decir, los planes de desarrollo deben tener la virtud de convertirse en hechos de gestión, en el marco de los objetivos, la misión, visión y política la cual compromete a los agentes institucionales, de una parte; así como a los ciudadanos y ciudadanas, individual y colectivamente, en su responsabilidad social frente al ejercicio pleno de la participación. Deben convertirse en la herramienta que posibilita la integración de las políticas, planes y estrategias de orden nacional, a través de las cuales se asumen compromisos nacionales e internacionales, y así mismo, para retomar las experiencias exitosas de períodos anteriores con las cuales se ha podido responder a situaciones específicas, que afectaban o aún afectan el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en cada territorio.

Otra cualidad básica que debe cumplir el plan de desarrollo, independientemente del horizonte de planeación en el que se inscriba, es la de ser capaz de trazar rumbos claros a la acción de gobierno y ser capaz de generar acuerdos y consensos sobre lo que hay que hacer y sobre cómo hay que hacerlo, a nivel de la administración, de los estamentos sociales y de las distintas colectividades que tienen presencia en el territorio. A nivel de los territorios es de suma importancia tener en cuenta avances en la construcción colectiva de políticas sociales y públicas en coherencia con realidades diagnosticadas y priorizadas.

Por eso, los Planes de Desarrollo deben convertirse en la herramienta que posibilita la integración de las políticas, planes y estrategias de orden nacional, a través de las cuales se asumen compromisos nacionales e internacionales, y así mismo, para retomar las experiencias exitosas de períodos anteriores con las cuales se ha podido responder a situaciones específicas, que afectaban o aún afectan a los niños, niñas y adolescentes en cada localidad.

Planificación articulada Nación – Territorio.

La ley 152 de 1994 y la ley de Régimen Municipal señalan las premisas o presupuestos que orientan el cómo y el para qué de la articulación en el ámbito de la gestión pública de los diversos territorios lo que permitirá comprender la fundamentación y los principios generales del Plan de Desarrollo.

La misma Ley, establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, debe precisarse entonces que su ámbito de aplicación comprende la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

No obstante en lo relacionado con las articulaciones Nación - territorio, se encuentra cómo para el caso de este ordenamiento jurídico se señalan unos propósitos generales: ordenación por competencias que comprende los criterios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Entendiendo por concurrencia, cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación, de una manera oportuna y procurando la mayor eficiencia, respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas; por subsidiariedad, cuando las

autoridades de planeación del nivel más amplio deban apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo; y finalmente, por complementariedad, cuando en el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actúan colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional, con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

Otro de los principios está referido a la coordinación, mediante el cual las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deben garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, en lo que respecta a la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

De igual manera, la Ley 152 de 1994⁷, hace expeditos los mecanismos de articulación Nación - territorio en los siguientes artículos específicos:

Artículo 5º.- Contenido de la parte general del Plan. La parte general del plan contendrá el señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

Artículo 32º.- Alcance de la planeación en las entidades territoriales. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley.

⁷ Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia.

Artículo 45° Articulación y Ajuste de los planes. Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquéllos.

Tal como puede observarse, la norma aborda la articulación en el sentido amplio de la construcción de proyectos de territorio enlazados al proyecto de Nación, y al mismo tiempo, implica en este proceso a las diferentes autoridades, instancias y herramientas previstas dentro del sistema de planeación público en Colombia.

Por otra parte, la Ley 1551 de 2012 o Ley de Régimen Municipal, es otro de los referentes importantes en este análisis. Dado que esta Ley se constituye bajo el objeto de modernizar la normatividad relacionada con el régimen municipal, y básicamente se orienta bajo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, responsabilidad, transparencia, participación, sostenibilidad, asociatividad, economía y buen gobierno. Los mismos que guía la administración pública en general, y también deben ser aplicados en los procesos de planificación nacional y territorial. En el siguiente gráfico presento a partir de mi interpretación de la ley, las categorías de agrupamiento de los principios:

Fuente: elaboración propia a partir de revisión ley.

Gráfica 1. Los principios de corresponsabilidad de competencias

Lo relevante de esta Ley en el marco de la planificación es que: por una parte, establece la categorización municipal de acuerdo con la población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. A partir de dichos criterios establece que se crearán tres grupos de municipios: Grandes Municipios, Municipios Intermedios y Municipios Básicos. Por otro lado, la norma asigna dos tipos de competencias a los municipios: obligatorias y voluntarias. Las primeras son las asignadas por la ley y la constitución. Las segundas son las asignadas mediante contratos plan (figura creada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial e incluida en el Plan Nacional de Desarrollo), luego de que los municipios manifiesten

voluntad de asumirlas así como cuenten con las capacidades para ello. Estas competencias podrán tratar de catastro, vivienda, empleo, vías, ambiente derechos humanos.

Estos dos aspectos, tanto las categorías municipales como el régimen de competencias, son fundamentales dentro de la articulación de la planificación entre la Nación y el territorio, en la medida que la diferencia entre uno u otro grupo de municipios, es en principio una diferencia orgánica, pero que a su vez, también se refleja en la capacidad con la que uno u otros pueden asumir técnica y eficientemente sus procesos de planeación. De la misma manera, que la distribución de competencias es un factor que incide en la forma como se establecen responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y dependiendo qué tan alineados puedan llegar a estar, así mismo, serán los resultados que en su conjunto en Estado puede entregar en la búsqueda del bienestar general y la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia en su artículo 288 señala que “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. Es así como la Ley 1454 de 2011, Ley de Ordenamiento Territorial determina como el tercer principio del ordenamiento la Descentralización, entendida como “La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento”.

Ha sido una pretensión del Estado colombiano a partir de la constitución del 91 avanzar en los procesos de descentralización y consolidar una estructura territorial que se adecúe a sus propias condiciones sociales, económicas y culturales que tienen cada una de las seis categorías en las que se divide por mandato constitucional el país. Es decir, partiendo de la actual estructura territorial se pretende una mejora en la utilización y distribución de los recursos con que cuentan los entes territoriales. Se busca entonces, que las entidades territoriales busquen el mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades y la disminución de la desigualdad social.

Ya en el 2010 la Corte Constitucional en el Auto 383⁸, hace un pronunciamiento en mi concepto orientador para normativas posteriores como la ley 1448 de 2011 y la 1454 de 2011, que retoman los principios de la descentralización en un marco de sistema de relacionamiento y responsabilidades Nación-Territorio, al señalar que “Para la Corte Constitucional ha sido fundamental señalar los principios que orientan el desempeño armónico de las instituciones en la organización territorial del Estado colombiano y en el marco de la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. El entendimiento y aplicación adecuados de estos principios son esenciales para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional y para lograr el goce efectivo de derechos de la población desplazada” (p.12-13), y para el objeto de este trabajo lo relacionado con los derechos de la infancia y la adolescencia.

La sectorialidad y lo poblacional en la Planeación.

En Colombia la planificación que se encuentra estrechamente ligada al proceso evolutivo de nuestra Constitución Política. Así pues, antes del año 91 se podía pensar en sectores del

⁸ Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento

desarrollo bajo la filosofía de un Estado de Social, pero después de la Constitución del 1991 la filosofía de pensar lo público evolucionó al Estado Social de Derecho, trayendo como consecuencia la prevalencia del interés social y colectivo por encima de los particulares y de igual forma trae consigo la prevalencia de los derechos fundamentales.

La Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Planeación, definió las directrices establecidas en el capítulo 2 del título XII de la Constitución, al desarrollar los principios rectores de la planeación, establecer los contenidos, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes nacionales y territoriales, definir las autoridades y las instancias de planeación, determinar su conformación y funciones, y señalar pautas generales para la ejecución y la evaluación de los planes.

En cuanto a los principios generales que deben regir las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, la Ley 152 de 1994 los establece con claridad y tienen la finalidad de guiar la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la planeación. Los principios generales son: autonomía entendido como ejercicio libre de sus funciones en materia de planificación pero con sujeción a la Constitución y a la ley; ordenación de competencias con base en tres criterios: concurrencia, complementariedad y subsidiariedad; coordinación, entendido como la armonía en las actividades relacionadas con la formulación, la ejecución y la evaluación de sus respectivos planes de desarrollo; consistencia entre los planes de gasto con las proyecciones de ingresos y de financiación; prioridad del gasto público social; continuidad de lo planeado más allá de los periodos de gobierno; participación; sostenibilidad ambiental; desarrollo armónico de las regiones; planeación permanente; eficiencia; viabilidad de la planeación; y coherencia entre objetivos, estrategias, programas y proyectos de un plan.

Aunque la sectorialidad ha predominado en la planeación del desarrollo debido a que constituye el criterio con el cual se asignan los recursos, actualmente la administración del Estado se está orientando hacia visiones más integrales y holísticas del desarrollo, que han demostrado ser más efectivas y eficientes para transformar las condiciones de vida de la sociedad en el largo plazo.

Es claro que el enfoque sectorial que históricamente sea utilizado ha dificultado un ejercicio de planeación más eficiente para consolidar un Modelo de Desarrollo Territorial, a partir del enfoque de derechos. El enfoque sectorial ciertamente no permite la integración de los distintos sectores para dar solución a los problemas de tipo social y dificulta en gran medida la búsqueda de soluciones integrales, tan necesaria a la hora de planear el desarrollo con enfoque de derechos, poblacional y territorial.

No obstante la historia reciente de la Planeación territorial en Colombia, presenta gran avance en la aplicación del Enfoque Poblacional y Territorial, generando modelos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos, acudiendo de manera permanente a un enfoque intersectorial como requisito necesario para el Desarrollo Humano Integral.

La noción de la intersectorialidad remite, contrario al enfoque sectorial, en principio, a la integración entre sectores para posibilitar la búsqueda de soluciones integrales. Este principio es el que permite la implementación y el seguimiento a las políticas públicas que plantean estrategias con enfoque de derechos, poblacional y territorial, tales como la de infancia y adolescencia las cuales deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.

Los derechos y la política pública de infancia y adolescencia.

Derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

La Declaración Universal de Derechos Humanos⁹ en el artículo No.1 indica que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. No obstante, la Convención de los Derechos del Niño adoptada en 1989 establece que el niño necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento. En esta Convención se establece que es obligación de los Estados realizar las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los derechos que en esta se establecen. Como lo señala Sarmiento, G., (2009):

“Por mucho tiempo la perspectiva sobre los niños y las niñas estuvo subordinada a la existencia de los “mayores” y el abordaje de las instituciones jurídicas frente a ellos era diferenciado y basado en los principios de la situación irregular, es decir centrados en lo que podría denominarse los “niño-problema”. Sus derechos fueron invisibles a la sociedad y sólo hasta noviembre de 1989 la comunidad internacional a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas les reconoció su condición de sujetos de derechos al adoptar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, convención que es considerada como el compendio más completo e integral de derechos que se haya producido y ha sido el documento más ampliamente y más rápidamente suscrito y ratificado por los estados miembros de las Naciones Unidas” (pg. 7).

⁹ Colombia suscribió con la ley N°12 de 1991 la Convención de los Derechos del Niño (CDN) emanada de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

Con la Convención entonces se les reconoce como sujeto de derecho y de derechos que elimina el término de “menor” utilizado en toda la normativa y en el lenguaje social.

La Constitución de Colombia, al igual que la Convención sobre los Derechos del Niño, reconoce que es una obligación del Estado asegurar la protección prioritaria – prevalencia - de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este cuerpo normativo se inscribe en la corriente de otras leyes fundamentales de la región – principalmente la de Brasil con su Estatuto del Niño y del Adolescente de 1990 – que establecen una estricta relación entre el sistema jurídico y el de políticas públicas para la infancia.

Para Colombia, el principal instrumento internacional que rige los derechos de la infancia es la Convención Internacional de los Derechos del Niño, constituida por 44 derechos y libertades fundamentales, adoptada en el marco de la Organización de Naciones Unidas en 1989 y ratificada por Colombia el 28 enero de 1991. La Constitución Política de 1991 en donde se consigna la responsabilidad política, social e institucional adquirida por el Estado y la sociedad para garantizar los derechos de infancia y adolescencia, así como su carácter prevalente (Art. 44 y 45) frente a los derechos de las demás poblaciones.

La ley 1098 de Infancia y Adolescencia, consolida desde el marco legislativo la intención de la Convención Internacional de los Derechos de los niños, que ya había generado transformaciones al anterior Código del Menor, como consecuencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y reafirma el marco de la Protección Integral como eje del desarrollo de acciones para el bienestar de la población infantil y adolescente en el país. Supone una superación doctrinaria frente al anterior Código del Menor con el otorgamiento de la titularidad

de derechos a esta población y la necesidad de movilizar el aparato del Estado hacia esta nueva dignidad.

El Código de la Infancia y la Adolescencia de Colombia de 2006, estructura un completo catálogo de deberes del Estado que se derivan de los derechos de los niños, de modo tal que las acciones y políticas públicas que se desarrollan no pueden dejar de estar inspiradas en un enfoque de derechos y la efectividad de las acciones de los órganos públicos – sean de garantía, de protección, de financiación o de otra índole- debe ser evaluada en la medida que los derechos de los niños sean efectivamente satisfechos. Los derechos de niñas, niños y adolescentes están enmarcados en 4 grandes categorías:

Tabla 1. Derechos fundamentales de la niñez – Naciones Unidas

<i>Categorías</i>	<i>Condiciones</i>
Supervivencia	Condiciones esenciales para preservar su vida. Se incluyen todos los derechos que permitan preservar la vida y evitar la muerte por causas prevenibles; mortalidad materna, mortalidad infantil, vacunación, salud integral, nutrición, afiliación a la seguridad social, así como un nivel de vida adecuado que posibilite su desarrollo.
Desarrollo.	Condiciones básicas para progresar en su condición y dignidad humana. Brinda las condiciones para el crecimiento, físico, intelectual, afectivo, científico, cultural, recreativo.
Protección:	Que no sean afectados por factores perjudiciales para la integridad humana. Se refiere a prevenir que las niñas, niños y adolescentes sean víctimas de violencia, abuso y explotación en el ámbito familiar, barrial y comunitario: violencia intrafamiliar, explotación sexual comercial, reclutamiento, desplazamiento, minas anti-persona, delincuencia común, y todo acto o práctica que atente contra el respeto a su libertad y su integridad personal.
Participación:	Que sean tratados como ciudadanos (es decir, como personas participantes y con todos los derechos) y que tengan las condiciones básicas para la vida en sociedad y ejercer la libertad; incluye las acciones que les permita a niñas, niños y adolescentes, formarse y participar activamente en la vida civil y política de su comunidad y territorio.

Fuente: elaboración propia, a partir de los elementos de documento Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio, 2008

Estos derechos deben entenderse integralmente como derechos humanos para las niñas, niños y adolescentes y como tal, comparten los principios de: indivisibilidad, no discriminación, interés superior, universalidad y prevalencia. Estos derechos tienen una doble razón de ser: los benefician a ellos, porque facilitan su vida y su desarrollo, y a la vez benefician a la sociedad, porque la hacen mejor en el presente y garantizan su progreso e integración.

La nueva legislación colombiana se estructura a partir del concepto de protección integral, que tiene cuatro componentes fundamentales: reconocimiento de los niños como sujetos de derechos; establecimiento de mecanismos de prevención, protección y reparación de toda forma de amenaza o vulneración de sus derechos; estructuración de un completo sistema de agencias públicas y de la sociedad civil que, distribuidas territorialmente, se ocupan de la implementación de las políticas públicas a favor de la infancia; y creación de múltiples mecanismos de exigibilidad y tutela de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los niños, ya sean de carácter judicial o administrativo.

En consecuencia, son varios los retos que propone la ley a los ciudadanos colombianos adultos, a los responsables institucionales y a los mismos niños, niñas y adolescentes. Se destacan los siguientes, en concepciones y prácticas relacionadas con la infancia y la adolescencia:

1. La comprensión de niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos en distintos entornos: familiar, institucional, comunitario.
2. Superar el tema de atención al niño o niña en situación de irregularidad y desplegar acciones de protección integral, con criterios de universalidad.

3. Hacer efectiva la corresponsabilidad en la garantía y cumplimiento de los derechos de la infancia y en su restablecimiento.
4. Consolidar experiencias territoriales en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas y planes para la infancia y la adolescencia.
5. Asumir en la práctica cotidiana y en los distintos servicios el enfoque diferencial, que exige acciones acordes con la diversidad humana en cuanto género, etnia, capacidades diferenciadas o discapacidad, ciclos de vida, diversidad sexual, condiciones de vulnerabilidad (enfermedades discapacitantes, condiciones de precariedad económica, orfandad) y otras condiciones diferenciales biológicas o socioculturales.
6. La necesidad de generar estrategias de apoyo efectivo frente a nuevas configuraciones familiares y frente a grupos familiares de alta vulnerabilidad socioeconómica.

Marco de política de infancia y adolescencia.

El artículo 7 de la Ley 1098 de 2006, dispone que la protección integral, “se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”.

El artículo 202 del Código de la Infancia y la Adolescencia establece que “son objetivos de las políticas públicas”, entre otros los siguientes:

1. Orientar la acción y los recursos del Estado hacia el logro de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de los niños, las niñas y los adolescentes, como sujetos en ejercicio responsable de sus derechos .

2. Mantener actualizados los sistemas y las estrategias de información que permitan fundamentar la toma de decisiones adecuadas y oportunas sobre la materia.
3. Diseñar y poner en marcha acciones para lograr la inclusión de la población infantil más vulnerable a la vida social en condiciones de igualdad.
4. Fortalecer la articulación interinstitucional e intersectorial.

En los Artículos 202 y 203 los Objetivos y Principios Rectores de las Políticas Públicas, los cuales son determinantes para formular una Política Pública Infancia y Adolescencia. Los objetivos están orientados al cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado Colombiano con la firma de los tratados Internacionales específicos para Infancia y Adolescencia; al desarrollo de políticas nacionales diferenciadas e intersectoriales para la protección de derechos prevalentes de las niñas, los niños y adolescentes con el propósito de articular y concertar a nivel institucional, sectorial y con los entes territoriales, los planes de infancia y familia, fortaleciendo la integración de los actores involucrados, potencializando y maximizando el uso eficiente de los recursos asignados para el desarrollo social. De igual forma indica que en los territorios las políticas públicas de infancia y adolescencia deben tener como soporte los mismos enfoques de la gestión pública por resultados: de derechos, poblacional-diferencial, y territorial.

De la lectura de esta disposición legal se desprende que la normativa asume una visión de las políticas públicas como un mecanismo destinado a remover los obstáculos que impiden el desarrollo autónomo de todos los niños, niñas y adolescentes, y promover sus oportunidades y capacidades, con lo que podemos señalar se inscribe dentro de la mejor tradición del Estado Social y Democrático de Derecho y de la concepción del desarrollo como ejercicio de la libertad de las personas.

En este sentido, las políticas públicas de niñez y adolescencia se basan en la perspectiva de derechos como marco conceptual y normativo. Implica el reconocimiento de los niños y las niñas como ciudadanos y sujetos sociales de derechos; orientando el accionar del Estado hacia la construcción de condiciones sociales básicas para su desarrollo, respetando la diversidad étnica y cultural.

Corresponde al Estado la formación y el ejercicio de las políticas públicas sobre infancia y familia que orienten la acción para brindar protección integral a través de los diferentes sectores, cumpliendo una función preventiva, para lo cual, es necesario establecer mecanismos para la identificación y clasificación del riesgo y la atención oportuna y eficiente en el contexto familiar y social. Todo esto, orientado a la generación de condiciones adecuadas para asegurar el bienestar y a mejorar la calidad de vida de la infancia y la familia, a garantizar el ejercicio pleno de todos sus derechos y asegurar el ejercicio de la convivencia armónica en su entorno social, político, ambiental y cultural.

Así mismo cumple su función de restitución cuando se presenta vulneración de los derechos para lo cual es necesario reconocer la complejidad de las acciones y visualizar la concurrencia de los diferentes actores, velando por el cumplimiento de las acciones de protección especial a los niños, las niñas y los adolescentes que lo requieran.

Para asegurar la efectividad de las políticas públicas la Ley establece un sistema de vigilancia y control que desarrolla acciones de “supervisión, policivas, administrativas, y judiciales, encaminadas a garantizar el cumplimiento de las funciones y obligaciones para la garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y su contexto familiar y prevenir su vulneración a través del seguimiento de las políticas públicas y de

la evaluación de la gestión de los funcionarios y de las entidades responsables” (art. 208 de la Ley 1098 de 2006).

Probablemente lo que más llama la atención del proceso que se está desarrollando en Colombia es la expresa atribución que establece la ley de responsabilidades específicas a los diferentes actores –sectoriales y territoriales– y la existencia de una estricta fiscalización del cumplimiento de estas obligaciones. Especialmente relevante resultan las acciones realizadas por los departamentos y municipios y el control de su cumplimiento que se realiza por la Procuraduría General de la Nación quien tiene en su poder hasta la destitución de alcaldes de no cumplirse las disposiciones del Código respecto de los planes de desarrollo y la inclusión de las prioridades de la infancia y la adolescencia.

Asimismo, se asume una perspectiva técnica que permite el acopio de información y la fundamentación de las decisiones adoptadas lo que es un requisito ineludible para poder asegurar una verdadera participación de la comunidad en los procesos de deliberación sobre el diseño, objetivo y estrategias de las políticas públicas.

Corresponsabilidad en los derechos.

Para analizar este tema es importante contar con dos miradas normativas diferentes pero complementarias. La Ley 1098 de 2006 y la Ley 1454 de 2011, en donde la primera se refiere a la corresponsabilidad como un principio que supone la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Para efectos de la ley, la familia, la sociedad y el estado son corresponsables en su atención cuidado y protección.

Esta noción de corresponsabilidad que trae el Código de la infancia y la Adolescencia, implica que el Estado que ostenta el deber de garantía de los derechos fundamentales, requiere el apoyo de los otros actores sociales que deben concurrir responsablemente a participar y hacer posible esta garantía desde sus respectivos roles, obligaciones y posibilidades.

La familia como contexto más cercano y espacio primario de socialización, debe asegurar el ejercicio de los derechos de sus miembros, especialmente si estos son menores de 18 años y por ello requieren especial cuidado y atención. Así el Código consagra para la familia obligaciones en torno a la promoción de la igualdad de derechos, el afecto, la solidaridad, el respeto recíproco entre todos sus integrantes, la protección, la participación, la formación, la filiación, la salud y la educación. La sociedad por su parte, concurrirá solidariamente a esta garantía. El código de la infancia y la adolescencia señala que en cumplimiento de los principios de corresponsabilidad y solidaridad, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones, tienen la obligación y la responsabilidad de tomar parte activa en el logro de la vigencia efectiva de los derechos y las garantías de los niños, las niñas y los adolescentes.

En síntesis, para el cumplimiento de la corresponsabilidad tanto de la familia como de la sociedad y el Estado, es necesario considerar que el ejercicio de los derechos depende de manera recíproca de las acciones afirmativas que cada una de estas instancias tiene que asumir, sin interferencias, de manera complementaria e interdependiente

En los Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Departamento y el Municipio (DNP, MSPS, MEN e ICBF) (2012), se indica que: el mandatario territorial tiene dos funciones frente a los derechos humanos de su comunidad:

- Ser representante del Estado ante la comunidad local: Una de sus funciones es liderar el logro de los fines del Estado en el municipio, distrito o departamento, promover el desarrollo, garantizar los derechos de los habitantes y fortalecer la democracia. Tiene la potestad de coordinar en su jurisdicción a todos los organismos en los diferentes niveles del Estado que operan en ella. Si se trata de un municipio o distrito, tiene la responsabilidad de coordinar la prestación directa de servicios. Si es un departamento, coordinar los servicios propios y también los de las entidades nacionales y privadas en su jurisdicción. Esta es una opción prevista por la ley para que los servicios que materializan los derechos de las personas, y en especial de los niños, niñas y adolescentes, puedan ser integrales y complementarios.
- Ser representante y vocero de la comunidad local ante el Estado: La comunidad elige a su alcalde o gobernador para que sea representante de sus derechos ante otras instancias, y logre que esos derechos les sean garantizados.

Este lineamiento habla que la democracia confiere al alcalde y al gobernador la potestad de exigir en nombre de ella ante las instancias superiores que sus derechos sean atendidos, y con especial prioridad los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En ello radica su legitimidad para ser coordinador del sistema de garantías, integrado por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Sistema de Protección Social, Sistema de Educación y Sistema de Justicia fundamentalmente. (pg. 31).

Es en este proceso en donde la prevalencia para la garantía y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se convierten en realidades programáticas prioritarias

con recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para su cumplimiento. La planificación es un proceso cuya validación es ante todo social, por lo tanto un plan de desarrollo enfocado a la garantía y restitución de derechos de la infancia y la adolescencia, demanda la participación activa de los niños, las niñas, los jóvenes y las familias, además de los actores sociales e institucionales que tradicionalmente aportan su conocimiento y experiencia a este proceso, porque como constructores de su futuro, deben tener la posibilidad de acceder a la toma de decisiones y de ser protagonistas en el medio en tales decisiones se ejecutan.

Es en el entramado de las interrelaciones entre la población y el territorio, que la infancia y la adolescencia encuentran garantizados o vulnerados sus derechos, y es gracias a esto que pueden gozar o no de las condiciones y oportunidades para lograr su desarrollo humano, integral y sostenible; y como el desarrollo de infancia y adolescencia no es aislado, ni se da al margen del desarrollo de todo el municipio, ni de las demás poblaciones, es necesario hacer explícito en la política pública en los diferentes instrumentos de planeación territorial, cuáles son las decisiones que desde los diferentes actores sociales y sectores van a permitir garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Lo exigible en la planeación para la infancia y la adolescencia.

Tal como lo señala el Gobierno Nacional (2012) en su documento Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Departamento y el Municipio, la Ley 1098 de 2006 define que los responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal son el Presidente de la República, los gobernadores y los

alcaldes. Precisa también que el mecanismo para viabilizar estas políticas públicas es el plan de desarrollo y los demás instrumentos de planeación para el desarrollo (Artículo 204).

“...en el nivel territorial se 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...”

“...El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio desde una perspectiva poblacional y diferencial de derechos, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello”.

“...Las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que éste se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. Para esto requerirán al gobernador y al alcalde, para que lo den a conocer antes del debate de aprobación del Plan de Desarrollo”.

El desarrollo desde una perspectiva de derechos busca construir relaciones equitativas, redistributivas e incluyentes, a partir de garantizar los medios, los recursos, las inclusiones y los reconocimientos necesarios a la realización de los derechos en relación armónica con el ambiente.

De acuerdo con lo anterior y con la ley 1098 de 2006, el plan de desarrollo debe presentar un diagnóstico que incorpore los enfoques poblacional, territorial, de género y de derechos; a partir del cual se establezca la visión de futuro que se constituya en el punto de partida para

formular los objetivos estratégicos, específicos y programáticos, con sus respectivas metas de desarrollo, resultado y de producto y para identificar los proyectos estratégicos, deben definirse para ello, estrategias, acciones e instrumentos que permitan su cumplimiento durante la ejecución del plan.

La ley 1098 de 2006 en su mirada jurídica incorpora en el artículo 204 esta perspectiva de planeación, exigiendo a los responsables de las políticas públicas tener en cuenta los 44 derechos que son exigibles y demandables por el interés superior y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Y señala desde la lógica de la planeación que a partir de un diagnóstico situacional de derechos para esta población, se deben establecer las prioridades para su protección integral. No obstante, dicha exigibilidad señala acciones para todos los derechos y el ejercicio de planeación territorial no permite abarcarlos ya sea por los recursos, las prioridades y las competencias otorgados a los mandatarios.

Bajo el anterior precepto dado de manera general, se puede inferir que aplicar los principios de la descentralización de coordinación, concurrencia y subsidiariedad ayudan y posibilitan el cumplimiento de la garantía de los derechos de la niñez. Sin duda, aplicados de manera sustancial permiten que esta gestión desde los entes territoriales en favor de la atención integral de la infancia y adolescencia tenga más posibilidades reales de desarrollarse en el marco de las acciones planificadas y tengan los recursos necesarios para el cumplimiento y ejecución de los planes, programas y proyectos.

