



¿PARTICIPANDO O INCIDIENDO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Participación e incidencia de los actores sociales y comunitarios en la formulación de la política pública de infancia y adolescencia 2015–2025 en Itagüí

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

MODALIDAD PASANTÍA DE INVESTIGACIÓN

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA MEDELLÍN

2018

Resumen

El presente trabajo analiza la participación y la incidencia de actores sociales y comunitarios en la formulación de la política pública de infancia y adolescencia y su Plan Integral 2015 – 2025 en el Municipio de Itagüí. A través de elementos políticos, jurídicos e institucionales (como el marco jurídico y los diferentes documentos de la política), subjetivos y cognitivos (entrevistas realizadas a actores que se consideraron relevantes) e interpretativos (contextualización, diagnóstico e hipótesis propias del investigador), se logran obtener unas conclusiones que resultan desalentadoras, pues se constata la exclusión de muchos de los actores relevantes para el proceso de formulación de política pública lo cual deriva falencias en materia de participación y una nula incidencia política. Sin embargo, también se logra evidenciar la importancia de los resultados obtenidos y las perspectivas disciplinares que ellos abren, en términos del planteamiento de nuevas hipótesis y problemas que pueden ser objeto de investigaciones posteriores en torno al fenómeno de la incidencia política de los actores en la formulación de políticas públicas en el ámbito local.

Palabras claves

Incidencia política, participación ciudadana, políticas públicas, infancia y adolescencia.

Abstract

This work analyzes the participation and incidence of social and community actors in the formulation of public policy for children and adolescents and its Comprehensive Plan 2015-2025 in the Municipality of Itagüí. Through political, legal and institutional elements (such as the legal framework and the different policy documents), subjective and cognitive (interviews carried out with actors considered relevant) and interpretive (contextualization, diagnosis and hypotheses of the researcher), they manage to obtain some conclusions that are disappointing, since the exclusion of many of the relevant actors for the process of formulating public policy is verified, which leads to shortcomings in terms of participation and a lack of political incidence. However, it is also possible to demonstrate the importance of the results obtained and the disciplinary perspectives that they open up, in terms of proposing new hypotheses and problems that may be the subject of subsequent research on the phenomenon of political incidence of actors in the formulation of public policies at the local level.

Keywords

Political incidence, citizen participation, public policies, childhood and adolescence.

Introducción

Las políticas públicas del ámbito territorial se han convertido en los últimos años en un importante objeto de estudio para la ciencia política. Es usual en Colombia encontrar libros, artículos y tesis de pregrado y posgrado dedicados al análisis o la evaluación de políticas públicas. Muchos de esos análisis se han centrado en la fase de la implementación, que suele ser entendida como el momento de verdad de la política pública y en donde pueden responderse las preguntas por la eficacia, eficiencia o efectividad de éstas a la hora de resolver los problemas considerados como públicos.

En este trabajo, sin embargo, se ha considerado de gran interés la indagación por una de las primeras fases del ciclo de política, en la cual, después de haber identificado, definido y diagnosticado unos problemas socialmente relevantes, se *formulan* unas respuestas a dichos problemas, lo que conduce a la construcción de lo que se conoce oficialmente como “la política pública”, materializada normalmente en un acto administrativo escrito y aprobado por una entidad gubernamental.

Esta forma de diseccionar el proceso de política pública se basa en el modelo clásico o secuencial, que tiene sus raíces en el trabajo de H. Lasswell (1956) y las posteriores modificaciones y aportes realizados por C. Jones (1970) quienes con fines analíticos concibieron las políticas como ciclos diferenciables en etapas consecutivas: definición del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones o legitimación, implementación y evaluación. Este enfoque, si bien ha tenido diversos cuestionamientos por considerarlo positivista en sus supuestos y objetivista en sus pretensiones explicativas (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013), ha sido retomado por múltiples autores contemporáneos, entre ellos Roth (2010) y Sabatier (1999), por lo que, reconociendo sus limitaciones y fortalezas, se adoptó como esquema en el presente trabajo.

En la actualidad, sin embargo, existe un consenso en torno a la necesidad de complementar el modelo clásico del ciclo de las políticas, mediante la introducción de otros elementos explicativos e interpretativos que responden a la complejidad del fenómeno de la construcción de políticas (Roth, 2009). Así, además de los factores objetivos y racionales, tales como las evidencias

científicas, aquí serán tomados en cuenta algunos elementos institucionales formales, tales como las normas jurídicas nacionales e internacionales que le sirven de marco a la política; y factores subjetivos y cognitivos derivados de los formuladores y las personas objeto de la intervención gubernamental, a saber, los niños, niñas y adolescentes, y otros actores sociales y comunitarios.

Así, la política pública objeto de estudio en el presente trabajo, es la de infancia y adolescencia del municipio de Itagüí 2015-2025, de la cual se indagará por la participación y los actores involucrados, puesto que, en contextos democráticos como el colombiano, es un factor que resulta esencial en la etapa de formulación de las políticas públicas. Pero yendo un poco más allá de la verificación de la ocurrencia o la “calidad” de eventos y escenarios participativos, aquí se indagará por la categoría de *incidencia política*, cuya diferencia o particularidad dentro de la participación será objeto del apartado teórico.

Particularmente, aquí interesó la pregunta por la incidencia política de los *actores sociales y comunitarios*, entendidos como todos aquellos individuos o grupos, organizados o no, de la sociedad civil, que hacen parte de las comunidades de los territorios del municipio (barrios y veredas) y que, aunque no tienen un vínculo formal con el gobierno local, son quienes directamente y en su cotidianidad padecen los problemas que la política pública pretende afrontar o parcialmente resolver¹.

En concreto, los actores por los que se indagó su participación y eventual incidencia, fueron los miembros de la comunidad educativa (estudiantes, empleados, docentes y padres de familia) de las Instituciones Educativas, la comunidad académica, las ONG, así como las madres comunitarias y los miembros de las Juntas de Acción Comunal. Esta indagación se hizo a partir de los informes sobre los talleres participativos adelantados por la Alcaldía de Itagüí, y también de acercamientos personales y entrevistas con algunos de ellos que estuvieron dispuestos a aportar sus argumentos y opiniones.

También la indagación pasó por el ámbito normativo, toda vez que en Colombia es obligación

¹ Esta definición de los actores sociales y comunitarios es elaboración propia y se explicita con el propósito de generar claridad en torno a los términos que se utilizan. No se consideró necesario acudir a fuentes académicas para conceptualizar dicho término, puesto que es suficiente con una definición empírica como la expuesta. Máxime cuando se señalan concretamente cuáles fueron esos actores considerados.

(estipulada en el Código de Infancia y Adolescencia) de los Municipios tener una política pública que atienda los problemas y las necesidades de la población infantil y adolescente. Esta obligatoriedad plantea una paradoja en el plano de la participación, la cual genera un importante foco de investigación. Frente a un modelo clásico de formulación que viene de abajo-arriba o también llamado modelo de “demanda”, el analista se enfrenta, en este caso, ante un modelo de arriba-abajo o también llamado de “oferta” (Roth, 2009), donde es el Estado el encargado de formular la política, para lo cual se encuentra la necesidad (y también obligación) de hacer participativo un proceso que el gobierno local debe realizar y aprobar por obligación de ley.

Dicho todo lo ~~anterior, la~~ anterior, la investigación se hace la pregunta ~~sobre~~ ¿sobre ¿Cómo se dio la participación e incidencia política de los actores sociales y comunitarios en el proceso de formulación de la política ~~pública~~ pública de infancia y adolescencia en el año 2015 en el municipio de Itagüí y cuáles son las implicaciones de la misma? Pregunta que condujo a la formulación del objetivo general de la investigación, el ~~cuál~~ cuál fue analizar la participación e incidencia política de los actores sociales y comunitarios en el proceso de formulación de la política pública de infancia y adolescencia en el año 2015 en el municipio de Itagüí y las implicaciones de la misma.

Dicho lo anterior, en el primer apartado del artículo se desarrollan los conceptos de políticas públicas, análisis de políticas, ciclo de políticas, fase de formulación de las políticas y participación e incidencia política, los cuales constituyeron los referentes conceptuales que fueron utilizados para analizar la fase de formulación de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de Itagüí y su Plan Integral. Adicionalmente, se hace una exposición sintética y concreta de la metodología utilizada durante el desarrollo de la investigación.

En lo que respecta al segundo apartado, se hace un recorrido por los principales antecedentes internacionales, nacionales y locales de las políticas de infancia y adolescencia, haciendo especial énfasis en el contexto local del municipio de Itagüí como ámbito territorial de aplicación de la política que se pretende analizar. Ese ejercicio contextual se piensa en dos dimensiones. Por una parte, como elaboración o reconstrucción de los elementos institucionales formales (principalmente jurídicos) que incidieron en el proceso de la política pública, tanto en lo referente a la concepción de infancia y adolescencia que en ella se adoptó, al menos discursivamente (la protección integral), como también en los indicadores que se tomaron para describir los problemas de este sector

poblacional (existencia, desarrollo, ciudadanía y protección), y por último la concepción con la que se enfocó la formulación de las soluciones (corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad).

Por otra parte, el apartado de contexto local se concibió como un ejercicio de diagnóstico social de los problemas del Municipio en especial de aquellos que podían estar afectando con mayor intensidad a la población infante y adolescente. Dicho diagnóstico aportó elementos interpretativos para el análisis de la formulación de la política pública, toda vez que permitió contrastar los aparentes o posibles problemas más importantes detectados en el diagnóstico, con aquellos problemas expresados por los actores sociales y comunitarios (en los talleres y en las entrevistas), y finalmente con las soluciones formuladas en el Acuerdo Municipal. Esta será otra vía de acercamiento al asunto de la incidencia, puesto que un alto (o bajo) nivel de coincidencia entre las soluciones formuladas en el Acuerdo Municipal y los problemas identificados por los actores sociales y comunitarios podría dar cuenta de un alto (o bajo) nivel de incidencia política de tales actores.

En el tercer apartado se desarrolla el análisis propiamente dicho de la participación de los actores sociales y comunitarios en la etapa de formulación de la política pública. A través de cuatro acápite, se analizan sucesivamente el testimonio oral de ocho personas entrevistadas y que se consideraron relevantes en relación con el tema de infancia y adolescencia, el Diagnóstico Participativo adelantado por la Alcaldía, el Acuerdo que materializa y formaliza la política pública, y el Plan Integral que pretende constituir el documento rector de su implementación.

Finalmente, en el cuarto apartado se consignan las conclusiones a las que se llegó mediante el proceso de análisis, tomando además en consideración los referentes conceptuales, así como los factores jurídico-institucionales y los factores interpretativos desarrollados en los primeros apartados. Las conclusiones presentadas no necesariamente son positivas, ya que el panorama que a lo largo del texto se logra describir es más negativo de lo que inicialmente se hubiera podido suponer o esperar. Sin embargo, al final se evidencia la importancia de haber llegado a dichas conclusiones, pues se abre la posibilidad para nuevas investigaciones que, desde diferentes metodologías, puedan alcanzar niveles comparativos mayores con respecto a la incidencia política de los actores en la formulación de las políticas públicas territoriales.

1. Elementos teórico-metodológicos

Para poder abordar adecuadamente el objeto de estudio, se requiere realizar un desarrollo teórico de los conceptos que servirán de guía para la descripción y análisis del caso particular, así como dar cuenta de la ruta metodológica que se siguió en el desarrollo del presente trabajo. Para ello, se abordan el concepto de políticas públicas, participación e incidencia política y se presenta la metodología de investigación que se empleó.

1.1. Las Políticas públicas

Las políticas públicas son un término polisémico que se ha venido usando al menos desde la década de 1920 para describir diversos procesos relacionados con el Estado y sus acciones, pero también con la política en general y los actores que en ella intervienen. Por ello, es un concepto que ha sido abordado de manera multidisciplinaria, tanto por la ciencia política, como por la economía, la sociología y la administración pública. Sin embargo, es a partir de los años 50 con Harold Lasswell que se desarrolla el concepto a nivel analítico, teniendo un especial desarrollo desde la ciencia política en años posteriores.

