

Development of the public management to attend colombian childhood by means of local participation environments

Fecha de Recepción: Octubre 16 de 2007

Fecha de Aceptación: Noviembre 20 de 2007

# Espacios locales de participación que permiten desarrollar la gestión pública para atender a la infancia en Colombia

*Miguel Cristóbal Silva Patiño*<sup>1</sup>

REFLECTIVE ARTICLE  
ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

## RESUMEN

Podemos distinguir que en lo local existen muchos espacios capaces de garantizar la participación ciudadana, sin embargo no es clara la razón por la cual la comunidad no conoce el alcance y la existencia de los mismos como respuesta a las necesidades presentes y latentes en cada barrio, conjunto o grupo determinado de población con condiciones específicas. En cada localidad para sustentar estos espacios, se consagró la existencia del llamado Consejo Local de Política Social (CLOPS). El Consejo Distrital de Política Social es una instancia para la concertación y seguimiento de la política social del Distrito Capital, su carácter es mixto, tiene como objetivo principal promover la articulación, integralidad y complementariedad de la actuación de las instituciones públicas, convoca la solidaridad y la corresponsabilidad de los distintos sectores de la sociedad y de la cooperación internacional, en la búsqueda de la realización progresiva de los derechos fundamentales<sup>2</sup>. A partir de allí es que este artículo sustentará los vínculos en programas y proyectos en donde es la comunidad quien define, planea y proyecta las políticas públicas que han de satisfacer sus necesidades.

1 Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana, se ha desempeñado como asesor de planificación municipal en gestión pública. Asesor en políticas públicas y Control Social para los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Catedrático de la Pontificia Universidad Javeriana y Academia Superior de Inteligencia AQUIMINDIA -DAS-. Docente de tiempo completo e investigador de la Fundación Universitaria Los Libertadores, miembro del grupo de investigación en Derecho y Política. Contacto: misilva.consultor@gmail.com

2 Decreto 093 de 2004, Art. 1

## ABSTRACT

Locally, we can see that there are many environments able to guarantee the citizen's participation. However, the reason why the community does not know the reach and existence of these environments is not clear enough, particularly considering that they provide a solution to the existing and potential needs of each neighborhood, residential area and particular populations under specific conditions. In order to support these environments, it was created the Local Council of Social Policies (LCSP) in each locality. The Distrital Council for Social Politics is an instance for the agreement and pursuit of the social policies of the Distrital Capital, it is of a mixed nature and its main objective is to promote the formulation, integrity and complementary condition of the performance of public institutions and musters the solidarity and correspondance of the different social sectors and the international cooperation; in search of a progressive fulfillment of fundamental rights. Having all this into account, this article will sustain the links in programs and projects where the community is the one that decides, plans and projects the public policies addressed to satisfy needs.

### Palabras Clave

Participación ciudadana, gestión pública, política pública, infancia y adolescencia, situación de riesgo en infancia.

### Key words

Citizen participation, public, political management public, childhood and adolescence, situation of risk in minor.

El presente artículo reflexivo tiene como objetivo identificar los mecanismos democráticos por medio de los cuales se cumple en lo local con lo establecido en la figura política del Estado Social de derecho para garantizar la protección de la infancia y la adolescencia. Realmente son muchos los canales y espacios que desde lo local vienen operando continuamente para garantizar la participación y el entendimiento coordinado de acciones estatales brindando un aprovechamiento máximo del manejo de la información entre ciudadanos e instituciones, es así como las localidades al ser el espacio territorial más descentralizado geográficamente y espacialmente proponen una interacción entre la comunidad y las autoridades, (Alcaldía Local, Junta Administradora Local e instituciones descentralizadas presentes), lo que ha de permitir identificar herramientas con que cuentan para defender el tema de niñez y adolescencia, ya que el planteamiento de describir los espacios serán focalizados en este estudio a partir de las recomendaciones que organismos especializados allegan al Estado para que priorice programas de atención según los hallazgos encontrados en investigaciones, estudios, denuncias y demás situaciones que permiten descifrar políticas de atención a esta población. Cabe aclarar que lo local aquí también comprende lo municipal como unidad de planeación.

## 1. INTRODUCCIÓN

Cuando los gobiernos en su ánimo administrativo de fortalecer canales directos de prestación de servicios al ciudadano exponen el tema de política social siempre se referencian en preceptos contractualistas tales como: El bienestar, la solidaridad, la equidad, la integración o la satisfacción de necesidades mínimas. Pero a su vez, esta definición de carácter finalista, también suele ser común en el campo académico de las políticas y la gestión social. Entre muchos otros autores, Ezequiel Ander Egg (1999) y Asa Laurell (1995), retoman los objetivos del “bienestar” para distinguir las políticas sociales. Esta perspectiva adopta también el Léxico de la Política, donde se define a la política social como “aquella parte de la política general que tiene como meta específica promover el bienestar económico-social de la población”<sup>3</sup>

3 ILARI, Sergio Raúl. Reflexionando sobre la naturaleza de la Política y la Gestión Social. En: Revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Asociación argentina de Políticas Sociales .Buenos Aires. 2006.,p 3.