Las decisiones de acciones y compromisos son un reto permanente para las administraciones territoriales y nacionales quienes tienen la responsabilidad y el compromiso ineludible de garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia a través de las políticas públicas materializadas en sus planes de desarrollo y en el direccionamiento de su capacidad de

inversión social. Hacer posible la política pública de la infancia y la adolescencia, obliga a mantener y consolidar: un enfoque de derechos en los objetivos de las políticas y los programas de desarrollo, atravesando todas las acciones y prácticas políticas del Estado y de la sociedad en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

Marco Metodológico

Enfoque

El enfoque con el que se abordará la investigación será el de Prospectiva Territorial, concebido como una herramienta que permite establecer los escenarios y a la vez adoptar estrategias para prever el desarrollo de un territorio. Permite el diseño de escenarios futuros, aporta elementos para la planeación y la toma de decisiones, ofrece alternativas de elección y de acción.

Este enfoque en general ha sido utilizado para: Establecer políticas y estrategias de desarrollo territorial, capacitar instituciones y comunidades en pensamiento y acción proactiva frente a futuros y atender problemas estructurales.

Como herramienta permite: (a) Proponer elementos técnicos y metodológicos para comprender modelos de desarrollo y sus tendencias, (b) examinar opciones para proponer nuevos referentes de pensamiento, (c) inducir hacia la búsqueda de opciones alternativas, y (iv) fortalecer capacidades institucionales y comunitarias mediante la construcción colectiva de visiones, objetivos y escenarios de desarrollo.

Retomando el documento de Espinosa (2013, p.313) ¹⁰ que refiere a Espinosa y Gonzalez (2004), dentro de la clasificación de los métodos empleados en ejercicios prospectivos, este trabajo asume el *método exploratorio* para el análisis de tendencias de las definiciones de la planeación de los territorios; y el método de *opiniones de expertos* a través de reconocer su conocimiento y a partir de allí analizar escenarios posibles para la gestión de la política de infancia y adolescencia y de la planeación territorial para sus derechos.

¹⁰ <http://www.bdigital.unal.edu.co/1534/13/12CAPI11.pdf>

A la vez, es una propuesta cualitativa – constructivista de carácter sistémico en espacios territoriales para la gestión de política pública. Esto por cuanto permite desarrollar conceptos y proposiciones, basados en el análisis de datos que son sistemáticamente recogidos y analizados. Se parte directamente de los datos y no de supuestos a priori, de otras investigaciones o de marcos teóricos existentes. A través de una relación permanente entre recolección y análisis de información, se permite proponer o construir patrones de acción e interacción para la gestión desde Modelos Viabiles en asuntos de infancia y adolescencia.

Este modelo de gestión viable se acompaña, necesariamente, de análisis territorial de referencia; formulación de preguntas relacionales: cómo, dónde, cuándo se da la incorporación de política de niñez y adolescencia como componente transversal en los Planes de Desarrollo Territorial en dos periodos de tiempo; análisis de variaciones de los que se hallan en los datos; comparación de sucesos aplicables para cada categoría y unidades de análisis; análisis de causas y actores involucrados en las decisiones de política pública; y finalmente una propuesta conceptual – procedimental para efectos de gestión territorial desde la política pública para infancia y adolescencia.

Unidad de Análisis

Unidades Administrativas de Gobierno (Departamentos, Distrito y Municipios) que hayan participado en procesos de planeación con enfoque poblacional y de derechos, y que tengan experiencias de sistema de corresponsabilidad en la relación Nación-Territorio frente a los asuntos de infancia y adolescencia.

Muestra

Es una muestra no probabilística y por conveniencia de las unidades administrativas seleccionadas:

Departamentos de: Antioquia, Guaviare y Quindío

Distrito: Bogotá

Municipios de: Montenegro, Ocaña, Palmira y Sincelejo

Su selección tuvo criterios fundamentales, en cuanto a:

- a) Que se cubrieran tres de las cuatro entidades territoriales señaladas por la Constitución Nacional en su artículo 286 como son los departamentos, los distritos, los municipios.
- b) Que cubrieran diferentes Categorías tanto a nivel departamental como municipal:
Departamento de Antioquia (categoría Especial), Departamento de Quindío (categoría 2), Departamento de Guaviare (categoría 4), Bogotá, D.C. (categoría Especial), Sincelejo (ciudad capital, categoría 3), Palmira (categoría 1) y Montenegro (categoría 6).
- c) Que todos tuvieran experiencias de planeación y de política pública en sus diferentes entidades territoriales.
- d) Ser unidades que han destacado por los compromisos manifiestos de sus Alcaldes y Gobernadores y Gobernadora, o por la presencia de funcionarios públicos que han podido permanecer en los dos últimos periodos de gobierno y cuyo discurso de política pública se ha fortalecido técnicamente en la forma de pensar y hacer la gestión para el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia.

- e) Territorios en los que la autora de este trabajo ha tenido intervenciones de asesoría en política pública y las personas entrevistadas facilitaron sus espacios de tiempo para poder realizar las entrevistas a profundidad. Vale la pena aclarar que los costos de los desplazamientos fueron concertados con el ICBF para aprovechar viajes para asesorías y poder destinar un tiempo para esta acción.
- f) Para la selección de expertos nacionales el criterio fundamental fue el de representar a las entidades con mayor responsabilidad técnica en la enunciación de la política pública de infancia y adolescencia y su responsabilidad frente a los instrumentos de la planeación de sus derechos. Por esta razón las entidades como el Departamento Nacional de Planeación –DNP, encargado de diseñar y hacer seguimientos a todo el proceso de planeación del país; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y asesor técnico para los planes, programas, políticas relacionadas con la infancia y la adolescencia; y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF, organismo del orden internacional asesor para el Estado Colombiano en acciones en favor de la infancia y adolescencia en el país.

Instrumentos

Para fuentes primarias: Entrevistas **semiestructuradas** a profundidad, a cinco funcionarios de entidades territoriales y a cuatro expertos del orden nacional. La selección de estos expertos partió de una lógica de multiagentes nacionales y territoriales con expresiones de experiencia y compromiso frente a esta población.

Con respecto a la selección de las preguntas para la entrevista, se partió de afirmaciones y recomendaciones realizadas por los territorios en diferentes momentos de diálogo en las diferentes Cumbres de Gobernadores y en Consejos de Política Social Municipales, Distritales y Departamentales.

Para fuentes secundarias: Resultados de evaluación de planes de desarrollo territoriales 2008-2011 realizada por UNICEF y la Procuraduría General de la Nación; y 2012-2015 realizada por UNICEF e ICBF, frente a asuntos de infancia y adolescencia. Ambas evaluaciones fueron desarrolladas por el Consultor Orlando Scoppetta.

Resultados de las experiencias y decisiones técnicas y políticas territoriales frente a la garantía de los derechos

Los anteriores elementos conceptuales y jurídicos reiteran una serie de requerimientos al gobierno nacional y territorial para dar cumplimiento a la garantía de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, pero estos requerimientos señalados por la norma e integrados a la lógica administrativa actual del Estado, refieren restricciones para dar cumplimiento total a lo ordenado, por lo que los análisis que a continuación se desarrollan tienen que ver fundamentalmente con aspectos relacionados con la aplicación en el ejercicio de las decisiones gubernamentales en el proceso de la planeación local y los resultados hasta el momento obtenidos.

La identificación de las categorías establecidas para este análisis se dan a partir de los elementos teóricos, los conceptos suministrados por los expertos entrevistados tanto del orden nacional como territorial, así como la revisión de las evaluaciones realizadas para determinar los grados de inclusión en los instrumentos de planeación de los garantes de los derechos en los municipios y departamentos.

El principio que orienta la sistematización de éste capítulo se denomina "jerarquización de la información" que permitirá, analizar de manera sistemática la forma en que el sistema de multiagentes y expertos la construcción de percepciones y realidades en el tema de la garantía efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes frente a las distintas problemáticas territoriales, concretadas en el uso de un lenguaje institucional de carácter administrativo – significado para los actores de lo público--, la confirmación o negación de acciones de gestión efectivas y visibles en la garantía y defensa de tales derechos, los análisis de situaciones en

contexto –por parte de los expertos invitados a éste ejercicio de actos de habla a través de entrevistas semiestructuradas-.

Entrevistas a expertos nacionales y territoriales.

Las entrevistas como técnica de una investigación permiten el contacto conversacional sobre asuntos de interés en donde es posible fijar, coincidir o disentir en posiciones sobre un tema específico. Desde el enfoque planteado las conversaciones con los agentes son de gran relevancia porque es posible conocer criterios, presentar alternativas que puedan dar luces sobre nuevas formas de pensar y de hacer, así como incorporar una base consensual desde sus conocimientos y experiencias de que la protección integral de la infancia y la adolescencia es determinante el goce efectivo de sus derechos y para el desarrollo de un país. Las entrevistas semiestructuradas buscaban:

- Obtener las opiniones y recomendaciones de actores territoriales y expertos nacionales, que han participado en procesos de planeación para el desarrollo y apuestas de política frente a la Garantía de los Derechos de la Niñez.
- Poder colegir a partir de meta-lecturas y análisis de profundidad sobre las respuestas de los expertos, las posibilidades del cumplimiento de Sistema de Corresponsabilidades señalados por Descentralización, frente a lo exigido por la Ley 1098 de 2006 y otras leyes que asignan competencias a los territorios en los temas de infancia y adolescencia.

Con base en lo establecido en el proyecto se consideró para este trabajo consultar a nueve expertos nacionales y territoriales que han tenido la experiencia técnica y política en la orientación, formulación e implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia.

Por esta razón las consideraciones para su selección fueron los siguientes:

Fueron cinco preguntas propuestas, que permitieron explorar con estos expertos, sus opiniones en cuanto a los cambios y posibilidades de la planeación con un enfoque territorial local, poblacional y de derechos; conversar sobre tópicos de planeación, corresponsabilidad, competencias y autonomías; y finalmente obtener sus recomendaciones para este tipo de procesos. A continuación se presentan los resultados de sus aportes, respetando textualmente su expresión, y los análisis conclusivos para cada una de las preguntas.

Es importante señalar que por no tratarse de una muestra representativa de carácter estadístico, sino de grupos focales que permitieron obtener sus reflexiones particulares, se publica el nombre de los entrevistados, quienes fueron informados del uso de su información y su respuesta para fines académicos.

Tabla 2. Expertos nacionales.

Expertos	Pregunta 1. ¿Cuál ha sido su participación en los asuntos de infancia y adolescencia en su territorio o en su entidad?
Jaime Vizcaíno (24 noviembre 2014)	Consultor externo para la Organización de Estados Iberoamericanos en la elaboración de un estudio de costos; Coordinador Mesa Nacional Gasto Social en Niñez; y líder de los temas sobre estos momentos del ciclo vital desde el Departamento Nacional de Planeación.
Neil Jácome (9 de Octubre de 2014)	Asesor territorial del ICBF. Su función principal ha sido la de brindar asistencia técnica en la formulación e implementación de políticas públicas de infancia y adolescencia en los territorios.
Janneth Ávila (15 de Enero de 2015)	Oficial de políticas públicas basadas en evidencia en la oficina de país de UNICEF, durante los últimos 6 años. Su función principal ha sido apoyar las diferentes acciones para que desde el nivel nacional, representantes de los sectores público, privado y de la cooperación, fortalezcan sus alianzas y produzcan, circulen y utilicen evidencia en los procesos de formulación, gestión y seguimiento de políticas, presupuestos

	y Leyes así como en la Vigilancia Preventiva y Control de Gestión, para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia.
Germán Fonseca (15 de Enero de 2015)	Consultor de Bogotá D.C. y de UNICEF en procesos de formulación de proyectos, planeación y seguimiento a la prestación de servicios para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia. Brindando asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades de los territorios para la construcción participativa de políticas públicas municipales, así como para la planeación, implementación y seguimiento y monitoreo de las mismas.

Tabla 3. Expertos territoriales.

Experto	Pregunta 1. ¿Cuál ha sido su participación en los asuntos de infancia y adolescencia en su territorio o en su entidad?
Harold Bedoya 21 Octubre 2014	Jefe de la Secretaría de Familia de la Gobernación del Quindío. En esa jefatura se agrupa todo el tema de los tres ciclos vitales y familia como componente fundamental.
José Vicente Chacón (21 octubre 2014)	Asesora todos los asuntos sobre el tema de niñez y adolescencia al secretario de planeación y alcalde.
Martha Lucy Gaviria Septiembre 26 de 2014	Gerente del Plan Especial de Inclusión Social (PEIS)
Ezequiel Barragán (1 Octubre de 2014)	Profesional universitario gobernación Guaviare. Coordina políticas sociales. Delegado para los asuntos de infancia y adolescencia en el departamento.
Roberto Arrieta (2 octubre 2014)	Delegado de la alcaldía de Sincelejo para los temas de primera infancia. Asesor para la construcción de políticas públicas y planes indicativos.

Tabla 4. Pregunta 2: ¿Es posible cumplir con lo ordenado en la Ley 1098 de 2006 de planear el desarrollo con enfoque de derechos, poblacional y territorial, cuando históricamente el enfoque ha sido solo sectorial?

Expertos	Respuesta
Jaime Vizcaíno	Es posible asumir una perspectiva de derechos, poblacional y territorial en la planeación del desarrollo, porque ello no implica abandonar la estructura

	<p>sectorial del Estado. Aunque cambie la lógica de planeación, las instituciones pueden seguir siendo sectores y el presupuesto puede seguirse construyendo alrededor de sectores, y eso no impide que funcione. Adicionalmente, en algunos territorios no se ha logrado que los gobernantes prioricen el desarrollo de las personas por encima de la producción de cosas. Las posiciones de poder pueden estar viciadas por los intereses monetarios y contractuales de quienes tienen el poder económico para impulsar una campaña política. Aunque los gobernantes estructuren algunas de sus propuestas sobre programas dirigidos a la garantía de los derechos, a la hora de ejecutar los recursos y priorizar las acciones, priman las que tienen que ver con compromisos económicos pactados con quienes financiaron su proceso electoral. Lamentablemente sigue dominando el interés individual sobre el interés colectivo.</p>
Neil Jácome	<p>Entendido esto se puede deducir que si es posible cumplir con lo ordenado en la Ley 1098 de 2006 de planear el desarrollo con enfoque de derechos, poblacional y territorial siempre y cuando sea dada desde un enfoque intersectorial. El mejor ejemplo de esto, lo constituyen las mesas de infancia y adolescencia territorial que como instancias de operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar fungen como un modelo de carácter intersectorial cuyo objetivo es integrar acciones y recursos para la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.</p>
Janneth Ávila	<p>La Ley 1098 de 2006, es pionera en el país, al incorporar con contundencia el enfoque de derechos y particularizar el grupo poblacional; pero sobre todo en determinar la necesidad de formular políticas públicas específicas y diferenciadas en cada nivel territorial, considerando estos atributos en el proceso de su gestión (planeación, ejecución, seguimiento y evaluación). Esto implica un cambio de paradigma y de ordenamiento, frente al modelo de planeación sectorial y creo es una transformación que se está dando en el país y que esta ley ha venido “jalonando” desde su promulgación y puesta en marcha.</p> <p>En conclusión, creo que hay que continuar de manera sistemática incidiendo para que estos enfoques (de derechos y de desarrollo integral) reordenen y permeen todas las estructuras actuales (políticas, administrativas, de presupuestación, entre otras) de tal manera que se adecúen a los retos que dichos enfoques implican.</p>
Germán Fonseca	<p>Previamente, vale la pena señalar que las normas y los procesos de planeación en el país, obligan a planear por sectores y asignar recursos por proyectos sectoriales específicos, lo que diluye el enfoque por derechos y</p>

	<p>poblacional, y dificulta el seguimiento y análisis de información desde estos enfoques.</p> <p>Aunque lo dificulta, ello no implica que no se pueda planear el desarrollo desde un enfoque de derechos. Sin embargo, esto implica poner en marcha complejos procesos de coordinación y articulación, que requieren llegar a acuerdos entre los diferentes actores que intervienen en estos procesos, en cuanto a las responsabilidades, a los recursos para poner a disposición, y la definición de procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación a la garantía de los derechos.</p>
Harold Bedoya	<p>Considera que en este momento ni siquiera se planea para poner esos esos 3 enfoques con el mismo nivel de importancia del enfoque sectorial. Esto es porque en los territorios aún existen vacíos profundos tanto del orden conceptual como del orden de aplicabilidad aún se cree entender en muchos sectores que planear por enfoques es hacer actividades separadas y no en un marco de integralidad. Solo cuando se logre una cultura administrativa principalmente de un ejercicio de garantía de derechos con un enfoque diferencial se puede pensar en un proceso de planeación acertado.</p> <p>Esto no solo incluye a los que estamos en el esquema social, esto debe tener una aplicabilidad en lo jurídico administrativo, contractual, desde el esquema financiero para visualizar la asignación y ejecución bajo una mirada de inversión impacto-resultado y ya en terreno de los que en su ejecución diaria deben hacer su ejercicio.</p>
José Vicente Chacón	<p>La planeación por enfoque poblacional permite que los sectores se comporten de una manera transversal permitiendo que lo señalado en el plan de desarrollo. También se pueda comprometer en la política haciendo coherentes las dos acciones y su cumplimiento.</p> <p>En la parte financiera está el mayor problema, porque el municipio al ser una categoría 6 no es fácil asumir los compromisos que exige la ley. Solo cuenta con los recursos de SGP y lo poco que se le pueda asignar con recursos ordinarios. No hay recursos para cubrir todas las responsabilidades asignadas en la ley y en la política.</p>
Martha Lucy Gaviria	<p>Si creo en esa posibilidad, aun cuando no se trate de un proceso fácil. Conlleva, como en todo proceso social, el cumplimiento de una serie de fases o etapas que involucra las distintas instancias comprometidas en el proceso de planeación (decisoria, técnica y operativa). Resulta importante destacar el papel que cumple la instancia técnica como dinamizadora y proponente de los cambios y/o ajustes que se deben generar a nivel del Ejecutivo, cuando de diseñar políticas públicas incluyentes se trata.</p>

	Al respecto considera que la estructura que aún maneja el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo, constituye una gran limitante para transitar hacia lo poblacional, visibilizando lo sectorial transversal en correlación con los ejes estratégicos de las diversas políticas públicas construidas a nivel local.
Ezequiel Barragán	Ha sido un gran esfuerzo que los planes de desarrollo de los temas que el tema de la integralidad supere la estructura sectorial. Pero cuando existen estructuras presupuestales y de gestión que surgen de la concepción que impone planeación nacional y cuando uno trata de amoldarnos se encuentra que en la práctica debe hacerse sectorial. El enfoque integral y poblacional exige un nuevo enfoque teórico y conceptual y práctico aterrizado en la estructura presupuestal y de asignación de recursos en proyectos y rendición de cuentas. No se puede hacer gestión integral sino se superan esas barreras en la gestión para lograr una visión y cambio de modelo para mirar al individuo como sujeto del desarrollo y no en torno a los servicios del Estado como pequeñas casillas.
Roberto Arrieta	No frente a los recursos de inversión. Si no se tiene al SNBF como proceso articulador y si no se baja a la realidad contextual de los territorios. Sumado a que las exigencias de ley deben venir acompañadas de asignación presupuestal específica que permitan hacer priorizaciones frente a las poblaciones en un país pensado solo para lo sectorial.

Conclusión: Frente a las posibilidades de planear el desarrollo con otros enfoques diferente al sectorial, los expertos señalan en general que sí es posible, pero no fácil asumirlo en una estructura de planeación con una tendencia histórica hacia lo sectorial. Para ellos, el mayor reto está en el esquema de asignaciones presupuestales. Resaltaría que entre los expertos territoriales se señala que el tema no es simplemente de orden técnico sino que también hay asuntos que resolver en cuanto a su aplicación con claridades conceptuales y metodológicas en la asignación de recursos y en la rendición de cuentas. Finalmente, se señala como un reto la articulación y coordinación intersectorial, ya que ello supondría trabajar en torno a los sujetos de derechos de una manera integral.

Retomo los análisis de Devia (2010) (pg.29) en cuanto a que además de haber dificultades en las acciones intersectoriales para las atenciones integrales de los sujetos de derecho, hay además desarticulación de las políticas territoriales y sectoriales; se mantiene el predominio de la visión sectorial sobre la territorial y de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales; el ejercicio de la planificación tiene una lógica tecnocrática de arriba hacia abajo y por lo tanto casi siempre muestra inconsistencia con las posibilidades reales de la gestión territorial. Si a estos aspectos se les suman las presiones del poder sobre la gestión territorial, la corrupción en la gestión y la ausencia de la voluntad política y de recursos financieros para la ejecución y seguimiento de planes, difícilmente se podrá generar una lógica de planeación que releve todo el tiempo el objetivo del mejoramiento de la calidad de vida de la población en general, y de la infancia y la adolescencia en particular.

Es importante señalar que desde el Departamento Nacional de Planeación se han realizado grandes esfuerzos de modificación del enfoque de la planeación territorial y cuenta de ello está en el último documento de lineamientos entregados a las entidades territoriales para la formulación de los planes 2012-2015, en donde se aborda con gran fuerza el *desarrollo integral territorial* desde las dimensiones poblacional, económica, político administrativo, socio-cultural, y ambiental que dan cuenta de los efectos y tensiones que surgen alrededor de las poblaciones y el territorio con el fin que las prioridades sean contundentes y orientadas a presentar resultados e impactos significativos tanto para las comunidades y especial para la población vulnerable.

No obstante, el tema de derechos si mantiene una dificultad en el abordaje ya que su cumplimiento exige un análisis de determinantes¹¹ de las principales situaciones y las

¹¹ El análisis de situación de la niñez y la adolescencia a partir de determinantes de equidad, surge como una aproximación de la metodología monitoreo con enfoque de equidad (Monitorig Results for Equity System - MORES) desarrollada por UNICEF en 2010. vulneración y el objetivo central de reducción de la misma deben estar

vulneraciones de derechos más graves en infancia y adolescencia, se debe relacionar las intervenciones específicas destinadas a reducirlas, identificando posteriormente eventuales cuellos de botella que debe afrontar la administración. Para la identificación de estas tensiones se debe considerar el logro en los indicadores sociales por cada derecho priorizado, haciendo un análisis reflexivo que considera los determinantes de equidad, agrupados en cuatro grandes categorías: entorno propicio, oferta, demanda y calidad. Esto aún está por abordarse con una mayor claridad en toda la planeación para el desarrollo para que las acciones puedan ser más contundentes.

Tabla 5. Pregunta 3: ¿Por qué no se ha podido lograr la incorporación explícita y clara un enfoque poblacional/diferencial en las metas, acciones y presupuestos para el desarrollo de la infancia y la adolescencia en los planes de desarrollo territoriales y nacionales?

Experto	Respuesta
Jaime Vizcaíno	Aunque los gobernantes estructuren algunas de sus propuestas sobre programas dirigidos a las personas, a la hora de ejecutar los recursos y priorizar las acciones, priman las lógicas que tienen que ver con compromisos económicos pactados con quienes financiaron su proceso electoral. Lamentablemente sigue dominando el interés individual sobre el interés colectivo.
Neil Jácome	Quizás la gran debilidad de los planes radica en que, salvo algunas orientaciones de carácter general, prescindió establecer medidas restrictivas que aseguraran la ejecución de los planes. Con esto infiero que, si bien es cierto esta amplitud de la norma puede ser positivo, ya que permite ser flexible en el momento de la ejecución, también puede ser la causa de que los planes se queden en simples documentos, como ha ocurrido en muchos casos. Ahora bien, sino se realiza un ejercicio real de implementación y ejecución de los planes de desarrollo, es en gran medida difícil realizar el ejercicio de evaluación tal como lo establece la Constitución la cual debe ser adelantada por las mismas autoridades de planeación; lo cual poco se cumple.

claramente identificados, y debe contarse con una forma de medición objetiva. Por ejemplo: reducir la desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años, reducir la mortalidad neonatal, incrementar la proporción de estudiantes del tercer ciclo de educación básica regular que obtienen logros de aprendizaje esperados, etc.

Janneth Ávila	<p>El primer escollo a superar es el reconocimiento y la convicción de que este grupo poblacional es prioritario y la inversión en él, es sustancial para el desarrollo de cualquier sociedad; todavía los niños y las niñas no ocupan el lugar privilegiado y central que les ha dado nuestra constitución y la normativa internacional que el país ha acogido.</p> <p>Desde ahí se desprenden todas las dificultades que en materia de planificación y presupuestos se vienen enfrentando: (i) Limitada información y uso de la existente para la toma de decisiones referidas a este grupo poblacional; (ii) Ausencia de prioridades claras, consistentes y de largo aliento para transformar sus condiciones de vida; (iii) Limitados presupuestos con carácter especial, diferenciados y protegidos; (iv) Roles y competencias imprecisas en los diferentes niveles territoriales; (v) Baja capacidad de gestión sobre estos asuntos y arquitecturas institucionales inadecuadas.</p>
Germán Fonseca	<p>Todo el proceso de planeación (que incluye definición de metas, acciones, presupuesto y seguimiento) se hace sectorialmente. Esta situación se refuerza porque en general las Secretarías u Oficinas de Hacienda y Planeación en los territorios, casi siempre no hacen parte de procesos de planeación y análisis con enfoques de derechos y poblacionales.</p> <p>No existe un suficiente conocimiento y sensibilización de los equipos técnicos en los territorios sobre los enfoques de derechos y poblacionales, y no los incorporan en su quehacer.</p>
Harold Bedoya	<p>Piensa que los líderes o gobernantes indiscutiblemente confía en sus expertos que lean su para proyección de mandato en los 4 años. Y lo que son metas e indicadores los están sustentando básicamente a las líneas bases que dan cuenta del derechos que se está vulnerando concentrando todo su actuar en disminuir cifras, ejemplo caso abuso sexual. Bajo mi concepto el ordenamiento de línea base meta e indicador yo no garantizo el derecho porque apunto a una cifra de subir y bajar.</p> <p>En términos presupuestales, lo digo de forma honesta aún sigue teniendo más peso el ladrillo y la construcción que los temas sociales. Más fácil se muestra una carretera que intervenciones sociales y comunitarias. Plata hay lo que no hay en una mirada que no solo responda a intereses propios de un gobernante. De ahí que hoy haya una acción redistributiva con pesos similares para lo social.</p>
José Vicente Chacón	<p>En el plan de desarrollo se hicieron incorporaciones específicas de los temas con infancia, adolescencia. Pero en este momento al evaluar el plan se están ejecutando los proyectados.</p>

	Es un tema transversal en salud, cultura, deporte, educación y hasta en infraestructura
Martha Lucy Gaviria	A mi juicio aún no se ha concretado la incorporación explícita en la mayoría de los casos, por cuanto como ya lo mencionaba, aún no existe en el Nivel Nacional un LINEAMIENTO TECNICO INTEGRADO que haga posible que el Departamento Nacional de Planeación modifique la estructura de los Planes Territoriales pasando de lo Sectorial a lo Poblacional. Sumado a lo anterior, es URGENTE!! que la Infancia, la Juventud y la Mujer se excluyan de las POBLACIONES VULNERABLES (aun cuando esto sea discriminación positiva) para reconocerlos (as) desde sus Potencialidades y dejar en este sector, solo aquellas situaciones que conllevan vulneración de derechos para cada uno de los mismos
Ezequiel Barragán	El enfoque y los requerimientos del DNP es esencialmente sectorial, no hay asignaciones diferenciales territoriales y de tipo étnico. Los análisis son más o menos integrales pero en el momento de construir la base programática y de metas es muy difícil insertar un enfoque de integralidad.
Roberto Arrieta	Cuando se planea en la parte programática es posible el enfoque de acuerdo con lo territorial y su contexto, pero la planeación presupuestal es pensada de manera generalizada. Además los enfoques requieren análisis de contexto y articulación con múltiples acciones que permitan ver la diferencia desde distintas ópticas.

Conclusión: Si bien las respuestas vuelven a reiterar el tema de enfoque sectorial, resalto elementos adicionales expuestos por los expertos nacionales en cuanto al punto de partida de las decisiones políticas y técnicas cuando no se parte de las prioridades del sujeto ni de la interdependencia e integralidad de acciones para la garantía de sus derechos, sino que siguen siendo consideradas como acciones subsidiarias del Estado para unas poblaciones vulnerables aparentemente desde una perspectiva de discriminación positiva, pero no con una expresión contundente en programas y presupuestos. En cuanto a lo técnico aparecen elementos como la falta de información para toma de decisiones, ausencia de prioridades claras frente a la infancia y adolescencia, baja capacidad de gestión y arquitecturas institucionales pobres, y bajo involucramiento de Secretarías de Hacienda, quienes son las que finalmente determinan los

recursos sin el carácter especial que suponen los recursos para esta población . En cuanto a los expertos territoriales las dificultades parten desde el lineamiento dado por lo nacional, que no parte de un enfoque integrador de gestión y de propuesta de proyectos, metas e indicadores.