Así, para desarrollar la presente investigación, se requiere partir de una definición del concepto de políticas públicas que permita contar con un lenguaje común para tener un entendimiento básico a la hora de analizar el documento por medio del cual se legitimó la decisión y derivó en un acuerdo municipal de política pública de infancia y adolescencia (y su Plan Integral). Aquí se concebirán las políticas públicas bajo la definición propuesta por Mauricio Olavarría (2007) en *Conceptos básicos en el Análisis de Políticas Públicas*, documento de trabajo del Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, el cual, tras considerar gran parte de las definiciones existentes, llega a una que pretende ser sintética y a la vez recoge los elementos que en este trabajo interesan, entendiéndolas como

Una intervención del Estado, expresada en una *decisión* o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico – racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso

proceso político de confrontación y articulación de *intereses*² (Olavarría, 2007, p. 23).

Esta definición, no solo incluye de manera explícita dos de los elementos que aquí interesan, sino que implícitamente aborda el tema de la formulación en el campo de un proceso político de confrontación y articulación (papel de los actores), a la vez enmarcado en un procedimiento formal que es el que conduce de la formulación y la legitimación en un documento público. Pero incluso el autor va más allá en lo que respecta a los objetivos de este trabajo, abordando también el papel de la participación de los actores en ese proceso político, asunto en el que destaca la importancia de la argumentación en todo el proceso, hasta su conclusión en una decisión.

Estas aseveraciones muestran, por una parte, cómo la participación se hace a través de un proceso de argumentación donde se expresan los intereses de los actores, pero además plantean una diferenciación conceptual entre los actores protagónicos y los llamados a decidir, lo que puede ser leído a través de la diferencia cualitativa o de grado entre participación e incidencia política. Esta perspectiva coincide con el enfoque propuesto por Giandomenico Majone, para quien también es fundamental el proceso de argumentación, hasta el punto de afirmar que “la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas” (Majone, 1997, p. 35).

Ahora bien, aquí se busca abordar el estudio de la política pública desde la perspectiva del *análisis de políticas públicas* que, según Salazar, a diferencia de la evaluación, tiene pretensiones explicativas, más allá de la descripción, puesto que esta pretende

Sacar a flote cuáles fueron los verdaderos objetivos de la acción estatal, porque no siempre lo que dice el discurso de la política es lo que efectivamente se realiza. El analista de la política no se puede contentar con lo que es para consumo público, tiene que escudriñar y mirar qué es lo que efectivamente se propone una política, qué es lo que realmente persigue como efecto. (Salazar, 2009, p. 48).

Sin embargo, lo que aquí se pretende demostrar es que ni siquiera en el ámbito de la formulación hay correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace, pues el nivel de participación de los distintos actores determina en gran medida el contenido del documento que legitima la decisión de

² Las cursivas son mías.

política pública, definiendo qué intereses se toman en cuenta y cuales no en la expedición de ese documento.

De esta manera, puede afirmarse que este trabajo se enmarca en la perspectiva de análisis de políticas públicas porque pretende ir más allá de la simple descripción superficial de la formulación de la política pública (el documento del Acuerdo Municipal y sus anexos técnicos) para analizar el proceso político que estuvo detrás de la formulación, a partir de la categoría de incidencia política de actores sociales y comunitarios.

Esta delimitación del objeto de estudio en la etapa de formulación del ciclo de políticas públicas implica por supuesto otra base teórica. Para hacer dicho “corte” lógico en el objeto de estudio fue importante considerar los elementos metodológicos que brinda el modelo de *policy cycle* o ciclo de políticas públicas, propuesto por Jones y explicado en el contexto colombiano por André-Noël Roth, quien además es defensor de la utilidad del mismo (aunque con limitaciones) para el análisis de políticas públicas. Como él mismo plantea:

El *policy cycle* propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas. Es así como esta herramienta propuesta por Jones (1970) distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (...) El modelo es lo suficientemente general como para permitir su utilización para cualquier política, y facilita la delimitación del objeto de análisis. Debido a estas cualidades es frecuente que los mismos actores de las políticas públicas utilicen el *policy cycle* como un modelo normativo para la acción (Roth, 2009: 49).

Pero además de esas ventajas analíticas e incluso pragmáticas, Roth encuentra en el modelo de *policy cycle* ventajas más profundas a la hora de hacer análisis de tipo sociológico o politológico ya que, al acentuar la importancia de los actores y los procesos, puede contribuir a desentrañar la complejidad que se esconde tras un documento o acuerdo, en tanto el modelo permite superar la visión jurídica, pasando a visiones politológicas que permiten comprender la decisión como un proceso social complejo (Roth, 2009).

Este autor identifica además algunos elementos que son susceptibles a ser analizados en el proceso de formulación, partiendo del supuesto según el cual el gobierno no es el único actor que participa en la toma de decisiones, sino que, por el contrario, existe una pluralidad de actores que influyen

en el proceso a través de sus recursos materiales e ideológicos (Roth, 2009).

Sobre estos procesos podría pensarse que se basan en un debate público en el que predominan los argumentos racionales voluntaria y pacíficamente expresados por todos los actores interesados (Olavarría, 2007). Sin embargo, el proceso político mediante el cual se adelanta la formulación de la política pública es más complejo y conflictivo de lo que se cree, puesto que, como afirma Roth, la selección de la “mejor” solución del problema “es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajejan, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc. (Roth, 2009, p. 74).

Ese proceso de disensos y consensos políticos que caracteriza la etapa de formulación de la política pública, confluye en un acto de legitimación que se manifiesta en un documento público, debidamente sancionado por una autoridad gubernamental (en nuestro caso un Acuerdo Municipal, sancionado por el Concejo Municipal) así “lo que no era más que una opción posible, se transforma en una norma oficial revestida de toda la autoridad y la fuerza, reales y simbólicas, del Estado” (Roth, 2009, pp. 74).

No obstante, ese acto de legitimación necesita justificar su validez y producir el efecto de que fue producto del debate racional en el que participaron todos los actores y expresaron sus argumentos, los cuales fueron tenidos en cuenta a la hora de expedir el documento oficial. Aquí es donde se ubica el asunto específico que este trabajo pretende analizar, ya que existe una gran distancia entre los mecanismos oficiales de participación que son usados para legitimar el proceso de formulación, y el concepto de incidencia política de los actores sociales y comunitarios. Distancia que es preciso evidenciar con el fin de incentivar en la ciudadanía un sentido crítico que la lleve a cuestionar y a gestionar de manera organizada sus intereses, con el fin de incidir de manera efectiva en las políticas públicas.

1.2. Participación ciudadana

En correspondencia con lo anterior y la relevancia de la participación en torno a las políticas públicas, se hace importante, generar un relacionamiento entre ambos conceptos. En el reciente trabajo de José Emilio Graglia (2017) la participación se torna como un elemento definitorio de las políticas públicas. Esto hace que se reconozca la importancia del tema de la participación cuando

se trata de una política pública de infancia y adolescencia en un ámbito territorial como lo es el municipio de Itagüí.

Dicha participación ha sido abordada de diferentes maneras, tanto en la normatividad colombiana como en las publicaciones académicas que se han dedicado a dicho tema. Dos contribuciones importantes son, por una parte, el artículo *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza* de Luisa Fernanda Cano (2008); y por otra parte, el trabajo de maestría de Mary Luz Aguirre (2010) *Participación ciudadana en la gestión pública local. El caso del presupuesto participativo de Medellín, 2004-2008*. Estos dos trabajos resultaron particularmente importantes para la presente investigación, ya que, al aplicar el análisis de la participación ciudadana en el caso colombiano, permitieron una lectura muy contextualizada del objeto de estudio.

Según Cano (2008) hay diversos tipos de participación, tales como la que se da en escenarios formales o en contextos informales, la institucionalizada y la no institucionalizada. También distingue diversos niveles en los que se puede dar la participación dentro de un proceso de política pública y dentro de la actividad gubernamental en general. Estos son la información, la consulta, la cooperación o cogestión y la decisión, siendo este último nivel el de mayor importancia pues en él la ciudadanía participa “no sólo emitiendo opiniones sino también orientando la acción gubernamental, es decir, en este punto su participación trasciende el proceso deliberativo y se constituye en elemento indispensable para la toma de decisiones públicas” (Cano, 2008, p. 156).

Cano (2008) también plantea un segundo criterio para clasificar la participación ciudadana, de acuerdo con la etapa del ciclo de políticas públicas en la que se dé esta participación, lo cual es altamente pertinente para los fines de este trabajo que, justamente, se focaliza en la participación de actores sociales y comunitarios en una etapa específica. Las etapas que Cano identifica son: Intervención en el surgimiento del problema y en la inclusión en la agenda, el diseño de la política, la implementación y la evaluación. De estas etapas que la autora menciona, la que corresponde a la aquí denominada *formulación* es el diseño de la política, etapa en la cual, según la autora, dado el carácter más técnico que requiere la formulación, podría pensarse que “la intervención de actores sociales en esta etapa puede ser tan innecesaria como impertinente; sin embargo, cuando la legitimidad y el apoyo a la política pública están en juego, es innegable la necesidad de la participación de los ciudadanos de alguna manera” (2008, p. 158).

Aguirre (2010), por su parte, diferencia claramente dos concepciones de la participación en la gestión pública. En primer lugar, el más generalizado que es el de la Nueva Gestión Pública, el cual asume la participación como la simple expresión de acuerdo o desacuerdo con los servicios de la administración (Aguirre, 2010). En segundo lugar, aparecería un concepto más amplio de participación, más centrado en la incidencia real de los actores en la política pública, esto es, “cuando se entiende la participación ciudadana como un derecho que se ejerce a través de garantías y condiciones.” (2010, p. 14).

Esa segunda concepción es la que se asumirá en el presente trabajo, que está ligada a una concepción de la ciudadanía basada en la deliberación, más republicana que liberal; concepción reforzada por la noción del poder local como gestión pública, tal y como lo plantea la *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*, “cuando se refiere a la gestión pública abarca tanto la que se realiza directamente a través del Estado, como a la que es compartida con las organizaciones sociales o el sector privado, o la que es gestionada directamente por éstos.” (CLAD, 2009, p. 3).

Este tipo de participación requiere que se den unas condiciones mínimas, institucionales, materiales (espacios, financiación) y políticas, así como la provisión de información y de procesos de formación para la participación, todo lo cual es de suma importancia para poder garantizar que se pueda dar la participación y que esta va a ser tenida en cuenta, ya que ellas contribuyen a “identificar si la participación ciudadana promovida está dirigida principalmente a legitimar las decisiones del gobierno o si realmente permite un mayor nivel de incidencia y de autonomía de la ciudadanía en la gestión pública” (Aguirre, 2010, p. 23)

La apertura del sistema político es otra de las condiciones que plantea Aguirre (2010). El hecho de que todos los actores con diversas posturas políticas e ideológicas puedan reconocerse y asumir la deliberación también como un proceso de gestión o negociación de diferencias es fundamental para tomar decisiones de manera participativa. Finalmente, resulta importante el reconocimiento de los saberes de los diferentes actores, incluso los de aquellos que poseen menos formación académica, particularmente los saberes de los actores comunitarios (Aguirre, 2010).

En cuanto a los procesos formativos que se requieren, éstos establecen una relación bidireccional con la información de la que disponen los actores, estatales y no estatales, para participar y tomar decisiones. Aquí entra la importancia de construir y divulgar los diagnósticos participativos de los

problemas y necesidades como un requisito y condición previa a cualquier proceso participativo. Como lo clarifica Graglia:

La definición de las necesidades de los sectores privados y ciudadanos depende del entorno cultural, político y económico de cada sociedad. Una necesidad puede estar insatisfecha en una sociedad y satisfecha en otra, puede estar satisfecha hoy, pero estuvo insatisfecha antes o lo estará después. De ahí la importancia de un diagnóstico participativo como insumo de la decisión política (Graglia, 2017, p. 60).