Afirma también Ilari en su artículo que el “deber ser” de las políticas, expresando sus afirmaciones desde “lo que es”, suelen asociarse con el pensamiento de la doctrina social de la Iglesia. Desde sus posiciones tradicionales se visualiza al Estado como un actor que guiado por objetivos éticos, “es” por naturaleza “garante del bien común”. Dada la total ambigüedad del término “naturaleza”, estas definiciones finalistas poco sirven al momento de intentar explicar la realidad tal como es (o tal como parecería ser a la luz del observador). Esta confusión entre la descripción y la prescripción que, en la ciencia política tuvo un corte extraordinario con la obra de Nicolás Maquiavelo, ha llevado también a definir a las políticas y la gestión social desde lo que “deberían ser”, dejando de lado nada menos que las contradicciones y ambigüedades que pueden existir entre sus objetivos o las relaciones de poder que las atraviesan<sup>4</sup>.

Sin embargo, añadiría al planteamiento de Ilari que no sólo Maquiavelo argumenta desde la ciencia política este proceso dual acerca de la política social, sino que también y más acertado con este tema está Jeremías Bentham, con su teoría utilitaria del Estado; afirma este que por utilidad se entiende aquel principio que aprueba o desaprueba cada acción, sea cual fuere, de acuerdo con la tendencia que parezca que aumenta o disminuye la felicidad de la mayor parte cuyo interés está en juego; o lo que es lo mismo en otras palabras, fomentar u oponerse a la felicidad. “Hablo de cada acción, pero no de cada acción de un individuo, sino de cada acto de gobierno”. Es más agrega en esta excelente fraseología acerca de la administración pública, que es inútil hablar del interés de la comunidad sin comprender cuál es el interés de los individuos. Finalmente Bentham afirma que un acto de gobierno va orientado al principio de utilidad cuando la tendencia a aumentar la felicidad de la comunidad es mayor que la tendencia a disminuirla<sup>5</sup>.

Así las cosas, la política social tiene como componente resolver situaciones, que en la mayoría de las veces son extremas a la condición humana, requiriendo la intervención directa del Estado por medio de una política capaz de resolver por medio de programas identificados como necesidad. Este es el elemento que justifica que desde el orden nacional en Colombia se hable de un Consejo Nacional de Política Social,

4 Ibíd., p 3

5 BENTHAM, Jeremias. Principios de moral y legislación. Cap I, Nueva York, Editorial Oxford, 1948,p 622

quién por medio de documentos públicos conocidos como CONPES traza, orienta y delimita, el sentido de la atención social del Estado.

Como la infancia y la adolescencia comienzan a ser vistos como sujetos de derechos en el código de la infancia y adolescencia (ley 1098 de 2006), este artículo revelará, cómo los espacios locales afectan de manera positiva el tema de la niñez bajo los preceptos teóricos de la gestión pública, evaluando la rigurosidad y el compromiso estatal acerca de las políticas públicas en defensa de los niños, niñas y adolescentes y los programas que desde lo público sustentan su origen a partir de la participación de la comunidad en dichos espacios para formular las políticas desde estos modelos de gestión:

**Funcional.** Este se refiere al mejoramiento del proceso administrativo y de la mejora en el uso de los recursos

**Estructural.** Esto se refiere a las reformas administrativas que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales.

**Comportamental.** Se refiere a las nuevas actitudes y valores, es el reconocimiento de la tendencia a cambios situacionales.

**Relacional.** Se refiere a nuevas formas de relación, organización-sociedad, aquí se destacan las formas de interlocución de la organización con su entorno.

## 2. MARCO TEÓRICO

A partir de estos modelos es necesario persuadir al lector acerca de la connotación gerencial que tiene la actual gestión pública en Colombia para prestar servicios al ciudadano, cada uno de ellos representa el accionar del modelo neoinstitucional, del sistémico y el funcionalista de la gestión pública como epicentro de la ciencia política cuyo fundamento teórico sustenta, la prestación de servicios orientados al ciudadano como actor relevante del contrato o pacto que como se describe atrás implica la felicidad Benthamiana de la razón de ser del Estado.

## 2.1 ESPACIOS LOCALES DE PARTICIPACIÓN ORIENTADOS A POLÍTICA SOCIAL<sup>6</sup>

En un contexto de recuperación y profundización de la democracia, el desafío de la equidad no se limita a reducir la pobreza, también debe abarcar la igualdad de oportunidades y la distribución del ingreso. La exclusión social y la aguda percepción de injusticia, no sólo plantean dilemas éticos, sino que, además afectan el crecimiento y la estabilidad política.

De todas maneras, por más abierta que esté la política social a la participación ciudadana en lo local y a la participación del sector privado, (entendida esta última como la responsabilidad social de la empresa), hay que reafirmar que el Estado tiene, por su naturaleza, y porque tiene una función indelegable, la responsabilidad última sobre las decisiones de planeación de largo plazo, para establecer prioridades en el sector, así como la regulación y supervisión de los servicios que no dependen ya del sector central sino de cada funcionario público que como canalizador debe afrontar el transmitir a las poblaciones objetivo resultados de gestión acordes con lo establecido ya en los Planes de Desarrollo diseñados a nivel nacional que en el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dependen de dos vertientes: La *nacional* del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), y la *distrital* del actual Plan de Desarrollo formulado por la administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón en Bogotá; de aquí se desprende que es al funcionario y agentes institucionales comunitarios a quienes les corresponde la verdadera gestión pública, pues son ellos quienes ejecutan y desarrollan lo que el centro pide a sabiendas que – supuestamente – debe realizar una función social ya que está en él decantar todo el peso de la teoría social diseñada con modelos que en muchas ocasiones se tienen que amoldar sobre la práctica.