Y si a todo lo mencionado anteriormente se unen aspectos de prioridades de “ladrillo” y de respuesta a compromisos de orden político con quienes financiaron procesos electorales, y si su visión es precaria y no es consciente de que los problemas al ser complejos requieren una estrategia para enfrentarlas desde lo intersectorial, no es posible obtener resultados.

Por tanto, si bien el diseño de la arquitectura institucional y legal en los presupuestos genera dificultades para emprender cambios en el plan de desarrollo, la visión estratégica del gobernante es determinante para alcanzar enfoque poblacional en las políticas y de variar las respuestas territoriales frente a la protección integral para la infancia y la adolescencia.

Barberena, V., (2010), señala que la Constitución Política de Colombia estableció tres elementos centrales que definirían la descentralización: las transferencias, la elección popular de mandatarios y la autonomía territorial. Estos planteamientos señalaban una nueva propuesta democrática, que incluía otras formas de hacer política y promover la motivación social por los asuntos locales (p. 55 y ss).

Frente al hacer político, se reconoce que la descentralización ha permitido dar otro cariz a la contienda política y la generar cambios en el comportamiento electoral, ampliando el espectro político, mediante otras formas de organización no entroncadas en partidos y maquinarias tradicionales. Aparecen entonces nuevos actores en la vida local y regional, que a través de sus grandes ejecuciones y hechos concretos de gestión logran un reconocimiento del actuar político, oxigenando el sistema de abajo hacia arriba, relevando y recuperando la confianza en lo público.

Tabla 6. Pregunta 4. ¿Al ser necesario, es posible aplicar los principios de la descentralización de coordinación, concurrencia y subsidiaridad¹² para el cumplimiento de la garantía de los derechos de la niñez? ¿En qué casos?

Expertos	Respuesta
Jaime Vizcaíno	No es que sea posible, sino que estos principios son totalmente necesarios de aplicar en Colombia. En primer lugar, porque la autonomía de los gobernantes en los municipios, los departamentos y la nación exige que entre ellos coordinen sus prioridades de intervención cuando se encuentran desarrollando acciones sobre un mismo territorio. En segundo lugar, porque si bien cada gobernante es autónomo en sus decisiones, ninguno cuenta con las herramientas de gestión, las competencias ni los recursos suficientes para llevar a cabo una política pública a cabalidad en el territorio, así que cada uno necesitan de los demás. Y en tercer lugar, porque las diferencias de desarrollo producen diferencias de capacidades institucionales, que sin duda deben entrar a ser complementadas por los demás niveles de gobierno.
Neil Jácome	Se puede inferir que aplicar los principios de la descentralización de coordinación, concurrencia y subsidiaridad ayudan y posibilitan el cumplimiento de la garantía de los derechos de la niñez. Sin duda, estos principios aplicados de manera sustancial, permiten que esta gestión desde los entes territoriales en favor de la atención integral de la infancia y adolescencia tenga más posibilidades reales de desarrollarse en el marco de las acciones planificadas y tengan los recursos necesarios para el cumplimiento y ejecución de los planes, programas y proyectos.
Janneth Ávila	Como señala la norma y la doctrina, el primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía

¹² Constitución Política 1991, Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

	<p>territorial." El principio de subsidiaridad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias.</p> <p>Sin lugar a dudas, la efectividad en la aplicación de estos principios es la que hace posible la superación de las brechas y desequilibrios existentes entre los diferentes niveles territoriales y la armonización de sus competencias, y de su mano la profundización de la democracia participativa.</p>
Germán Fonseca	<p>En general se podría pensar que dichos principios deben aplicarse en la prestación de servicios que apuntan a la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, cuando los territorios no cuentan con la suficiente capacidad, técnica, administrativa o presupuestal.</p> <p>Estos principios deberían aplicarse igualmente en el marco de la asistencia técnica que debe brindar el nivel nacional y departamental, para fortalecer las capacidades de gestión de las políticas públicas.</p>
Harold Bedoya	<p>Para mí es posible y es necesario, en los temas de niños, niñas y adolescentes. Todo lo que se pueda articular llámese subsidiaridad, complementariedad, se requiere. Hay una realidad nuestros territorios no tienen recursos. Cuando uno logra una unión puede pretender no impacto sino una mayor calidad de la acción.</p> <p>No es que el recurso compense. Yo soy el que piensa que si se hicieran unas ponderaciones en términos de prioridad, unas líneas que la marquen y sobre esa línea se hiciera un buen ejercicio de red administrativo-financiera en donde se cojan las metas plan departamentos la misma nacional y municipal y se unan esfuerzos técnicos y financiera logramos movilización para el cambio social.</p>
José Vicente Chacón	<p>Hay situaciones de ley en que la gobernación nos tiene que convocar: Caso la llegada de recursos del sistema general de participaciones, Acciones o actividades de salud pública, algunas acciones de tipo recreativo, cultural y acciones de educación. Pero por esa parte política se ven excluidos en convocatorias de capacitación o actividades dirigidas a niñez y adolescencia.</p> <p>Con la gobernación frente al flagelo de los niños guía nos ha acompañado en situaciones del día a día, pero en términos de recursos, estrategias de impacto quedan planteados los problemas y no se ven los resultados. La articulación es con ICBF, policía y entidades que hacen parte del consejo de política social.</p>

Martha Lucy Gaviria	Si considera importante que puedan aplicarse estos principios como una resultante de la madurez alcanzada en los territorios para el desarrollo efectivo (Eficacia + Eficiencia) de las Políticas Públicas construidas a nivel local y que corresponden a necesidades específicas de sus gentes. Es decir, la autonomía alcanzada debe ir en correlación directa con los niveles de compromiso y la capacidad de gobernanza del Mandatario, quien como líder de la Administración Municipal sea quien marque el norte en la planeación y ejecución de los recursos, teniendo en cuenta los enfoques ya mencionados y con una visión Integral del Desarrollo Humano. Es decir, hacer una distribución equitativa que privilegie el acceso a bienes y servicios fundamentales para garantizar condiciones y calidad de vida, donde no solo cuenta la infraestructura, sino también el desarrollo de capacidades de todo orden en sus asociados, educación, cultura, recreación, deporte, preparación para el trabajo, seguridad y convivencia ciudadana, cuidado y protección del medio ambiente, entre otros aspectos fundamentales del desarrollo humano sostenible.
Ezequiel Barragán	Los principios de descentralización son principios de planeación y son principios de competencias territoriales. No obstante hay dificultad en su aplicación porque los principios están atados a los temas sectoriales y no desde un enfoque poblacional. Si a esto se suma que no hay un colchón de recibo de los recursos, difícilmente se podrá dar respuesta al cumplimiento de a todos los derechos.
Roberto Arrieta	Mientras se mire desde la óptica nacional, es imposible que se cumpla con los principios de la descentralización. Existe dificultades en la toma de decisiones administrativas y planeación presupuestal, desde lo reglamentado para una verdadera descentralización, para que se pueda cumplir con la Constitución Política.

Conclusión: En su conjunto los expertos nacionales y territoriales señalan las posibilidades y la necesidad de la aplicación de los principios de subsidiaridad, concurrencia y complementariedad, porque ello facilitaría y ampliaría las posibilidades de la protección integral de la infancia y la adolescencia. De igual forma haría posible la superación de brechas y desequilibrios entre los niveles territoriales y de armonización de competencias.

Se hace un llamado a que la aplicación de dichos principios a partir de unas decisiones políticas contundentes, en las que se unan las intervenciones de la nación y el territorio y se sume esfuerzos técnicos y financieros para metas de alto impacto. Pero los territorios nuevamente enuncian que estas decisiones reconozcan las políticas públicas locales, se aterrice con un colchón de recursos consistente y un respeto al enfoque de la descentralización en donde lo nacional no se imponga, sino que establezca relaciones de cooperación administrativa, presupuestal y de asistencia técnica para fortalecer las capacidades de gestión de las políticas públicas poblacionales.

Se concluye entonces que es necesario e imprescindible acudir a estos principios. Los problemas de la infancia y adolescencia son complejos y requiere sin duda que las entidades del Estado a todo nivel concurren y coordinen para lograr superar la amenaza o vulneración, así también para garantizar el goce efectivo de estos derechos.

Se retoma para complementar este análisis de los expertos, las dificultades señaladas por el DNP (2011, P.7) en su propuesta para el programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales

[11]. Ausencia de un esquema nacional de gestión con enfoque territorial. El desarrollo territorial depende, desde la perspectiva del sector público, de la gestión coordinada de los tres niveles de gobierno, en la medida en que las competencias para la provisión de los distintos bienes y servicios están distribuidas. En algunos casos como educación, salud, acueducto y alcantarillado, vías urbanas, las responsabilidades principales corresponden a los municipios y departamentos, pero en otros como desarrollo rural, desarrollo económico local, atención de grupos vulnerables, vivienda, la nación tiene la mayor responsabilidad. En la práctica, los planes de desarrollo territorial no se articulan y coordinan adecuadamente con el plan nacional lo que se debe en buena medida a debilidades en su capacidad de coordinación, que a su vez está restringida por la ausencia de instrumentos y espacios de coordinación que permitan que las intervenciones nacionales se adecúen a las particularidades territoriales. Como consecuencia, no se han desarrollado adecuadamente las capacidades territoriales de coordinación de los servicios nacionales en su territorio y de articulación de las prioridades locales en la gestión con las prioridades centrales.

[12]. Poco desarrollo de formas asociativas de gestión. En el marco de la distribución de competencias se observa que la adecuada provisión de algunos servicios, requiere en ciertas circunstancias, la gestión asociativa por parte de entidades territoriales. En la legislación colombiana existe desde hace décadas la opción de las asociaciones de departamentos y municipios, pero hasta la fecha los resultados son precarios y parecería que no han existido los incentivos adecuados. La reciente ley de ordenamiento territorial, ley 1454 de 2011, busca promover diferentes formas de asociación entre entidades territoriales; adicionalmente,

en el marco el nuevo sistema nacional de regalías se promueve la gestión de proyectos regionales de mayor impacto, con lo cual se generan nuevos incentivos.

A partir de los elementos suministrados por los expertos y la anterior referencia, la autora de este trabajo considera que las políticas públicas en Colombia presentan dificultades al encontrarse poco articuladas con las políticas de desarrollo económico. El gasto público en infancia y adolescencia supone un andamiaje institucional que disponga de una plataforma sectorial con demandas poblacionales específicas para la garantía de los derechos, para lo cual el gobierno central, los departamentos los distritos y los municipios deben construir propuestas flexibles y diferenciales en la disposición de los recursos requeridos, además de adelantar procesos de gestión y cogestión financiera.

Los retos que supone este propósito, indican la necesidad de la concurrencia de recursos, en donde los gobiernos municipales logren aunar recursos con el gobierno nacional y el gobierno departamental, para que necesariamente empiecen a generarse los mecanismos de coordinación de las acciones y la toma de decisiones en función del cumplimiento de objetivos comunes. Aunque haya otros mecanismos para definir acuerdos y entablar diálogos entre los distintos niveles de gobierno, sólo cuando éstos se traducen en recursos y compromisos concretos, se logran materializar en un plazo determinado.

De igual manera se hace necesario analizar la composición y las tendencias del Gasto Público Social, para garantizar que las asignaciones presupuestales se correspondan con las obligaciones contenidas en la Ley. Esto supone lograr consenso sobre los rubros del Presupuesto General de la Nación que tienen una mayor relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia, para hacerles seguimiento y verificar la pertinencia de su distribución y su progresivo incremento.

Finalmente, el llamado central es a aumentar la asignación de recursos, la eficiencia y la transparencia en su ejecución; y asignar de manera exclusiva, recurrente y pertinente recursos destinados a garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia.

Tabla 7. Pregunta 5: Sobre el conocimiento de los presupuestos básicos de la política de descentralización que hoy se aplican en el país¹³, como son la autonomía, poder de gobierno y poder de administración ¿cuáles serían las limitaciones que los mismos tendrían cuando se trata de municipios categoría cinco y seis, o departamentos categoría tres y cuatro, frente a los asuntos de infancia y adolescencia?

Experto	Respuesta
Jaime Vizcaíno	“El que tiene plata, manda”, dice un viejo adagio popular, y esto es lo que se ve reflejado en las realidades institucionales de las entidades territoriales. Cuando un municipio tiene importantes recursos, exige mandatarios y gobernantes con alto nivel de preparación, permite el desarrollo de políticas y acciones más allá de las que habitualmente hace el Estado, y genera experiencias, innovaciones y aprendizajes que pueden ser transmitidos a otros territorios o renovados con cada nuevo equipo y periodo de gobierno. Por el contrario, cuando los recursos son escasos, también lo es la demanda de preparación para administrarlos (la ciudadanía les resta importancia), las posibilidades de desarrollar acciones innovadoras se ven visiblemente reducidas y los aprendizajes que se pueden derivar de las mismas sencillamente no se generan.
Neil Jácome	El avance importante que se ha tenido en busca de concretar la descentralización en el país, señala que aún faltan muchos elementos para lograr tener una descentralización total que permita una autonomía territorial verdadera. Pareciera que hoy solo es un discurso retórico dado que en la realidad los mandatarios se encuentran sujetos a constantes interferencias que poco permiten avanzar en el territorios a llevar a cabo

¹³ Constitución Política 1991 Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

	<p>verdaderos procesos de autonomía territorial fundamentalmente en el tema de definir las competencias de cada entidad lo cual entran en permanentes tensiones, particularmente con el nivel intermedio.</p>
Janneth Ávila	<p>Considera que las limitaciones de este tipo de municipios, tienen que ver con aspectos tales como: (i) Débil estructura institucional y baja capacidad de los equipos de gobierno. (ii) Limitados ingresos corrientes de libre destinación y escasas posibilidades de generar rentas propias, que puedan apalancar procesos específicos para la infancia y la adolescencia; (iii) Muchos de los municipios ubicados en estas categorías, carecen de infraestructura básica para cumplir con sus obligaciones esenciales; (iv) El sistema sociopolítico es débil, lo cual hace que sean más susceptibles a ser controlados y manipulados por fuerzas tan diversas como los grupos violentos, el gamonalismo, el caciquismo político y el narcotráfico, entre otros.</p>
Germán Fonseca	<p>Veo tres limitaciones básicas: la primera, relacionada con el hecho de que los estos municipios que son la mayoría en el país, dependen fundamentalmente de las transferencias de la Nación. Segundo, que esos recursos tienen una destinación específica, y por lo tanto no hay margen para reorientarlos o para implementar programas o proyectos nuevos que apunten a la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia. Tercero, cada vez más se asignan nuevas responsabilidades a los territorios desde el nivel central, sin una correspondencia en la asignación de mayores recursos.</p>
Harold Bedoya	<p>Para él sí hay autonomía. El gobernante tiene la capacidad administrativa de marcar prioridades. Tan sencillo como que la semana anterior se hizo un ejercicio en donde se presentaba el plan de acción de la política pública en la asamblea departamental y los diputados comenzaron a dar palo por las asignaciones de los recursos, y yo les decía señores diputados ¿quiénes aprueban el presupuesto?, son ustedes. Un presupuesto que les presenta un gobernante de lo que quiere hacer en su gobierno. Es la Asamblea Departamental la que incide, porque el gobernante propone y ésta aprueba. Ellos aprueban el presupuesto inicial y luego refutan. Deberían pedir al gobernante que redistribuya mejor, que dé prioridad a asuntos. De igual forma el plan de acción territorial cuando se construye, debe ver reflejado no solo las inversiones de la gobernación sino todas las inversiones de las entidades que tienen que ver con infancia y adolescencia, para que de esta manera sean visibles pero también exigibles. Por ejemplo, puede que la Fiscalía no aporte dinero pero ha puesto toda su infraestructura administrativa, para la atención de víctimas de abuso o</p>

	<p>violencia. Este ejercicio de planeación por primera vez abre la posibilidad de hacer un solo mapa de acción desde la competencia de las entidades.</p>
José Vicente Chacón	<p>La autonomía es autónoma en poder tomar decisiones. En la parte administrativa el poder hacer un plan de desarrollo. Pero en el tema de poder de gobierno muchas están supeditadas a las decisiones de gobierno, pero uno esperar que todo saliera por acuerdo. En este municipio y Senadores de nivel superior, diputados y concejales. Si el alcalde no tiene coaliciones, se para su proceso de gobernabilidad. Esto está supeditado. Constitucionalmente para eso se elige el concejo, para el control político. Independiente de la categoría la gobernabilidad y la administración tienen un tinte político.</p>
Martha Lucy Gaviria	<p>Es precisó partir del reconocimiento de la capacidades desarrolladas en cada municipio, de la visión y voluntad política del gobernante y del nivel organizativo alcanzado. Las limitaciones que se observan en municipios de categorías cinco y seis están relacionadas con la limita estructura de las administraciones municipales, la asignación de más de una Secretaria a una misma persona, quienes no siempre disponen de los conocimientos y la capacidad técnica para sacar adelante las metas, programas y proyectos a cargo de las mismas. Es en estos casos cuando las Gobernaciones de Departamento, deberían realizar su mayor esfuerzo de apoyo financiero y asistencia técnica, a fin de lograr equilibrar las capacidades de las Administraciones en coherencia con las necesidades más sentida por los habitantes en cada localidad.</p>
Ezequiel Barragán	<p>Los niveles de municipios pobres que son la gran mayoría del país, cuentan con muy limitados recursos propios, que escasamente alcanzan a cubrir gastos inherentes a nómina y funcionamiento. Los pocos recursos de inversión de acuerdo a los mandatarios se utilizan para solucionar problemas que de acuerdo con las visiones de los mandatarios para resolver problemas colectivos como una carretera o acueducto y no se detienen a pensar que hay que disponer de asignaciones específicas para poblaciones especiales como la niñez.</p> <p>Son territorios cuyos recursos provienen exclusivamente en el sistema de las transferencias que vienen condicionados frente a montos y destinaciones y manera de ejecución. Los municipios tienen poco manejo frente a sus proyectos. Se les amarran hasta los gobernantes los presupuestos y le determinan hasta los gastos elegibles. El Estado como direccionador del gasto público podría determinar gastos exclusivos para infancia aparte de los que ya se asignan para la salud, educación saneamiento.</p>

Roberto Arrieta	Diferencia en cuanto a la autonomía administrativa, gobernanza, recursos y de las competencias claras para cada categoría. La autonomía está en la norma pero no en el ejercicio.
-----------------	---

Conclusión: En general las respuestas orientan las limitaciones a aspectos de orden administrativo en cuanto a la capacidad de los equipos de gobierno; y la dependencia de las transferencias de la nación y destinación específica lo cual da un margen de autonomía mínimo para reorientación de los recursos a necesidades prioritarias de los territorios, y si a esto se suma la escasa posibilidad de generar recursos propios, el margen de maniobra se reduce solo para gestionar lo ordenado.

Otro factor que se releva está alrededor de la capacidad, la visión y la voluntad del gobernante y el nivel que quiera otorgar a su administración, así no disponga de una gran cantidad de recursos. Por tanto la autonomía no podría perderse ante la argumentación de la baja capacidad territorial, sino por el contrario debe partirse de un reconocimiento de capacidades desarrolladas para intervenir con un propósito de equilibrar las diferencias de los municipios y departamentos de menor categoría.

Barberena, V., (2010), indica que la descentralización está marcada por el modelo del agente principal, casi siempre el traslado de competencias viene por razones de conveniencia de arriba hacia abajo vía decretos reglamentarios e iniciativas legislativas argumentando la corrupción y la incapacidad de las administraciones que desde la excusa de proyectos prioritarios terminan socavando la autonomía de las regiones. De igual forma en que son tantas las políticas delineadas desde el nivel nacional que su accionar en territorio es cada vez más agotador y desestimulante para los municipios y departamentos sin tener en cuenta las diferencias y categorías, en donde los más pequeños deben cumplir con similares responsabilidades que los

municipios y departamentos con mayor capacidad de gestión. Hay un excesivo presidencialismo que ha colocado a la descentralización en un estado crítico en respuesta a las características que la deben acompañar: autonomía financiera y administrativa, un régimen electoral y de representación y la participación ciudadana a nivel local (p. 55 y ss).

Se esperaría entonces, un proceso de descentralización del Estado que pudiera responder a las particularidades y condiciones de los municipios y departamentos, a partir del reconocimiento de sus necesidades y sus realidades, desde un acercamiento más contextualizado, una gestión endógena, confianza en la administración política del territorio, gobernabilidad, ciudadanía participativa, desde lo territorial local.

En consonancia con lo expuesto anteriormente la autora de este trabajo considera que la diferencia en el desarrollo local territorial debe ser revisado a profundidad por el gobierno central y sus entidades de planeación en cuanto a potenciar el desarrollo endógeno de cada territorio con el objetivo de lograr disminuciones en las inequidades poblacionales, en donde las acciones del mandatario territorial apunten a una gestión de política pública, en correspondencia con su realidad aplicando el enfoque diferencial tanto a nivel poblacional, curso de vida y territorial. Para ello se hace necesario identificar las barreras de inversión social que tienen los entes territoriales y establecer consenso sobre los mecanismos para su eliminación, acordando la protección de la inversión social, particularmente aquella destinada a la infancia y la adolescencia, frente a escenarios de restricción fiscal.

De igual manera es indispensable revisar las estructuras y arquitecturas de los municipios pequeños ya que su capacidad de respuesta ante la avalancha de requerimientos del nivel central es casi nula. Por esta razón se hace necesario adelantar estrategias fortalecimiento de la capacidad de gestión de técnica y operativa de las para contribuir a la cualificación y oportuna

respuesta por parte de los agentes territoriales del desarrollo, en función del fortalecimiento de la autonomía local, empoderamiento de la administración local en el marco de la eficacia, eficiencia, solidaridad, corresponsabilidad y la apropiación de problemas y soluciones territoriales.

Esto porque la perspectiva territorial sugiere que las posibilidades de éxito en el largo plazo de la gestión de la política social aumentan cuando esta incorpora en su desarrollo las especificidades del contexto local y regional en el impulso de estrategias de desarrollo endógeno basadas en la identificación, reconocimiento y apalancamiento de las potencialidades de los territorios y poblaciones locales. Además, se debe procurar un accionar interinstitucional articulado para la ejecución de proyectos para fortalecer la coordinación de acciones y de gestión intersectorial, con el fin de apoyar el desarrollo de las comunidades y el acceso de las mismas al goce efectivo de sus derechos.

Tabla 8. Pregunta 6: A partir de sus análisis y experiencia en el campo trabajo o área de desempeño ¿cuáles serían las recomendaciones que haría usted para mejorar el sistema de corresponsabilidad Nación-Territorio en el cumplimiento de protección integral a la niñez?

Experto	Experto
Jaime Vizcaíno	Para que esto opere, se podría generar desde la nación un fondo de recursos de distribución territorial pero con administración nacional, que obligue a la nación a planear acciones en conjunto con los municipios, y le permita a los municipios acceder a recursos financieros, técnicos y humanos de la nación para el desarrollo de sus acciones. En este esquema los departamentos podrían entrar tanto aportando recursos propios, como recibiendo una parte de transferencias desde la nación que estén condicionadas al trabajo con los municipios.
Neil Jácome	Mejoramiento del modelo de planeación con enfoque intersectorial que garantice un ejercicio permanente y sostenible de la planeación desde los territorios. Una gran apuesta desde el estado para ampliar las posibilidades en el gasto público social en favor de la infancia y adolescencia. En otras palabras

	definir fuentes de financiación hacia los territorios para posibilitar las condiciones para la atención integral, sólo basta revisar los indicadores de infancia y adolescencia para verificar como, en algunos de ellos a pesar de las inversiones en lo social, ha empeorado su condición en los últimos años.
Janneth Ávila	Avanzar en el proceso de descentralización de los diferentes sectores, especialmente Educación e Inclusión social; (ii) Precisar las competencias de los niveles territoriales, en materia de infancia y adolescencia; e identificar maneras de hacer efectivos los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. (iii) Implementar en los territorios, ejercicios de planeación intermedia, que faciliten las apuestas de carácter integral: planeación intersectorial. (iv) Ampliar el nivel de información acerca de las particularidades territoriales, a fin de hacer más pertinentes las prioridades del nivel nacional. (v) Fortalecer las capacidades de los equipos locales. (vi) Hacer efectivo el rol de asistencia técnica de los departamentos
Germán Fonseca	Fortalecer la asistencia técnica a los territorios para mejorar sus capacidades técnicas y administrativas. (ii) Flexibilizar la asignación de recursos por cuanto muchas veces los proyectos se aprueban o desaprueban desde el nivel nacional con criterios solamente de eficiencia, desconociendo particularidades de los territorios. (iii) Formular políticas y dar responsabilidades a los territorios pero con la transferencia correspondiente de recursos que le permita a los territorios lograr los objetivos de las mismas (más responsabilidades con recursos acordes para asumirlas).
Harold Bedoya	Que hagan el mismo ejercicio que amarró a los gobiernos locales con lo ordenado de ley de víctimas. Que marca que año tras año, el recurso no puede disminuir sino que tiene que aumentar. Eso marcaría una pauta como mínimo para que los techos presupuestales se respeten. El nivel nacional a través de la creación de Conpes financiero englobe líneas prioritarias frente a la garantía de los derechos. Priorización en temas de inversión social de no uso en infraestructura social. Que obligue al gobernante a que desde su autonomía haga un ejercicio de descentralización presupuestal bajo un cumplimiento de metas mínimas de garantía de derechos. Eso es posible en municipios pequeños si hay marcadas líneas exigibles para la totalidad de municipios. Proyectos de gran impacto que convoque a los tres niveles, unan esfuerzos. Es una acción redistributiva. Es una cadena de intencionalidades para el mejoramiento de condiciones de vida y reconstrucción de tejido social. Si la nación entiende que la descentralización es un ejercicio de coordinaciones frente a las prioridades sin afectar la autonomía puede hacerse un ejercicio de cambios sociales integrales desde la planeación.

José Vicente Chacón	El acompañamiento se ha tenido para la planeación, normativa e institucional nacional pero la parte financiera es crucial. Dan gracias al SGP (se amortiguan las acciones) pero ahora con el recorte que se va a dar se va a poner más difícil el tema. El municipio tiene la voluntad pero no hay suficientes recursos. Siempre se deja en presupuesto pero no es suficiente.
Martha Lucy Gaviria	La Nación a través de las Dependencias y Entidades descentralizadas competentes para la atención de la Infancia, como lo son los Ministerios de Salud, Educación, Cultura, etc. y el ICBF, debe realizar ejercicios juiciosos de identificación de las capacidades desarrolladas en los territorios, a fin de irle dando autonomía en el manejo de los recursos de transferencia de la nación aplicando sus propios criterios de priorización acordes con las necesidades identificadas en cada localidad.
Ezequiel Barragán	Hay un problema de percepción y compromiso político donde Los mandatarios deben tener una clara disposición para el cumplimiento de la normatividad y compromiso frente a la prevalencia de los derechos de la infancia y la adolescencia. Esto implica asignación de recurso humano y financiero. Además que la política tenga una prevalencia en la gestión pública afinando herramientas especiales para que se adquieran los compromisos de manera efectiva con la estructura de programas, en la asignación y control de los recursos, en el cumplimiento de metas específicas, en la cualificación de las instancias de articulación y coordinación. Es mejorar el diálogo nación-territorio para lograr una eficiencia específica en cumplimiento de las normas. La necesidad de los territorios débiles debe haber una concurrencia de entidades y organismos internacionales, la familia en su papel protagónico y no antagonico en el relacionamiento con los niños, niñas y adolescentes. Este es un trabajo en el que todas las entidades del Estado deben concurrir y que realmente se apropie en la gestión y en la cultura del buen gobierno la prioridad de los niños y las niñas en la gestión pública.
Roberto Arrieta	El Estado debe hacer lectura del contexto de los territorios para generar corresponsabilidad. Generar autonomía administrativa y presupuestal. Priorizar para los territorios los temas de protección integral a la niñez con asignaciones específicas que sean del manejo territorial y no nacional tanto en la estructura de los programas como en su financiación.

Conclusión: Parto de relevar la afirmación de uno de los entrevistados en cuanto a que “Si la nación entiende que la descentralización es un ejercicio de coordinaciones frente a las

prioridades sin afectar la autonomía puede hacerse un ejercicio de cambios sociales integrales desde la planeación”, y esto sugiere desde lo técnico-político identificar las capacidades de los territorios para mejorar el diálogo nación-territorio con una intención de eficiencia en la gestión y cumplimiento de las normas, efectividad en el goce efectivo de derechos de esta población y una declaratoria de la cultura del buen gobierno frete a la prioridad de los niños y las niñas en la gestión pública. De igual forma se recomienda Implementar en los territorios, ejercicios de planeación intermedia, que faciliten las apuestas de carácter integral y de planeación intersectorial.