Este nuevo ámbito de la participación implica también la generación de mayores niveles de institucionalización de la participación de los actores, de modo que estos puedan tener voceros o líderes permanentes y suficientemente informados y formados como para apuntar a la toma de decisiones importantes y al seguimiento o veeduría de sus cumplimientos por parte del Estado en sus distintos niveles. Sin embargo, como lo dice Aguirre, estos espacios institucionalizados determinan totalmente la participación, toda vez que existen prácticas informales o no institucionalizadas que también se consideran participativas (2010, p. 31). En ese mismo sentido, Nuria Cunill (2008) advierte sobre un riesgo que dicha perspectiva podría implicar y es la cooptación o dependencia de las comunidades con respecto a dichas instituciones.

Pero no es el único riesgo que se encuentra, también está, en el centro de todo proceso de política pública, el asunto del poder y de su desigual “distribución”. En algunos casos los estudiosos de estos temas, e incluso la misma Carta Iberoamericana, plantean que el poder es algo que puede “redistribuirse” a voluntad de un gobierno y simplemente por disposición de una norma o tratado que se haya firmado, o que la participación de los actores implica una redistribución real del poder. Planteamiento que corre el riesgo de desconocer la existencia de actores de poder no gubernamentales (por ejemplo, los actores económicos o los actores armados legales e ilegales) en los territorios, condición esencial que tienen los actores sociales y comunitarios para poder comprender las dinámicas de esos otros actores de poder y en condiciones específicas contrarrestarlos o resistirlos.

Esta dificultad fundamental, relacionada con la desigual distribución del poder en los territorios, es la que conduce del terreno de la participación a la pregunta por la incidencia política real de los actores, sobre todo de aquellos que, en principio, carecen de poder económico, político u otro.

1.3. Incidencia política

Incidencia política es el concepto que sirve como clave interpretativa y de “lente” analítico para observar el nivel y la calidad de la participación que fue promovida y desarrollada durante el proceso de formulación de la política pública de infancia y adolescencia (y su Plan Integral) en el municipio de Itagüí en 2015.

El profesor Carlos Porter (2012), de la Corporación Participa Chile, expresa en la Guía de incidencia política para organizaciones de la sociedad civil que:

Es relevante enmarcar el concepto de incidencia política en la teoría democrática, ya que en su esencia se trata fundamentalmente de un proceso donde grupos ciudadanos ejercen su soberanía al organizarse en forma activa e informada, con el objetivo de ser parte de una toma de decisiones sobre un asunto de interés público que les interesa y/o les afecta (Porter, 2012, p. 6).

Pero existen otras concepciones que vale la pena mencionar. El documento del proyecto Participa Perú, titulado *Manual de Incidencia Política* (2003), presenta algunas definiciones importantes de dicho concepto, destacando tres conjuntos de posturas que pueden identificarse en todas ellas. Un grupo de definiciones hace énfasis en concebir la incidencia como “hablar a favor de los que no tienen voz”, es decir concebirla como representación. Un segundo grupo la consideraría como un proceso de “instar a los demás a hablar contigo” o incidencia como movilización. Finalmente estarían aquellos que consideran que la incidencia se trata de “respaldar a aquellos que no tienen voz para que hablen por sí mismos”, es decir conciben la incidencia como un tipo de concesión de poder a aquellos que no lo tenían (PARTICIPA PERÚ, 2003).

Tras adelantar dicha clasificación, el documento expone su propia concepción de incidencia política:

Un proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público que beneficien a amplios sectores de la población o a sectores más específicos involucrados en el

proceso (Participa Perú, 2003, P. 9)³.

Puede notarse que en esta definición de incidencia entran en juego varios elementos de que sería importante desglosar para analizar, e introducir aportes de otros autores que los han trabajado en detalle, ya que para el éxito de un proceso de incidencia concreto se deben integrar todos estos elementos.

El primero es el sujeto de la incidencia. Se trata de aquellas organizaciones sociales o comunitarias de carácter no estatal -y por ende se les concibe como parte de la llamada “sociedad civil”- que gracias a sus fortalezas internas (recursos, identidad, cohesión, capacidades integradas, etc.) están en capacidad de incidir en una política pública, en segunda instancia que están interesadas en hacerlo (es decir, la voluntad de hacerlo es colectiva y existen incentivos y motivaciones para que sus miembros participen) y en tercer lugar que construyen un plan para ejecutar dicha incidencia.

Puede verse que todos los componentes que se necesitan para que exista un sujeto de incidencia política implican unas condiciones, las cuales deberían ser propiciadas y promovidas por el Estado. Entre ellas se encuentra la promoción de la organización comunitaria, su fortalecimiento a través de la financiación de su infraestructura básica (sedes, materiales de trabajo, medios de comunicación propios, etc.) y procesos de formación política que les permita a este tipo de organizaciones adelantar procesos independientes como lo es la planeación de acciones de incidencia.

Esto último conduce a un segundo elemento que debe destacarse de la definición de Participa Perú

³ El documento también expone otras definiciones que, si bien no las referencia por autores, pueden ser interesantes pues introducen elementos adicionales y complementarios: «Proceso de cambios de la realidad, con dirección e intencionalidad, en el ámbito de las políticas públicas (sistemático, coherente y participativo)»; «Es un proceso socio-político históricamente determinado que expresa relaciones de poder»; «Es una acción política, que genera procesos dinámicos, organizados, para lograr cambios en políticas públicas que corresponden a fines comunes de sectores sociales»; «Proceso intencionado por parte de sujetos sociales que construyen relaciones y llevan a cabo acciones de manera coordinada a través de las cuales logran transformar las relaciones sociales de poder existentes en su realidad social»; «Negociaciones que se generan en las esferas de poder para lograr cambios profundos y permanentes en la sociedad»; «Negociaciones que se realizan desde los grupos de poder para lograr cambios en la toma de decisiones con una finalidad concreta»; «Negociaciones políticas desde la sociedad civil para lograr cambios en las diferentes esferas de poder» (Participa Perú, 2003, p. 10).

y es que la incidencia política debe ser una actuación planeada, como condición, por una parte, de su carácter “deliberado y sistemático”, y por otra parte para poder hacer la “elaboración y presentación de propuestas” que sean pertinentes. Así, tenemos que la planificación debe ser un proceso en el que se tengan en cuenta los diagnósticos de las problemáticas que se desean intervenir con las propuestas de la organización, lo cual, a su vez, vuelve a remitir al acceso a la información y a los procesos de formación, como condiciones indispensables para la incidencia.

El tercer elemento destacado de la definición citada es el que alude al propósito “normal” de un proceso de incidencia política. Dicho propósito suele ser el cambio o transformación de alguna situación problemática, según lo propone Eduardo Aparicio (2013) en el documento titulado *Incidencia Política*:

Existen diferencias entre incidencia y lobby o cabildeo, ya que son actividades que persiguen intereses diferentes. Mientras que el lobby busca satisfacer el interés no público de grupos de poder, políticos, económicos, profesionales, culturales, etcétera; la incidencia, a través de expresiones de un movimiento organizado, apunta a la satisfacción de intereses de naturaleza general. (Aparicio, 2013, p. 3).

El cuarto elemento para analizar de la definición es el que refiere a los sujetos a quienes se dirige la incidencia política, elemento que tiene que ver con el análisis del poder. Al respecto, la Universidad del Valle de Guatemala (UVG, 2010), en un documento titulado *Participación comunitaria e incidencia política*, plantea que “La incidencia pone en juego el tema de la distribución del poder y la capacidad que tiene la ciudadanía organizada para transformar el poder que tienen aquellos que toman decisiones políticas” (UVG, 2010, p. 15). Todo esto implica que las comunidades organizadas posean no solamente información sino capacidad de selección y análisis de esta, lo que nos retorna al problema de la formación política y técnica como condición esencial.

Finalmente, llegamos al quinto elemento que aquí interesa analizar de la definición arriba citada y es el de las formas, los canales y los medios más adecuados y eficaces que una organización social o comunitaria puede usar para adelantar su acción de incidencia política. Con respecto a ese tema es muy ilustrativa la exposición del *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política* elaborado por Andrés McKinley y Patrick Baltazar (2005) del Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA):

Para influir en el espacio de decisión y lograr la aprobación de una propuesta sobre políticas públicas, se deben realizar una gran variedad de actividades. Entre estas, deben incluirse las visitas de cabildeo con la persona decisiva y con las demás personas claves, trabajo dentro de la organización para fortalecer las estructuras internas del grupo o coalición encargada de la propuesta, e incorporar a la población afectada por el problema; educación y sensibilización para concientizar a una determinada población sobre el problema y la solución propuesta, trabajo con los medios de comunicación para generar corrientes de opinión pública favorable y movilización cuando no se puede lograr la propuesta por otros medios y existe la posibilidad real de utilizarla como medio de presión. (McKinley y Baltazar, 2005, p. 181)

Es de aclarar que estas indicaciones chocan de entrada con el planteamiento de Aparicio (2013) que se había citado, en el sentido de que la incidencia política de las organizaciones sociales y comunitarias difiere en su esencia del cabildeo, ya que este último busca satisfacer fines privados mientras la incidencia política busca fines públicos y transformadores. Sin embargo, debe concedérsele algo de razón a los dos autores estadounidenses, en el sentido de que la incidencia política, más que obedecer a los mismos fines siempre, aparece como un repertorio que está disponible no solamente para los actores sociales o comunitarios, sino para todo aquél que tenga capacidad e interés en usarla.

Por otra parte, centrándonos en la incidencia política que aquí compete, es decir la de aquellos que no tienen poder y por lo tanto carecen de capacidad de cabildeo (en el sentido estricto de Aparicio), constatamos que ellos tampoco poseen facilidad para difundir sus ideas por los grandes medios de comunicación, ya que estos medios, precisamente, suelen silenciar sus voces y tratarlas como no autorizadas e inclusive sospechosas. Así pues, sus opciones se ven reducidas. En esos contextos, las formas que adoptan los procesos en casos reales y concretos son más limitadas que las mencionadas en la cita de McKinley y Baltazar (2005).

Fundamentalmente, lo que aquí entenderemos como incidencia política de la sociedad civil, implica que las organizaciones deben fortalecerse internamente, buscar uniones y coaliciones con otros actores, sensibilizar y solidarizar ampliamente a la comunidad afectada, difundir sus ideas a través de medios de comunicación principalmente alternativos (no los *mass media* tradicionales) y, ante todo, presionar a los actores de poder (económico y político) de diversas maneras, de las cuales a la que más les toca recurrir es a la movilización y otras formas de protesta no violenta tales como

el mitin, el plantón, los bloqueos, entre otras.

Estas precisiones revelan una ruptura fundamental con la concepción de ciudadanía y participación ciudadana expuesta en el acápite anterior, con lo que se justifica el cambio terminológico hacia el concepto mucho más potente de incidencia política, con el cual procurará analizarse el caso del proceso de formulación de la política pública de infancia y adolescencia (y su Plan Integral) 2015-2025 del municipio de Itagüí. En conclusión, puede hacerse uso del concepto de incidencia política como modelo ideal de participación de actores sociales y comunitarios en las políticas públicas, modelo de contraste de la participación que permite analizar tanto su nivel como su calidad. Así, cuando se está en presencia de una participación de nivel alto y a la vez de alta calidad de lo que se trata es de un “salto” o una evolución desde la participación hacia la incidencia política de estos actores sociales y comunitarios. Esa evolución, como escenario más deseable y aspiración última de esos actores, es lo que permite plantear el análisis crítico que aquí se desarrolla, en torno a la participación baja y de baja calidad que se presentó en el caso concreto de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de Itagüí.