Esta temática hace necesario divulgar la función pública, ya que en muchas oportunidades la tímida participación en espacios locales hacen que no sólo en América Latina sino en Colombia se tenga un bajo concepto de lo público, al punto tal de criticar al Estado sin conocer la dinámica real de cómo se dan las relaciones organizacionales que establecen la contratación, la selección, la prestación de un servicio, la ejecución de una obra, el control ciudadano y

<sup>6</sup> Dos textos sustentan este aparte: **Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia** Orientaciones para la acción territorial y Ciudades para la Niñez. Ambos documentos de trabajo y guías de planeación política para la infancia de la UNICEF.

todos aquellos espacios que en muy pocas ocasiones el ciudadano se empodera para ser un actor activo dentro de las relaciones sociales que fortalecen la participación consensuada.

Como en materia de niñez y adolescencia existe poca literatura divulgada a la ciudadanía para demostrar desde la función pública del Estado que sí existen estos espacios, este artículo, fundamenta las necesidades de la infancia en el estudio determinado: "*Estrategias Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia*", desarrollado en conjunto por la Procuraduría General de la Nación, ICBF, y UNICEF<sup>7</sup>. Es por esto que este artículo ayudará a fortalecer la literatura que sobre la administración pública existe en la medida de servir como fuente para sustentar desde lo legal los procesos de investigación científica que adquieren las entidades con el objeto de señalar los cumplimientos que hace para fortalecer el desarrollo del Estado.

## 2.2 UNA BREVE MIRADA A LOS ESTUDIOS REGIONALES. (UNICEF AMÉRICA LATINA)

La urbanización no es el único récord regional. América Latina tiene además el triste honor de ser la región más injusta del mundo, la que presenta las mayores desigualdades en distribución de ingresos. El ingreso per cápita del 20% más rico de la población supera 17,8 veces al ingreso del 20% más pobre y su desigualdad distributiva es tres veces mayor que el promedio mundial<sup>8</sup>.

La conjunción de estos dos récords se manifiesta precisamente en las zonas urbanas, las mayores disparidades y por ende la mayor exclusión, segregación y conflicto. Las disparidades constituyen además un factor subyacente de la pobreza, ambos factores en constante crecimiento. La expresión física de esta patología social se manifiesta en la forma de ciudades excluyentes y segregadas.

Por otra parte, en esta región los niños son desproporcionadamente pobres. Actualmente, el 44% de la población es pobre. Sin embargo, el 60% de los niños menores de trece años son pobres. En la última década aumentó la proporción de niños y

adolescentes pobres y se estima que en la actualidad hay doscientos veinte millones de pobres de los cuales casi ciento veinte millones son menores de veinte años. Entre estos, más de veinte millones de niños trabajan. La gran mayoría de ellos son urbanos<sup>9</sup>.

De otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño y la adopción de la Constitución Política de Colombia 1991, abrieron las puertas a una nueva visión sobre la infancia y sobre las políticas públicas dirigidas a ella. A partir de la aprobación de la Constitución Política de Colombia, que recoge plenamente la filosofía y el marco doctrinario de la Convención sobre los Derechos del Niño, el país gradualmente ha pasado de una visión de los niños y las niñas como "*menores*" indefensos y sujetos de la caridad y de la buena voluntad de los adultos, hacia su reconocimiento como sujetos de derecho.

La Constitución señala al Estado, a la sociedad y a la familia como los responsables directos de la garantía de los derechos de los niños, independientemente de su etnia, religión, opinión, sexo y patrimonio.

A raíz del proceso de descentralización, los departamentos, municipios y distritos colombianos deben jugar un papel cada vez más importante en el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a los derechos de los niños.

Con la descentralización, los departamentos, municipios y distritos, gozan de mayor autonomía y adquieren responsabilidades con la sociedad civil, en términos del cumplimiento de sus funciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En consecuencia, la promoción de estrategias, servicios y acciones orientadas a garantizar y reestablecer los derechos de la infancia y la adolescencia, competen en gran medida a las autoridades territoriales. Para ello, los planes de desarrollo son herramientas esenciales en la medida que permiten direccionar y asignar los recursos públicos necesarios para propiciar el desarrollo social.

La Estrategia: "*Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia*" busca el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población, en el marco de la garantía de los derechos, a través del impulso a las entidades nacionales y territoriales para que adelanten procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación por resultados.

7 Véase como opera aquí el modelo funcionalista de la ciencia política, cuando cada institución con una función específica entrama acciones para en conjunto construir un documento capaz de servir de derrotero en la formulación de una política pública.

8 BARLAN, Sheridan, HART, Roger. Ciudades para la niñez. UNICEF Bogotá, 2004, p 9.

9 *Ibíd.*, p 9

La Estrategia se ha enfocado desde abril de 2005 en ocho prioridades referidas a la salud materna, salud infantil, nutrición, educación, salud sexual y reproductiva, agua potable y saneamiento básico, registro civil y restitución de derechos vulnerados. Estas prioridades corresponden a las cuatro áreas de derechos de la niñez: vida y supervivencia, educación y desarrollo, participación y protección. Es una decisión política nacional, liderada por la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y UNICEF, que convoca el concurso de todas las entidades estatales nacionales y territoriales con competencia en la infancia y en la adolescencia.

La Estrategia se desarrolla con el compromiso decidido de las autoridades territoriales y nacionales de cumplir con el imperativo constitucional y ético, de garantizar condiciones de vida digna a los niños, niñas y adolescentes colombianos. Este compromiso se traduce en dos objetos de seguimiento y evaluación: *Primero* la inclusión de la infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los instrumentos de la planeación territorial. Este compromiso fue asumido en el Primer Encuentro de Gobernadores por la Infancia y en el corto plazo implica el ajuste de los planes de desarrollo. *Segundo* el mejoramiento de las condiciones de vida de las niñas, los niños y los adolescentes. Este compromiso permitirá en el largo plazo alcanzar el ideal de una sociedad justa e incluyente.