Si a lo anterior se suma ampliar las posibilidades en el gasto público social en favor de la infancia y adolescencia, mediante la definición de fuentes de financiación hacia los territorios con asignaciones específicas, permanentes y estables que obligue a la nación a planear acciones en conjunto con los municipios, y le permita a los municipios acceder a recursos financieros, técnicos y humanos de la nación para el desarrollo de sus acciones frente a la protección integral a la niñez.

Finalmente, es importante señalar que las entidades territoriales a las cuales pertenecen los expertos, también son consideradas para la revisión particular de sus inclusiones en planes de desarrollo en este periodo actual de gobierno sobre decisiones de política en relación con la infancia y la adolescencia.

Análisis de la evaluación de planes de desarrollo territoriales 2008-2011 y 2012-2015.

Teniendo en cuenta que la Ley 1098 de 2006 indicó la exigibilidad de la inclusión de los temas de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo, se toman estos dos periodos de

gobierno para el análisis comparativo que a continuación se presenta a partir de las evaluaciones realizadas desde la Estrategia Hechos y Derechos “Municipios y Departamentos por la infancia, la adolescencia y la juventud”.¹⁴

Es importante señalar que esta Estrategia se configura dentro del marco de derechos como el fundamento para una planeación que atienda de manera integral a garantizar las condiciones para el desarrollo integral de la población, dentro de un entorno territorial específico. Incluye un proceso de acompañamiento y seguimiento a la inclusión de los temas de infancia, adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo departamental y municipal, con una visión integral, en cuanto se insta a la armonización entre el diagnóstico de la situación territorial, el diseño de planes y programas con sus respectivos responsables y la correspondiente asignación presupuestal.

En cumplimiento de lo anterior se estableció la necesidad de realizar un análisis de los planes de desarrollo de departamentos y municipios 2008 – 2011 y 2012-2015, para establecer el grado de inclusión de los temas de infancia, adolescencia y juventud, con los siguientes objetivos específicos.

1. Describir la inclusión de los temas de infancia, adolescencia y juventud en los planes de desarrollo de los departamentos y municipios de Colombia.
2. Establecer en qué medida en los planes de desarrollo de los departamentos y los municipios, se incluyen diagnósticos que den cuenta de la situación de la infancia, la adolescencia y la juventud.

¹⁴ La Estrategia es una alianza entre PGN, ICBF, UNICEF, FND y Colombia Joven

3. Establecer en qué medida se incluyen programas concernientes a la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo de departamentos y municipios de Colombia.
4. Precisar si en los planes de desarrollo de los departamentos y municipios de Colombia están incluidas las partidas presupuestales para los temas referentes a la infancia, adolescencia y juventud.

En cada plan de desarrollo se evaluó la inclusión del conjunto de temáticas relativas a la garantía de los derechos de la población infantil, adolescente y juvenil identificando la presencia de temas claves en los tres componentes básicos del plan: diagnóstico, programas y presupuesto, según lo ilustra la tabla de calificaciones:

Tabla 9. Calificaciones

Diagnóstico		Programas		Presupuesto	
0	No se menciona	0	No se menciona	0	No se menciona
3	Se menciona, pero sin sustento en datos o hay datos sin análisis	3	Se menciona, pero no está en el diagnóstico	3	Se menciona, pero sin identificar la fuente de financiación
5	Hay análisis sustentado con datos	5	Se menciona y está en el diagnóstico	5	Se menciona identificando la fuente de financiación

Fuente: Metodología aprobada para la consultoría de Orlando Scoppetta en los dos periodos evaluados (2008, p. 8-11)

La evaluación de planes tuvo dos elementos de análisis uno frente a la inclusión de las prioridades por momentos del ciclo vital: primera infancia, infancia, adolescencia y juventud con el fin de poder evidenciar claramente hacia qué poblaciones se dirigía el mayor esfuerzo, con ello se daba respuesta en parte a la exigencia del enfoque poblacional en la planeación del desarrollo.

Una segunda línea de evaluación fue la de categorías de derechos: existencia referida a los derechos de salud y nutrición; desarrollo relacionado con los derechos de educación, recreación y cultura; ciudadanía que da cuenta de los derechos de identidad y participación; y protección, relacionado con todas las vulneraciones a los derechos y al sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

Resultados Generales de los planes de desarrollo departamentales y municipales.

En términos generales la inclusión ha venido aumentando tanto en número como en coherencia entre los tres elementos analizados como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 10: Comparación del grado de inclusión de los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo territoriales Periodo 2004-2015

Comparación del grado de inclusión de los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo territoriales 2004-2015													
Período	Municipios			Departamentos			Total						No. de planes analizados
Escala	Diagnóstico	Programas	Presupuesto	Diagnóstico	Programas	Presupuesto	Diagnóstico		Programas		Presupuesto		
	0 - 30	31- 60	61- 100	0 - 30	31- 60	61- 100	0 - 30		31- 60		61- 100		
2004- 2008	964			32			996	100%					996
2008 - 2012	706	327	15	5	25	2	711	66%	352	33%	17	1%	1080
2012 - 2015	62	495	513	0	16	13	62	6%	511	48%	526	46%	1099
En síntesis el 92,9 % de los municipios, es decir 999, y el 100% de los 32 departamentos y la ciudad capital, mejoraron respecto de su calificación en el período anterior.													

Fuente: UNICEF en presentación PPT 2014

En síntesis el 92,9 % de los municipios, es decir 999, y el 100% de los 32 departamentos y la ciudad capital, mejoraron respecto de su calificación en el período anterior. Es importante aclarar que se incluyó el periodo 2004-2007 (primera evaluación) solo para evidenciar los

porcentajes de la inclusión antes y después de la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Las inclusiones en la totalidad de los departamentos, ciudades capitales y municipios, señalan que las administraciones han venido aplicando esta metodología de lineamientos para la inclusión del tema de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo y han tenido avances en el proceso de implementación de sus políticas, sin embargo, tanto en la evaluación a los planes de desarrollo territoriales, como en el seguimiento a las metas, se han podido visualizar algunas inconvenientes como:

1. Deficiencias en los diagnósticos, fundamentalmente relacionadas con la no utilización fuentes de información disponibles para su construcción.
2. Falta de armonía entre programas, presupuestos y de identificación de fuentes de financiamiento.
3. Insuficiente articulación entre los programas definidos para la infancia y la adolescencia, otras políticas poblacionales y los objetivos y propósitos generales del plan de desarrollo.
4. El tema de infancia y adolescencia dentro de los planes de desarrollo no logró discriminar con claridad el nivel programático.
5. Debilidades en el diseño de indicadores de producto, seguimiento y resultado que permitan verificar la correcta implementación y ejecución de la política pública en infancia y adolescencia en coherencia con los propósitos del plan de desarrollo.
6. Insuficiencia en los métodos y herramientas que faciliten el proceso de incorporación en el marco de la planeación territorial.

Para efectos de este trabajo se toma el segundo énfasis en tanto las categorías de derechos se relacionan con servicios y por lo tanto con las competencias de los mandatarios territoriales

frente a la prestación de los mismos y de respuesta a la garantía del derecho. En el cuadro que a continuación se presenta se desarrolla el análisis comparado de los resultados de los dos últimos períodos de gobierno.

**Resultados de los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales de la
Muestra.**

*Tabla 11: Población de por ciclos de vida - Departamentos y Municipios de la Muestra -
Proyección DANE 2014*

Código	DEPARTAMENTO	TOTAL	HOMBRE	MUJER	TOTAL POBLACION	PESO PORCENTUAL
05	Antioquia	1905798	974560	931238		
	PRIMERA INFANCIA	632109	323489	308620	6378132	33%
	INFANCIA	624447	319714	304733		
	ADOLESCENCIA	649242	331357	317885		
11	Bogotá, D.C.	2192137	1120787	1071350		
	PRIMERA INFANCIA	721370	369720	351650	7776845	35%
	INFANCIA	717903	367850	350053		
	ADOLESCENCIA	752864	383217	369647		
52	Nariño	594530	302973	291557		
	PRIMERA INFANCIA	196373	100345	96028	1722945	29%
	INFANCIA	197908	100601	97307		
	ADOLESCENCIA	200249	102027	98222		
63	Quindío	166005	84885	81120		
	PRIMERA INFANCIA	55061	28208	26853	558969	33%
	INFANCIA	54450	27826	26624		
	ADOLESCENCIA	56494	28851	27643		
95	Guaviare	48070	24401	23669		
	PRIMERA INFANCIA	17131	8752	8379	107934	22%
	INFANCIA	16106	8159	7947		
	ADOLESCENCIA	14833	7490	7343		
54498	Ocaña	33048	16950	16098		
	PRIMERA INFANCIA	10529	5353	5176	97479	29%
	INFANCIA	11411	5829	5582		
	ADOLESCENCIA	11108	5768	5340		
63470	Montenegro	12899	6689	6210		
	PRIMERA INFANCIA	4296	2204	2092	41152	32%
	INFANCIA	4215	2179	2036		
	ADOLESCENCIA	4388	2306	2082		
70001	Sincelejo	89636	45570	44066	271375	30%

	PRIMERA INFANCIA	28403	14512	13891		
	INFANCIA	29853	15201	14652		
	ADOLESCENCIA	31380	15857	15523		
76520	Palmira	78978	40485	38493		
	PRIMERA INFANCIA	25251	12913	12338	302727	38%
	INFANCIA	25483	13057	12426		
	ADOLESCENCIA	28244	14515	13729		

Fuente: DANE 2014

Desde la misma lógica de la presentación de resultados generales se realizó la revisión de las nueve entidades territoriales seleccionadas, las cuales reitero que para su selección se tuvieron en cuenta fundamentalmente cuatro elementos:

1. Contar con las tres entidades territoriales: Departamento, Distrito y municipios.
2. Fueran de diferente categoría tanto municipal como departamental, con base en lo establecido en las normas de planeación.
3. Territorios que fueran coincidentes con los expertos que se deseaban entrevistar.
4. Territorios con acciones intencionales de política, financieras y de arquitectura dirigidas a la infancia y adolescencia.

Antes de presentar los resultados se presentan algunos elementos relevantes para cada territorio tanto en términos poblacionales, como de apuestas de política frente a infancia y adolescencia:

Los anteriores datos señalan que la población considerada en tres ciclos de vida corresponde aproximadamente al 30 a 35 % de la población total de la población en el territorio lo cual indica que si dentro de las funciones del mandatario está el mejorar las condiciones de vida de la población y en el caso de la infancia y la adolescencia garantizar sus derechos, las decisiones de prioridades estratégicas y financieras deben ser evidentes; y adicionalmente porque

si se orienta el enfoque poblacional desde la perspectiva de curso de vida esto señala tener en cuenta las transiciones y los efectos en el desarrollo territorial para el caso de juventud, otro grupo poblacional que está en la mayoría de los territorios con uno de los mayores pesos poblacionales. Por esto al seleccionar los territorios de la muestra el conocimiento de decisiones de política importantes, señalan una buena ruta de sostenibilidad de acciones para la protección integral de los menores de 18 años.

Tabla 12: Decisiones Políticas frente a Infancia y Adolescencia

Departamentos y Distrito de la Muestra	
Antioquia	<p>Antioquia ha venido fortaleciendo el tema de infancia y adolescencia a través de la creación de una Gerencia de Infancia y Adolescencia. De igual forma desde hace más de 10 años ha impulsado programas de nutrición y seguridad alimentaria a través del programa MANA. Actualmente el programa de Buen Comienzo para la primera infancia, con cubrimiento departamental ha sido tomado como un claro ejemplo de coordinación y concurrencia de un programa que surgió antes de la estrategia Cero a Siempre.</p> <p>Y definitivamente la apuesta de política de Antioquia la más Educada, de réplica en muchos lugares de Colombia y retomado por el actual Plan Nacional de Desarrollo, hacen de este territorio una experiencia replicable de país, sobre apuestas serias y sostenibles de política.</p>
Bogotá, D.C.	<p>Fue el primer territorio en Colombia en contar con una política diferencial de infancia y adolescencia. Las últimas administraciones han hecho apuestas de universalidad y gratuidad en programas direccionados hacia la infancia y la adolescencia.</p> <p>Actualmente, cuenta con un capítulo de coordinación de los temas para esta población en la Asociación de Ciudades Capitales, dándole un tono diferencial territorial urbano a acciones de política para los menores de 18 años y que convocan la intersectorialidad en pleno.</p>
Nariño	<p>Es de los mejores ejemplos de la Planeación Territorial Regional. Fue de los primeros departamentos en impulsar al Sistema Nacional de</p>

	<p>Bienestar Familiar y el posicionamiento de una asistencia técnica a los territorios para la gestión de la política de infancia y adolescencia. En las dos últimas administraciones se ha trabajado en los Consejos Departamentales de Política Social, máxima instancia de decisión para los asuntos de niñez y familia formulando y tramitando políticas departamentales como la de soberanía alimentaria, la de infancia y adolescencia y la política de juventud.</p>
Quindío	<p>Es la primera gobernación que ha creado una Secretaría de Familia, que desde su justificación administrativa ha señalado que la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia solo se hace posible si se protege integralmente a la familia. Tiene la capacidad de convocatoria para todos los municipios del departamento y concurre con acciones de política y recursos financieros que hacen que el compromiso frente a la infancia y la adolescencia sea permanente.</p>
Guaviare	<p>Es un departamento con serios problemas de gobernabilidad, pero ha mantenido una Secretaría de Planeación con claridades políticas y técnicas para orientar no solo a la gobernación sino a los cuatro municipios en los desarrollos de política de infancia y adolescencia.</p>
Municipios de la Muestra	
Ocaña	<p>Fue seleccionado en el periodo anterior como uno de los mejores municipios en los resultados de inversión e infraestructura para la infancia y la adolescencia.</p> <p>Es cabecera de provincia de Norte de Santander y de la Región de Catatumbo, que presenta serios problemas en el diagnóstico para esta población por características de conflicto armado, frontera y contrabando en los cuales se ven afectados seriamente la adolescencia.</p>
Montenegro	<p>De este municipio llama la atención la articulación de todo el equipo de gobierno y sus secretarías para las decisiones de planeación, ejecución y seguimiento de las políticas de infancia y adolescencia. Ha impulsado programas de prevención y formación permanente de niños, niñas y adolescentes ante la problemática que sugiere un municipio con vocación turística y que ha conllevado problemas como el trabajo infantil, la explotación sexual comercial, el consumo de sustancias psicoactivas y de “niños huérfanos de padres vivos” fenómeno de familias disfuncionales por la salida de los padres hacia Estados Unidos y España.</p> <p>Su política pública de infancia y adolescencia fue asesorada por PNUD.</p>

Palmira	<p>En los últimos años se ha observado mandatarios con visión y gran voluntad política, quienes además han valorado y reconocido la importancia de la acción interinstitucional en la gestión de las políticas. Cuenta con una gerencia de infancia y adolescencia que estrategia de articulación sectorial orientada a la atención de las poblaciones más vulnerables, catalogadas en Emergencia Social, mediante el Decreto 02 de Enero de 2012.</p> <p>La OIT, el UNICEF y otras Agencias Internacionales también han brindaron apoyo económico y asistencia técnica durante este mismo periodo y posteriores, para llevar adelante significativos Proyectos para la Prevención y Atención de la Niñez Trabajadora, la Trata de Personas, entre otros flagelos que afectaban a la infancia.</p> <p>Este municipio fue de los primeros en considerar en los Consejos de Política Social una agenda de política y unos planes de acción frente a los temas de infancia y adolescencia que fueron replicados en el departamento del Valle y en la mayoría de sus municipios.</p>
Sincelejo	<p>La experiencia de este municipio en la gestión de la política de primera infancia le ha valido el reconocimiento de orden nacional ya que su visión, gestión y seguimiento han contado con una decisión del mandatario y su equipo, que ha mostrado resultados en el mejoramiento de indicadores sensibles para este ciclo de población.</p> <p>Adicionalmente, cuenta con una de las mejores gerencias de planeación que ha logrado armonizar la planeación sectorial alrededor de poblaciones específicas como el de infancia y adolescencia.</p>

Fuente: elaboración propia

Los elementos más relevantes de las apuestas diagnósticas, programáticas y presupuestales que hicieron los mandatarios territoriales en los dos periodos analizados, por las cuatro categorías de derechos, se presentan a continuación.

Tabla 13. Niveles de inclusión en los planes de desarrollo de las unidades territoriales seleccionadas por categorías de desarrollo periodos 2008-2011 y 2012-2015

COMPARATIVO PLANES DE DESARROLLO 2008-2011 y 2012-2015									
TERRITORIO		2008-2011				2012-2015			
		Diagnóstico	Estrategia	Presupuesto	Total	Diagnostico	Estrategia	Presupuesto	Total
Antioquia	Existencia	37,5	75	100	70,8	95	75	75	81,7
	Desarrollo	43,3	56,7	75	58,3	66,7	61,3	64	64
	Participación	80	100	100	93,3	100	0	30	43,3
	Protección	60	80	85,7	75,2	77,8	55,6	55,6	63
Nariño	Existencia	57,5	70	75	67,5	75	75	75	75
	Desarrollo	28,3	50	50	42,8	80	80	80	80
	Participación	30	60	100	63,3	30	80	100	70
	Protección	48,6	57,1	57,1	54,3	77,8	77,8	77,8	77,8
Quindío	Existencia	42,5	70	45	52,5	87,5	95	100	94,2
	Desarrollo	23,3	38,3	25	28,9	80	80	80	80
	Participación	50	80	60	63,3	100	100	100	100
	Protección	23,3	38,3	25	28,9	100	88,9	88,9	92,6
Guaviare	Existencia	0	30	50	26,7	50	72,5	87,5	70
	Desarrollo	0	25	41,7	22,2	53,3	69,3	80	67,6
	Participación	0	0	0	0	0	30	50	26,7
	Protección	0	17,1	28,6	15,2	44,4	57,8	66,7	56,3
Bogotá	Existencia	37,5	77,5	30	48,3	100	100	87,5	95,8
	Desarrollo	20	53,3	25	32,8	88	84	53,3	75,1
	Participación	0	60	0	20	100	100	100	100
	Protección	25,7	68,6	42,9	45,7	100	100	88,9	96,3
Palmira	Existencia	50	45	50	48,3	0	30	50	26,7
	Desarrollo	49,4	42,4	47,1	46,3	0	44	73,3	39,1
	Participación	80	50	50	60	0	30	50	26,7
	Protección	71,1	33,3	33,3	45,9	0	26,7	44,4	23,7
Montenegro	Existencia	45	7,5	0	17,5	37,5	7,5	37,5	27,5
	Desarrollo	37,6	37,6	0	25,1	54,7	50,7	80	61,8
	Participación	60	0	0	20	80	50	100	76,7
	Protección	66,7	0	0	22,2	64,4	51,1	77,8	64,4
Sincelejo	Existencia	60	90	25	58,3	62,5	45	57,5	55
	Desarrollo	36,7	56,7	25	39,4	74,7	57,3	64	65,3
	Participación	0	0	0	0	50	80	100	76,7
	Protección	17,1	31,4	57,1	35,2	51,1	75,6	80	68,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de las evaluaciones realizadas por la Estrategia Hechos y Derechos, para los dos periodos comparados

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de Evaluación de Planes de Desarrollo, desarrollados por Orlando Scopetta.

Gráfica 2. Niveles de inclusión en los planes de desarrollo

Frente a las categorías de derechos hay unas variaciones significativas en los acumulados de ambos periodos, pero para efectos de este trabajo la autora presenta particularmente los asuntos que para cada entidad territorial fueron los prioritarios, y adicionalmente los que tuvieron una coherencia general frente a diagnósticos, programas y presupuestos. Y adicionalmente, se harán algunos llamados propios a la luz de temas que no fueron incluidos a pesar de ser importantes en focalizaciones territoriales de temas en otras políticas o estudios del país.

Como resultado de estas inclusiones la Estrategia Hechos y Derechos solicitó un Ranking en los dos períodos que permitiera evidenciar el puesto ocupado por las entidades territoriales del país. La gráfica que a continuación se presenta muestra en general que ocho de las nueve

entidades lograron un mayor nivel de inclusión en el último período destacándose significativamente Bogotá, D.C., Guaviare y Quindío.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de Evaluación de Planes de Desarrollo, desarrollados por Orlando Scopetta.

Gráfica 3. Niveles de inclusión en los planes de desarrollo.

Con respecto a Palmira, llama la atención que fue un plan que disminuyó su inclusión en el segundo periodo siendo una de las entidades territoriales que en IV Concurso Mejor Plan de Desarrollo Departamental y Municipal, propiciado por el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia de Cooperación Alemana, Fonade, y G & Z, lo escogieron como uno de los mejores planes de los municipios de las categorías especial, 1 y 2 del país. Igual situación muestra Antioquia, que siendo el mejor plan departamental 2008-2011 en la evaluación Hechos y

Derechos, en la segunda evaluación queda en el puesto 17, pero en el del IV concurso queda como el mejor Plan de Desarrollo del País.

Tabla 14. Análisis de Prioridades de Inclusión de los Planes de Desarrollo 2012-2015

Entidad Territorial	Prioridades de Inclusión		Observaciones frente a las inclusiones
	Categoría de Derechos	Temáticas	
Antioquia	Existencia	Mortalidad materna e infantil, acceso a servicios de salud, desnutrición saneamiento básico y agua potable	No incluye temas de participación ni de identidad.
	Desarrollo	Deserción escolar, calidad en educación y acceso/cobertura, prevención de embarazo adolescente	No hace evidente temas de desplazamiento ni discapacidad, siendo temas de gran relevancia para el departamento
	Ciudadanía		
	Protección	Violencia intrafamiliar, afectación del conflicto armado, trabajo infantil, conflicto con la ley	
Nariño	Existencia	Mortalidad materna e infantil, atención prenatal y desnutrición, acceso a servicios de salud sexual	Ingresa temas como desplazamiento y discapacidad
	Desarrollo	Deserción escolar, calidad en educación y acceso/cobertura, prevención de embarazo adolescente, recreación,	
	Ciudadanía	Participación de niños, niñas y adolescentes	

	Protección	Violencia intrafamiliar, trabajo infantil, afectación del conflicto armado, trabajo infantil, conflicto con la ley, violencia y explotación sexual, desastres y emergencias.	
Quindío	Existencia	Mortalidad materna e infantil, atención prenatal y desnutrición, acceso a servicios de salud sexual	Ingresa temas como desplazamiento y discapacidad y consumo de sustancias psicoactivas.
	Desarrollo	Deserción escolar, calidad en educación y acceso/cobertura, prevención de embarazo adolescente, recreación,	
	Ciudadanía	Participación de niños, niñas y adolescentes, registro civil	
	Protección	Violencia intrafamiliar, trabajo infantil, afectación del conflicto armado, conflicto con la ley, violencia y explotación sexual, desastres y emergencias.	
Guaviare	Existencia	Mortalidad materna e infantil, atención prenatal y desnutrición, acceso a servicios de salud sexual	Siendo un departamento con grandes afectaciones sociales no incluyó temas valorados como acceso a educación en condiciones de vulnerabilidad, violencia y explotación sexual. Incluye saneamiento básico.
	Desarrollo	Deserción escolar, calidad en educación y acceso/cobertura, prevención de embarazo adolescente, recreación,	
	Ciudadanía	Participación de niños, niñas y adolescentes, registro civil	

	Protección	Violencia intrafamiliar, trabajo infantil, afectación del conflicto armado, conflicto con la ley, desastres y emergencias.	
Bogotá	Existencia	Mortalidad materna e infantil, atención prenatal y desnutrición, acceso a servicios de salud sexual	Llama la atención que a en ninguno de los temas de educación asigna fuentes presupuestales, pero si agrega el tema de gratuidad en la educación.
	Desarrollo	Deserción escolar, calidad en educación y acceso/cobertura, prevención de embarazo adolescente, recreación,	De igual forma es una de las entidades territoriales que responde programática y presupuestalmente a todos los temas de protección.
	Ciudadanía	Participación de niños, niñas y adolescentes, registro civil	
	Protección	Violencia intrafamiliar, trabajo infantil, afectación del conflicto armado, conflicto con la ley, desastres y emergencias.	
Palmira	Existencia	Desnutrición y acceso a servicios	Como puntos sensibles de este plan se encuentra que fue una entidad territorial con planteamiento estratégico no coherente: puntuó en cero el tema de diagnósticos, los programas fueron muy pobres, pero si asignó fuentes presupuestales.
	Desarrollo	Deserción escolar, calidad en educación y acceso/cobertura	No incluye temas de mortalidad materna ni infantil.
	Ciudadanía	Participación de niños, niñas y adolescentes	

	Protección	Trabajo infantil, conflicto con la ley y explotación sexual	
Montenegro	Existencia	Mortalidad materna e infantil, acceso a servicios de salud sexual, saneamiento básico	Llama la atención que no incluye problemáticas relacionadas con consumo de sustancias psicoactivas y violencia y explotación sexual, conflicto con la ley porque son temas identificados en focalización territorial de otros programas.
	Desarrollo	Iniciativas de educación preescolar, calidad en educación y acceso/cobertura, prevención de embarazo adolescente, recreación.	
	Ciudadanía	Participación de niños, niñas y adolescentes, registro civil	
	Protección	Violencia intrafamiliar, afectación del conflicto armado, niños de la calle, discapacidad, desplazamiento, desastres y emergencias.	
Ocaña	Existencia	Mortalidad materna e infantil, vacunación y desnutrición	En educación no plantea elementos de calidad.
	Desarrollo	Acceso/cobertura en educación	Siendo un municipio focalizado por el tema de embarazo en adolescentes no parece programas ni presupuesto.
	Ciudadanía		De igual forma excluye temas muy sensible como explotación sexual y afectación del conflicto armado (región Catatumbo)
	Protección	Violencia intrafamiliar, conflicto con la ley y violencia sexual.	

Sincelejo	Existencia	Mortalidad materna e infantil, atención prenatal y desnutrición, vacunación y acceso a servicios de salud sexual.	No ingresa temas como afectación del conflicto armado, violencia y explotación sexual identificados por ser una zona de gran afectación por presencia de grupos al margen de la ley.
	Desarrollo	Deserción escolar, calidad en educación y acceso/cobertura, prevención de embarazo adolescente, recreación,	
	Ciudadanía	Participación de niños, niñas y adolescentes, registro civil	
	Protección	Violencia intrafamiliar, trabajo infantil, desastres y emergencias, discapacidad y desplazamiento	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de las evaluaciones realizadas por Orlando Scoppetta Planes Desarrollo 2012-2015

Análisis conclusivo de las miradas y decisiones desde los territorios.

Los expertos consultados y la lectura de los resultados de los planes territoriales durante los dos últimos periodos de gobierno, permiten obtener algunas tendencias y conclusiones acerca de la gestión de los territorios frente a las exigibilidades de las leyes y normativas a nivel general y de los asuntos de infancia y adolescencia a nivel específico:

Los resultados generales de los planes de desarrollo muestran una mejoría notoria cuando se comparan con la evaluación del año 2008. La calificación general de los planes para ambas evaluaciones se aprecia el fortalecimiento del plan en todas las gobernaciones y municipios de la muestra.

Integrando tanto la valoración general como la de la muestra, señalo como elementos centrales de este proceso, los siguientes aspectos:

1. Se mantuvo el núcleo metodológico en las dos evaluaciones, revisando la inclusión y su calidad y permitiendo la comparabilidad de los dos periodos.
2. El involucrar cerca de 50 variables, puede generar restricciones del modelo al considerar al detalle asuntos que en ocasiones no son expresiones textuales en los planes de desarrollo, sino que sugerirían inferencias que lo harían subjetivo.
3. La escala diseñada permite ver la coherencia horizontal en la formulación de los planes.
4. Se resalta el que se haya hecho una valoración universal de planes y no muestral, lo que permitió a cada territorio contar con su documento de resultados.
5. No obstante esto podría señalar un problema estructural de la evaluación, ya que cada plan es una historia, que no puede ser leído solo de una sumatoria de variables.
6. Los resultados siempre se confrontan con tres preguntas: lo qué se pensó, lo que se escribió y lo qué se leyó y valoró. Esto de por sí ya semana brechas, aunque la valoración contó con unas mismas reglas en su interpretación.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, si podría concluir que en el país se ha producido un mejoramiento considerable en la inclusión de los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia en los planes de desarrollo tanto en cantidad como en calidad. El mejoramiento en los diagnósticos y en la inclusión de asuntos relativos que fueron puntos débiles de los planes de la vigencia anterior, hicieron que la inclusión total aumentara considerablemente.