Dicho lo anterior respecto a la participación e incidencia, se puede observar en la tabla 1 la categorización del concepto de participación ciudadana con base en los planteamientos descritos por Cano (2008) y Aguirre (2010). Según Cano (2008), la importancia de la participación en cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas, y en especial en el de formulación, pasa por diferentes momentos que se expresan en niveles de participación, siendo la *información* y la *consulta* los de menor incidencia, la *cooperación* y la *cogestión* que pueden ubicarse en un nivel medio y finalmente la *decisión* que es el mayor nivel de incidencia. Al jerarquizar dichas formas, el planteamiento de Cano permite categorizarlas a partir de la noción de calidad de la participación, bajo el entendido de que la participación de alta calidad es aquella que permite incidir en los resultados finales de la política (en este caso su formulación expresada en el documento jurídico y sus instrumentos) y calidad baja es aquella que solamente permite a los actores sociales y comunitarios estar enterados e informados de lo que ocurre, o avalar (legitimar) una decisión mediante la consulta, pasando por la participación de calidad media que implicaría procesos de articulación entre actores sociales y comunitarios con los actores gubernamentales y otros actores detentadores de poder de decisión.

Tabla 1. Matriz categorial

Conceptos	Categorías de análisis	Subcategorías	Variables o componentes	Referentes empíricos
Participación ciudadana	Nivel de participación	Baja participación	Proliferación o escasas de espacios y actividades participativas	Pocos espacios y actividades; proporción reducida de participantes en relación con el universo poblacional
		Participación media		Espacios y actividades acordes al número de actores; proporción estadísticamente óptima entre participantes y universo poblacional
		Alta participación	Concurrencia a las mismas	Alta proliferación de espacios y actividades (institucionales y no institucionales) con diversos actores; proporción elevada entre participantes y universo poblacional
	Calidad de la participación	Participación de baja calidad	Información	Convocatorias y publicidad sobre el proceso por distintos medios
			Consulta	Financiación y aprestamiento de espacios para la participación Realización de talleres y otras actividades consultivas
		Participación de calidad media	Cooperación	Procesos previos de información y formación Construcción y divulgación de diagnósticos participativos
			Cogestión	Organización de los actores sociales y comunitarios
		Participación de alta calidad	Decisión	Inclusión de todas las posturas políticas e ideológicas

				Correspondencia entre las propuestas de los actores y el contenido de los documentos de la política	
Incidencia política	Evolución de la participación a la incidencia política	Sujeto de la incidencia política	Fortalezas internas	Promoción de la organización comunitaria	
				Financiación de su infraestructura básica	
				Procesos de formación política y técnica	
	o Ausencia de incidencia política	Actuación planeada	Capacidad de proponer	Voluntad de incidir	Incentivos y motivaciones individuales y colectivas para participar e incidir
				Diagnósticos de las problemáticas	
				Acceso a la información y a los procesos de formación	
	Propósito de la incidencia	Intereses de los actores	Interés público y de transformación de una problemática		
	Actores a los que se dirige la incidencia	Capacidad de influir en tomadores de decisiones	Capacidad de selección y análisis de la información sobre los actores de poder		
			Relacionamiento con actores de poder		
	Formas, canales y medios de acción	Fortalecimiento	Trabajo dentro de la organización para el mejoramiento de capacidades		
			Sensibilización e incorporación de la población afectada		
			Unión y alianza con otros actores		
			Difusión	Utilización de medios alternativos	
				Logro de cobertura mínima por parte de los mass media tradicionales	

			Capacidad de presión	Movilización y protesta no violenta: mitin, el plantón, los bloqueos, entre otras
--	--	--	----------------------	---

Esa categorización permite superar, en términos de Aguirre, la concepción de participación desde el paradigma de la Nueva Gestión Pública, y avanzar hacia una noción de participación ciudadana como un derecho ejercido a través de garantías y condiciones, noción a la vez ligada a la idea de un poder local como gestión pública por parte del gobierno pero también de actores sociales y comunitarios como lo plantea la Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. Esas garantías y condiciones para que se pueda dar la participación ciudadana como derecho (jerarquizada como ya se hizo, según su grado de calidad) sirven como referentes empíricos para corroborar si existieron procesos de participación bajo la forma de información, consulta, cooperación, cogestión y/o decisión. Según eso, el cumplimiento de ciertas garantías y condiciones implicaría la presencia de cierta forma de participación, en una lógica acumulativa en la que a mayor calidad de la forma participativa de la que se trate (la decisión en la cúspide) correspondería el cumplimiento de todas las garantías y condiciones de las formas previas o de menor calidad.

Algunas de esas garantías y condiciones son tomadas de Aguirre (2010), unas son institucionales y materiales (convocatorias y publicidad sobre el proceso por distintos medios, financiación y aprestamiento de espacios para la participación, realización de talleres y otras actividades consultivas), otras son políticas (procesos previos de información y formación). Además, se incluyen las condiciones planteadas por Graglia (2017), como son la construcción y divulgación de diagnósticos participativos y la organización de los actores sociales y comunitarios. Finalmente, garantías y condiciones más estructurales que tienen que ver con la apertura del sistema político (inclusión de todas las posturas políticas e ideológicas) y con la distribución de poder entre los actores involucrados (que se expresa en la correspondencia entre las propuestas de los actores y el contenido de los documentos de la política).

Por su parte, el concepto de participación ciudadana también puede ser categorizada en términos del niveles (baja, media o alta) determinada por dos variables sencillas, como son la proliferación o escases de espacios y actividades participativas y la concurrencia a las mismas por parte de

personas pertenecientes a los distintos actores involucrados, tal y como se desglosa en la matriz categorial.

Con respecto al concepto de incidencia política, este se categorizó a partir de la definición aportada por el Manual de incidencia política del proyecto Participa Perú (2003), así como en el desarrollo de sus cinco elementos principales (sujeto, planeación, propósito transformativo, actores a los que se dirige, y formas, canales y medios de acción) con base en los aportes que se encuentran en los trabajos de Aparicio (2013), el de la Universidad del Valle de Guatemala (2010) y el de McKinley y Baltazar (2005), tal y como fueron expuestos en el apartado teórico.

Lo que cabe resaltar de la categorización de la incidencia política es el hecho de que como modelo ideal de participación se corresponde a la vez con un nivel de participación alto y con una participación de alta calidad. Como en el caso concreto que fue analizado en este trabajo lo que se evidenció fue una baja participación y de baja calidad; la categorización de la incidencia política se deja a modo indicativo y para su utilización en otras investigaciones que permitan desplegar su potencial descriptivo y analítico. Lo que queda claro en este trabajo es que, al analizar la participación de los actores sociales y comunitarios en el proceso de formulación de la política pública, haciendo uso del modelo ideal de la incidencia política, es posible afirmar que no hubo en este caso una evolución desde la participación ciudadana hacia la incidencia política, a causa de elementos que en el apartado de conclusiones se analizarán con base en la información y los datos recopilados.

1.4. Ruta Metodológica

El proceso de investigación se adelantó mediante un abordaje de tipo *cualitativo*, teniendo en cuenta que el tipo de mirada adoptada hace más énfasis en la “intensidad” que en la “extensión” del fenómeno. Es así como en la presente investigación se acudió, a la revisión y análisis documental del acuerdo municipal de la política pública con sus anexos⁴, y de artículos académicos y jurídicos que daban cuenta de unos antecedentes del objeto; también a la realización de ocho entrevistas estructuradas con algunos de los participantes de los diversos actores que confluyeron en la etapa de formulación de la política pública, entrevistas que sirvieron para construir los datos

⁴ Específicamente los antecedentes legales, el marco conceptual, la caracterización de la población, el diagnóstico participativo, el Plan de atención integral e intersectorial, y las evidencias fotográficas de los talleres participativos.

empíricos que posteriormente fueron analizados desde la perspectiva de la participación e incidencia política de la sociedad civil, conceptos que fueron rastreados y reconstruidos previamente mediante un proceso de revisión de bibliografía académica.

La pretensión de utilizar técnicas y herramientas de la investigación cualitativa para el estudio de políticas públicas se ha venido consolidando en las últimas décadas. De hecho, algunos autores consideran que, si bien las técnicas cuantitativas pueden usarse, y en algunos casos es conveniente hacerlo, las técnicas de investigación cualitativa son indispensables a la hora de poder interpretar un objeto en sí mismo complejo, no sólo por los actores e intereses involucrados, sino ante todo por el contexto social y político en el que se enmarca todo proceso de política pública. Al respecto, Barreto, Cerón y Fernández (2010), afirman que:

La tarea del analista de políticas públicas exige una comprensión de la realidad y el contexto social, político y económico en el que se desenvuelven todas y cada una de las etapas del ciclo de la política pública (...) Por otra parte, será de mucha utilidad para el analista de políticas públicas si conoce los aspectos técnicos que se manejan alrededor del problema objeto de análisis, pues ello junto con el contexto y la política como tal, facilitará la comprensión integral de la intervención del gobierno sobre grupos específicos amplios de la población. (Barreto y otros, 2010, p. 348)

Es así como en la presente investigación, además de las entrevistas ya mencionadas, se acudió a técnicas de análisis documental tales como la ficha analítica y la ficha de resumen, para analizar documentos que hacen parte de los anexos técnicos de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de Itagüí, así como de otros documentos que sirvieron como marco de referencia a escala nacional e internacional.

Así pues, el interés de la investigación se centró en indagar por la participación e incidencia política de los actores en la etapa de formulación de soluciones a problemas sociales entendidos como problemas que debían ser intervenidos por el Estado local (Alcaldía de Itagüí y Concejo municipal). Esta indagación condujo a analizar procesos y escenarios institucionales formales, pero también a desarrollar hipótesis sobre otros no institucionales o informales que determinaron las formas en que fueron tomadas las decisiones a la hora de agendar problemáticas.

En la presente investigación se adoptó el *estudio de caso* como modalidad principal, ya que el objeto de estudio, por su carácter acotado y su compleja imbricación con un contexto social que lo

determina y que a su vez se ve influido por él; así lo exigía. Estos parámetros que deben tenerse en cuenta para la elección de la modalidad de estudio de caso son los definidos por Robert Yin (2017). Esta modalidad ha demostrado su potencial interpretativo en el ámbito de la ciencia política y particularmente en el análisis de políticas públicas.

2. Antecedentes y contexto

Con el fin de tener un contexto político, normativo y social que permita realizar posteriormente un contraste con lo encontrado en el caso de la política pública y su plan estratégico, se presentan algunos elementos descriptivos del orden internacional, nacional y local.

2.1. Antecedentes Internacionales

A nivel internacional, es extensa la historia de la consolidación y expansión de la idea de que los niños deben tener derechos, remontándose hasta el siglo XIX, cuando predominaron las políticas de carácter nacional de *protección a la infancia* (Dávila y Naya, 2006). Durante el siglo XX se expandió dicho discurso en el ámbito internacional. Por ello, vale la pena considerar tres momentos fundamentales del discurso de los derechos de los niños en el ámbito internacional.

El primer momento es la Declaración de los Derechos del Niño, también llamada “Declaración de Ginebra” adoptada en 1924 por la Sociedad de Naciones. Esta Declaración era muy general y se quedaba corta en relación con el discurso actual, ya que en ella se trataba a los niños como *objeto de derecho* en la concepción decimonónica de protección a la infancia y no como sujetos de derechos (Dávila y Naya, 2006; ONU, 1924)⁵.