El liderazgo del desarrollo de la Estrategia corresponde a los mandatarios locales, municipales y departamentales quienes además de su gabinete, tienen en los concejos municipales, en el concejo distrital y en las asambleas departamentales, la posibilidad de consultar y ratificar las decisiones; en los consejos territoriales de planeación (distrital, municipal y departamental) instancias para concertar, validar y evaluar las decisiones de política pública; en los consejos de gobierno y en los consejos de política social espacios para la concertación, formulación, seguimiento y evaluación de la política social. En consecuencia, son las dependencias de planeación, del nivel departamental, distrital y municipal, las competentes para coordinar con las instituciones responsables el proceso de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados en las ocho prioridades. Esta competencia está definida por la ley y fue ratificada por los gobernadores al delegar en los servidores públicos de estas dependencias la interlocución directa

para la implementación de las acciones necesarias para avanzar en los ocho temas priorizados por la Estrategia.

Así la estrategia se fundamenta sobre estos ocho (8) temas:

#### Garantía de los Derechos de los Niños

1. El derecho de las mujeres a la vida y a la salud
2. El derecho de los niños y las niñas a la vida y a la salud
3. El derecho a la identidad
4. El derecho a la buena nutrición
5. El derecho al desarrollo y a la educación
6. El derecho a la salud sexual y reproductiva
7. El derecho a un ambiente sano: al agua potable y al saneamiento básico

#### La protección y reestablecimiento de los Derechos de los Niños

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

Sin embargo, estos procesos no podrían ser sostenibles si desde el marco normativo nacional interno, no se tuviera claro cual es la función que debe tener el Estado para satisfacer las necesidades de la comunidad y ello se traduce en el llamado Consejo de Política Social, que para el caso de estudio denominaremos CLOPS-.

El Consejo Local de Política Social (CLOPS), es el espacio en dónde convergen las entidades estatales, en este caso distritales, para “*dar respuesta inmediata a las necesidades socialmente problemáticas*” como denomina el Profesor Pierre Muller las Políticas Públicas, las cuales definidas y decantadas en programas bajo un modelo entramado<sup>10</sup> desarrollan sus actividades a nivel institucional con cada una de las instituciones que representa una necesidad de la comunidad.

A nivel nacional se establece que todo municipio en cabeza de su alcalde debe planear su Consejo Local de Política Social cuyo fin es formalizar el ejercicio público de la responsabilidad estatal y satisfacer las necesidades de la comunidad, además de servir como referente en el marco constructivo, que desde el espacio local se ve en el CLOPS.

<sup>10</sup> Modelo de entramado en gestión pública hace alusión, a las instituciones que en un determinado territorio actúan en conjunto por un mismo objetivo, entramando o coadyuvando a sostener una política o un programa determinado.

Los Consejos Locales de Política Social se reúnen para el caso de Bogotá como mínimo, cada dos (2) meses y es convocado por el Alcalde Local con el apoyo de la Secretaría Técnica.

Algunas funciones dentro del CLOPS buscan según el Decreto 093 de 2004

“ a) Formular y priorizar las propuestas de Políticas Públicas Sociales para el ámbito Local, en relación con los temas o grupos poblacionales sobre los que se centra su acción.

b) Articular los lineamientos, necesidades y prioridades en materia de Política Social de la Localidad, con lo dispuesto en los Planes de Desarrollo en los niveles Distrital y Nacional.

c) Conocer los planes de acción de las distintas entidades que lo conforman y desarrollar metodologías para coordinar, articular, aumentar el impacto y la integralidad de las políticas de las que son beneficiarios los grupos poblacionales de los que se ocupa.

d) Garantizar la articulación de las decisiones tomadas en materia de actuación administrativa con la asignación de recursos financieros.

e) Gestionar recursos de otras fuentes para financiar programas sociales y buscar recursos de cofinanciación que permitan incrementar la inversión en Políticas Públicas Locales, de acuerdo con el diagnóstico situacional de la localidad.

f) Vigilar y evaluar en la localidad, el cumplimiento y ejecución de los planes, programas y proyectos sociales contemplados en el Plan de Desarrollo Local.

g) Evaluar la situación social local y efectuar recomendaciones y solicitudes a la instancia técnica del Consejo Distrital de Política Social.

h) Preparar y presentar a las instancias pertinentes los planes, programas y proyectos de Política Social de la localidad, así como los proyectos de leyes, acuerdos u otras regulaciones necesarios para la aprobación y ejecución.

i) Identificar, diseñar e implementar las estrategias y mecanismos que garanticen la articulación entre el nivel Nacional, Distrital y Local; y entre estos y el sector privado, de manera que se involucren integralmente

todos los planes, programas y proyectos sociales que se ejecuten en la localidad.

j) Coordinar con los diferentes consejos y comités existentes en la localidad, la complementariedad de acciones y esfuerzos con el fin de evitar duplicidad en ellas”.

### 2.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la democracia moderna, los derechos humanos comprenden y proclaman inicialmente las libertades individuales fundamentales (derechos cívicos). En tanto la autonomía individual se extiende a la concepción participativa, los derechos humanos se amplían a los derechos políticos, como elegir y ser elegido para cargos de representación popular. Los derechos humanos incluyen los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los principios de igualdad y solidaridad.