Ahora bien estos resultados complementados con las opiniones y experiencia de expertos nacionales y territoriales permiten a la autora de este trabajo señalar algunas conclusiones que

servirán como elementos argumentativos para la propuesta de modelos de gestión territorial de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Propuesta de gestión y administración territorial local de los derechos de la infancia y la adolescencia

Como punto de partida, es necesario resaltar que tanto la ejecución de una política pública, como su seguimiento, evaluación, ajuste y reformulación, requiere de una importante gestión que permita: contar con información relevante para la toma de decisiones; construir, contraponer o consensuar argumentos que den sentido a las acciones propuestas y establezcan el horizonte hacia el cual se dirija como fin último el concurso de acciones públicas; e institucionalizar las prácticas en marcos de referencia estables y que faciliten la coordinación de diversos agentes.

Lo anterior, cobra una alta relevancia al comprender que la política pública puesta en marcha mediante una sistema administrativo como lo es el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), es una política centrada en el grupo poblacional de la niñez y la adolescencia, que involucra de manera diferenciada una amplia diversidad de agentes gubernamentales y no gubernamentales, sectores, ámbitos con responsabilidades, recursos y tipos acciones distintas a realizar, y que por esta misma complejidad, requiere el desarrollo y la institucionalización de instancias, relaciones y mecanismos que faciliten la coordinación intersectorial y entre diversos tipos de actores.

A partir de este marco, es preciso señalar que la construcción conjunta y la potenciación de recursos son actividades fundamentales para lograr una gestión que contemple y aborde una diversidad de posturas, desarrollo y perspectivas de diferentes actores.

Los conocimientos, creencias, valores y prácticas que han demostrado ser efectivas para la interacción interna y externa están localizados en la memoria colectiva histórica de las personas que hacen parte de las diferentes territorialidades donde se desarrolla este modelo de gestión. Este saber hacer se socializa generalmente de manera informal y se aprende en los diálogos cotidianos diariamente entre ellos. En un modelo sistémico, integral y holístico de planeación territorial de Derechos de Infancia y Adolescencia como gerencia, siempre será pertinente que esta elaboración informal de los procesos de aprendizaje se estructure de manera sistémica para garantizar una gerencia de igual orden.

Teniendo en cuenta los elementos conceptuales, las opiniones y recomendaciones de los expertos, y la experiencia adquirida por la autora de este trabajo, se considera necesario no solo dejar planteamientos genéricos sino aportar desde los aprendizajes de la maestría, algunos aspectos que permitan fortalecer la operatividad de los derechos de la infancia y la adolescencia, sin afectar los ordenamientos jurídicos y las decisiones para la operación administrativa del Estado,

Para este caso, simplemente se propone desde la visión de autores que han analizado las dificultades de las organizaciones y sus agentes *eleva a un segundo nivel* los objetivos, las acciones y las coordinaciones de las mismas, con el fin de presentar resultados más efectivos y eficientes en las organizaciones. En el caso de la infancia y la adolescencia los planteamientos jurídicos y conceptuales son contundentes, pero que en el momento de operativizarlos se dificultan por las posiciones dominantes de los agentes, las competencias establecidas y la lógica de las acciones intersectoriales, que no se centran en el sujeto y los objetivos comunes, sino muchas veces en el aporte de metas similares sin claridad en el resultado e impacto de sus acciones.

Por esta razón se propone como premisa inicial y necesaria sustraerse de la lógica

administrativa general que marca el Estado para la operación de sus sistemas y la lógica del agente dominante de sector para centrarse en los sujetos del derecho y la organización que debe generarse para poder dar cumplimiento al ordenamiento jurídico y normativo.

De acuerdo a lo expuesto, se desea proponer un modelo de gestión intra e interinstitucional que implique pensar en una dinámica de organización gerencial de sistemas multiagentes y en un sistema de negociación de carácter comunicacional. Los desarrollos teóricos – conceptuales, metodológicos y operativos más cercanos a esta propuesta se encuentran en el marco de un Viable System Model (VSM) o Modelo de Sistema Viable (se citan textos cuya importancia y dimensión soportan la idea original del profesor inglés Stafford Beer y de otros autores que se destacan por hacer operativo dicho modelo, como es el caso de Espejo y sus trabajos en Chile de Cybersin)¹⁵ que orientara esta propuesta de un modelo gerencial para la gestión intra e interinstitucional de los Derechos de Infancia y Adolescencia desde un modelo de planeación territorial.

El Viable System Model (VSM) o Modelo de Sistema Viable¹⁶ “permite modelar la organización o rediseñarla si es necesario, basándose en la observación de una organización como un ser vivo. Un ser vivo es capaz de adaptarse a condiciones desfavorables, mediante distintos mecanismos, lo que propone el MSV es aplicar los mismos mecanismos a una

¹⁵ Beer, Stafford: *Diagnosing the System for Organizations*, John Wiley & Sons, Oxford, 1985; 1981, *Brain of the Firm*; Second Edition (much extended), John Wiley, London and New York. Reprinted 1986; Espejo, Raul: *Strategy, Structure and Information Management*, en *Journal of Information Systems*, Vol. 3, No. 1, pp 17-31, 1991; Espejo, Raul. and R. Harnden (eds). *The Viable System Model: Interpretations and Applications of Stafford Beer's VSM*, John Wiley & Sons Ltd, Great Britain, 1989; Sociedad Británica de Cibernética: www.cybsoc.org/contacts/people-beer.htm

¹⁶ <http://esp2usach.blogspot.com/2012/12/el-modelo-de-sistema-viable.html>

organización, flexibilizándola para que pueda lidiar con los cambios externos e internos y logre perdurar (sobrevivencia) en el tiempo. Entre sus principales ventajas se encuentra:

- Permite establecer una plataforma estratégica para dirigir el cambio.
- Rompe con el esquema rígido y jerárquico de entenderse en las organizaciones promoviendo la flexibilidad estructural.
- Realiza un aprendizaje que permite, mediante una sinapsis entre conversaciones por los futuros proyectos y los que hoy son el producto de su quehacer, mantener viable la definición establecida como organización (Adaptación)”.

Aproximarse con una propuesta de un modelo gerencial para la gestión de los Derechos de Infancia y Adolescencia, supone entonces, especificar el marco gerencial donde se desarrolla una gestión intra e inter institucional de carácter nacional y territorial con miras a comprender que el aprendizaje de gestión y administración de los derechos de infancia y adolescencia sólo se puede hacer operativa desde una lectura de sistemas autónomos complejos que se relacionan entre sí de manera cooperativa.

En igual sentido, el carácter comunicativo de la gestión intra e interinstitucional de la planeación territorial local de derechos de infancia y adolescencia significa que su finalidad, objetivo, estructura, resultados y actividades estén basados en la elaboración conjunta y el intercambio de un sistema de multiagentes capaces de nivelar saberes y construir conceptos de base consensuada. Para lograr dicha elaboración e intercambio cooperativo se deben propiciar las condiciones, los mecanismos y los dispositivos formales internos y externos que posibiliten un constante proceso de auto aprendizaje. Además de esto se debe destacar que los procesos

formales de auto aprendizaje facilitan el acceso a información útil del entorno interno y externo que permite la adaptación al entorno porque hace flexible y dinámico su patrón de organización (sentido) y su configuración (estructura).

A manera de propuesta para lograr lo ordenado por la Constitución nacional en cuanto a que la garantía de los derechos y la protección integral de la infancia y adolescencia se constituyan en una prioridad del Estado Colombiano y sus instituciones, retomo los elementos del enfoque organizacional del Modelo de Sistema Viable desde tres perspectivas:

1. El Sistema de Corresponsabilidades de Competencias Territoriales, lograría las concreciones desde la perspectiva de la coordinación en la gestión de las políticas del Estado para la consecución de los objetivos de la protección integral, con una perspectiva territorial local
2. Las Gestiones Integrales, que permiten abordar las acciones intersectoriales desde la perspectiva del desarrollo integral del sujeto del derecho y que coloca a los niños, niñas y adolescentes como el centro de las acciones y convoca a los sectores desde su competencia a realizar acciones que trasciendan a la lógica poblacional y territorial.
3. El Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el indicado por ley como el medio para la gestión de las políticas públicas y la respuesta desde los agentes y acciones para la protección integral de la infancia y la adolescencia. No obstante por ser un sistema abierto requiere de una interrelación con otros sistemas administrativos responsables de aspectos de la garantía de los derechos.

Es importante aclarar que el sistema de gestión es uno, pero como normativa y técnicamente los tres componentes se manejan con una lógica independiente, por lo cual la propuesta en el fondo busca que desde elementos argumentativos se abran posibilidades de modificación de orden político, arquitectónico y de instrumentación complementaria y de sentido, para que el tema de los derechos de la infancia y la adolescencia deje de ser un planteamiento discursivo desde el agente garante, y logre avanzar a un segundo nivel de gestión que ponga los derechos en lógica de multiagentes con acciones sinérgicas y complementarias frente al logro del gran objetivo del desarrollo y la protección integral de la infancia y la adolescencia.

En el marco de esta intención propositiva de un sistema de gestión viable, para la protección integral de la infancia y la adolescencia, a continuación la autora de este trabajo presenta una a una las propuestas de los modelos, primero enunciando lo que existe, y de manera subsiguiente se indica cuál sería la orientación.

La siguiente gráfica intenta visualizar los tres modelos, desde la lógica de sistemas viables:

Fuente: Elaboración propia

Gráfica. 4 Modelo de Gestión

Componente 1: desde las competencias para un sistema de corresponsabilidades

La Corte Constitucional en el Auto 383, ha señalado la organización territorial del Estado colombiano se estructura a partir de dos principios fundamentales: la unidad estatal, y la autonomía de las entidades territoriales. Se trata entonces de los dos pilares fundantes que forman toda la organización y el funcionamiento del Estado, y en particular, la distribución y articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Como lo he indicado en apartes anteriores y como fundamento de este trabajo la concreción de la protección integral por parte del Estado, declarado como el garante de los

derechos en cabeza de sus tres niveles de mandato, supone una propuesta desde la lógica de un Sistema de Corresponsabilidades y de coordinación intergubernamental para el cumplimiento de sus competencias, y en este caso específico la garantía de los 44 derechos previstos para la infancia y la adolescencia.

Bajo el anterior precepto dado de manera general, se puede inferir que aplicar los principios de la descentralización de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad ayudan y posibilitan el cumplimiento de la garantía de los derechos de la niñez. Sin duda, estos principios aplicados de manera sustancial permiten que esta gestión desde los entes territoriales en favor de la atención integral de la infancia y adolescencia tenga más posibilidades reales de desarrollarse en el marco de las acciones planificadas y tengan los recursos necesarios para el cumplimiento y ejecución de los planes, programas y proyectos.

Lo existente.

Ha sido una pretensión del Estado colombiano a partir de la constitución del 91 avanzar en los procesos de descentralización y consolidar una estructura territorial que se adecúe a sus propias condiciones sociales, económicas y culturales que tienen cada una de las seis categorías en las que se divide por mandato constitucional el país. Es decir, partiendo de la actual estructura territorial se pretende una mejora en la utilización y distribución de los recursos con que cuentan los entes territoriales.

Un sistema de corresponsabilidades obliga a revisar las competencias de las entidades territoriales y por supuesto las asignaciones para cumplirlas. Con respecto al primer elemento

retomo el estudio de la Procuraduría General de la Nación (2011. P67-96)¹⁷, que presenta a través de cuadros comparativos las principales competencias de los departamentos y municipios desde la normativa que las acompaña. Hago un resumen de los asuntos allí consignados y que permiten de entrada observar las posibilidades reales para dar cumplimiento a asuntos como el goce efectivo de derechos.

Tabla 15. Competencias de las entidades territoriales

Competencia	Nivel Administrativo	
	Municipios	Departamentos
Educación: las competencias varían si se trata de entidades territoriales certificadas y las que no tienen esta calidad	En municipios certificados: dirigen, planifican y prestan el servicio. Distribuyen los recursos financieros del Sistema General de Participaciones y pueden participar con recursos propios. En Municipios No Certificados: Administran y distribuyen los del Sistema General de Participaciones. Suministran información al departamento y a la nación.	Prestan asistencia técnica, financiera y administrativa a los municipios en donde la ley lo señale. Frente a los municipios no certificados dirigen, planifican y prestan el servicio. Participa con recursos propios en la financiación de programas y proyectos educativos.
Salud: las competencias se indican frente a las Direcciones de Salud de las entidades;	Direcciones de Salud: formula, ejecuta y evalúa planes, programas y proyectos de salud. Gestiona el recaudo, flujo y ejecución de recursos.	Direcciones de Salud: Adopta, difunde, implanta, ejecuta y evalúa en el ámbito departamental los planes y proyectos del sector salud.

¹⁷ El documento fue construido a partir de revisiones normativas relacionadas con las competencias territoriales tales como: Constitución Política de Colombia, Ley 715 de 2001(educación, salud, cultura, vivienda, transporte, ambiente, deporte y recreación, orden público); Ley 1438 de 2011(salud); Ley 142 de 1994(servicios domiciliarios); Ley 1176 de 2007, Ley 1283 de 2009 (agua potable y saneamiento básico); Ley 98 de 2003, Ley 397 de 1997 (cultura); Ley 300 de 1996 (turismo); Ley708 de 2001, Ley 338 de 1997 (vivienda); Ley 82 de 1993 (Seguridad Social, Red Unidos); Ley 769 de 2002, Ley 105 de 1993 (transporte); Ley 99 de 1993 (medio ambiente); Ley 181 (Deporte y Recreación); Decreto 919 de 1989 (prevención y atención de desastres); Ley 62 de 1993 y Ley 136 de 1994 (orden público); Ley 1454 de 2011 (ordenamiento del territorio).

Aseguramiento de la población ; y las relacionadas con salud pública	<p>Frente a aseguramiento, financia y cofinancia la afiliación al régimen subsidiado. Identifica la población pobre y vulnerable.</p> <p>En cuanto a salud pública, implementa y adapta las políticas nacionales y formula y ejecuta sus planes de intervenciones colectivas.</p> <p>Promover en su jurisdicción la afiliación al régimen contributivo.</p>	<p>Presta asistencia técnica a los municipios.</p> <p>En cuanto a la prestación de servicios, gestiona la prestación para la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, mediante instituciones prestadoras de servicios.</p> <p>Coordina y controla la organización de los servicios de salud de atención primaria en salud.</p> <p>En aseguramiento, en relación con los nuevos departamentos, administra los recursos del sistema general de participaciones.</p>
Servicios Públicos Domiciliarios	<p>Asegurar que se preste a sus habitantes de manera eficiente los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseso y energía eléctrica.</p> <p>Asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que presten los servicios.</p>	<p>Desde su apoyo y coordinación para asegurar en el territorio la transmisión de energía eléctrica.</p> <p>Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el departamento.</p>
Agua Potable y Saneamiento Básico	<p>Son responsables de administrar los recursos de SGP para agua potable y saneamiento, para lo cual deben acreditar los requisitos establecidos por el gobierno nacional n cuanto a destinación de recursos, aplicación de estratificación, equilibrar los subsidios.</p> <p>En cuanto a saneamiento estará atento a la gestión integral de</p>	<p>Concurrir en la prestación de servicios públicos de agua potable mediante estructuración, promoción e implementación de esquemas regionales.</p> <p>Asegurar que se presten los habitantes de municipios no certificados de agua potable.</p> <p>Administrar los recursos de SGP de los municipios y distritos no certificados en agua potable.</p>

	residuos, plan integral de gestión de riesgos.	
Cultura	Fomento al acceso, innovación, la creación y producción artística y cultural en su jurisdicción. Apoyo y fortalecimiento a los procesos de información, investigación, comunicación de las expresiones multiculturales del municipio. Protección al patrimonio cultural. Dotación en bibliotecas públicas. Recibirán apoyo del Ministerio de Cultura para rescatar, promover y defender expresiones culturales. Democratizar el acceso a los servicios de cultura y arte en el público infantil, juvenil, tercera edad, discapacitados.	Coordinación entre los municipios orientados a desarrollar actividades de fomento de las artes. Fomento de acuerdos y planes con empresas e industrias conveniente para el desarrollo social y cultural del departamento que no correspondan a la nación y a los municipios.
Turismo	Coordinación armónica de acciones con base en las directrices de la política nacional. Elaboración de planes turísticos sin que afecten el uso del suelo y garantice la dotación de las áreas destinadas a turismo con servicios públicos.	Elaboración del Plan para garantizar el manejo unificado, racional y coherente del turismo. Elaboración de planes sectoriales de desarrollo turístico en su respectiva jurisdicción.
Vivienda	Participación en el sistema nacional de vivienda de interés social. Promoción de programas acordes con la política nacional. Disminución de asentamientos precarios para incentivar la vivienda familiar. Transferencia de subsidios para vivienda	Elaboración de directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas del territorio para una adecuada ocupación de espacios. Orientación de la infraestructura física y social con un referente de equidad que promueva el ordenamiento territorial de los municipios.

Seguridad Social RED UNIDOS y Familias en Acción	Facilitar los apoyos logísticos para la operación de los programas de Res Unidos. Conformar y apoyar el funcionamiento de los Consejos de Política Social para la implementación de los programas. Cofinanciación de los programas de Red Unidos. Cubrir a las familias del Nivel 1 del Sisben, siguiendo los criterios de focalización. Articulación de los sectores salud y educación.	Nombrar un delegado departamental para la coordinación y gestión de acciones entre el nivel nacional y municipal; representar al gobernador en el Consejo Departamental de Política Social; apoyar la organización de la oferta institucional.
Transporte	Conservar y construir la infraestructura municipal de transporte. Las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la nación	Por excepción los departamentos podrán prestar servicios de transporte. Las Asambleas podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas, tercera edad. Los planes de transporte e infraestructura para transporte deben quedar incluidos en los planes de desarrollo.
Medio Ambiente	Tomar las medidas para el control, preservación y defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones regionales. promoción y ejecución de políticas y programas para mantener el medio ambiente sano	Desarrollo, ejecución de programas y políticas de mantenimiento del medio ambiente. Apoyo a o s municipios del departamento para la ejecución de sus planea ambientales
Deporte y Recreación	Planear y desarrollar programas que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio. Ejecución de programas de	Coordinara acciones con los municipios para la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física. Los entes deportivos departamentales deben

	recreación con sus comunidades. Coordinar y concurrir financieramente con educación en programas específicos para acciones de deporte, educación física.	coordinar con las Secretarías de Educación para el adelanto de programas específicos de educación física y formación deportiva. Concurrir financieramente para el desarrollo de estos programas
Prevención y atención de desastres (comités locales y sistemas de información)	Creación de Comités Locales para la prevención y atención de emergencia y desastres. Prestar apoyo y brindar colaboración con el Comité Nacional para la ejecución y seguimiento del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Ordenar y coordinar las actividades de las entidades y organismos políticos a los cuales se les solicite asistencia y colaboración en la atención. Contribuir al sistema integrado de información y actualizar su actualización y mantenimiento. Adelantar estudios sobre amenazas. Suministrar información permanente a las comunidades.	
Orden público	Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública. El alcalde es la primera autoridad de policía en el municipio	El gobernador es la primera autoridad de policía en el departamento. Diseñar y desarrollar programas integrales de seguridad con la Policía Nacional. Representa al Presidente de la República en el mantenimiento del orden público en el territorio
Ordenamiento territorial	Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. Reglamentar los usos específicos del suelo. Optimizar el uso de las tierras disponibles	Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas del territorio, especialmente de áreas de conurbación y de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente.

Fuente: elaboración propia a partir de los elementos contenidos en PGN, Descentralización y Entidades Territoriales (2011)

Como se observa son solo 14 asuntos de competencia y llama la atención que solo en los asuntos de Cultura y de Recreación y Deporte se hace una mención especial a poblaciones vulnerables entre las que se encuentra la infancia y la adolescencia. Las otras acciones son de carácter genérico en donde se da por sentado que está incluida esta franja de la población en la medida en que la infancia y la adolescencia no están exentas del desarrollo del territorio en el que viven. De igual forma se resaltan acciones de coordinación, asistencia técnica y concurrencia entre niveles sobre algunas de estas competencias.

Siendo los Alcaldes, Gobernadores y el Presidente de la República los responsables de la niñez y adolescencia, es en este escenario de competencias en el cual se hace necesario discutir si dado lo ordenado por la Ley 1098 de 2006 en cuanto a la universalidad y la prevalencia de los derechos de la infancia y la adolescencia, dista de poder ser cumplido ya que el goce efectivo está íntimamente relacionado con la provisión de bienes y servicios para toda la población en el territorio y en Colombia. Se presentan entonces grandes vacíos en las competencias, los programas y las finanzas para los mandatarios puedan responder a la exigibilidad de los derechos y a las demandas integrales para el desarrollo integral y la protección efectiva a los derechos.

Tres asuntos como salud, educación y protección exigibles en los derechos de la infancia y la adolescencia pueden ser ejemplo de las dificultades de cumplimiento de la competencia. Es así como el derecho a la salud para la infancia y la adolescencia, se encuentra íntimamente relacionado con la provisión de este servicio para toda la población en un territorio, además la provisión de este derecho depende del tipo de municipio (cantidad de población y de recursos),

es decir, en unos casos el directamente responsable es el municipio, pero en otros casos es el departamento y la nación.

Con relación al Sistema Educativo, este servicio es regulado desde el nivel nacional, en la medida en que la mayor fuente de financiación con los que cuentan los municipios proviene del Sistema General de Participación-SGP. En este sentido, la mayor responsabilidad en la provisión de este servicio no se encuentra a cargo del Alcalde del municipio, situación que sucede en la mayoría de municipios con altos niveles de pobreza. Por tal motivo, es necesario conocer cuáles son los municipios que cuentan con recursos propios y cuál es la cualificación del servicio educativo o en su defecto cuáles son las acciones que un Alcalde desarrolla.

De igual manera, se encuentra el servicio de "protección", liderado por el ICBF, entidad que cuenta con recursos para realizar las acciones encaminadas a la protección de la infancia y la adolescencia y con directrices y criterios de atención desde el nivel nacional. Por lo anterior, es necesario repensar las responsabilidades, funciones y recursos con los que cuentan los alcaldes como responsables de la protección integral de la infancia y la adolescencia en su territorio, máxime cuando en muchos casos no son ellos quienes cuentan con los recursos económicos y técnicos.

Ahora bien, al cruzar estos elementos de competencia con el aspecto financiero, se observa que el Gasto Público Social ordenado por Estado, responde tan solo a asuntos como los señalados anteriormente, esto por cuanto las asignaciones del Estado están:

1. Regidas por un Plan Fiscal de Mediano Plazo
2. Regidas por vigencias fiscales, supeditadas al crecimiento o no de la Economía.

3. Y si bien tienen su mayor aplicación en entidades de menor categoría

fiscal y desarrollo económico y social, aún no logran superar las inequidades en relación con otros territorios.

La Mesa Nacional de Gasto Público Social para asuntos de Infancia y Adolescencia¹⁸, recuerda que el Gasto Público Social –GPS–, es un instrumento de política del Estado orientado a la redistribución y garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso, uso y calidad de los servicios y bienes sociales. Se puede entender como el gasto orientado a garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la población, debido a que engloba los recursos para garantizar los derechos a la salud, educación, trabajo, seguridad social, protección familiar, acceso a la ciencia y la cultura, y en general, a gozar de unas condiciones de vida dignas. El Cuadro que a continuación se presenta “muestra el detalle de cuentas usadas para el cálculo que se hace desde el Gobierno Nacional, de acuerdo con la Clasificación Funcional del Gasto¹⁹, que es la clasificación empleada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para contabilizarlo en la estructuración del Presupuesto General de la Nación.

Tabla 16. Claves funcionales del Gasto Público Social en el Presupuesto General de la Nación

¹⁸ Esta Mesa es una Instancia de desarrollo técnico del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, conformada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (con las Direcciones de Desarrollo Social - DDS, Inversiones y Finanzas Públicas - DIFP, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas - DSEPP, y Desarrollo Territorial Sostenible - DDTS), el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF. Para la definición de estas orientaciones se contó además con la participación de la Procuraduría General de la Nación y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”.

¹⁹ Corresponde a los gastos clasificados de acuerdo a la finalidad y función a que se destinan en el presupuesto. Permite determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008: Clasificación funcional del gasto público, p. 3).

06 Medio ambiente
07 Vivienda y espacio público
08 Salud
09 Recreación, deporte, cultura y comunicación
10 Educación
11 Protección social
1101 Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales
1102 Atención de ancianos
1103 Atención de la familia, la niñez y la juventud
1104 Protección y atención de desempleados
1105 Protección y atención de grupos étnicos
1106 Atención a la población socialmente vulnerable o excluida
1107 Prevención y atención de desastres
1109 Subsidios a las familias
1110 Pensiones
1111 Cesantías
1112 Investigación en protección social
1113 Actividades de protección social no clasificadas previamente

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Clasificación Funcional del Gasto, Documento DGPPN, revisión de septiembre de 2008.

Como lo indica la Mesa Nacional de Gasto Público Social para asuntos de Infancia y Adolescencia en su documento (2014):

“Los derechos de los niños, niñas y adolescentes son fundamentales, según lo establecido en la Constitución Nacional, y así mismo, son prevalentes (Artículo 44), por lo cual deben ser prioridad para todos los gobernantes, así como para las familias y la sociedad en su conjunto.

Para cumplir con ello, el Comité de los Derechos del Niño estipula que “los Estados deben asegurar el goce más amplio posible de los derechos pertinentes dentro de los límites de los recursos a su disposición”²⁰.

Lo cual significa disponer de recursos para este propósito al máximo nivel posible. Por su parte, la Ley 1098 de 2006 establece que el Estado debe, “Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia sus derechos” (Artículo 41).

El documento también refiere a que en la “Guía para que los países reporten la información presupuestaria anual de los recursos asignados a los derechos de los niños, niñas y adolescentes” del Comité de los Derechos del Niño, sugiere identificar los recursos dirigidos a esta población a partir de tres categorías. La primera es el gasto específico, que comprende la entrega de beneficios directamente a los niños, niñas y adolescentes o a los agentes que actúan en su favor (padres, tutores, profesionales enfocados de forma exclusiva a su atención como maestros o pediatras). La segunda es el gasto agéntico, que incluye los gastos destinados a financiar programas o partes de programas que promueven el fortalecimiento de dichos agentes (formación de familias, actualización docente, etc.). La tercera es el gasto en bienes públicos destinados a solucionar las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes, aunque alguna población de otras edades se pueda beneficiar de ellos” (2014, p.7-8).

²⁰ Recursos para los Derechos del Niño – Responsabilidad de los Estados. Recomendaciones. Día del Debate General del Comité de los Derechos del Niño. 21 de septiembre de 2007, p. 12.

Con el fin de lograr el objetivo de identificación de inversión dirigida a la infancia y la adolescencia, esta mesa propuso hacer un primer ejercicio de contabilidad de los gastos, inversiones y acciones incluidas en el gasto público social dirigido esta población. Además se aseguraron de poder contar con una fuente de información territorial que cuenta con desagregación suficiente en términos de programas y proyectos en la entidad territorial. A continuación se retoma el cuadro elaborado por la mesa con esta composición del gasto para infancia y adolescencia.