El segundo momento en esa trayectoria internacional es la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada en 1959 por la Asamblea General de la ONU. Es considerado el primer hito de relevancia actual a pesar de tener muchos antecedentes. La Declaración surge en un contexto post-bélico y,

⁵ En el apartado de Consideraciones de la política pública de infancia y adolescencia de Itagüí, esta Declaración no se menciona y, por el contrario, se afirma -de manera errónea- que la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 “supuso el primer gran consenso internacional sobre los principios fundamentales de los derechos del niño” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015: 1).

como tal, fue precedida por la creación de la UNICEF en 1946 y ante todo por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que tenía como objetivo el mantenimiento de la paz. Esta Declaración, según Dávila y Naya (2006), sigue anclada en la concepción de los niños como objeto de derecho. Sin embargo, al leerla con detenimiento puede evidenciarse que con ella había comenzado la transición hacia una nueva concepción de la infancia como *sujetos de derechos*, con énfasis en la autonomía entendida como capacidad para ejercer esos derechos (ONU, 1959).

El tercer momento de expansión del discurso de los derechos de los niños es la Convención sobre los Derechos del Niño (PNUD, 1989), aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1989, la cual sería adoptada por Colombia dos años más tarde por medio de la Ley 12 de 1991 y por lo tanto es el referente más importante a nivel normativo en las políticas públicas de infancia y adolescencia en todos los niveles territoriales del país.

En esta Convención se consolida la nueva concepción de *protección integral* y el nuevo discurso de los niños como sujetos de derecho, con énfasis en su autonomía y cuya expresión jurídica es la atribución de una serie de derechos civiles e incluso económicos y culturales, todo lo cual hace pensar que se pasaría de ver a los niños como menores y se pasaría a verlos como ciudadanos, como plantea Emilio García en la antología sobre derechos de la niñez y la adolescencia (González y Vargas, 2001).

En el año 2000 la Asamblea General de la ONU adoptó tres Protocolos que agregaron nuevo contenido: El Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía (Ratificado en Colombia por la Ley 769 de 2002); el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños (Ratificado en Colombia por la Ley 800 de 2003); y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de los niños en el conflicto armado (Ratificado en Colombia por la Ley 833 del 2003)⁶.

Muchos otros tratados, convenciones, declaraciones y acuerdos de ámbito internacional tienen

⁶ Es importante anotar que, a pesar de que 189 países han ratificado estos Protocolos, y de que Colombia es uno de ellos, en la política pública de infancia y adolescencia del municipio de Itagüí 2015-2025 no se hace siquiera una mención a ellos.

aplicación en Colombia. Sin embargo, en la literatura consultada solamente aparecen los tres momentos mencionados como los fundamentales. Si hubiera que incluir un cuarto momento, sin duda serían los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, aprobados por la Asamblea General de la ONU en el año 2000, así como los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que fueron aprobados en 2015 como continuación y ampliación de los anteriores. Éstos han tenido carácter vinculante y es generalmente aceptado el hecho de que estos objetivos “pueden lograrse mejor si se protegen los derechos de la infancia a la salud, la educación, la protección y la igualdad” (UNICEF, 2006: 7)⁷.

2.2. Antecedentes nacionales

En el ámbito nacional la directriz principal sobre infancia y adolescencia la trazó la Constitución Política de 1991, la cual en su artículo 44 establece los derechos fundamentales de los niños y en el 45 los de los adolescentes (Const., 1991). En estos artículos los constituyentes tomaron en cuenta las indicaciones de la Convención de Ginebra de 1924, en cuanto al tratamiento de los niños como objeto de cuidado, pero va más allá, integrando a su vez las disposiciones de la Convención de la ONU de 1989, con elementos importantes de la nueva concepción de los niños como sujetos de derechos, no solamente de derechos humanos como la vida y la integridad física, sino además económicos y sociales tales como la salud y la seguridad social, e incluso derechos civiles tales como el nombre, la nacionalidad y la libre expresión de su opinión.

Después de la Constitución, la ley que estipula detalladamente las normas y procedimientos sobre infancia y adolescencia en el ámbito nacional es la ley 1098 de 2006, o Código de la infancia y la adolescencia (Ley 1098, 2006). Esta ley desde el artículo 3° señala como uno de sus principios el considerar a los niños y adolescentes, es decir, todos los menores de 18 años, como sujetos titulares de derechos. En su artículo 7° recoge la tradición de la protección y el cuidado, agregándole elementos de la nueva concepción del reconocimiento y la autonomía, con lo cual introduce un avance significativo en la normatividad colombiana, actualizándola con los estándares internacionales.

Esta doctrina es nombrada *protección integral*, con lo cual se introduce un elemento importante, el

⁷ A pesar de que la política pública que aquí se analiza se diseñó y formuló a finales de 2015, cuando ya habían sido aprobados los ODS, en sus documentos no se mencionan estos objetivos ni una sola vez.

de la restitución de derechos (los otros elementos que componen la protección integral son el reconocimiento, la garantía y la prevención), definida más adelante como “la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados” (Ley 1098, 2006: 20).

Este Código establece la obligatoriedad de formular e implementar las políticas públicas de infancia y adolescencia en todos los ámbitos territoriales y en ese sentido establece que durante los primeros cuatro meses del mandato los Alcaldes deberán hacer un diagnóstico de la infancia y adolescencia, el cual será condición para la aprobación de presupuesto en el Concejo Municipal (Ley 1098, 2006). Estas disposiciones son muy importantes ya que gracias a ella es que en todos los entes territoriales han venido diseñando e implementando dichas políticas, como es el caso del municipio de Itagüí.

Al año siguiente de la entrada en vigor del Código de infancia y adolescencia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF expidió cuatro resoluciones de gran importancia, las 0910, 0911, 0913 y 0916. Es particularmente importante la 0910, puesto que es el marco general y da orientaciones de política pública y de los planes territoriales en materia de Infancia y Adolescencia, documento de gran trascendencia pues pretende “aportar a estos desarrollos una guía de interpretación del Código de la Infancia y la Adolescencia, en sus aspectos más relevantes” (ICBF, 2007: 4). Este documento también expone el principio de *corresponsabilidad* entre la familia, la sociedad y el Estado para protección integral de los niños, niñas y adolescentes, por lo que propone concebir el proceso de la política pública como un *diagrama de fuerzas*, entre las cuales una sería el sector social, otra sería el sector económico y, por último, el sector estatal.

Finalmente, en 2009 se publica el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2009-2019 del Ministerio de Protección Social, con el objetivo de “construir una nueva generación con mejores oportunidades para el ejercicio pleno de sus derechos y lograr una nueva sociedad más justa, equitativa, pacífica y solidaria” (Gobierno de Colombia, 2009, p. 13). Este plan es el que introduce los indicadores de existencia, desarrollo, ciudadanía y protección, que son los usados en las políticas públicas territoriales de infancia y adolescencia. Este Plan también establece la corresponsabilidad como principio esencial de la aplicación de las políticas de infancia y adolescencia.

Puede verse en todo lo anterior, particularmente en el diagrama de fuerzas y la corresponsabilidad,

una concepción del Estado local basada en un modelo de gobernanza, el cual hace recaer funciones y responsabilidades públicas en manos de los privados y de las comunidades. Sin embargo, es importante destacar que dicho modelo ha potenciado la participación de los sectores de la sociedad en la planeación para el desarrollo local. Por ello, será importante indagar por ese nivel de participación y por la incidencia real de estos actores en un caso concreto como lo es la formulación de la política pública de infancia y adolescencia (y su Plan Integral) en el municipio de Itagüí.

Así, este contexto da cuenta de la existencia de importantes antecedentes en el nivel internacional, nacional y local sobre la concepción de la niñez y la adolescencia y de su cristalización en políticas públicas. De lo allí retratado se pudo constatar que en el ámbito nacional se han tomado las medidas y se ha expedido una normatividad que ha venido integrando progresivamente los más avanzados desarrollos internacionales en esta materia, llegando a la concepción de *protección integral*, enfocándose recientemente, sin embargo, en el enfoque de la *corresponsabilidad*, el cual ha permitido descargar responsabilidades que antes eran del Estado sobre la familia y la sociedad.

2.3. Contexto local. Generalidades, problemáticas y las políticas de infancia y adolescencia en Itagüí

El Plan de Desarrollo 2001-2003 “Por un nuevo Itagüí, compromiso de todos” tuvo la importancia de ser el primero en el que el municipio fue certificado para prestar el servicio educativo, lo que benefició a 38.820 alumnos por año, además de brindar el servicio alimenticio de restaurante escolar a 5.000 estudiantes y la implementación de 22 clubes juveniles, con participación de 510 adolescentes. Por su parte el Plan de Desarrollo 2004-2007: “Itagüí cuenta contigo” logró aumentar la cobertura escolar a 41.507 estudiantes por año, sin el cobro de los derechos académicos desde el nivel preescolar hasta el grado once. Además, se continuaron y ampliaron los programas de complementos alimenticios y se comenzó con un programa de formación a estudiantes de grado 11° para las pruebas ICFES. También se apoyaron los proyectos ambientales escolares, beneficiando a 400 estudiantes y se impulsaron 20 clubes juveniles y 20 prejuveniles (Concejo Municipal de Itagüí, 2015b).

El Plan de Desarrollo 2008-2011: “Itagüí único” tiene la importancia de ser el primero en el que se aprueba un documento de política pública de infancia y adolescencia, lo cual contribuyó al avance en esta materia, pues impulsó la Red de infancia y adolescencia como una mesa que participa del

Concejo Municipal de Política Social (COMPOS). De esta manera se continuaron y fortalecieron los programas que se venían implementando, en materia de alimentación y salud. Además, se fortaleció el Sistema Municipal de Juventud, mediante “la constitución del Conejo Municipal de la Juventud, los Clubes Juveniles, el programa de Escuela Saludable, la construcción de la Casa de la Juventud, entre otros programas como Guías cívicos, Tutores académicos, Formación de jóvenes responsables” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015b, p.5).

Finalmente, el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015: “Unidos Hacemos el Cambio” planteaba que, a partir del programa: “Ciudad de los niños, las niñas, los y las adolescentes” daría cumplimiento a lo estipulado por la ley 1098 de 2006, la cual implementa principalmente desde la estrategia *De cero a siempre*, la cual articularía todos los planes, programas y acciones desde la perspectiva de reconocimiento de los derechos. Mediante dicha estrategia, se continuó con los proyectos de seguridad alimentaria y de mejoramiento en la prestación del servicio de salud, educación y cultura. Durante este período, se hace énfasis en el enfoque de restitución de derechos a través de las Comisarías de Familia, con campañas de prevención y atención de la violencia intrafamiliar (Concejo Municipal de Itagüí, 2015b). Finalizando ese mandato, se adelantó el proceso de formulación de la política pública de infancia y adolescencia 2015-2025 “Alianza por la felicidad y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes de Itagüí”, la cual será objeto de análisis en el presente artículo.

Este recuento histórico de los antecedentes de las políticas públicas de infancia y adolescencia en el municipio de Itagüí, debe leerse a la luz de un contexto y un diagnóstico municipal. Como lo explica Johnatan Andrés Soto (2015), Itagüí se ha visto afectado desde los años 80 por el problema del narcotráfico, el sicariato, la guerra de combos, bandas y pandillas, y en general la violencia urbana, lo cual ha tenido efectos en toda la sociedad, particularmente en los más jóvenes. Como lo afirma el mismo autor, “Itagüí, además, fue la primera ciudad no capital del país con el mayor número de homicidios entre 1990 y 2013, cuando se registraron 7.453 homicidios, según la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)” (Soto, 2015).

El contexto municipal que se ha expuesto es importante puesto que los principales protagonistas y afectados (es decir victimarios y víctimas) de esta violencia urbana son los jóvenes, y en muchos casos niños y niñas, como se demuestra en investigaciones sociales recientes (Torres, Salas, Sierra y Agudelo, 2014; Soto, 2015).

Es claro que el problema de la violencia en el municipio, es un problema central que involucra diversos factores que se encuentran interrelacionados con otras problemáticas que pueden afectar e influenciar las dinámicas y respuestas violentas de los jóvenes como la violencia intrafamiliar que expone a niños, niñas y adolescentes a un entorno inseguro y violento que puede determinar su conducta y comportamiento a nivel social. Esto, sumado a otras problemáticas como el consumo de sustancias psicoactivas y alcohólicas, el abuso sexual, la falta de acceso a educación y los problemas asociados a la pobreza que se presentan en el municipio, expone a este grupo poblacional a un contexto que debe ser modificado si se quiere dar tratamiento y solución a los diversos problemas presentes a nivel municipal.