El distinto origen de las personas (económico, social, étnico, cultural y territorial) genera desigualdad que limita y segmenta las oportunidades potenciales frente a la disponibilidad de activos económicos, al consumo y a la dotación del capital humano y así su bienestar. Tal segmentación de oportunidades se refuerza mediante desigualdades que se generan a lo largo de las diversas etapas de la de vida<sup>11</sup>.

La política social, como sustentábamos atrás, conforma el conjunto de objetivos, normas, sistemas y entidades por medio de las cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales. Así, se crean oportunidades y se fortalecen instrumentos a favor de la equidad y la integración y dadas las desigualdades iniciales, se favorece la distribución del ingreso. En consecuencia, la política social debe expresar el contenido específico de los servicios sociales; la financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familias y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes sufren vulnerabilidades específicas<sup>12</sup>.

Respecto a la garantía equitativa de derechos, Alfredo Sarmiento Gómez, simplifica la propiedad de la política social como un escenario transparente y

11 OCAMPO, José Antonio. En: Políticas y Servicios Sociales para el siglo XXI. Pontificia Universidad Javeriana. Ed. Javegraf, 1999, pág.38.

12 Ibid. Pág. 39

armónico colectivo en donde según el, de la igualdad ante la ley, el gran aporte griego de la necesidad de la isonomía, como base de una organización política<sup>13</sup>, se ha deducido cada vez con mayor claridad la necesidad de la equidad frente a las posibilidades que el desarrollo del conocimiento científico y el saber simbólico han puesto al servicio de la sociedad.

Desde el pensamiento jurídico, el libro Teoría de la justicia (Rawls 1971) - que Sen y Buchanan consideran la "más importante teoría de la justicia presentada en este siglo"<sup>14</sup> - ha definido los dos principios básicos de la justicia así:

*Uno:* Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de igualdades y libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos;

*Dos:* las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: en primer lugar, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos en igualdad de oportunidades; en segundo lugar, deben suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad<sup>15</sup>.

Dentro de los tipos de bienes identificados como fundamentales, Rawls establece "los ingresos y la riqueza entendidos en términos generales como medios polivalentes (que tiene valor de cambio): los ingresos y la riqueza son necesarios para alcanzar directa o indirectamente un gran número de objetivos". El segundo principio establece muy claramente que la justicia requiere que la organización y los arreglos institucionales de la sociedad estén dispuestos de tal modo que se logre la mayor cantidad posible de bienes primarios disponibles para los menos afortunados para que hagan uso de las libertades fundamentales.

Para Rawls, la colaboración – fundamento de una sociedad justa- implica una idea de reciprocidad y mutualidad y se puede resumir en que un ciudadano, en pleno derecho, está dispuesto a colaborar con

todos los miembros de la sociedad toda la vida, sobre la base de mutuo respeto, a condición de que todos los demás también lo hagan. Este es el comportamiento razonable. Este comportamiento es perfectamente compatible con la búsqueda de múltiples finalidades o racionalidades. La existencia de reciprocidad y mutualidad entre los miembros de la comunidad como idea fundamental en la organización de la sociedad, es la que exige que se de tratamiento preferencial a los débiles como forma de garantizar la igualdad de todos<sup>16</sup>.

La Constitución de 1991, marcó un cambio en la defensa de los derechos fundamentales en Colombia. Así para Hernando Valencia Villa: "se trata del más grande avance del derecho político nacional porque representa la mejor caja de herramienta para armar, operar y reparar la democracia desde la fundación misma de la república". En los capítulos 1,2 y 3 la Constitución incorpora las tres generaciones de derechos: *primera generación*, derechos individuales, civiles y políticos; *segunda generación*, derechos sociales, económicos y culturales y en la *tercera generación*, los derechos colectivos y del medio ambiente. Los derechos colectivos reúnen aspectos tan importantes como la participación en la "conformación, ejercicio y control del poder político", mediante instrumentos como el derecho a elegir y ser elegido, la toma de decisiones en plebiscitos y referendos, en la constitución de partidos políticos, la revocatoria del mandato de los elegidos y en el acceso a desempeñar funciones y cargos públicos. Se pasa del régimen representativo al régimen participativo o democracia directa. Como afirma Valencia Villa: "se trata por supuesto de una transformación virtual que debe ser llevada a través de múltiples esfuerzos durante el tiempo (...) Para el logro de este objetivo, los mecanismos de participación, control y vigilancia populares abren avenidas a los partidos y movimientos políticos y sociales(...)"<sup>17</sup>.

## 2.4 ACCIONES ESTATALES POR LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Dentro del marco de estudio de la gestión pública, corresponde al Estado formular, implementar y evaluar políticas públicas que den respuesta a las situaciones socialmente problemáticas encontradas en la población. En la diversa literatura dedicada al

13 Véase como Jean Touchard en su texto Evolución de las Ideas Políticas, simplifica el concepto a partir de la igualdad política como acepciones de la democracia, en este sentido similares, pares o comunes a la democracia son: La isonomía, la isegoría y la isocratía; todas ellas tipos de igualdad: (isonomía), la ley es la misma para todos; y dónde es igual también la participación en los negocios públicos, (isegoría) y en el poder (isocratía).

14 RAWLS, John. Libertad, igualdad y derecho, conferencias Tanner sobre filosofía moral. España. Ed, Ariel,.,p 253

15 Ibid., p. 13.

16 Ibid, p 20-24.

17 VALENCIA VILLA, Hernando. Los derechos Humanos en la Constitución de 1991". Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos,2 Julio- Diciembre,1992. Pág.57

estudio de este campo en un porcentaje muy alto los servidores públicos<sup>18</sup>, agentes directos del Estado en la operatización de resultados hacia la comunidad, responden a dos preguntas básicas que el profesor Pierre Muller, expresa en su texto de las políticas públicas:

“¿Cómo se toman las decisiones que constituyen un programa de acción gubernamental? Es el problema de la elaboración de políticas públicas y de la toma de decisión (*decision making*).