Tabla 17. Composición general del Gasto Público en Niñez y Adolescencia

Pago a docentes y demás personal de los establecimientos educativos	Programas de formación deportiva y de recreación para niños, niñas y adolescentes
Capacitación docente	Programas de recreación y fomento del deporte en colegios
Infraestructura escolar (construcción, ampliación, adecuación)	Infraestructura de recreación específica para niños, niñas y adolescentes (Ludotecas, salas especiales, parques infantiles, etc.)
Dotaciones escolares	
Gratuidad educativa	Afiliación al SGSSS
Alimentación y transporte escolar	Pago de atenciones a niños, niñas y adolescentes
Programas de mejoramiento de la calidad educativa	Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto
Otros programas educativos	Programa de Inmunizaciones
Atención a población con necesidades educativas especiales	AIEPI
Programas de etno educación	Otros programas de salud infantil
Todo lo demás asociado a la educación básica y media	Salud materna
	Programas de salud para adolescentes (servicios amigables, prevención embarazo adolescente)

Construcción de infraestructura	Programas de salud oral en niños, niñas y adolescentes
Formación de Talento Humano	Promoción salud visual en niños, niñas y adolescentes
Dotaciones	Nutrición (tamizajes, micronutrientes, paquetes alimentarios, lactancia)
Recursos de funcionamiento	Infraestructura y dotación hospitalaria (Salas EDA y ERA, neonatología, pediatría, obstetricia)
Inversiones Conpes 152/2012 y 162/2013	Vigilancia en salud pública para Primeros Mil Días
	Adecuaciones institucionales para discapacidad
Funcionamiento de las Comisarías de Familia	Programas para fortalecimiento familiar
Programas de promoción y prevención en relación con violencia, abuso y demás temas de protección.	Otros programas de promoción y prevención
Creación y funcionamiento de Centros de Emergencia y otras formas de atención a niños, niñas y adolescentes con vulneración de derechos	
Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	Promoción de la universalización del Registro Civil y la Tarjeta de Identidad.
	Programas de Ciencia y Tecnología en niños, niñas, y adolescentes (Programa ONDAS y otros)
Funcionamiento y dotación de bibliotecas	Conectividad, fomento y uso de las TICS en niños, niñas y adolescentes
Programas de formación artística para niños, niñas y adolescentes	Encuestas, investigaciones, estudios y demás iniciativas de gestión del conocimiento, relacionadas con niños, niñas y adolescentes
Programas de apoyo a expresiones culturales en colegios (comparsas, musicales, festivales, etc.)	Apoyo a procesos, instancias e iniciativas de participación de niños, niñas y adolescentes
	Otros gastos relacionados con niños, niñas y adolescentes

Fuente: Mesa Nacional de Gasto Público en Niñez. Pg. 2014

Teniendo en cuenta estas decisiones técnicas, administrativas y financieras del Estado Colombiano y las posibilidades reales que ellas ofrecen para la garantía de los derechos por parte de los mandatarios territoriales, es que la autora de este trabajo intenta hacer una propuesta para que se desde las reglas de aplicación de los principios de competencia de la descentralización, se pueda dar respuesta a los derechos fundamentales de la infancia y de la adolescencia.

La propuesta.

Para cada uno de los principios de aplicación de competencias, se propondrán los derechos que con base en la valoración de fuentes primarias y secundarias, deberían ser considerados para la acción. Se numerarán con base en el número dado por la Declaración de los Derechos del Niño, asumidos por el Código de la Infancia y la Adolescencia, se organizarán por categorías de derechos y señalarán las entidades que son corresponsables con el territorio por competencia normativa y de política.

Se sugiere a partir de un análisis funcional, independiente que se cumpla o no, en términos de relación intersistémica, funciones privativas, funciones compartidas, funciones iguales sin conexión, y esto muestra el funcionamiento del Estado. Esto no es un análisis de actores institucionales, se centra en competencias.

Es importante aclarar que no se trata de instrumentalizar los derechos de la infancia y la adolescencia sino de una propuesta desde la lógica y normatividad de planeación territorial que ubique a los sujetos de derecho como centro de la acción estatal, y como una forma de pensarse

la articulación de competencias de nación-territorio que dé cuenta de una cooperación conjunta en la gestión pública con respuestas y decisiones de política por el respeto, la protección y el cierre de brechas para la garantía de los derechos de la población.

Aplicación del principio de Subsidiariedad

Los derechos que se proponen para este principio son básicamente de la categoría de protección, relacionados con responsabilidad penal para adolescentes, conflicto armado, acciones ilegales en contra de la infancia y la adolescencia. Para estas acciones no hay asignaciones específicas para los territorios a través del sistema general de participaciones y la mayoría de ellos involucran decisiones y políticas del orden nacional y departamental. Desde esta perspectiva siempre se requerirá de los niveles superiores para la asunción de la competencia.

De igual forma se propone la aplicación para los casos de desastres naturales y emergencias, ya que en la mayoría de las ocasiones la emergencia humanitaria y de infraestructura es de tal magnitud que ningún municipio puede asumir sus consecuencias.

Finalmente, incluyo el tema de discapacidad en general, ya que es una acción que requiere acciones de rehabilitación y habilitación cuyos recursos no son asumidos por el sector salud. Cada vez es mayor la población identificada con alguna discapacidad y los servicios estatales no son suficientes para brindar una atención digna a esta población. Para ampliación de este tema se presenta la gráfica aplicación del principio de Subsidiariedad:

Gráfica 5. Aplicación del principio de Subsidiariedad.

Aplicación del principio de Complementariedad

En este principio ubico derechos en los cuales las entidades tienen la competencia y hay asignaciones de recursos con transferencias de la nación y hay destinaciones específicas como es el caso de salud, educación (así la administración esté en un nivel superior por no estar certificado o descentralizado), o nutrición, vía subsidios. No obstante hay acciones como alimentación transporte escolar y dotaciones para los servicios, que siendo garantizados mejorarían la calidad de los servicios.

De igual forma hay la competencia para temas de seguridad ciudadana como los relacionados con mendicidad, venta de estupefacientes en donde hay márgenes de actuación de la autoridad territorial.

Finalmente hay asuntos relacionados con administración de justicia, o administrativas y policivas que son asumidas por comisarías de familia, Defensorías de familia, inspecciones de policía o juzgados municipales, que con ejercicios de conciliación o de protección subsidiaria y familiar permiten que sean asumidos aún por municipios de las categorías más bajas. Para ampliación de este tema se presenta la gráfica Aplicación del principio de Complementariedad:

Gráfica 6. Aplicación del principio de Complementariedad

Aplicación del Principio de la Concurrencia

Este principio recogería los derechos sobre los cuales hay responsabilidades exclusivas de cada uno de los niveles. Tal como lo señala el documento de la Fundación Restrepo Barco (no publicado) “se trata de garantizar acciones que respete el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía, a la libertad de conciencia y de creencias, entre otras libertades fundamentales. De igual manera, a generar acciones de promoción y respeto por la infancia y la adolescencia cuando forma parte de políticas orientadas al fortalecimiento de la función protectora de la familia o al mejoramiento de otros entornos como el barrial o comunitario”. (2012, pg. 10)

De igual forma señalo en este principio acciones, que si bien no están considerados derechos en sí mismos, son de consideración de concurrencia de los tres niveles como es el caso de los grandes propósitos estatales o a compromisos de orden nacional e internacional y en donde casi siempre hay asegurados recursos para el cumplimiento de metas de resultados o de impactos frente a los derechos de la población, y por ello se llama a la sinergia de planeación entre el plan nacional de desarrollo y los planes territoriales.

Y finalmente, la concurrencia en la ejecución de servicios u obligaciones con respecto a los derechos humanos en general y de la infancia y la adolescencia en particular, cuando se trate de emprender proyectos regionales con mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios. Por esta razón es clave identificar proyectos importantes identificados a partir de diagnósticos de situación de derechos, que permitan aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieras para el logro de metas de resultado y de impacto. Para ampliación de este tema se presenta la gráfica

Aplicación del principio de Concurrencia:

Gráfica 7. Aplicación del principio de Concurrencia

Desde esta lógica de competencias es importante señalar que cualquiera de estos principios apunta a un propósito de coordinación orientada a la cooperación interinstitucional y a una acción intersectorial para la Gestión y administración de los Derechos de Infancia y Adolescencia. Pero el objetivo se puede afianzar igualmente generando una dinámica como acción cooperada de base consensuada, montada sobre mecanismos de negociación orientada por la administración local o departamental bajo el acompañamiento y monitoreo del orden estatal central. Las ventajas de este tipo de gestión cooperada es la aplicación del modelo de gestión viable, ya que permitiría:

1. Orientar la Gestión y administración de Derechos de Infancia y Adolescencia por afinidad en objetivos, pertinencia institucional y utilidad social frente a la población contextualizada territorialmente;
2. Combinar varias clases de conocimientos y saberes de los agentes en procura de resolver un problema coyuntural o estructural de negociación;
3. Hacer más eficiente la detección de dificultades en la garantía y mejorar la calidad de la gestión pública.
4. Desarrollar acciones de monitoreo y acompañamiento efectivas para la gestión y administración de los Derechos de Infancia y Adolescencia desde el Planeamiento territorial local.

En términos de garantía de los derechos de la niñez, la necesidad de los tres principios varía en profundidad y en formas de aplicación, según el tipo de atenciones que se requieran. Por ejemplo, en educación, los municipios no certificados necesitan de los departamentos para planear sus acciones en esta materia, los departamentos necesitan de los municipios para la

generación de información y la realización de acciones de seguimiento, y la nación concurre en ambos propósitos a través del financiamiento y la definición de directrices de política. En salud, en cultura, en protección, deporte, nutrición y seguridad alimentaria, los esquemas y responsabilidades institucionales son diferentes, y exigen articulaciones en formas y grados distintos para brindar las atenciones a la población. Pero en todo caso, en todos los esquemas están presentes los tres niveles de gobierno, de modo que por estructura misma del Estado colombiano, es necesario el trabajo conjunto entre los niveles de gobierno en relación con la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien este modelo del Sistema de competencias articuladas nación-territorio muestra la necesidad de concretar modelos de gestión coordinada intersectorial para para la respuesta frente a la prestación de los servicios para el desarrollo integral, el goce efectivo de los derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia.

Componente 2: desde las gestiones integrales de los sectores para la garantía de derechos

De acuerdo a la legislación nacional, la gestión pública debe estar orientada a resultados poblacionales expresados en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de colombianos, como deber del Estado y derechos de los ciudadanos. La gestión pública se define como un proceso integral de planeación, ejecución y evaluación de las principales estrategias de desarrollo social, económico y ambiental enunciadas en el Artículo 339 de la Constitución Nacional. La infancia y la adolescencia, son transversales a estos tres ejes estratégicos a es decir que todas las instituciones y sectores están a favor de la garantía de sus derechos.

La Gestión Integral es un instrumento que integra las acciones y recursos sectoriales y locales (salud, educación, integración social, cultura, entre otros) desde un enfoque de derechos para enfrentar las determinantes del deterioro de la calidad de vida, respetando la autonomía e iniciativa municipal, cruzando líneas de inversión de las entidades involucradas y apoyando a los mandatarios territoriales en la formulación y ejecución de acciones integrales mediante la promoción de espacios de discusión transectoriales para la construcción colectiva de los proyectos en cada municipio o departamento.

Bajo el enfoque de derechos humanos, la gestión territorial debe reconocer a las niñas, niños y adolescentes titulares y sujetos (no objetos) de derechos. Tal como lo señala la organización civil Alianza por la Niñez (2014)²¹ “Aun cuando el país tiene grandes avances jurídicos en relación con la infancia y la adolescencia, persiste una gran brecha entre el deber ser de la normatividad y la realidad de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Una ley o una convención no modifican los comportamientos y actitudes de la sociedad. Esta situación nos plantea como Estado y sociedad el gran reto de generar acciones coordinadas para garantizar cada vez más el cumplimiento de los derechos de la niñez”. Esto sugiere que los diferentes sectores trabajen unidos y de manera coordinada y complementaria, para definir y lograr los objetivos y las metas estratégicas que respondan a una visión deseada y posible, democrática y acorde a la Constitución Política.

²¹ Productos 2 y 3 del Convenio No. 1452 de 2013 suscrito entre ICBF y Alianza por la Niñez. Ruta Integral de Atenciones para la Infancia y la Adolescencia –SNBF-

Lo existente.

La Actual Política de Infancia y Adolescencia en el municipio, se orienta a lograr que todos los niños, niñas y adolescentes tengan condiciones básicas similares para vivir y desarrollarse, evitando la discriminación, de modo que se pueda lograr una nueva generación con más y mejores oportunidades que la anterior, para construir una sociedad incluyente que responda al sueño colectivo de la igualdad desde la diferencia. Por lo anterior, gestión pública de estos asuntos deber ser integral, orientada a resultados poblacionales que procure la realización de los derechos de la primera infancia, infancia y adolescencia, que articule las principales estrategias de desarrollo territorial. Es por esto que las 4 categorías de derechos se traducen en 13 objetivos de política pública:

Tabla 18. Categorías de Derechos, Objetivos de Política y Alcance

Derechos de Existencia:		Alcance
• Todos vivos	•	Que ninguno muera cuando puede evitarse
• Todos con familia	•	Que todos tengan una familia y esta sepa quererlos, respetarlos, protegerlos y estimular su desarrollo
• Todos bien nutridos	•	Que ningún niño, niña o adolescente tenga hambre o esté desnutrido
• Todos saludables	•	Que todos conserven y mejoren su salud y cuando enfermen tengan atención oportuna y eficaz
Derechos de Desarrollo:		
• Todos con educación	•	Que todos tengan educación de calidad, pertinente y permanezcan en el sistema educativo sin discriminación alguna.
• Todos jugando	•	Que todos puedan jugar y tener acceso al arte, la cultura, la recreación y el deporte.

• Todos afectivamente estables	• Que todos estén en capacidad de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad de forma responsable e integral.
Derechos de Ciudadanía	
• Todos registrados	• Que ninguno carezca de registro civil y éste se use para garantizar sus derechos
• Todos participando	• Que todos tengan oportunidades y espacios para participar desde la infancia en la vida de su comunidad y en los asuntos que los afectan.
Derechos de Protección	
• Ninguno en actividad perjudicial	• Que ninguno sea sometido a trabajo infantil, explotación laboral, mendicidad o explotación sexual.
• Ninguno víctima de violencia personal	• Que ninguno sea sometido a maltrato, abuso o violencia sexual
• Ninguno víctima de violencia organizada	• Que ninguno sea reclutado o utilizado por grupos armados organizados al margen de la ley o grupos delictivos organizados. Que ninguno sea víctima de minas antipersonal, de municiones sin explotar, de confinamiento o desplazamiento forzado
• Ninguno impulsado a violar la Ley, y si ocurre, protegido con debido proceso y atención pedagógica.	• Que ningún adolescente viole la ley por falta de protección familiar o institucional o por acciones de terceros, y si alguno entra en conflicto con la ley que sea protegido por el debido proceso, medidas pedagógicas, opciones de reintegración social y restablecimiento de sus derechos

Fuente: Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Departamento y el Municipio. 2012

Los trece objetivos de la política de infancia y adolescencia se plasman en un eje central y dos ejes complementarios:

- a) El establecimiento de garantías universales, que son la base de los derechos.
- b) La superación de situaciones de limitación en el acceso a las garantías universales.
- c) El restablecimiento de los derechos cuando alguien ha sido despojado de ellos.

Fuente: Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Departamento y el Municipio. 2012. p. 28

Gráfica 8. Los tres ejes de la política pública de infancia y adolescencia.

El Lineamiento del DNP, MEN, MINSALUD e ICBF (p- 29 y 30) explica que el eje central plantea que las garantías universales se plasman en servicios para todas las niñas, niños y adolescentes, sin excepción alguna, los cuales tendrán siempre en cuenta las diferencias que existen entre las niñas, niños y adolescentes, que requieren que los servicios puedan adaptarse a sus condiciones particulares. Entre ellas, las más importantes son por etapa de crecimiento y desarrollo, por sexo, por lugar de residencia (urbano o rural), por etnia y cultura.

Para superar las situaciones de limitación de acceso a las garantías universales es preciso eliminar las barreras que impiden a los niños, niñas y adolescentes, acceder a los servicios ordinarios por razones relativas a: 1) sus características personales (discapacidad o enfermedad), 2) socio-económicas (pobreza) o 3) geográficas (localización en lugares de difícil acceso).

Adicionalmente, la falta de calidad o de adaptación de los servicios a las condiciones locales suele ser una causa fundamental de la imposibilidad de las niñas, niños y adolescentes para acceder a tales servicios y ejercer sus derechos, debido a tres tipos de restricciones: 1) falta de adaptación, como ocurre cuando los ciclos de la escuela no son compatibles con los de las cosechas o cuando los horarios de los centros de salud no concuerdan con los de las niñas, niños y adolescentes y sus familias; 2) falta de calidad y pertinencia, como suele ocurrir con la educación escolar desligada de la vida cotidiana o con actividades preventivas de la enfermedad que no se ajustan a las culturas locales; y 3) filtros de acceso, como las restricciones impuestas por los colegios o los servicios de salud para garantizar la consulta de las y los adolescentes en salud sexual y reproductiva, así como la preservación de su derecho a la intimidad.

En relación con el restablecimiento, hay niñas, niños y adolescentes que no pueden ejercer alguno o algunos derechos porque existe una fuerza externa que lo impide o se los viola, es decir, que los despoja de sus derechos. Las situaciones críticas son esencialmente maltrato, abuso, explotación sexual, explotación laboral, mendicidad, vinculación a grupos armados, desplazamiento forzado y minas anti persona. Estas situaciones requieren cuatro tipos de acciones de garantía: identificación temprana de los riesgos y prevención, protección personalizada inmediata, restablecimiento de derechos en el menor plazo posible y amonestación o procesamiento legal, reparación del daño, sanción y rehabilitación a los responsables de haber despojado del derecho.

Si bien este enfoque de objetivos de política y ejes fue tramitado por los territorios durante dos periodos consecutivos de gobierno territorial, los organismos de la sociedad civil

hicieron fuertes críticas en relación a que los objetivos no contemplaban todos los 44 derechos de la infancia y la adolescencia y que por lo tanto a la hora de la exigibilidad de los derechos, el lineamiento generaría confusiones en los territorios. De igual forma frente a los ejes, los elementos de concreción para la gestión no se daban y por tanto el planteamiento se quedaba en un claro y fundamentado discurso de derechos.

De igual forma el Estado con sus entidades comienza a hacer análisis y propuestas que señalan que la garantía de derechos de la infancia y adolescencia es un propósito que se logra con la confluencia de muchos sectores, de muchos actores, es un marco de referencia de gestión por resultados y de gestión para resultados concretos de desarrollo integral.

La propuesta.

Tal como lo señala el equipo interinstitucional ²²que elaboró y presentó al DNP los Insumos para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “La implementación de la oferta mediante la cual el Estado asume su responsabilidad, requiere de un proceso de gestión intersectorial y de la construcción de la ruta integral de atenciones de cada grupo poblacional, que permita explicitar las acciones que se identifican como necesarias y que deben emprenderse de manera intencionada para favorecer al desarrollo de las niñas, niños adolescentes o jóvenes según corresponda, de forma tal que a partir de cada ruta se pueda configurar la oferta pertinente a partir de aquella que está disponible, valorando su integralidad, pertinencia,

22 Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”, Con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, Colombia, Noviembre 4 de 2014

complementariedad, déficits, duplicidades, entre otros aspectos, asegurando así que su prestación responde a la realidad de la población y el territorio, y que se optimice la inversión para lograr mejores resultados.

La construcción de Rutas Integrales de Atención con enfoque de curso de vida²³, constituye una estrategia esencial para centrar la acción del Estado en torno a la población, organizar la oferta con esta finalidad y prestar las atenciones de manera articulada, pertinente, oportuna, con calidad y garantía de acceso, especialmente en las zonas más apartadas. Lo anterior no sólo implica mejorar las condiciones de atención de la población en términos materiales, sino ante todo propender porque las personas involucradas en la gestión de las políticas públicas, o que interactúan directamente con los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos los entornos cotidianos y aquellos en los que su participación resulte necesaria, establezcan relaciones de calidad, humanizadas y adaptadas a su cultura, contexto y condiciones”(p. 8).

Por esta razón el país se viene avanzando en experiencias de gestión integral desde la perspectiva de curso de vida para la primera infancia a partir de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia “de Cero a Siempre”, la cual está sustentada en dos

²³ Documento Ministerio de Salud y Protección Social, “El curso de vida, se diferencia de Ciclo de Vida, ya que el ciclo se refiere a las etapas del ciclo biológico: nacimiento, crecimiento y reproducción, declinación y muerte. Mientras que el curso de vida considera condiciones psicológicas, sociales e históricas y no solamente biológicas. El Curso de vida puede ser definido como "el estudio interdisciplinario del transcurrir de la vida humana (ontogénesis humana)" (Elder, 1998). Integra en un marco teórico un modelo explicativo acerca de las interacciones e interdependencias entre: a) los procesos de desarrollos biológicos y psicológicos; b) el contexto socio-histórico y las dinámicas que lo afectan, así como sus mediaciones institucionales y, dentro de ellas, particularmente los modelos de trayecto de vida como formas de regulación social, y c) los trayectos de vida individuales que se desarrollan en el marco de las obligaciones y de las restricciones originadas en a) y en b). Ello en función de los recursos propios de cada individuo y de su capacidad para reflexionar acerca de su propia existencia y del contexto social al que pertenece. La complejidad que implica el estudio del trayecto de vida impide abordarlo desde una sola disciplina, es necesariamente multidisciplinario.” LOMBARDO E (2008)

grandes elementos: la garantía de los derechos y la promoción integral de desarrollo.

Por esto propone siete realizaciones definidas como condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niño y niña, y que hacen posible su desarrollo integral en su primera infancia. De igual forma promueve la implementación de la Ruta Integral de Atenciones, cuya innovación consiste en identificar el conjunto de atenciones y lograr organizar la oferta de servicios en torno a la garantía de los derechos e identifica las acciones más pertinentes que debe desarrollar el Estado para este momento de vida Y a través de una Comisión intersectorial²⁴ se afrontan los retos que demanda esta acción concurrente y coordinada de las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno..

La Estrategia De Cero a Siempre se define como un conjunto de acciones de carácter nacional y territorial planificadas intersectorialmente, que buscan promover el desarrollo infantil y el ejercicio de los Derechos de los niños y niñas entre la gestación y los 5 años, lograr mayor pertinencia en los procesos de intervención y transformar las concepciones y formas de relación de la sociedad colombiana con los niños y las niñas más pequeños. Bajo una perspectiva poblacional, la estrategia orienta y da sentido en la articulación a todas las acciones que se realizan en los ámbitos nacional, departamental y municipal en función de atender integralmente a los niños y niñas en primera infancia. Busca además promover y garantizar el desarrollo infantil a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de Derechos y

²⁴ La Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI), mediante el Decreto 4875 de 2011. Está compuesta por la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Ministerio de Cultura, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el ICBF. Desde la Alta Consejería Presidencial de Programas Especiales, se preside la Comisión y se ejerce la Secretaría Técnica. Esta Estrategia se inscribe dentro del SNBF, por lo cual responde a todas las directrices definidas por los Consejos de Política Social en el orden nacional, departamental, distrital y municipal.

con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones nacionales y territoriales para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y niño de la primera infancia, de acuerdo con su edad, contexto y condición.

A partir de esta propuesta innovadora el ICBF en su función de cumplimiento del Rector del SNBF, está propiciando el desarrollar una ruta de atenciones para la infancia y la adolescencia que dé continuidad y sostenibilidad a la ruta de la primera infancia.

Retomo entonces los elementos centrales de la Estrategia Cero a Siempre y de la propuesta de ruta de infancia y adolescencia,²⁵ tratando de resaltar los aspectos de sus contenidos, que harían viable lo exigible frente a la protección integral en estos tres momentos del curso de vida.

1. **Entornos:** Definidos como los espacios físicos, sociales y culturales en los que habitan y en los que se dan las interacciones, que favorecen su desarrollo y garantizan su protección:

Tabla 19. Entornos.

Entornos	
Primera Infancia	Infancia y Adolescencia
Hogar, salud, educativo y espacio público	Hogar, salud, educativo, espacio público, trabajo (mayores 15 años) y virtual

2. **Realizaciones:** Estados y condiciones que se materializan en la vida de cada niño, niña o adolescente.

²⁵ Productos 2 y 3 del Convenio No. 1452 de 2013 suscrito entre ICBF y Alianza por la Niñez. Ruta Integral de Atenciones para la Infancia y la Adolescencia –SNBF- (no publicado)

Tabla 20. Realizaciones.

Realizaciones
Primera Infancia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral. 2. Vive y disfruta del más alto nivel de salud. 3. Goza y mantiene un estado nutricional adecuado 4. Crece en entornos que favorecen su desarrollo. 5. Construye su identidad en el marco de diversidad. 6. Expresa sus sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta. 7. Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración
Infancia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y y le reconocen como agente de su desarrollo integral 2. Vive y disfruta del más alto nivel de salud. 3. Goza y mantiene un estado nutricional adecuado 4. Desarrolla y potencia sus capacidades, habilidades y destrezas con procesos educativos que le favorecen. 5. Construye su identidad en un marco de diversidad. 6. Disfruta de la vida cultural en pleno reconocimiento de su papel como productor cultural. 7. Expresa sus sentimientos, ideas y opiniones en sus ámbitos privados y públicos. 8. Cuenta con ambientes protectores y adopta conductas de autocuidado y protección frente a situaciones de riesgo o vulneración.
Adolescencia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y reconocen como agente de su propio desarrollo. 2. Vive y disfruta del más alto nivel de salud y adopta estilos de vida saludable. 3. Goza y mantiene un estado nutricional adecuado y adopta buenos hábitos alimenticios. 4. Disfruta responsablemente de su vida sexual.

-
5. Interactúa en procesos educativos que aseguran el desarrollo y potenciación de sus capacidades y promueve la consolidación de su sentido y proyecto de vida. , habilidades y destrezas con procesos educativos que le favorecen.
 6. Construye su identidad en un marco de diversidad.
 7. Disfruta de la vida cultural y en pleno reconocimiento de su papel como productor cultural.
 8. Expresa sus sentimientos, ideas e incide en las decisiones en sus ámbitos privados y públicos.
 9. Cuenta con ambientes protectores y adopta conductas de autocuidado y protección frente a situaciones de riesgo o vulneración.
-

Como se puede observar en cada momento del curso de vida, la referencia de la acción varía en la medida que se aumenta la edad y hay asunción de responsabilidades de cada sujeto en la medida de su desarrollo.

1. **Estructurantes:** Vista como lo que conforma la atención integral y que debe ser garantizado para asegurar su desarrollo integral:

Tabla 21. Estructurantes.

Estructurantes	
Primera Infancia	Infancia y Adolescencia
<ul style="list-style-type: none"> • El cuidado y la crianza. • La salud, la alimentación y la nutrición. • La educación inicial. • La Recreación. • El ejercicio de la ciudadanía y la participación. 	<ul style="list-style-type: none"> • El cuidado y la crianza. • La salud, la alimentación y la nutrición. • La educación y el proyecto de vida. • La Recreación, deporte, ocio y tiempo libre. • El ejercicio de la ciudadanía y la participación. • El trabajo protegido (a partir de los 15 años).

Sin duda, se trataría de una gestión que debe pasar de lo sectorial a lo integral en la garantía de derechos de infancia y adolescencia, donde este tema es axiomático y al mismo tiempo transversal y funge como articulador de los Planes de Desarrollo. La interdependencia de los derechos, sugiere una gestión articulada de todos los sectores desde sus competencias para garantizar la universalidad y la integralidad de los derechos de la primera infancia, la infancia y la adolescencia.

No obstante, es absolutamente determinante que este propósito vaya acompañado de un asignación de recursos equilibrada para los tres momentos del curso de vida, ya que la experiencia muestra que los grandes esfuerzos se siguen centrando en la primera infancia, con recursos adicionales producto de crecimiento económico del país a través de Conpes consecutivos, mientras que para asuntos de infancia y educación (salvo para educación básica) todos los programas y presupuestos disminuyen sustancialmente.

La apuesta de política de este país frente a la protección integral supone entonces la coordinación y la articulación de las instancias y sus agentes, la flexibilidad en las intervenciones y la aceptación de la diversidad en las gestiones, para que se logre integrar las distintas decisiones y las acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo. La tarea del SNBF será la mostrar y gestionar las intersecciones en la acción e identificar las jerarquías jurídicas y los esquemas normativos, el interés político, las fuentes de financiamiento, para ver cómo se pueden armonizar las competencias entre niveles y hacer seguimiento y análisis de los resultados frente al goce efectivo de los derechos de la infancia la adolescencia en el territorio colombiano.

Componente 3: desde las conversaciones de los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar

Para adentrarnos en este modelo es importante indicar que las siguientes premisas son determinantes de gestión para la protección integral de la infancia y la adolescencia:

1. El Estado, la familia y la sociedad, tienen el deber de garantizar la protección integral de la familia y disponer de todos los mecanismos y acciones necesarios para lograr el bienestar general de todos los miembros de la comunidad.
2. EL Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF- debe trascender las reglas jurídicas para ubicarse en el espacio de la convivencia social en donde interactúan familias, grupos sociales, instituciones de la sociedad civil y el Estado.
3. Los procesos de comunicación deben ser efectivos y estar orientados a un logro.
4. La estructura es participativa: sociedad civil y familia, son agentes que toman decisiones sobre aspectos e intereses relacionados con la infancia, la adolescencia.
5. Las acciones de los actores son articuladas, conocen su posición y tienen clara su interacción con los otros actores y sistemas.
6. El Sistema se articula y se dinamiza a partir de los principios de descentralización, democratización, y solidaridad.