Es claro que los problemas de violencia y seguridad, que se presentan en la mayor parte del municipio, no son los únicos que afectan a los niños, niñas y adolescentes de Itagüí. También existen problemas de educación, salud, condiciones de vivienda, problemas familiares, entre otros. Estos problemas también son diagnosticados por los actores que participaron en la formulación de la política, como se verá en un apartado posterior y en los planes de desarrollo municipales.

Es en el contexto de este territorio que se ha descrito y de las graves problemáticas que su población enfrenta, particularmente los niños, niñas y adolescentes, que debe analizarse la incidencia política de los actores sociales y comunitarios en el proceso de formulación de la Política pública de infancia y adolescencia y su Plan Integral, ya que ésta debería responder de manera clara y contundente a las problemáticas que han sido identificadas por dichos actores.

3. Análisis de los datos

3.1. El Acuerdo de la Política Pública

En los *considerandos* del Acuerdo 013 de 2015 del Concejo Municipal de Itagüí, por medio del cual se adopta la política pública de infancia y adolescencia 2015 – 2015, se menciona la Declaración de los derechos del niño de 1959 y también la Convención de la ONU sobre los derechos de los niños, que data de 1989, como el principal referente internacional. Como forma de declarar la adhesión no meramente formal a la Convención, señala específicamente que esta política pública responde al principio que en aquella se propone, el de *protección integral* en sus diferentes dimensiones y también el de *corresponsabilidad* entre el Estado, la sociedad y la familia,

en lo relacionado con la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Concejo Municipal de Itagüí, 2015).

Por último, los *considerandos* incluyen otros referentes y antecedentes que aquí se han mencionado, como son los artículos constitucionales 2, 5, 44 y 45, el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2009- 2019, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, los Objetivos para el Milenio de la ONU y la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”, que como hemos visto se constituye en el principal referente nacional para la elaboración de las políticas públicas en esta materia (Concejo Municipal de Itagüí, 2015).

Sin embargo, en los considerandos también se notan importantes ausencias en cuanto a los antecedentes. No se mencionan importantes normas como los Protocolos Facultativos de 2000, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ni las resoluciones del ICBF de 2007. Si bien es posible que esta omisión fuera intencionada (en aras de reducir la extensión del acuerdo), tiene el efecto de un enmarcamiento jurídico insuficiente, que no responde al momento actual de la concepción a nivel internacional y nacional, lo cual es un mal precedente pues de entrada marca unos límites a la concepción que se pretende implementar.

Seguidamente, el Acuerdo postula cuatro principios de la política: Protección integral, Interés superior de los NNA, Prevalencia de sus derechos y Corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado. Estos principios son básicos y son tomados del Código de Infancia y Adolescencia. Sin embargo, una omisión muy importante es que este Código también planteaba que las políticas en esta materia debían tener perspectiva de género, lo cual no aparece en dicho Acuerdo (Concejo Municipal de Itagüí, 2015).

Finalmente, el Acuerdo define los criterios de implementación, ejecución, seguimiento y evaluación, y financiación. Sobre la implementación, se apela al Plan Integral como “instrumento orientador de la oferta institucional”, lo que traslada esta discusión al análisis de dicho documento, que se hará más adelante. Frente a la ejecución, señala que estará a cargo de “las diferentes dependencias municipales responsables”, con participación de “entes departamentales, nacionales y de las alianzas con las entidades privadas que tienen como objeto esta población”, con lo cual no se definen responsables concretos y, nuevamente, se trasladan estas especificaciones al Plan Integral (Concejo Municipal de Itagüí, 2015).

Las fases de seguimiento y evaluación se le atribuye a la Mesa de primera infancia, infancia y adolescencia, que hace parte del COMPOS. En este punto es importante notar que, además de estas funciones de seguimiento y evaluación, también se le atribuye a dicha Mesa la “concertación” e “implementación”. Por último, sobre la financiación, se plantea que concurrirán los presupuestos anuales de inversión de las dependencias involucradas (Concejo Municipal de Itagüí, 2015).

Al hacer una lectura de este Acuerdo mediante el cual se aprobó la política pública, queda marcada la expectativa de que los desarrollos más profundos se harán en el documento del Plan Integral Intersectorial, el cual se analizará a continuación. También hacia éste se traslada el análisis de la incidencia política que pudieron haber tenido los actores sociales y comunitarios.

3.2. El Plan de Atención Integral e Intersectorial

La estructura de este Plan consta de dos partes: una introducción sobre su carácter y alcance, y una descomposición de cada una de las cinco líneas de la política en sus respectivas acciones. A esta segunda parte se le asigna el subtítulo “Matriz de líneas estratégicas” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015g).

La introducción comienza afirmando que tras analizar los datos estadísticos disponibles y de “acoger la legislación y de agrupar la percepción de las personas consultadas, se hace necesario, ordenar todas las obligaciones y propuestas en un plan” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015g, p. 2). En esta declaración puede verse que existe una concepción limitada de la participación en la formulación de una política pública, que se queda en el nivel consultivo. Hay una concepción de política como un acto administrativo elaborado por los administradores públicos, basado en lo que ya se venía haciendo desde antes y tomando en cuenta personas a las que se les consulta, pero que no inciden en la deliberación ni en las decisiones, lo cual va en contravía de lo establecido por la Constitución y la propia Ley 1098 de 2006, normas que, como se vio anteriormente, plantean que la participación debe ser efectiva y decisoria.

Más adelante, se plantea que este documento “muestra los indicadores que miden las acciones proyectadas. Este plan se propone a cinco años, con indicadores anuales, y seguimientos semestrales” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015g, p. 2). Sin embargo, el documento simplemente contiene los títulos de las cinco líneas estratégicas y enuncia, por cada una, una serie de acciones que deben emprenderse, pero sin aclarar en ningún momento los indicadores concretos de cada

acción, con lo cual dificulta un posible seguimiento semestral.

No obstante, el Plan sí propone algunos elementos novedosos, por ejemplo, que:

Para que todas las acciones planteadas en este capítulo tengan la efectividad esperada, es necesario que las familias se comprometan en la protección y brinden el apoyo que les corresponde, como lo propone la ley 1098 de 2.006, cuando afirma que la protección de los niños, niñas y adolescentes es responsabilidad de la Familia, el Estado y la sociedad. Por lo anterior, se tiene como propuesta principal de este documento, el diseño y ejecución de un programa de acompañamiento familiar, que apoyado en la propia experiencia de vida de las familias, con la intervención de diferentes disciplinas y secretarías y con una metodología participativa, busque el fortalecimiento de las familias de Itagüí, y les permita adquirir las herramientas necesarias para prevenir las principales problemáticas que presenta la población menor de 18 años (Concejo Municipal de Itagüí, 2015g, p. 5).

Algunas de las medidas que propone el Plan para atender las necesidades de los NNA son las siguientes: “Crear un hogar de paso que atienda temporalmente a los NNA en riesgo psicosocial” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015g, p. 5) y “Entrega de kit escolar a todos los estudiantes de primaria y bachillerato, de uniforme de educación física a los niños y niñas del grado transición y chaqueta a los adolescentes del grado 11^o” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015g, p. 4). Indiscutiblemente se trata de acciones positivas e importantes, pero no se especifica en ellas los elementos básicos para concretarlas, ni tampoco parecen apuntar al principal problema que afecta a los NNA del Municipio, de acuerdo con el diagnóstico que se presentará más adelante y lo expuesto preliminarmente en el contexto local, sino a problemas que (en el mismo diagnóstico) se entienden como secundarios por los actores consultados. Esto debe interpretarse, a la luz de los referentes teóricos del presente trabajo, como el reflejo de una participación meramente consultiva y un bajo nivel de incidencia política por parte de los actores sociales y comunitarios, toda vez que no lograron posicionar sus problemáticas como temas relevantes para la intervención del Plan.

3.3. Caracterización y diagnóstico participativo

Dentro de los anexos técnicos de la política pública de infancia y adolescencia, hay dos particularmente importantes, se trata de la caracterización de la población (Concejo Municipal de Itagüí, 2015e) y el diagnóstico participativo (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f). En el primero

se arrojan unos datos sobre la cantidad y ubicación geográfica de los niños, niñas y adolescentes en distintas edades. También detalla el estado de los NNI en los cuatro indicadores de atención integral, a saber, existencia, desarrollo, ciudadanía y protección.

Es de aclarar que estos indicadores no se construyeron como parte del proceso de la política, sino que fueron tomados de un informe previo que había sido solicitado por la Procuraduría General de la Nación para la Rendición Única de cuentas sobre la atención a la infancia (Concejo Municipal de Itagüí, 2015e). Por esta razón, no se consideró pertinente su análisis en el presente trabajo.

Por su parte, el segundo documento expone los resultados de algunos encuentros con niños, niñas, adolescentes, padres de familia y con la Mesa de Infancia, Adolescencia y Familia, en los cuales se detallan las respuestas de algunas de estas personas a encuestas realizadas por funcionarios de la Administración Municipal. En un documento aparte, se anexan también algunas fotografías que sirven como evidencia de la realización de los encuentros participativos (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f).

En la introducción al documento de diagnóstico, se plantea que:

El objetivo de los espacios con los adultos, fue conocer cuáles consideran que son las principales problemáticas asociadas a los derechos de los NNA, y cuáles serían las acciones y estrategias para solucionarlos. Para la primera infancia e infancia se les pregunta acerca de los que más les gusta del Municipio y a los adolescentes se les pregunta su opinión sobre qué es lo que más le gusta del Municipio y la calidad de los servicios de educación, cultura y salud (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f, p.2).

En los dos encuentros en Centros de Desarrollo Infantil –CDI– que se hicieron, se realizó una actividad en la que los niños y niñas de entre cuatro y cinco años debían responder lo que les gustaba y lo que no les gustaba del Municipio, verbalmente y a través de un dibujo. Sin embargo, en el documento se dice que las respuestas de los niños fueron orientadas por el personal encargado, quien les sugería que hablaran y dibujaran de su barrio, de sus padres y de su tiempo libre (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f).

Las respuestas de los y las niñas, que se encuentran transcritas literalmente al final del documento, en relación con posibles problemas identificados por ellos, se describen a continuación. De cuarenta y siete (47) respuestas consignadas sobre lo que les disgusta de Itagüí, diecinueve (19)

hablan explícitamente de la violencia como lo que menos les gusta, es decir, el 40,42%, siendo el problema más mencionado. Incluso, señalan algunos de los tipos de violencia que se presentan en sus comunidades o que han observado: “secuestro”, “conflictos”, “peleas”, “violaciones a niños y niñas”, “atracos”, “insultos”, “golpes”, “peligro en las calles”, “balaceras” y “muertes” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f).

Muchos de los niños y niñas hablan también de las drogas (3), el hurto (2), la contaminación (10), la pobreza (3), la corrupción (1), la discriminación (4), la indigencia (3), el consumo de cigarrillo y alcohol (1), el maltrato animal (2), el uso irresponsable de la pólvora (1), el mal servicio de salud (2), el mal estado de los parques y de las vías (5), entre otros problemas muy claramente identificados. Solamente seis de ellos respondieron “nada” o “todo me gusta”, y otros tres respondieron con asuntos diferentes a los indagados (muchos payasos, construcciones, pocas tiendas de juguetes) (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f).