¿Cómo se aplican las decisiones por parte de los organismos encargados de ejecutarlas? Es el problema de la puesta en marcha (*implementation*) de la política pública.”

A partir de allí, es tentador presentar el proceso de fabricación y aplicación de los programas políticos bajo la forma de una serie de secuencias que se encadenan hasta formar un ciclo completo de decisión política. Esto no es más que lo que Yves Mény y Jean-Claude Thoenig identifican como los cinco elementos que fundamentan la existencia de una política pública:

Medidas concretas que conforman la verdadera “sustancia” de una política pública.

Comprende unas decisiones o una forma de asignación de los recursos.

Una política pública se inscribe en un marco general de acción, lo que permite distinguir en principio, una política pública de simples medidas aisladas.

Una política pública tiene un público, es decir unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política.

Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas o valores<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Entiéndase aquí por servidor público: Funcionario o empleado de una entidad del Estado, cuya función es comprometer acciones de atención al ciudadano para beneficio común.

<sup>19</sup> YVES MÉNY y Jean-Claude Thoenig. *Politiques Publiques*. Barcelona, Ed Ariel. 1992. cit., pág. 130.

## 2.5 EL PROBLEMA POLÍTICO A RESOLVER

En una sociedad dada cualquier problema social es susceptible de volverse política pública, pero la cuestión es saber a través de qué mecanismos se traza y se construye. En todo caso, lo cierto es que el arranque de la acción pública a través de la puesta en marcha de un programa de acción no está ligado a un determinado umbral de intensidad de problema. La cuestión no es en sí saber si tal problema es político, sino demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor, en este caso el Alcalde<sup>20</sup>.

El estudio de una política pública pasa obligatoriamente por un cuestionamiento sobre la manera como se opera permanentemente (no sólo la fase de elaboración), la transacción entre el referencial global (lo que supone descubrir su estructura normativa) y un referencial sectorial. El problema entonces, es detectar los actores, quienes realizan esta operación de transacción, y las luchas de poder en juego que le están ligadas. A partir de ese momento es posible construir las políticas públicas como objeto de investigación<sup>21</sup>.

## 2.6 ELEMENTOS VIGENTES QUE TRADUCEN LA EXISTENCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN COLOMBIA

En Colombia actualmente se adelanta el ejercicio de fortalecimiento y aproximación a la política pública nacional de construcción de paz y convivencia familiar “*Haz Paz*”, incluida y sustentada en el Plan de Desarrollo 2002-2006, como justifica el mismo texto, la política nacional nació en el marco del Plan de Desarrollo “*Cambio Para Construir la Paz 1998-2002*”. El objetivo de este plan fue impulsar un desarrollo socioeconómico en un clima de paz y convivencia familiar social y el concepto de paz que manejó indicaba dos sentidos complementarios: negociación del conflicto armado y creación de seguridad, por un lado, convivencia ciudadana y convivencia familiar, por el otro.

Una de sus estrategias fue intervenir la violencia familiar. Para ello definió una política de construcción de paz y convivencia familiar con los componentes de: prevención, detección, vigilancia y atención. En

<sup>20</sup> MULLER, Pierre. *Las políticas Públicas*. Presses Universitaires de France, París 1990.p. 64

<sup>21</sup> *Ibid*, p. 82.

un segundo momento, se incluyó el componente de transformación institucional, nótese como aquí ya existe una respuesta realizada desde el gobierno para adelantar las recomendaciones expresadas atrás por la UNICEF.

Con la expedición del documento CONPES 3077 del primero de junio de 2000, la Consejería Presidencial para la Política Social, como unidad coordinadora de Haz Paz, tuvo a su cargo la integración y coordinación de las entidades, el seguimiento y evaluación y la retroalimentación de los procesos adelantados por entes ejecutores, para redactar y delimitar el campo de acción de la atención prioritaria en cada uno de las ocho (8) estrategias definidas por UNICEF, la Procuraduría General de la Nación y Bienestar Familiar.

## 2.7 LOS CONSEJOS DE POLÍTICA SOCIAL

Son equipos de trabajo que para el efecto práctico basados en los acuerdos normativos se denominan Comités o Consejos de Política Social. El Consejo de Política Social, dentro del marco de desarrollo, tiene como gran compromiso definir la integración, la planeación y el sistema de responsabilidades de las instancias territoriales frente a lo social y, de manera especial, frente a la política de niñez y familia.

Se trata de recuperar el sentido y la filosofía del significado de trabajar articuladamente en equipo, como una alternativa para visualizar el futuro, plantear los grandes propósitos y necesidades, definir las prioridades y proponer el sistema de responsabilidades y compromisos compartidos. Atendiendo a esto, se propone promover y acompañar a los gobernadores y alcaldes en el proceso de conformación y gestión de los Consejos de Política Social a nivel territorial, como instancias fundamentales de coordinación de la política, legalmente reconocidas, mediante el Decreto Ley 1137 de 1999.

### 2.7.1 Redes

Son las acciones encaminadas a la conformación y/o fortalecimiento de redes sociales e institucionales, grupos de apoyo y comités que en lo territorial apoyen las acciones de fortalecimiento para la articulación del SNBF, con énfasis en la promoción de los derechos de la niñez, la juventud y la familia; y la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar “Haz Paz”.