En el siguiente gráfico se amplía el alcance de estas premisas de relacionamiento:

Fuente: elaboración propia

Grafica 9. Relaciones para un modelo de gestión viable.

Estas relaciones permiten prepararnos en el marco de la gestión pública, para la transición entre un trabajo sectorial ligado a la garantía de derechos desde la prestación de los servicios, a un enfoque poblacional y territorial donde el eje articulador de los sectores es la garantía de derechos desde los sujetos de política.

Lo existente.

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF– se creó a partir de la ley 7 de 1979 y ha tenido desarrollos buscando su operatividad en el Decreto 1137 de 1999 y en el Código de la

Infancia y la Adolescencia. Entonces surge la inquietud del por qué no se logra su adecuada operación.

La existencia del Libro III de la Ley 1098 de 2006 parte del requerimiento de Estado en cuanto a tener un modelo de gestión y administración de para los derechos de la infancia y la adolescencia²⁶, para lo cual propone una entrada desde las políticas públicas acompañadas de un Sistema multiagentes que trabajen coordinadamente con el objetivo de hacer efectiva la protección integral.

El SNBF cuenta con una dirección en cabeza del ICBF (artículo 205); unas autoridades públicas responsables (Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes); unas instancias (Consejo Nacional de Política Social y Consejos Territoriales); unos procesos, procedimientos e instrumentos (Políticas públicas, diagnósticos, planes de desarrollo, estrategias, planes de acción, rendiciones de cuentas, entre otros) que deben aplicarse; y unas autoridades de control (PGN, Personerías Municipales, la Contraloría General respecto de recursos, la defensoría del pueblo, las entidades administrativas de inspección y vigilancia y la sociedad civil organizada a través de veedurías y demás formas de organización). Dichos actores deben articularse entre sí, y desde adentro se relacionan con otros sistemas. En todo caso, el sistema está compuesto por entidades del Estado que deben coordinarse, responder por la garantía de derechos, prevenir su vulneración, proteger y restablecer los mismos.

El siguiente gráfico ilustra la concepción desde la Ley 1098, de la conformación de multiagentes corresponsables, mostrando una relación jerárquica meramente funcional.

²⁶ Explicación dada por la Procuraduría General de la Nación, quien incidió en la redacción del Título III del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de lectura de Código de Infancia y Adolescencia (2008)

Gráfica 10. Política pública de infancia y adolescencia.

En el documento no publicado del convenio ICBF/Fundación Antonio Restrepo Barco de diciembre 2012 Ruta De Articulación Del Sistema Nacional De Bienestar Familiar, (pg. 4) aparece un elemento argumentativo frente al cuestionamiento anunciado en la parte superior de este apartado, al señalar “Específicamente sobre la articulación de actores del Sistema se pudo constatar la complejidad en su operación, lo que incide directa o indirectamente en la relación entre el SNBF y otros sistemas como los de salud, educación y justicia. Es de anotar que a pesar de que la Ley destaca la prioridad y prevalencia de los derechos de los niños, niñas y

adolescentes, la forma de operar de varios sistemas se hace tan rutinaria, llena de trámites y dificultades para la prestación de servicios que en la práctica no siempre permiten el reconocimiento y satisfacción de dichos derechos”.

En la misma línea el documento (pg. 20) indica: “Se debe destacar que aunque la ley no señala taxativamente con cuáles sistemas se relaciona el SNBF, si se desprende un complejo entramado de puntos de encuentro, complementariedades, concurrencias y articulaciones entre varias entidades del estado que a su vez son cabeza de otros sistemas que tienen que ver con la garantía, protección integral y restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. En este sentido se deben observar los principios constitucionales de coordinación, subsidiariedad y concurrencia entre entidades y niveles de gobierno”.

La riqueza de este Sistema pero también su complejidad está en la multiplicidad de agentes o actores en los tres niveles de gobierno nacional departamental y municipal. Riqueza porque cada uno aporta en la realización de uno o varios derechos, pero complejidad porque la misma dinámica del Estado no facilita las interrelaciones y complementariedades en la acción.

Por normatividad hacen parte del SNBF las entidades públicas, las organizaciones, la sociedad civil, las organizaciones de la cooperación internacional que por competencia o misión trabajan por la protección integral de la infancia y la adolescencia. En el siguiente gráfico se aprecian las entidades fundamentales y las de apoyo en las tres instancias de operación del SNBF:

Fuente: ICBF presentación SNBF. Manual Operativo 2013.

Gráfica 11. Agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en los tres ámbitos de operación

Es importante, señalar que en respuesta a dicha complejidad el Gobierno Nacional emitió el Decreto 936 de 2013 que reglamenta el art. 205 de la Ley 1098 de 2006, para dar una estructura organizativa al SNBF. En el Manual Operativo del SNBF, se indica que el SNBF tendrá los siguientes tipos de instancias:

1. Instancias de decisión y orientación: son espacios donde se define la política pública, se movilizan y apropian recursos presupuestales y se dictan líneas de acción.
2. Instancias de operación: son espacios de planificación, coordinación y evaluación de la operación del SNBF.

3. Instancias de desarrollo técnico: son espacios de diseño, articulación, concertación y asesoría en la formulación y ajuste de políticas y estrategias, programas y proyectos. Estos espacios además toman decisiones de carácter técnico sobre los temas de su competencia.
4. Instancias de participación: son espacios que propician la participación y movilización de las niñas, niños y adolescentes como actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a ellos.

En el siguiente Esquema se aprecia la forma de operación propuesta para el nivel nacional, y hay similares esquemas para el departamental y municipal en donde los relacionamientos se establecen a partir de los agentes y las instancias que lo conforman.

Esquema de operación del SNBF

Fuente: ICBF presentación Manual Operativo del SNBF-2013.

Gráfica 12. Operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Este esquema propuesto es un avance en cuanto a la operación de los tres niveles de gobierno corresponsables de la protección integral de la infancia y la adolescencia. No obstante, es importante señalar que esta propuesta organizativa ha presentado dificultades en tanto se intenta que todos los municipios y departamentos la asuman a través de actos administrativos, sin considerar su capacidad administrativa, su categoría y por supuesto su autonomía frente a su propia organización. Por tanto, este propósito de organización y de armonización, ha significado pérdida de energía y tiempo institucional del ICBF, como Rector, ante la intencionalidad de aplicar un diseño homogéneo definido desde el nivel central.

Por tanto vale la pena reflexionar si lo que requiere para hacer un Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF-, viable y operativo, es una estructura de organización o ejercicios sistémicos y conversacionales integrados en donde el país haga apuestas de orden político y presupuestal que movilice metas e indicadores de asuntos de desarrollo y garantía de derechos que son comunes para todo el país. Siendo así, los desafíos del SNBF van más allá del diseño y del marco institucional y van hacia una adecuación de tareas para concentrarse en resultados.

Más allá de lo institucional, este propósito no resulta sencillo por los procesos burocráticos, que implican instancias intersectoriales e intersistémicas, que generalmente se enfocan en resultado de procesos, no de resultados finales. Se trata entonces de organizarse pero volviendo a poner como objetivo el mejoramiento de las condiciones de la infancia, la adolescencia y sus familias, de niños, niñas y familias. Desde esta perspectiva el SNBF puede generar las sinergias para que ocurran, y si bien las tareas específicas no son del SNBF sino del Estado, se debe coordinar y articular con los sectores y agentes para que los resultados se logren.

La propuesta.

Dada la multiplicidad de agentes e instancias de coordinación y articulación que puede llegar a existir en cada ámbito de intervención del SNBF, se propone un modelo de gestión de naturaleza polinodal propio de una estructura de trabajo en red, donde se requiere fortalecer un permanente intercambio de conversaciones, información, acciones y recursos, con un fin específico que en este caso es la protección integral de los niños, niñas, adolescentes y el fortalecimiento familiar.

Establecido el nuevo sentido comunicativo concreto se esperaría una reformulación general no solo de actividades, sino también y fundamentalmente de objetivos, estrategias, finalidades de la gestión y administración de la planeación territorial local, es decir un plan territorial orientado desde los derechos de infancia y adolescencia a la luz de un sistema multiagentes, inscrito en un modelo de sistema viable.

Ahora bien para el logro de este Modelo, no basta con señalar cómo se organiza el sistema, sino sobre qué se conversa y esto supone hacer esas grandes definiciones de Estado en el que todos los sistemas involucrados se comporten, por ello el carácter comunicativo de la gestión intra e interinstitucional de la Planeación territorial de Derechos de Infancia y Adolescencia significa que su finalidad, objetivo, estructura, resultados y actividades estén basadas en la elaboración conjunta y el intercambio de un sistema de multiagentes capaces de nivelar saberes y construir conceptos de base consensuada.

Para lograr dicha elaboración e intercambio cooperativo se deben propiciar las condiciones, los mecanismos y los dispositivos formales internos y externos que posibiliten un constante proceso de auto aprendizaje. Además de esto se debe destacar que los procesos

formales de autoaprendizaje facilitan el acceso a información útil del entorno interno y externo que permite la adaptación al entorno porque hace flexible y dinámico su patrón de organización (sentido) y su configuración (estructura).

Para esta propuesta retomo Documento Borrador, no publicado de la consultoría de Alfredo Sarmiento para la Mesa Nacional de Seguimiento a los Derechos de los Niños, las niñas y los adolescentes²⁷, en la que la conversación se centraba en los derechos humanos y en lógica de “generar una sistema para la toma de decisiones y una gestión pública de actores interrelacionados” (Sarmiento 2009, pg.4). Desde esta perspectiva, siempre se conversó alrededor de dos elementos centrales: los derechos constitucionales del artículo 44 (organizadas en las cuatro categorías de derechos y las categorías de la calidad de vida.

²⁷ La Mesa Nacional de Seguimiento a los derechos de los Niños, las niñas y los adolescentes, operó durante 2008-2011 y estaba conformada por DNP, ICBF, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, la Procuraduría General de la Nación, UNICEF y Save the Children.

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de documentos

Gráfico 13. Propuesta de gestión y administración viable de Sistema Nacional de Bienestar Familiar Este no había quedado en la tabla dinámica.

Esta propuesta de modelo para acuerdos de país debe tener un acuerdo frente a su enfoque político y de intervención, y desde la lógica de los derechos humanos, y el cual se puede acompañar de tres elementos fundamentales:

1. Un enfoque de desarrollo humano, que amplíe las opciones de las personas mediante el fortalecimiento de sus capacidades y la consolidación de sus libertades.
2. Un enfoque poblacional diferencial: las diferencias existentes entre los niños, las niñas y los adolescentes en cuanto a ciclo de vida, de género, de lugar de residencia, de etnia y de

cultura, para el proceso de formulación, ejecución (planes, programas, servicios) y evaluación de las políticas públicas; y, finalmente,

3. Ajustes institucionales, referidos a decisiones que expresan arreglos institucionales articuladores de los esfuerzos sectoriales a la respuesta poblacional que demanda el Código de la Infancia y la Adolescencia.

El país deberá entonces apuntar a tener un propósito básico de mejoramiento de calidad de vida que evidencie accesos efectivos y logros de impacto frente a la garantía de los derechos humanos. Esto supone dentro de la lógica del modelo de gestión la capacidad de integrar las lecciones aprendidas, las estrategias de acción, las herramientas de trabajo y los procesos desarrollados desde las políticas, los programas o los proyectos a la dinámica institucional desde lo público y lo social, de tal forma que los beneficios e impactos producidos a través de ellos, se consoliden y permanezcan en el tiempo.

De igual forma algunas condiciones concretas y mediadoras del modelo de gestión tienen que ver con: la voluntad pública, la apropiación por parte de los responsables y los beneficiarios directos; la institucionalización de los procesos en el sector público; el involucramiento de la comunidad; la coordinación, la articulación, el cooperación y la complementariedad entre diversos actores; la creación y/o el fortalecimiento de la capacidad de gestión local tanto pública como comunitaria; la viabilidad financiera y la técnica para el sostenimiento de las actividades y los procesos.

Ahora bien, el funcionamiento de los sistemas es tan compleja en términos de estructura, conversación, diseño y seguimiento, que eso ocupa y esto hace que no se tenga en cuenta los resultados finales. Esto es propio de la arquitectura institucional sectorial. Cuando se trabaja en

el aparato estatal pocas veces se tiene a la vista el sujeto del sistema. Y es el de condiciones de vida de los niños y niñas.

Las metas de plan de desarrollo y otras metas prioritarias hay que traerlas adelante en la conversación y hay que preguntar cómo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar SNBF puede aportar el desarrollo de las mismas. Porque no es el SNBF es responsable, pero su pregunta permanente es cómo se apoya al ejecutor para que responde adecuadamente. El rector (en este caso el ICBF) debe conocer esos detalles para saber cuál es la lógica de apoyo a esos sectores.

Traer al frente compromisos de Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales debe ser una tarea permanente del SNBF. Mirar metas y promesas políticas (compromiso político) asegurar que esas promesas se cumplan por lo que debe revisar permanentemente su estado de cumplimiento tanto a nivel nacional como territorial, es la tarea de los técnicos. Esto permite que no se pierda mirar qué está pasando con el goce efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia. Desde esta perspectiva las rutas integrales son las que tienen el objetivo de poder dar cuenta de qué tiene un niño y qué le falta en dónde y a cuántos. Esto daría cuenta del marco universal de los derechos.

De igual manera cuando se habla de conversación sistémica corresponde al SNBF identificar la política principal ya que esta marca la acción y el agente preponderante por momento del curso de vida: por ejemplo en primera infancia el preponderante es salud (hay que garantizar la vida), en infancia es educación (hay que garantizar las condiciones de desarrollo humano). Este tipo de identificaciones permite conversar sobre resultados con el equipo de decisores. El SNBF debe conocer la estructura del nivel descentralizado de los sectores y mirar cómo se ha dado la relación y competencia descentralizada. Ese análisis de la relación nación-

territorio de cada sector hay que tenerlo identificada, porque los actores de conversación son diferentes dependiendo la estructura de los sectores.

Estas condiciones suponen la generación de contextos de posibilidad desde tres perspectivas: la ampliación del concepto de desarrollo, la gobernabilidad y la participación social:

- 1) El desarrollo, más allá de sus preocupaciones por el crecimiento económico, debe ampliar significativamente su alcance y asegurar: la equidad, la ampliación de oportunidades, el acceso a bienes de producción, el gasto social prioritario para la infancia y la adolescencia.
- 2) Esta concepción ampliada del desarrollo requiere de una gobernanza, que asigne prioridad a las necesidades de toda la población, que fortalezca las capacidades estratégicas de quienes tienen la responsabilidad de una política de la infancia, la adolescencia, y que implemente una lógica de gerencia, decisión e intervención sostenible capaz de responder, desde lo municipal, lo departamental y lo nacional, a la protección integral de los derechos de esta población.
- 3) La participación en la toma de decisiones en todos los niveles y de una sociedad civil activa llamada a cumplir una función esencial de movilización de la opinión pública y de involucramiento y de compromiso de la comunidad en la determinación de las prioridades locales, regionales y nacionales del desarrollo humano.

Desde esta perspectiva el modelo presenta una integración de la visión de presente y de futuro de sus instituciones y sus procedimientos, que acoja procesos de planeación alternativos que faciliten el intercambio social y político con actores, para ir disminuyendo acciones de

planificación definidas desde el poder, el control y las cargas valorativas de la incapacidad territorial local para definir sus propósitos y prioridades.

A manera de conclusión.

Los tres modelos de gestión retan la capacidad de articulación estratégica y considera que no es solamente la suma, coordinación o yuxtaposición de intervenciones o acciones, sino que implica una perspectiva de conjunto que agrega valor, que debe ser capaz de asumir la complejidad dada por las relaciones que surjan desde los sujetos, sus derechos, sus entornos, y de los modelos de gobierno y de planeación que propone el Estado Colombiano, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía en general y de la infancia y la adolescencia en particular por su interés superior y su primacía.

Esta propuesta cruza con una propuesta de planeación para el desarrollo, ya que busca proponer modelos de estructuras normativas y económicas, que amplíen su mirada desde los derechos humanos para el progreso de las comunidades. Esto implica un reconocimiento de los derechos adquiridos y de obligaciones vigentes, exigibles e identificables, como es el caso de infancia y adolescencia.

De igual forma, la autora de este trabajo considera que para que haya viabilidad de la propuesta debe partir de lo existente en términos de la planeación funcional y la gestión intersectorial, pero si se quiere avanzar hacia modelos más eficientes frente a la planeación para el desarrollo debería avanzar en dos modelos específicos:

- Planeación desde los sistemas que administran los sectores: Esta es una propuesta de Estados modernos eficientes, porque mostraría engranajes y sinergias reales, y no

meramente discursivas. Este modelo tiene un propósito de articulación para la optimización de los recursos y la recuperación de las relaciones.

- Planeación humana y de desarrollo sostenible: que desde su enfoque la gestión y la inversión debe estar en el ser humano, desde la generación de sus capacidades, la potenciación de las prácticas sociales, el reconocimiento de los factores ambientales y espaciales para la toma de decisiones. Es un modelo que determina elementos de calidad, bienestar y felicidad.

En este año 2015 se presentará la coyuntura de candidatura y elecciones para cambio autoridades territoriales, por lo que es indispensable que se tenga claro el enfoque y la propuesta de atenciones. Es un marco de tiempo en el que es necesario diseñar la estrategia para no llegar tarde y poder indicar qué se quisiera que los candidatos dijeran, y que los electos hicieran basados en información que SNBF debe entregar sobre la situación de derechos de la infancia y la adolescencia en cada municipio y departamento, para que a partir de la misma, los equipos políticos y técnicos de gobierno se defina prioritariamente qué derechos hay que garantizar, qué brechas hay que cerrar, y sobre esto establecer las metas de gestión y de resultado en sus nuevos planes de desarrollo y que deberá coordinar y articular con los diferentes niveles de gobierno para que al finalizar el 2018 el gobierno nacional y en 2019 los gobiernos territoriales, puedan entregar resultados concretos frente al goce efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia en todo el territorio colombiano.

Conclusiones y recomendaciones

Habiendo presentado elementos de análisis y posiblemente conclusivos en el desarrollo de este trabajo, el cierre de este documento se orientará desde la perspectiva de reflexiones y retos para que sea posible avanzar hacia la gestión viable de los derechos de la infancia y la adolescencia, resaltando que los mismos se nutren de las conversaciones nacionales y territoriales, incluidas las de los expertos consultados, la revisión de las fuentes secundarias, y desde la experiencia profesional de la autora de este trabajo.

Al respecto, se presentan primero algunas argumentaciones conclusivas de lo descrito en los anteriores capítulos, y luego desde dos ejes se harán unas recomendaciones de cómo continuar con esta exigente tarea de la garantía y goce efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Con respecto a las argumentaciones, se ha hecho evidente que donde se han logrado posicionar gobernantes con decisiones claras y mayores posibilidades financieras y administrativas, se han logrado generar planes, políticas y programas dirigidos a la infancia y la adolescencia, y esta tendencia ha venido creciendo con el paso de los procesos electorales en los territorios. Esto demuestra una vez más que es posible llevar a cabo procesos de planeación y ejecución de acciones desde una perspectiva poblacional, territorial y de derechos, y sin duda sus buenos resultados explican en parte su expansión. Se puede afirmar entonces que es posible asumir los principios de la planeación y de las normativas poblacionales que garanticen los derechos de la infancia y la adolescencia, pero esto conlleva involucrar las distintas instancias comprometidas en el proceso de planeación a nivel decisorio, técnico y operativo.

En este ejercicio de monitoreo y evaluación de los gobernantes frente a los asuntos de infancia y adolescencia se ha relevado la tarea de los alcaldes y gobernadores, por cuanto son ellos los gerentes y ejecutores de las políticas públicas, en los territorios que representan. En tal sentido, se parte del hecho de que las políticas, se materializan en el escenario de la gestión pública, orientada siempre a resultados y desarrollándose con un enfoque de integralidad con el cual la garantía de derechos, lo poblacional-diferencial y lo territorial, se articulan de manera armónica, esperando dar como resultado el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos en los ámbitos individual y colectivo.

De igual forma en general todos los sectores reconocen a partir de los lineamientos dados por el Departamento Nacional de Planeación -DNP, que el Plan de Desarrollo es la herramienta que hace posible la integración de las políticas, planes y estrategias de orden nacional, mediante las cuales se asumen compromisos que buscan responder a situaciones específicas, que afectan a la infancia y la adolescencia. Se pretende entonces que desde sus programas de gobierno y en la construcción de los planes, los alcaldes y gobernadores puedan dar cuenta de su capacidad de gestión para recoger las necesidades de su propio territorio y reflejar su compromiso efectivo en programas, proyectos, con claras fuentes de financiación en sus respectivos planes de inversión, para la superación de dichas problemáticas, propendiendo por la garantía y el restablecimiento de los derechos de todos los ciudadanos con prioridad en la infancia y la adolescencia.

Ahora bien el que la Ley 1098 de 2006 involucre al DNP en esta tarea ha garantizado una participación de sus áreas y una garantía de que el tema cursa como una prioridad para el Estado Colombiano. Lo que se esperaría es que dicha prioridad tenga un seguimiento permanente, de tal

manera que sea considerado como un indicador trazador tanto en su valoración del plan como en el seguimiento a las gestiones de los alcaldes y gobernadores.

Si bien el DNP realiza el fortalecimiento de capacidades para un proceso de gestión de los planes de desarrollo incluido el seguimiento permanente y la evaluación de los mismos, el hecho que un colegiado de entidades con responsabilidad directa ordenada por Ley y organizaciones internacionales y privadas interesadas en el tema de infancia y adolescencia, denominada Estrategia Hechos y Derechos, proponga una forma de leer los planes de desarrollo territoriales en los temas de infancia y adolescencia, ha permitido observar la tendencia de mejoría en tanto en la cantidad de asuntos relevantes frente a la protección integral, como en la coherencia de su inclusión frente a diagnósticos, estrategias y presupuestos. Estos aspectos también se han constituido en orientadores para el ejercicio del control político de los organismos de control de las corporaciones administrativas territoriales como los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales, al proponer indicadores de una gestión por resultados.

En este año 2015 de cierre de las actuales administraciones, todos los municipios y departamentos deberán rendir cuentas a la ciudadanía y a la Procuraduría General de la Nación sobre los resultados de la gestión por la infancia y la adolescencia. Será a través de este proceso que será posible establecer si las enunciaciones de sus planes de desarrollo para esta población, efectivamente tuvieron cumplimiento y expresiones adicionales de su compromiso en torno a la protección integral y la garantía de sus derechos.

No obstante estos logros, se puede concluir esta primera parte sin hacer un especial énfasis a un elemento estructural más que operativo en las decisiones del Estado pero que

dificultan cualquier intensión de la inclusión en la planeación territorial y en la gestión de las políticas públicas para la infancia y la adolescencia. Si bien hay avances en busca de concretar la descentralización en el país, aún faltan muchos elementos para lograr una autonomía territorial verdadera. Pareciera que hoy solo es un discurso retorico dado que en la realidad los mandatarios se encuentran sujetos a permanentes tensiones, particularmente con el nivel intermedio y nacional para dar cumplimiento a las competencias asignadas sobre todo al nivel municipal.

La distribución sectorial del presupuesto y las asignaciones direccionadas por el Sistema General de Participaciones, impiden muchas veces identificar las fuentes de financiamiento concretas para dar respuesta a las necesidades identificadas para la atención integral de la infancia y la adolescencia en sus territorios.

Si bien la autonomía financiera en el marco de la descentralización hace referencia al conjunto de competencias normativas y de potestades administrativas que permiten a los entes territoriales establecer y gestionar un sistema de ingresos y gastos con el objeto de atender los fines y las necesidades públicas en sus respectivas jurisdicciones, aún es evidente que las entidades territoriales se enfrentan a un cúmulo de dificultades a la hora de poder financiar sus programas y proyectos lo que impide que se cumpla la gestión efectiva para la plena garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia por parte de los municipios, distritos y departamentos.

Ahora bien, es imperativo contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia. Siendo así, y antes las grandes limitaciones de recursos, los territorios ven que las políticas públicas no tienen aseguradas las condiciones presupuestales para ser

efectivamente materializadas y lograr un goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Situación que se agrava a un más cuando se trata de municipios categoría cinco y seis, o departamentos categoría tres y cuatro.

Finalmente y como se señaló anteriormente se presentan recomendaciones desde los dos ejes expresados en la pregunta de investigación para asegurar la gestión de la planeación y las políticas públicas que señalan reflexión, relacionados con la Política Pública y las prioridades de corresponsabilidad de un país para hacer efectivos el interés superior y la prevalencia de los derechos

Frente a la planeación del desarrollo territorial

Uno de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, es consolidar condiciones equitativas que permitan, dentro del marco de la protección integral, alcanzar y sostener el desarrollo integral y el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el territorio nacional (2015, p. 260). Para el cumplimiento de este objetivo, resulta de especial importancia el diseño e implementación de la Estrategia de fortalecimiento de capacidades planteada en este documento.

Según lo establecido en el Plan:

“Para atender las principales problemáticas que afectan a los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes, de debe continuar garantizando la protección integral de sus derechos, seguir trabajando por consolidar la articulación intersectorial lograda en la atención integral a la primera infancia, y extenderla hacia la infancia, la adolescencia y la juventud.

Para los niños, niñas y adolescentes, la Protección Integral, entendida como la obligación del Estado de reconocer sus derechos, garantizarlos, prevenir su vulneración y restablecerlos ante las vulneraciones, actúa como el derrotero de sus actuaciones dirigidas a esta población. Para la juventud, la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, marcan la pauta para trabajar por la generación de oportunidades, lo cual a su vez está sustentado en el ejercicio efectivo de la libertad.

A partir de los avances de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, se ha planteado necesidad de construir Rutas Integrales de Atenciones con enfoque de curso de vida, como instrumentos con los cuales se ordena la acción del Estado para el desarrollo integral, para que la oferta se organice con esta finalidad y llegue a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de manera articulada, pertinente, oportuna, con calidad y garantía de acceso. Adicionalmente, la articulación intersectorial cobra mayor relevancia en algunas transiciones en momentos particulares del curso vital, como por ejemplo, el paso de la educación inicial a la educación básica.

Lograr la generación de estas condiciones, requiere fortalecer la acción coordinada del Estado a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar SNBF”

Las prioridades y metas adoptadas por el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 para el mejoramiento de las condiciones de vida y la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes, ameritan poner a disposición de los diferentes actores: procesos de acompañamiento y apoyo técnico, herramientas metodológicas, transferencia de buenas prácticas, lecciones aprendidas, modelos de intervención y experiencias significativas y pertinentes, estándares básicos de resultados e impactos, sistemas de seguimiento y evaluación y, de rendición pública de cuentas.

Como se evidenció en el desarrollo de apartes de este trabajo se da cuenta en algunos territorios de la dificultad de planear con los enfoques de derechos, diferencial-poblacional y

territorial, entre las cuales se pueden enunciar: (i) la concepción territorial del enfoque de los derechos y su implementación en el marco de planificación de los municipios, distritos y departamentos, (ii) las dificultades en los procesos de ejecución, ya que a nivel territorial aún la política pública es sectorial, además, algunos indicadores no permiten la realización de seguimiento a nivel de la unidad primaria municipal y (iii) las dificultades en la planeación intersectorial para el desarrollo integral y los ejes de acción de la protección integral.

Las anteriores consideraciones son algunas de las distorsiones que han llevado a considerar la necesidad de revisar los lineamientos nacionales para la inclusión de los temas de infancia y adolescencia a nivel territorial y adicionalmente, se ha hecho pertinente incorporar dentro del marco de política de las entidades territoriales, los temas de la política nacional que impone responsabilidades territoriales, tales como el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente y la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Ahora bien, entre las vigencias 2015 y 2016 tendrá lugar en el país el proceso de cambio de administraciones de las entidades territoriales, el cual es un momento de oportunidad único a fin de poder incidir en la inclusión efectiva y adecuada de los temas de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar en los nuevos planes territoriales de desarrollo, dado que tiene un cronograma, unos tiempos y unos plazos estipulados en la normatividad vigente.