Pese a que la identificación de las principales problemáticas en las comunidades por parte de los niños y niñas se encontraba relacionada con la seguridad, y específicamente con asuntos como el crimen y la violencia, las aseveraciones de la Administración Municipal parecen ir en una vía diferente, puesto que el documento de política pública señala que los niños y niñas que hicieron parte del proceso participativo

describen la seguridad como un tema que ha mejorado porque al jugar por fuera de sus casas no suceden actos de violencia; estas palabras son una copia de las palabras de los adultos que al manifestarlas en frente de los niños y niñas ellos las reproducen en sus lugares de socialización (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f, p. 3).

Por otra parte, la descripción que los niños y niñas hacen de la seguridad dista de la que se manifiesta en el documento de política pública, y no corresponde a las palabras de los niños, quienes respondieron con sus palabras acerca de los problemas que percibían. Esto evidencia que los niños y niñas cuentan con percepciones que configuran una serie de imaginarios que les permiten transmitir sus conocimientos a través de dibujos u otras formas de expresión que, si bien pueden estar mediadas por funcionarios, profesores o padres de familia, constituyen una importante fuente de información. Sin embargo, esta información no tuvo la resonancia esperada, y lo que se sintetiza en el diagnóstico son asuntos que podrían considerarse de menor importancia y que tuvieron un número de respuestas bajo. En dicho diagnóstico se presenta lo siguiente respecto a la

pregunta ¿Qué es lo que menos les gusta del municipio?

los niños y las niñas manifiestan situaciones acordes a su edad y situaciones que, como se nombró en el párrafo anterior, están viciadas por la información que escuchan de los adultos. Sus respuestas fueron las siguientes:

“No me gusta el popo de perro en las calles”

“No me gustan los muñecos malos que están en los parques”

“No me gusta la oscuridad” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f, p. 3)

Como puede verse, la interpretación aportada por el informe no corresponde con las principales respuestas de los participantes, por lo que las tres respuestas que se toman como representativas son confusas, lo que contrasta con la claridad con la que la mayoría de los niños y niñas señalaron los problemas que consideran graves, principalmente las manifestaciones de violencia urbana que los afectan.

La conclusión de ese ejercicio fue que el problema principal era que faltaban parques y piscinas, y el ausentismo de sus padres. Como consecuencia, se planteó que las acciones que deben tomarse se orientan al acompañamiento de las familias para fortalecer los vínculos afectivos (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f).

Con lo argumentado hasta aquí, es posible afirmar que esa conclusión desconoció la expresión de la mayoría de los y las niñas consultados, quienes, por lo demás, manifestaron otras propuestas para resolver los problemas que ellos mismos señalaron.⁸ En otras palabras, estos ejercicios se basaron en una concepción de la participación que no parte de un proceso de información y formación previa para participar activamente, porque lo que se buscaba era solamente una participación en términos consultivos y a nivel de cooperación o decisión, por lo que su propósito pareciera ser únicamente el de legitimar un proceso de formulación de política pública.

⁸ En las propuestas de los propios niños y niñas se encuentran estas: “Convivir con todos y no la violencia y la muerte sin justificación, en paz con todos”, “Unión, amor, respeto”, “La amistad entre todos”, “¡Todos somos diferentes!, la paz con todos, ¡Que no haya discriminación!”, “Más unión”, “PAZ, matarnos no es la solución”, “Guardias de seguridad, para los parquecitos”, “Que haya paz entre nosotros” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f, p. 7).

Por su parte, los adolescentes consultados en los talleres también manifestaron múltiples problemas percibidos en el Municipio. El que más expresan que les afecta es el problema de movilidad (mal estado de vías, trancones, mal servicio de transporte público, etc.) con trece respuestas de cuarenta y dos (31%), el segundo, los problemas de seguridad y violencia, con once respuestas (26,1%). También manifiestan problemas de contaminación, corrupción, drogadicción, abuso de poder, mal servicio de salud, entre otros. Cabe destacar la opinión de uno de los estudiantes encuestados, quien respondió que el problema que más los afecta es “Que no tienen en cuenta la opinión de nosotros los jóvenes, siempre se basan en la opinión que tengan los adultos”. Otro por su parte, afirmó que “No nos escuchan. No nos tienen en cuenta en las decisiones” (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f).

Es de anotar que estas opiniones no fueron recogidas por la síntesis e interpretación que en el documento de diagnóstico participativo que se hizo. También es importante resaltar el hecho de que, al igual que los niños y niñas, los y las adolescentes hayan identificado la movilidad y la violencia como uno de los problemas más graves del Municipio y como uno de los que más los afectan, pone de relieve la importancia de la seguridad en este grupo poblacional. Sin embargo, en los documentos finales de la política pública esta problemática no fue tomada en cuenta. La pregunta de por qué se omitió dicho problema dentro de la agenda pública no es menor, puesto que induce a pensar que la incidencia de algunos de los actores sociales y comunitarios es mínima e incluso nula o que, existe un ocultamiento en lo que refiere a los problemas de seguridad y convivencia a nivel municipal, asunto que no se aborda en el presente trabajo y que requeriría de otros procesos investigativos.

Por su parte, los padres de familia que fueron encuestados, al ser interrogados sobre la inclusión de los niños y niñas en los programas de la alcaldía, dieciocho respondieron que sí y ocho respondieron que no. Estos últimos manifestaron varios problemas, que es importante considerar a continuación.

En primer lugar, los programas no se desarrollan los fines de semana, por lo que los padres no pueden llevar a sus hijos. Otra persona manifiesta que los cupos los asignan por “rosca”, y otros manifiestan que no hay suficiente información sobre estos programas, lo cual no necesariamente debería ser interpretado como un problema de los padres (como lo hace el documento de síntesis) sino posiblemente como un problema propio de la Alcaldía que no ha logrado difundir su oferta

institucional.

Estos padres manifiestan que lo que debe mejorar en el municipio para elevar el nivel de vida de los NNA es que haya más Centros de Desarrollo Infantil, más espacios recreativos, una mayor oferta deportiva, el control al microtráfico de drogas y a la drogadicción, mayor seguridad, mejor atención en salud, mejor calidad educativa, incentivo al acceso a la educación superior, entre otros (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f).

En el documento se afirma que también hicieron encuentros con funcionarios públicos. Sin embargo, no parecen haber sido sistematizados, lo cual se evidencia en la inclusión de un párrafo que pretende hablar por los funcionarios pero en el que, a diferencia de los otros apartados, no se hace referencia a encuentros, personas o respuestas específicas. En dicho párrafo se afirma que los problemas más graves son la desnutrición y el consumo de drogas y que se recomienda el acompañamiento psicológico a las familias para prevenir la delincuencia y las adicciones (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f). No es claro cuáles funcionarios, en cuáles encuentros o en qué momento dijeron esto.

Finalmente, se anexa un cuadro con acciones y estrategias que recomienda la Mesa de Infancia y Adolescencia, lo cual se sale del carácter de diagnóstico que tenía el documento, ya que en dicho apartado no se detallan los problemas sino las soluciones deseadas. Estas soluciones sugeridas se detallan a continuación:

Tabla 2. Recomendaciones de la Mesa de Infancia y Adolescencia

Primera infancia	Infancia	Adolescencia
Agilidad y cobertura en la prestación del servicio, Verificar calidad de acompañamiento después de la prestación del servicio en las sedes, Generar espacios deportivos y recreativos orientados a la atención del desarrollo integral de los niños	Calidad y prioridad en la atención médica, Diagnóstico de la población no afiliada, Medidas correctivas para cuidadores negligentes, Congruencia en los modelos pedagógicos y estrategias académicas en las instituciones educativas del	Darles continuidad a los programas de seguridad alimentaria y nutricional, Promoción de la salud mental, Realizar actividades lúdicas y recreativas por parte de la policía de infancia y adolescencia enfocadas en principios y valores,

<p>y niñas, Apropiación local de la cultura y costumbres municipales, Promover estrategias del mundo interior del niño, teniendo en cuenta su privacidad (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f, p. 6).</p>	<p>municipio, Fomentar la participación infantil, Socialización en las instituciones educativas de las rutas de atención a los niños y niñas. (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f, p. 7).</p>	<p>Formación en competencias para los consejos municipales de juventud, Socialización del gobierno escolar y participación efectiva en el mismo, Jornadas de sensibilización en temáticas y realización de las mismas por el programa Abre tus Ojos, de la Policía de Infancia y Adolescencia (Concejo Municipal de Itagüí, 2015f, p. 7).</p>
--	---	---

Elaboración propia con información de Concejo Municipal de Itagüí, 2015.

Con lo planteado en este apartado puede evidenciarse que los talleres participativos que se desarrollaron con algunos actores relevantes fueron insuficientes para considerar que existió una amplia participación, y menos aún que dicha participación tuvo las características mínimas para considerarse que hubo incidencia política por parte de dichos actores, toda vez que su participación fue meramente consultiva. Por ello, resulta necesario considerar información adicional, proveniente de las entrevistas realizadas a algunos actores claves que no participaron en esos talleres.

3.4. Entrevistas con actores claves en el proceso de formulación de la Política y su Plan

En aras de complementar el trabajo de rastreo y análisis documental, se desarrollaron entrevistas estructuradas con actores importantes en el proceso de formulación de la Política pública de infancia y adolescencia y su Plan Integral, tanto del ámbito institucional (a quienes se les interrogó por la participación de los actores sociales y comunitarios) como del social y comunitario, a quienes se les preguntó cuáles problemas consideraba más importantes, también por su conocimiento

general y específico de la política, así como en concreto sobre el proceso de convocatoria de participación, los escenarios de deliberación, los contenidos de los encuentros y la participación de los distintos actores. En torno a estos últimos, se indagó por sus propuestas, por su incidencia y si algunos de ellos fueron relegados o no fueron tenidos en cuenta. Finalmente se preguntó si había conocimiento sobre otras formas no institucionales de participación.

Dentro de los problemas más graves del municipio que afectan a los NNA, los funcionarios entrevistados identifican el consumo de drogas, el microtráfico, las bandas, la baja cobertura en programas de primera infancia, especialmente la educación inicial, la falta de educación sexual, la desintegración y falta de compromiso de las familias. Por su parte, las madres comunitarias entrevistadas hacen más énfasis en problemas como la violencia intrafamiliar, la violencia y abuso sexual, el embarazo adolescente y los problemas ligados a la pobreza de las familias. Además, sienten como un problema específico la falta de apoyo por parte de la Alcaldía a las madres comunitarias, así como la poca dotación de los hogares infantiles.

Frente a la pregunta de si hubo un proceso de formación e información previo a la construcción de la política, la funcionaria de la Secretaría de Educación respondió simplemente que hubo una “preparación previa” de los encuentros, mientras que la de Secretaría de Participación directamente reconoció que no se realizó dicho proceso. Pero son las madres comunitarias las que clarifican mucho más la cuestión, al afirmar (ambas por separado) que no hubo ningún tipo de convocatoria pública, ni a ellas ni a nadie, pues según ellas fue algo selectivo.

Debido a esta aparente situación de exclusión deliberada de las madres comunitarias, vale la pena citar aquí una parte de uno de los testimonios, ya que ayuda a clarificar las necesidades concretas con las que se enfrentan en el Municipio algunas de estas personas que trabajan con población de infancia. Así la señora Gloria Montoya, madre comunitaria en Itagüí, manifestó:

Como madre comunitaria hacemos parte del programa de hogares infantiles, donde tenemos una atención a 13 niños, en el municipio existe aproximadamente 240 madres comunitarias. Pero no existe un apoyo real de la administración municipal, para estos casos no fuimos tenidas en cuenta para la Política Pública. Así mismo considero que debemos contar con acompañamiento para tratar algunos casos con los Padres de Familia y no tenemos conocimiento como casos de abuso sexual.

Es muy importante que se realicen capacitaciones o asesorías para que exista mayor comunicación

en la familia, porque algunos niños se sienten solos y van tomando otros rumbos como las drogas o el abandono del colegio.