Las redes ofrecen:

Coordinar, articular e integrar acciones que promuevan alternativas de atención a las prioridades o necesidades detectadas en los Consejos de Política Social, en el marco de la promoción de los derechos de la niñez, la juventud y la familia; y la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz.

Coordinar, articular e integrar acciones que fortalezcan los sistemas de información que den cuenta de las prioridades o necesidades detectadas en los Consejos de Política Social, en el marco de la promoción de los derechos de la niñez, la juventud y la familia; y la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz.

Coordinar, articular e integrar acciones que promuevan el control social, para el cumplimiento y el mejoramiento de la calidad del Servicio Público de Bienestar Familiar.

### 2.7.2 Componentes de la Política “Haz Paz”

Está política fundamentada desde el modelo de entramado de la Gestión Pública, nos permite observar su accionar local para dar respuesta a los indicadores, presentados tanto por las instituciones como por la comunidad trasladando al Estado colombiano en cumplimiento de la organización comunal y la salvaguarda de garantías en pro del individuo, acciones sobre la prevención, detección, vigilancia, atención y transformación institucional.

Por *prevención* se entiende, las acciones que orientan a incidir en el cambio de los patrones socioculturales que justifican y alimentan las relaciones violentas en la familia, a proteger al individuo y a contener la violencia en todas sus modalidades.

Por *detección temprana y vigilancia*, se entiende, la intervención oportuna y adecuada sobre los individuos y familias antes que ocurran episodios de violencia o cuando estos aún no son rutina.

Por *atención*, se entiende, el servicio directo sostenido y continuo en el tiempo para la víctima y el agresor.

Por *transformación institucional*, se entiende, el

desarrollo normativo, acompañamiento técnico y calificación de la gestión para mejorar la capacidad de respuesta frente a las exigencias que impone la necesidad o la situación<sup>22</sup>.

Algunos de los fenómenos más comunes que permiten analizar el por qué de una política nacional de paz y convivencia está orientada a corregir dentro de la violencia física y psicológica de la pareja: El abuso de poder en la pareja, discriminación de la mujer, debilidades de pareja, fragmentación de las relaciones, vulnerabilidad emocional, celos, consumo de sustancias psicoactivas, dependencia económica de la mujer, cambio de roles en la pareja, exclusión social, autonomía de la mujer. En la violencia parental física y psicológica: hijos no deseados, antecedentes de privación de afecto, padres adolescentes, antecedentes de violencia en la familia, condiciones precarias de vivienda, vulnerabilidad económica, culturas de la fuerza y la violencia, exclusión social. Finalmente inciden en la violencia sexual aspectos relevantes como: Bajo nivel educativo, hacinamiento, desplazamiento, pobreza, falta de capacidad para prevenir el riesgo<sup>23</sup>.

### 2.7.3 El Sistema Nacional de Bienestar Familiar y su presencia en lo local

Hablar de respuesta a las situaciones socialmente problemáticas implica localizar como se dan estas respuestas y la forma de construir en el contexto social las políticas y programas tendientes a corregir dichas situaciones.

Así es que el SNBF, lo conforman el conjunto de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, sociales y comunitarias que tienen como prioridad mejorar la calidad de vida de la niñez, la adolescencia y la familia por medio de directrices que no corresponden únicamente al gobierno central, ni mucho menos a una entidad en particular sino al colectivo social que se organiza en un territorio determinado, cuyo fin es, desde la convivencia armónica vislumbrar actividades concertadas en mejora de cualesquiera situación. Es por esto que desde la comunidad se debe empadronar el concepto comunitario para articular prioritariamente las necesidades y manejando procesos de coordinación, información, planificación, integración, regulación, prestar un servicio real y sustentado a las verdaderas necesidades de la comunidad.

<sup>22</sup> Presidencia de la República. Plan Nacional de Paz y Convivencia Familiar. HAZ PAZ.

<sup>23</sup> Ibid.

Bajo esta dinámica en el orden local se estructuran las funciones sociales construidas en común, por medio de los denominados Consejos Locales de Política Social -CLOPS-, que son una instancia consultiva para la concertación y seguimiento de la política social en la localidad. Integra la articulación de la actuación de las instituciones públicas convocando a la solidaridad y corresponsabilidad de los distintos sectores de la sociedad.

En cada localidad del distrito capital, los Consejos se organizan mediante decreto local, y están compuestos por subcomités que tratan y conocen de temas específicos de la comunidad, organizados de manera prioritaria y segmentada a las diferentes poblaciones con sus diversas necesidades. Es así como en cada subcomité, tienen asiento, todas las instituciones que conforman el servicio público de bienestar, las organizaciones sociales del tercer sector – Ong's, y la comunidad organizada propositiva y participativa, hecho que está por discutir y evaluar. Los subcomités que realizan actividades sociales no están ajenos a la directriz distrital y nacional, lo que compagina la ilación y concatenación de las políticas públicas y que en la práctica espacios como: subcomité de infancia, adolescencia y familia, subcomité de juventud, subcomité de mujer y géneros, subcomité de persona mayor y subcomité de seguridad alimentaria son desconocidos por muchos ciudadanos.

El carácter de cada uno de estos espacios locales tiene como finalidad servir de interlocutor entre el Estado y la comunidad sirviendo de escenario participativo y consultivo cuya dinámica recrea los nexos del modelo de entramado de la gestión pública, siendo las instituciones el agente oficial de carácter público y la comunidad quien vigila el cabal cumplimiento de los servicios que se ha de garantizar en el Estado Social de Derecho.