De igual forma las entidades a cargo de la elaboración de lineamientos para planes de desarrollo ordenado en el artículo 204 de la Ley 1098, debe ir ordenado con contenidos que orienten a los mandatarios desde tres perspectivas:

1. Este ejercicio de planeación para infancia y adolescencia debe reconocerse como una ruta especial de acción territorial, pero armonizada al lineamiento general de para planes de desarrollo construido por el DNP.
2. Sus contenidos deben orientar a los mandatarios sobre los elementos de exigibilidad de la ley frente al interés superior y a la prevalencia de los derechos; y en el marco de política que se perfila para los asuntos de infancia y adolescencia desde la perspectiva del desarrollo integral y las realizaciones.
3. En cuarto al marco de gestión este debe reconocer los instrumentos para la planeación territorial; las competencias territoriales y reconocimiento de capacidades institucionales en lo local y las fuentes de financiamiento. Y a partir de del mismo generar las orientaciones específicas para elaborar el diagnóstico de situación de derechos y oferta institucional; definir prioridades locales y armonizar prioridades nacionales; definir metas e indicadores y las inclusiones en plan de inversiones.

En este sentido, cobra especial relevancia el desarrollo de una estrategia de fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales, en sus procesos de planeación, seguimiento, ejecución y evaluación de planes y políticas dirigidos a la población objeto del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Las actividades que se proponen dentro de la estrategia, están planteadas para tener incidencia de acuerdo con el cronograma de transición de gobiernos, de manera que se requiere iniciar procesos en la presente vigencia y poder continuarlos de manera armónica y efectiva en la siguiente vigencia.

Este proceso de fortalecimiento implica varios retos, entre los cuales se destacan: i) garantizar un proceso de transición armónico entre administraciones que permita articular los procesos de empalme, con los nuevos ejercicios de planeación territorial del desarrollo en materia de infancia y adolescencia; ii) actualizar los lineamientos para la inclusión de estos temas en los nuevos planes territoriales de desarrollo, según las lecciones aprendidas y los avances del País en la construcción e implementación de marcos de política novedosos como los desarrollados por la Estrategia de Cero a Siempre; iii) articular las políticas de infancia territoriales existentes con los nuevos periodos y planes de Gobierno; iv) adecuar la planeación territorial del desarrollo en materia de infancia y adolescencia con algunos desarrollos normativos recientes, principalmente relativos al fortalecimiento y autonomía de las comunidades étnicas; y v) diseñar e implementar herramientas de gestión que permitan la orientación de recursos adecuados y suficientes para el desarrollo integral de los niños, los adolescentes y sus familias.

Frente a la gestión de las políticas públicas de infancia y adolescencia

La decisión, el compromiso político y ético de los gobernadores, como servidores públicos, implica la construcción colectiva de las apuestas de política pública y de las líneas estratégicas, comprometiendo el accionar de las administraciones departamentales y municipales en el cumplimiento y garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia desde una perspectiva institucionalmente integral. Esto permitirá la sostenibilidad política de las

prioridades y goce efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia en toda la Nación. Este gran propósito supone retos como:

1. Tomar una decisión nacional sobre las metas de goce efectivo de derechos y mejoramiento de la calidad de vida de la infancia y la adolescencia, señalando unas prioridades trazadoras del curso de la acción del Estado durante los próximos 10 años que orienten a la vez los planes de desarrollo y de las políticas públicas nacionales, departamentales y municipales, para una rendición de cuentas conjunta sobre resultados e impactos en el desarrollo de las nuevas generaciones.
2. Disponer de una política pública en lo social que desde los altos niveles del Estado, articule políticas económicas con políticas sociales públicas logrando una integralidad en las acciones.
3. Cambiar el enfoque de solo prestación de servicios a un enfoque de desarrollo humano y de derechos, lo que implica cambios institucionales formales e informales en las organizaciones responsables de la prestación de servicios y en la sociedad en general. Adoptar un enfoque de desarrollo implica un nuevo modelo de gestión pública en donde se establezcan las características de los servicios que efectivamente proporcionen el mejoramiento de condiciones de vida de la población.
4. Formular planes con enfoque de derechos, diferencial y territorial, en concordancia con los objetivos poblacionales y de curso de vida, con metas de resultado y recursos disponibles para esto, de manera que en las comisiones intersectoriales se pueda ordenar la manera como se implementará la política pública de infancia y

adolescencia, lo que a su vez conduce a una mejor gobernabilidad y articulación entre las diferentes entidades que tienen la responsabilidad garantizar y restablecer los derechos de la población o de proveer algún servicio.

5. Claridad en las competencias que debe desarrollar la nación, los departamentos y los municipios, lo cual requiere de una normatividad clara, en donde se establezcan los responsables de la política pública de infancia y adolescencia por niveles y sectores. Para esto deberá acudirse a los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, de acuerdo a las condiciones de cada territorio, asignado responsabilidades y de recursos económicos y humanos.
6. Descentralizar y aumentar la autonomía en la toma de decisiones teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio.

De igual forma el fortalecimiento de los procesos y espacios de articulación en los niveles nacional, departamental y municipal, requiere no solo la apropiación de recursos sino el de las capacidades de los actores implicados en la política pública de infancia y adolescencia para que puedan contar con soportes de institucionalidad que hagan más eficientes sus gestiones. La coordinación y articulación necesita recursos humanos canales de comunicación, conocimiento de las situaciones, flujo y conexión entre los sistemas y actores existentes. Este propósito, señala retos en cuanto:

1. Avanzar en la definición de una línea técnica para el desarrollo de la arquitectura institucional requerida, con el apoyo y orientación del Departamento Administrativo de la Función Pública en coordinación con las entidades del orden nacional, con

- competencia en infancia y adolescencia, tomando como punto de partida, entre otros las experiencias e innovaciones departamentales conocidas hasta hoy en Antioquia, Bogotá, Boyacá, Tolima, Cundinamarca y Santander, entre otros.
2. Reconocer que la eficiente implementación de políticas públicas conlleva disponer, al interior de la administración territorial, de una instancia organizacional responsable que coordine, facilite, viabilice y promueva la articulación de las diferentes áreas relacionadas y proporcione el equipamiento técnico de soporte para la realización de las metas establecidas frente a la protección integral de la infancia y la adolescencia.
 3. Crear y fortalecer las mesas de infancia y adolescencia y las mesas o comités temáticos son equipos especializados de carácter interinstitucional, que están llamados a complementar la labor de los mandatarios en las gobernaciones y alcaldías frente a la implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los territorios.
 4. Crear o fortalecer una arquitectura institucional de gestión de políticas sólida con un andamiaje institucional organizado comprometido y del respaldo de actos administrativos, que proporcionen las herramientas de trabajo y sean vinculantes. Esto facilitará la articulación entre las entidades descentralizadas y las desconcentradas que se encuentran en el territorio, conducente a fijar responsables en el accionar territorial local.

Así mismo, se requiere de seguimiento y evaluación de las diferentes políticas públicas, con el fin de conocer si las acciones desarrolladas están presentando resultados e impactos frente

al goce efectivo de los derechos de la infancia y adolescencia, para reafirmar o reorientar las decisiones y gestiones. Este propósito supone retos como:

1. Fortalecer el Sistema Único de Información de la Niñez –SUIN-, en que todos los sectores reporten el movimiento de los indicadores que den cuenta del goce efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia.
2. La construcción técnica de los sistemas deben contar desde su concepción con un marco conceptual de derechos consistente y fundamentado en los derechos humanos, de esta manera se releva el dato por el dato, a dar cuenta de la situación de los derechos de esta población.
3. Fundamentar el modelo de seguimiento y evaluación en un marco de gestión de resultados y de impacto, lo cual permitiría generar procesos de coordinación vinculando nación-territorio en indicadores y sistemas asociados.

Finalmente, para lograr la sostenibilidad de las políticas se debe asegurar la construcción de acuerdos sociales en torno a prioridades de política poblacionales y del desarrollo estrategias de trabajo en redes de apoyo, organizacionales y sociales. Se propone entonces:

1. Consolidar un claro y específico enfoque de participación de la infancia y adolescencia en la garantía de sus derechos, implementando como estrategia el trabajo con ellos, para que las políticas públicas se construyan de manera participativa, consultando sus intereses y expectativas y atendiendo a sus propuestas, de modo de asegurar una efectiva coherencia entre la oferta institucional y sus

demandas. Esto implica generar espacios de diálogo entre diferentes actores con la participación activa de niñas, niños y adolescentes.

2. Fortalecer el tejido social con una cultura de los derechos humanos, respeto y solidaridad frente a los intolerables de la vulneración cuando se trate de infancia y adolescencia.
3. Fortalecer la capacidad existente de la comunidad para ponerla al servicio de la participación y el control social de las políticas públicas de infancia y adolescencia, con mecanismos diálogos ciudadanos efectivos tanto en la formulación, la ejecución y la rendición de cuentas, que a su vez sirvan como instrumento y argumento para la toma de decisiones y la sostenibilidad de las políticas.
4. Efectividad del Ministerio Público y la Contraloría General de la República en el ejercicio del control preventivo, que conduzcan a la corrección de acciones, a la sanción de malas intervenciones y a la garantía de la inversión de los recursos públicos frente al gasto social en infancia y adolescencia.

Hacer visible los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es ubicarlos en la agenda para el desarrollo, tanto en las políticas públicas, los planes de desarrollo y en el financiamiento. Es decir que el Estado, la Familia y la Sociedad sean coincidentes en el propósito de querer ser un mejor país y esto se evidencia en el trato, las acciones y las decisiones oportunas y pertinentes para los sujetos prioritarios de derechos.

Referencias Bibliográficas

- Acevedo V. Jhon (2009) *Planeación nacional y los planes de gobierno*. Revista Ciencias Estratégicas. Vol 17- No 22. P. 291
- Barberena, Viviana (2010) “*Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada en los nuevos caminos*” Fundación Konrad Adenauer (Ed.) 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá. 55-88.
- Boisier, Sergio (2004) *Desarrollo territorial y descentralización. El Desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista Eure XXXX (90). 27-40.
- Boisier, Sergio (1997) *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, ISSN 1133-4762, No. 112, 379-397.
- Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia. (2013). *Marco de Gestión hacia la implementación participativa de la estrategia integral a la Primera Infancia*. Documento técnico. Bogotá.
- Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia. (2014). *Fundamentos técnicos Estrategia Integral a la Primera Infancia*. Cartilla. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2007). 2019 *Visión Colombia II Centenario: Fortalecer la Descentralización y adecuar el ordenamiento territorial*”. Bogotá. 1-14
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2007). *Cartilla de instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018* “*Todos por un nuevo país*”. Bogotá.

- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2015). *Programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial*”. Propuesta de Diagnóstico, Objetivos y Líneas de Acción Borrador para discusión interna. Bogotá.
- Devia, Sandra (2006). *La descentralización en Colombia. Un reto permanente*. Revista Virtual IB. 1(2). Edición Virtual. CANDANE.
- Espinosa, José Oswaldo (2013). *La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios del futuro*. Universidad Nacional. Biblioteca digital 1544 Capítulo 11.
- Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y Práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL. Serie 12.Santiago de Chile.
- Finot, Iván (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL. Serie 38.Santiago de Chile.
- González, Roberto, *Nuevas percepciones del territorio, Espacio social y el Tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Gino Germani (2011). Ponencia en VI Jornadas de Jóvenes Investigadores ((UADER). Uruguay.
- ICBF y Alianza por la Niñez (2014). *Ruta Integral de Atenciones para Niños, Niñas y Adolescentes*. Producto 2 y 3 Convenio No. 1452 de 2013 (documento consulta). Bogotá.

Jiménez, Manuel (2007). *La planeación en Colombia: una reflexión general*.

Universidad Javeriana. Bogotá.

Jolly, Jean-Francois (2005) *Gobernabilidad Territorial y Descentralización en Colombia: ¿Regir el Territorio o Gobernar los Territorios. A propósito de la política de Descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. Papel Político, 18, 137.154.*

Jolly, Jean-Francois (2007). *Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos Analíticos y utilizaciones normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En Ensayos Sobre Políticas Públicas., ISBN: 978-958-710-305-2, Ed. Departamento De Publicaciones De La Universidad Externado De Colombia*

Massiris, Ángel et. Al. (2012) “*Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial, Realidad y Desafíos*”. En: *Procesos de ordenamiento América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional. 13-30.

Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Departamento Nacional de Planeación e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (2008), *Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio –Guía para los Alcaldes*. Bogotá.

Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Departamento Nacional de Planeación e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (2012), *Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Departamento y el Municipio*. Bogotá. 289-349.

Min interior, Minhacienda, Minjusticia y otros (2013). *Sistema de Corresponsabilidad. Decreto 4800 de 2011*. Documento técnico para consulta. Bogotá. 6-37.

- Molina B., Carlos.(2006). *La Descentralización en América Latina: ¿mito o realidad?*, en *Estudios sobre descentralización territorial*. Universidad de Cádiz. 127-161.
- Monnet, Jerome. (2010) *El territorio Reticular* en revista Antrhopos, huellas del conocimiento. Número 227. Abril-junio de 2010. Barcelona España 91-104
- Montañez, Gustavo y Delgado Ovidio. *Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto nacional*. En cuadernos de Geografía, Vol. VII, No. 12, 1998 Universidad Nacional de Colombia.
- ONU, *Convención de los Derechos del Niño*, noviembre de 1989.
- Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Ed. IEMP. Bogotá. 21-35, 49-56 y 67-105.
- Sarmiento G, Alfredo (2009) *Un Sistema de Seguimiento y Evaluación al Cumplimiento de los Derechos de la Niñez*, Bogotá.
- Scoppetta, Orlando. (2013). *Análisis de los planes de desarrollo de gobernaciones, capitales y municipios de Colombia 2012-2015*. Bogotá.
- UNICEF y PGN (2008). *La Garantía y la Protección de Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud en los Planes de Desarrollo de los Departamentos y los Municipios de Colombia, 2008-2011*. Bogotá.
- Vallejo M, Cesar. (1994) *La planeación en Colombia: Una Reflexión General*. Publicado en el libro *Gerencia Pública en Colombia*. Publicación de la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Bogotá.

Anexos

Anexo 1. Análisis comparado inclusiones en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales 2008-2011 y 2012-2015

Categoría de Derecho	Informe 2008-2011	Informe 2012-2015
Existencia	<ul style="list-style-type: none"> Esta categoría obtuvo la inclusión más alta ente los planes de las Gobernaciones revisados, en comparación con otras categorías (mediana 68.3) En términos generales en los planes de las gobernaciones hay una correlación importante entre los diagnósticos y los programas, y entre los programas y los presupuestos. Sin embargo la correlación entre los diagnósticos y los presupuestos es solo de 0.25 donde la correlación máxima es 1. La inclusión de las temáticas relativas a la existencia se presenta en un alto porcentaje desde los diagnósticos hasta los planes de inversión de las gobernaciones. En relación a los planes presentados por las ciudades capitales, hay un mayor porcentaje de inclusión de temas relacionado con la categoría de existencia como la mortalidad 	<ul style="list-style-type: none"> Con respecto a las variables que comprenden la categoría de existencia, todas las gobernaciones incluyeron en su diagnóstico lo concerniente a la mortalidad materna e infantil así como a la vacunación. La debilidad que se encontró fue en la información sobre el acceso de niños y niñas a los servicios de salud, donde solo 18 (54.5%) gobernaciones reportaron diagnóstico al respecto. Se observa que en cuatro gobernaciones hay un porcentaje máximo de calidad de inclusión de estos temas en los planes de desarrollo departamentales, tanto en el diagnóstico y en los respectivos programas, como en el plan de inversión. Estos son: Guaviare, Magdalena, Meta y Tolima. Además 20 departamentos muestran calificaciones superiores al 80%.

materna y la mortalidad infantil, con una mediana de 55.0

- En general para las **ciudades capitales** hay una correlación **moderada** entre los diagnósticos y los programas (0.46), como entre los programas y los presupuestos (0.42), **muy baja** entre los diagnósticos y los presupuestos (0.2). Así mismo se evidencia un alto porcentaje de inclusión de esta categoría en los programas y planes de inversión, pero no en el análisis de los diagnósticos.
- En general para los tres niveles de estudio, la categoría de existencia fue donde los planes estuvieron mejor elaborados. El **departamento de Amazonas** obtuvo un 71% en esta categoría.
- En relación al **diagnóstico** de esta categoría de derecho, **31 Gobernaciones** obtuvieron altas calificaciones, lo que implica una mayor aplicación en la calidad de la información alrededor de los indicadores.
- Sobre los **programas**, se encuentra que **todas las gobernaciones** excepto Chocó cuentan con programas de manera **moderada y alta** en lo que se refiere a la categoría de existencia. Con respecto a la **evaluación** anterior se encuentra que los planes han mejorado ya que un mayor número de gobernaciones obtienen **calificaciones altas**. En relación al **presupuesto**, no se encuentra **ninguna calificación baja** en este nivel.
- **Todas las ciudades capitales** incluyeron en sus **diagnósticos** el tema de la **mortalidad materna**, y **29 la mortalidad infantil**. Hay **debilidad** en lo que refiere a datos sobre **lactancia materna** donde 22 (73,3%) capitales reportaron diagnóstico.
- En cuanto a los **programas**, la **vacunación** fue el aspecto **más incluido** en las capitales, por su parte el tema **más débil** fue el relacionado con **bajo peso al**

nacer, pues sólo 16 capitales lo incluyeron en sus programas. En relación con **el presupuesto**, reciben igual atención la **vacunación** y la **desnutrición**.

- A nivel general, en cuatro **capitales** hay un **porcentaje máximo** de calidad en la inclusión de los temas de existencia en los planes de desarrollo tanto en el diagnóstico y en los respectivos programas, como en el plan de inversión, en **Armenia, Leticia, Pasto y Popayán**.
Adicionalmente, **14 capitales** **obtuvieron calificaciones superiores al 80%**. De otro lado, se observa que Mocoa y Mitú no presentaron información sobre el presupuesto relacionado con la categoría de derechos a la existencia. Sin embargo, sí aparecen en ambas capitales temas concernientes al diagnóstico y los programas.
- La mayor inclusión en los **diagnósticos** de los planes de desarrollo de los **municipios** la obtuvieron la **vacunación** y la **mortalidad infantil**; con respecto a los **programas**, la atención se centró en la **desnutrición y la vacunación**, temas que fueron priorizados en materia de **inversión**.

Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Los porcentajes de inclusión de esta categoría en los diferentes planes de desarrollo de las gobernaciones son moderados, es decir cercanos y por debajo del 50%. • La correlación entre los diferentes planes de las gobernaciones no fue muy alta. Entre los programas y presupuestos se dio la mayor con un 0.64, pero entre los diagnósticos y los programas fue de 03.6, y entre los diagnósticos y los presupuestos fue de 0.18 • En relación con las ciudades capitales, la correlación entre los diferentes niveles apenas alcanzó a ser moderada. Entre los programas y los presupuestos se dio la mayor (0.49); entre los diagnósticos y los programas fue de 0.47; y entre los diagnósticos y los presupuestos (0.27) • En general para la categoría de desarrollo, la calificación más alta la obtuvo un departamento con que llegó solamente hasta el 50%, debido a la dificultad de ubicar los diagnósticos, programas y proyectos destinados a la educación, en los grupos de edades específicos que se analizaban. • La totalidad de las gobernaciones incluyeron en el nivel de diagnóstico las variables relacionadas con la deserción escolar, embarazo adolescente, acceso/cobertura de la educación primaria y acceso a la educación secundaria. Por su parte 8 gobernaciones incluyeron en este mismo nivel la salud visual y 9 la gratuidad en la educación. • En relación a los programas, las variables mejor representadas en la mayoría de las gobernaciones fueron el acceso/cobertura de la educación primaria y secundaria. • Las gobernaciones con mayor calificación a nivel general en la categoría de derechos al desarrollo son en orden Tolima, Magdalena y Meta, no obstante, la mayoría de las gobernaciones cuentan con calificaciones altas y 8 muestran calificaciones moderadas. Las menores calificaciones generales de esta categoría se observan en Bolívar y Chocó donde el porcentaje se encuentra por debajo del 50. • A nivel de presupuesto, 21 gobernaciones obtienen calificaciones altas en sus planes en lo que se refiere a los recursos
-------------------	--

destinados al desarrollo de la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud.

- El **total de ciudades capitales** evaluadas incluyeron en sus diagnósticos las variables relacionadas con la deserción **escolar, acceso/cobertura de la educación primaria y acceso a la educación secundaria**. Por su parte, **8 capitales** incluyeron en este mismo nivel **la salud visual y 13 la gratuidad en la educación**.
- Estos aspectos son también **débiles** a nivel de **programas y presupuesto**. Respecto a los **programas**, los temas representados en el **100%** de las capitales fueron **la recreación y el juego y la discapacidad**.
- Las **capitales** con **mayor calificación** a nivel general en la categoría de derechos al desarrollo son en orden **Santa Marta, Villavicencio y Bucaramanga**. Además de estas, cinco capitales obtuvieron un puntaje mayor a 80%. Las **menores calificaciones** se observan en **Mocoa y Mitú** con un porcentaje por debajo de 50%, y ambas muestran un puntaje de 0 en lo que se refiere al presupuesto.

		<ul style="list-style-type: none"> • Para los municipios, la cobertura en educación para niños, niñas y adolescentes obtienen la mayor inclusión en los diagnósticos al igual que los relacionados con el desarrollo de la primera infancia. La salud visual y la gratuidad de la educación obtienen la menor inclusión. En cuanto a los programas, se refleja un mayor interés en la recreación y el juego, la discapacidad y la calidad de la educación primaria.
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • La categoría de ciudadanía incluyó solamente dos variables dentro de la evaluación: Registro civil y participación de los adolescentes. Hubo departamentos con inclusión plena de esta categoría y otros donde no apareció en forma alguna, por lo tanto sus porcentajes son moderados. • En cuanto a la coherencia de los planes de los departamentos, se observa una alta correlación entre los programas y el presupuesto (0.77) y moderadas entre el diagnóstico y los programas (0.61) y entre el diagnóstico y el presupuesto (0.4) • En relación a las ciudades capitales, sus porcentajes de inclusión de los temas de esta 	<ul style="list-style-type: none"> • Con respecto a la categoría de ciudadanía se observa que 14 gobernaciones incluyeron de manera completa la información correspondiente dentro de sus planes de desarrollo, mientras que dos no incluyeron de manera alguna. Son visibles puntuaciones generales bajas en Vichada, Vaupés, la Guajira, Bolívar, Chocó y Valle. Las gobernaciones restantes obtienen resultados moderados y altos. Se evidencia una mejoría en términos del aumento del número de gobernaciones con calificaciones altas en sus planes de desarrollo en relación a la evaluación del periodo anterior. • En cuanto al diagnóstico, la mayoría de gobernaciones presenta calificaciones altas y moderadas.

categoría de derechos son **moderados**.

- La categoría de ciudadanía solamente incluye dos aspectos: El registro civil y la participación. Aunque atípica en ese sentido, aborda dos temáticas que en el país han sido débilmente tratadas por los mandatarios regionales. En esta oportunidad **las alcaldías y la Gobernación del Caquetá** obtuvieron un **68%**

Por su parte, las gobernaciones de **Bolívar, Vichada, Risaralda, Vaupés y Nariño** muestran **calificaciones bajas** en este nivel.

- Los **programas** enfocados en la ciudadanía se dan de manera **moderada y alta** en el centro y sur del país, además de algunas gobernaciones hacia el norte del mismo. Sin embargo, 6 gobernaciones tienen **calificaciones bajas** en los programas: **La Guajira, Bolívar, Antioquia, Chocó, Vichada y Vaupés**.
- En relación al **presupuesto**, se observa un comportamiento similar y dificultades en los mismo departamentos que en los programas incluyendo a **Meta**.
- En lo que corresponde a las dos variables de la categoría de ciudadanía, **la participación de los adolescentes** es el tema mejor representado en los planes de desarrollo de las **capitales**, cuando se observan los programas y el presupuesto.
- **9 capitales** obtuvieron **100% de calificación** a nivel general, mientras que **2 no incluyeron** (Barranquilla y Tunja) de manera alguna, la información

		<p>correspondiente a esta categoría en sus planes de desarrollo. Algunas puntuaciones generales bajas se observan además en Cúcuta, Mitú y Mocoa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para los municipios, los temas relacionados con la garantía de derechos en la categoría de ciudadanía obtienen porcentajes de inclusión moderados, siendo mayor la inclusión de las acciones en materia de registro civil.
Protección	<ul style="list-style-type: none"> • La categoría de protección obtuvo en este informe la mediana de inclusión más baja con un 39,8 • Sin embargo las temáticas de violencia intrafamiliar y trabajo infantil fueron incluidas en un buen número de planes de desarrollo de las gobernaciones. • Hay una alta correlación entre los programas y el plan de inversión en esta categoría (0.86), menos entre los programas y el diagnóstico (0.29), y mucho menos entre el diagnóstico y el presupuesto (0.16) de los planes de las gobernaciones. • Se destacan los departamentos de Risaralda y Antioquia, que son quienes mejor incluyeron las temáticas de protección en sus 	<ul style="list-style-type: none"> • En materia de protección, los temas de violencia sexual y desplazamiento fueron incluidos en un buen número de planes de desarrollo. Además la afectación por el conflicto armado fue abordada en lo que se refiere al diagnóstico, programas y presupuesto por el 30 Gobernaciones. • El departamento de Magdalena logra la máxima calificación en lo que se refiere a la inclusión de variables relacionadas con la protección, es decir 100. Chocó no presentó información sobre programas ni presupuesto, por tanto su calificación es la más baja con un 25.9 • En relación al diagnóstico, la mayoría de entidades territoriales muestra calificaciones altas lo que

diagnósticos (en menor medida), programas y presupuesto con un 76.2 y 75.2% respectivamente.

- Sobre las **ciudades capitales**, esta categoría de derechos se destacó por la inclusión de las temáticas de **violencia intrafamiliar** y **violencia sexual** en un buen número de planes de desarrollo.
 - Las correlaciones internas de los planes de desarrollo de las **ciudades capitales** no son altas, Entre los diagnósticos y los programas fue de 0.61; entre los diagnósticos y los presupuestos de 0.32 y entre los programas y los presupuestos de 0.43
 - Las ciudades de **Barranquilla** y **Florencia** son las capitales que evidencias mayor preocupación por temáticas relacionadas con protección con un porcentaje de inclusión de variables relativas de 77.1 y 69.5 respectivamente
 - En general, la **violencia intrafamiliar** constituye el asunto más abordado en los tres niveles de planes de desarrollo y **las minas antipersonales**, lo menos abordado.
- refleja el interés en obtener información sobre estos temas. Por su parte, **Bolívar** es la única gobernación con una **calificación baja** en este nivel.
- En lo que se refiere a los **programas, Chocó, Risaralda y Guainía** obtuvieron calificaciones **bajas**, en contraste con la **mayoría de gobernaciones** con calificaciones **altas y moderadas**.
 - Sobre **presupuesto** Chocó, Risaralda y Guainía continua con misma tendencia de los programas, pero hay un mayor número de gobernaciones con altas calificaciones.
 - Las **30 capitales** evaluadas incluyen en su **diagnóstico** la **violencia intrafamiliar**, y **15** tienen en cuenta a **los niños y niñas en situación de calle**. Este tema es menos incluido también a nivel de programas y presupuesto.
 - En cuanto a los **programas, 28** incluyen en sus planes de desarrollo la **violencia intrafamiliar, la situación de conflicto con la ley, el desplazamiento y la afectación por el conflicto armado**.

-
- En la categoría de protección, los porcentajes del conjunto de los territorios no llega al 50%, siendo el más alto el de **Bogotá DC** con un **46%**. Entre los departamentos, el que tuvo el puntaje más alto fue **Tolima** con el **40%**.
 - **Pereira, Popayán y Villavicencio** obtienen la **máxima calificación** en lo que concierne a la inclusión de variables relacionadas con la protección en los tres niveles evaluados. Además, otras **12 capitales** obtuvieron puntajes mayores a **80%**. En Mocoa y Mitú no se presentó información sobre presupuesto en esta categoría.
 - los planes de desarrollo de los **municipios** tuvieron en cuenta, en mayor medida en sus diagnósticos, los temas relacionados con el **desplazamiento y la violencia intrafamiliar** y el interés en estos temas se evidencia en los **programas** y el **presupuesto**. La **situación de los niños y niñas que viven en la calle y la explotación sexual** tienen una **menor inclusión** en los tres niveles analizados.
 - Hubo un **aumento** en los porcentajes de **inclusión** para todos los temas analizados, tanto en los **diagnósticos** como en los **programas**. Sin embargo, los cambios más importantes se presentaron a nivel de los programas planteados por los municipios, en temas como el **trabajo infantil y violencia sexual**. En cuanto a la **explotación sexual y la situación de los niños**
-

y niñas que viven en la calle, los porcentajes de inclusión, aunque en ascenso, siguen siendo bajos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de Evaluación de Planes de Desarrollo presentados en la consultoría de Orlando Scoppetta