En dicha dinámica cabe destacar que dentro del organigrama local de agentes institucionales y comunitarios, los comités conformados corresponden a los acuerdos distritales firmados según la ley y las directrices nacionales respecto a los consejos de planeación y los consejos de política social. Estos a su vez direccionan las necesidades de la comunidad hacia la atención prioritaria según el tema, permitiendo georeferenciar en un contexto espacial determinado el trabajo de cada comité.

La mayoría de localidades de Bogotá, atendiendo a exigencias de ley, desarrollan su Política Social según su naturaleza, acciones integrales y multisectoriales, para lo cual es indispensable la articulación de los agentes involucrados en la localidad con los múltiples consejos, redes y comités encargados de abordar temáticas específicas comprendidas dentro de la Política Social haciendo necesario racionalizar su número, coordinar su actuación y unificar criterios; según el Artículo 8 del Decreto Nacional 1137/99, "...corresponde al Distrito Capital el ajuste de los lineamientos nacionales de la política sobre familia y niñez a las condiciones del Distrito Capital, así como la elaboración y ejecución de los planes y programas correspondientes a dicha política".

### 3. CONCLUSIONES

En cumplimiento de las garantías constitucionales, el Estado colombiano desde la década del noventa teniendo como referente la carta política ha comenzado a trabajar según las disposiciones de los modelos orientados por el discurso de modernización del Estado hacia la búsqueda de políticas claras que den respuesta a las investigaciones de aquellas entidades que recomiendan priorizar atención básica para la infancia y la adolescencia. Nótese como es que desde aquí se coligen estos temas prioritarios identificados a partir de los estudios georeferenciados de la situación problemática de la infancia:

Nutricionales  
Explotación Sexual  
Trabajo Infantil  
Abuso y Maltrato  
Limitación especial  
Viviendo en la calle  
Infractores de la ley penal  
Vinculados al conflicto armado  
Víctimas de secuestro, desaparición o desplazamiento

Para cada uno de ellos existen hoy diferentes programas de atención prioritaria cuya dinámica consiste en atender a la población objetivo de cada situación en particular, resaltando también la multiplicidad de atención, cuando en una misma persona se requiere atención prioritaria en varias modalidades de prestación de servicio.

Una calificación eficiente de la gestión pública puede desprender de este estudio un margen de eficiencia

máximo mirando la situación desde el campo práctico de la formulación coordinada de las políticas públicas. Sin embargo, entrando ya a revisar la operatividad, la calificación disminuye dado que es mucha la población que está por fuera de la asistencia de programas puesto que no existe un indicador claro de ubicación acerca de la población que no está incluida en los programas.

Es importante rescatar el compromiso dinámico que tiene el alto gobierno en la formulación de políticas públicas, y en la construcción de las mismas a partir de compromisos y cumplimientos de agendas exteriores para defender a la infancia y la adolescencia en la garantía de sus derechos. Cabe resaltar que el Estado colombiano lidera en América Latina, compromisos serios para erradicar la pobreza, priorizando en su plan de gobierno acciones concretas de involucramiento a esta población.

Finalmente, hay que comprometer el discurso con el cual actualmente la Procuraduría General de la Nación, dispone acciones concretas para que las autoridades locales formulen y atiendan con prioridad a esta población, es decir, cómo los alcaldes han de ser la autoridad rectora del tema para entrar a decidir cómo y en qué forma ha de orientarse la atención prioritaria de su municipio para atender con presupuesto definido las necesidades de la población.

Es necesario conocer las recomendaciones que Organismos Internacionales proponen para delimitar el tema; son ellos quienes evidencian imparcialmente las cifras y las metodologías de atención necesarias para un buen desempeño de la gestión pública, además el papel que juega el CONPES, ha de ser evaluado en lo local, ya que no todos los municipios en Colombia disponen de un espacio serio en donde se debatan estos temas. Aún así, el mismo CLOPS en Bogotá permite la participación pero no posee una dinámica amplia que permita identificar que quienes participan conozcan o dominen los temas de agenda nacional, distrital y mucho menos las recomendaciones internacionales al respecto. Hablar de estos temas ha de permitir ubicar la estrategia común para dominar un tema con ellos cuando se vaya a construir la política pública o los programas que traduzcan la política pública en acciones concretas de atención.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ILARI**, Sergio Raúl. Reflexionando sobre la naturaleza de la Política y la Gestión Social. En: Revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Asociación argentina de Políticas Sociales .Buenos Aires. 2006.

**BENTHAM**, Jeremias. Principios de Moral y Legislación. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

**MULLER**, Pierre. Las políticas Públicas. Presses Universitaires de France, París 1990.

**OCAMPO** José Antonio. En: Políticas y Servicios Sociales para el siglo XXI. Pontificia Universidad Javeriana. Ed. Javegraf, 1999.

**RAWLS**, John. Libertad, igualdad y derecho, conferencias Tanner sobre filosofía moral. Ed, Ariel, España.

**VALENCIA VILLA**, Hernando. Los Derechos Humanos en la Constitución de 1991". Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Julio- Diciembre,1992.

**YVES MÉNY** y Jean-Claude Thoenig. Politiques Publiques. Barcelona, Ed Ariel. 1992.

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**. Plan Nacional de Paz y Convivencia Familiar. HAZ PAZ, 2005-2015.

## NORMAS CONSULTADAS

Decreto 093 de 2004. Por el cual se reestructura el Consejo Distrital de Política Social y se definen los criterios básicos para la conformación de los Consejos Locales de Política Social.

Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia.

Decreto Ley 1137 de 1999. Consejo Nacional de Política Social.