Se debe hacer un llamado a la administración Municipal para que se apoye las actividades de las madres comunitarias y con profesionales para atender temas que no estamos capacitadas para desarrollar, nos ayudaría a enriquecer nuestro trabajo y con los padres de familia. En algunos casos tenemos comunicación con la Secretaria de Participación para algunos eventos, pero no siempre se convoca a todas las madres comunitarias. (G. Montoya, comunicación personal, 27 de agosto de 2018).

Continuando con los testimonios recibidos mediante las entrevistas, a la pregunta por los escenarios de participación y deliberación, la funcionaria de la Secretaría de Participación respondió:

Para la actualización realizada en 2015, se realizaron talleres con servidores públicos de la alcaldía, de secretarías de gobierno, movilidad, salud, educación y participación; con alumnos de primaria y bachillerato de instituciones educativas y con niños y niñas de CDI del municipio y con padres de familia; convocados por la secretaria de Participación e Inclusión Social. (C. Restrepo, comunicación personal, 1° de junio de 2018).

Cabe aclarar que en los anexos técnicos de la política no se encuentra evidencia de los talleres con los servidores públicos que esta funcionaria menciona, solamente se tiene evidencia de un taller con niños y niñas, uno con padres y tres con estudiantes de instituciones educativas. Por consiguiente, estos espacios de participación no permiten afirmar que hubo un grado de participación representativo de los sectores directamente interesados en la política, toda vez que no hubo escenarios con las comunidades organizadas ni con las madres comunitarias ni con los docentes de las instituciones ni con ONG que han trabajado la temática. Además, por los anexos pudo constatarse que los talleres mencionados, más que escenarios de debate y deliberación informada, consistieron en talleres dirigidos donde el o la tallerista hacía unas preguntas a los asistentes para obtener unas percepciones sobre unos temas previamente definidos.

Sobre la convocatoria, la funcionaria de la Secretaría de Participación aclaró que se hizo mediante la Secretaría de Educación, quien solicitó los permisos en las instituciones educativas y CDI, además afirma que todos los talleres se realizaron en un período de dos meses. Por su parte, la funcionaria de la Subsecretaría de Atención Social afirma que la convocatoria se hizo extensiva a través de redes sociales virtuales, lo cual, según las madres comunitarias entrevistadas, no era el

canal más idóneo para convocar a los sectores directamente interesados, sobre todo a las comunidades y madres comunitarias de los sectores más pobres, que carecen muchas veces de acceso a estos servicios desde su lugar de residencia y que por tanto, como fue el caso de las madres comunitarias entrevistadas, no se enteraron nunca de la convocatoria.

Al preguntárseles por los temas tratados y discutidos durante los encuentros, los funcionarios coinciden en remitir para dicha respuesta a los anexos técnicos de la política, lo mismo sucede al preguntárseles por los participantes y sus posturas; lo cual podría sugerir la idea de que no desearon responder la pregunta o no tenían claro el cómo fue el proceso de participación.

Al llegar a la pregunta sobre los actores que tuvieron incidencia surgen respuestas muy elocuentes por parte de los funcionarios. El de Bienestar Familiar plantea que los actores incidieron muy poco y agrega:

El diagnóstico dinamizaría esta relación porque allí se analizan las problemáticas y se toma en cuenta la resolución a las problemáticas de cada uno de ellos. La claridad la da el Plan de Desarrollo, pero se hace necesario la actualización del diagnóstico. (F. Saldarriaga, comunicación personal, 8 de mayo de 2018).

Por su parte, la funcionaria de la Secretaría de Educación afirmó que:

La participación más importante de la política fueron los niños, niñas y adolescentes, con ellos se realizaron los talleres para que ellos plantearán que problemas consideran prioritarios. En este caso es importante porque es darle prioridad a lo que ellos necesitan. (L. Ospina, comunicación personal, 1° de junio de 2018).

La funcionaria de la Secretaría de Participación afirmó que se tuvieron en cuenta todas las opiniones de todos los participantes. Finalmente, la funcionaria de la Subsecretaría de Atención Social menciona, como los actores de mayor incidencia, aquellos que se reúnen en el COMPOS y en la mesa de infancia, particularmente menciona como actores relevantes al ICBF, a la Personería, las directoras de CDI, el sector privado y la Gobernación de Antioquia. Manifiesta que no ha habido presencia ni participación de ONG u organizaciones de la sociedad civil, y que la participación de los NNA sigue siendo un reto. Finalmente, como ya se ha dicho, las madres comunitarias manifiestan no haber sido convocadas, por lo que su participación e incidencia fue nula.

Lo más interesante fue lo expresado por los funcionarios y funcionarias cuando se les preguntó por actores que no hubieran sido escuchados o cuyas propuestas no hubieran sido tenidas en cuenta. Dos de ellos coincidieron en que la política se quedó en el papel, ya que no se desarrolló un verdadero plan de acción con asignación presupuestal adecuada. Estas afirmaciones daban a entender que finalmente no se tuvieron en cuenta las propuestas de los actores, salvo aquellas que implicaban objetivos ya inscritos dentro del Plan de Desarrollo Municipal, tales como ampliación de cobertura en ciertos servicios.

En cuanto a la funcionaria de la Personería, esta manifestó preocupación, pues dicho organismo en ningún momento fue convocado a la elaboración de la política pública. En este sentido, afirmó:

Es clave realizar un proceso de articulación con todos los actores, porque la Personería no fue convocada a este proceso. Es importante que exista un mismo idioma entre todas las instituciones, porque cada una dirige acciones, pero entre ellos no existe una coordinación interinstitucional. (I. Rojas, comunicación personal, 27 de agosto de 2018).

Finalmente, la funcionaria de la Secretaría de Participación fue más directa en el reconocimiento autocrítico, al afirmar que “se citó a los líderes de las acciones comunales y no respondieron a la invitación porque el proceso se realizó en el segundo semestre del año de la elección de alcalde” (C. Restrepo, comunicación personal, 1° de junio de 2018); respuesta que daría cuenta de una falta de legitimidad del proceso a causa de haberlo convocado al final del período de gobierno y no al principio como habría sido lógico y conveniente.

Esta constatación logra dar cuenta de una inconformidad por parte de las comunidades frente a un proceso de formulación de política que se realizó en los dos últimos meses de un mandato municipal, lo posiblemente indica que la razón de su puesta en marcha era el cumplimiento de un indicador de gestión, ya que no era posible que la Alcaldía y el Concejo pudieran ejecutar la política que estaban formulando, pues su mandato ya estaba finalizando. Este último punto, que da cuenta de un grado de ilegitimidad que tuvo el proceso frente a la sociedad civil, es de gran importancia interpretativa y es esclarecedor de todo el contexto en el que se formuló esta política pública.

Por ello, se podría afirmar que el proceso de participación e incidencia en la formulación de la política pública y su respectivo plan fue muy limitado. Por un lado, la participación no logró escalar hasta escenarios decisorios y se quedó en un nivel consultivo el cual no tuvo repercusiones

importantes sobre lo diseñado por los funcionarios de la administración municipal, y por tanto, la incidencia fue también limitada, no solo no se logró una efectiva incidencia en la política pública, sino que muchos de los actores llamados a emprender acciones y que poseían información relevante frente al grupo poblacional por ser sujetos que trabajan con y para los niños, niñas y adolescentes, no fueron tenidos en cuenta.

Esto, implica limitaciones a la hora de entender los problemas públicos que afectan a este grupo poblacional, pues el desconocimiento de ciertas problemáticas y percepciones de actores importantes, reduce las decisiones a perspectivas determinadas de quienes finalmente toman la decisión; quienes operan programas y los sujetos receptores de los mismos (NNA), no son analistas o hacedores de políticas capaces de estructurar problemas en materia de política pública por el ejercicio técnico que ello implica, pero sí son sujetos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de definir las problemáticas y definir las soluciones pues son quienes viven y conocen sus problemáticas, los hacedores de política, siguiendo lo propuesto por la teoría, deben tomar los conocimientos, percepciones y datos existentes, para construir un problema y brindar soluciones coherentes con las diferentes fuentes de información utilizadas, de lo contrario, el ejercicio de participación, se quedaría, como ya se dijo, en un mero evento de legitimación y de cumplimiento con ciertos parámetros preestablecidos.

4. Conclusiones

Este trabajo se ocupó de describir y analizar la participación e incidencia de los actores sociales y comunitarios en el marco de los procesos de formulación de la política pública de infancia y adolescencia del municipio de Itagüí; resaltó la importancia de la incidencia política como un modelo ideal que permite evidenciar los límites de la participación en el contexto de las políticas públicas poblacionales en el ámbito local.

En lo que respecta a la participación e incidencia de los actores sociales y comunitarios en el proceso de formulación de la política, se podría afirmar, según la información presentada en el presente trabajo, que esta fue de baja calidad, lo que a su vez implica que no hubo una transición hacia lo que podría denominarse incidencia política. En este sentido, se proponen cuatro grandes conclusiones.

1. Al no contar con la concepción y formación en torno de la corriente *mainstream* a nivel internacional respecto a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, el gobierno local (Alcaldía y Concejo) adelantó un proceso de formulación de la política pública que desconoció la importancia de una participación amplia de los actores sociales y comunitarios directamente afectados por las problemáticas propias de ese sector poblacional, lo cual condujo a enfocar el proceso como una obligación legal que implicaba unos requisitos jurídicos (adecuación de algunos documentos oficiales) así como técnicos y políticos mínimos (talleres con alguna población, consulta con la Mesa, trámite en el Concejo) que permitieran cumplir los mínimos de legalidad y de legitimidad del acto administrativo.

Esta falta de formación y por lo tanto falencia en la concepción de los derechos de los NNA es perfectamente explicable. Es sabido que no existe una secretaría específicamente para atender a esta población, por lo que el conocimiento especializado en dicho campo recae, casi exclusivamente, en mandos medios y altos de la policía de infancia y adolescencia, en algunos cargos especializados del ICBF, en miembros de algunas ONG que se han dedicado a estudiar el tema a fondo así como en los abogados especialistas en dicho tema y en derecho de familia en general. Ahora bien, salvo los representantes de la policía y del ICBF que deben hacer parte de la Mesa de Infancia y Adolescencia (de los cuales no quedó registro de su presencia en las reuniones ni de sus aportes en las mismas), no hubo en el proceso de formulación una asesoría especializada por parte de abogados expertos en la materia, ni hubo una convocatoria para la participación de las ONG y que constituirían por lo tanto un actor social relevante.

En ~~este te~~ proceso de formulación de la política pública se desprendió una convocatoria que puede ser considerada insuficiente (tanto en los canales como en los receptores) de actores sociales y comunitarios, lo que de hecho significó la exclusión de algunos actores que habrían podido contribuir de manera significativa en la definición del problema público y las alternativas de solución. Además de lo anterior, no hubo participación de algunos actores relevantes como académicos expertos en infancia y adolescencia que pudieron aportar en la concepción actual en materia de NNA, ni tampoco de ONG dedicadas al trabajo con la ciudadanía y los derechos humanos. Ejemplo de ello fue que estos actores no fueron incluidos en los talleres participativos desarrollados por la Administración Municipal, así como también pudo verificarse en las entrevistas realizadas a los actores donde no se hace mención de la participación de actores

académicos o de ONG y, por el contrario, uno de ellos afirma explícitamente que esos actores no fueron convocados a participar. En el marco de la formulación tampoco estuvieron presentes actores tan importantes como las madres comunitarias, las juntas de acción comunal, los docentes y directivos de las instituciones educativas, los niños, niñas y adolescentes no escolarizados, y tampoco actores institucionales importantes como la Personería y la Policía de Infancia y Adolescencia.

2. Pese a al déficit en términos de convocatoria, no se asevera en ningún caso que la exclusión de dichos actores se hubiera dado de manera intencionada; sin embargo, la urgencia de presentar el cumplimiento de un indicador (en este caso la construcción y aprobación del documento de política pública) primo sobre el proceso participativo y fue en detrimento del proceso de formulación y el establecimiento de un problema público claramente definido y sus consecutivas alternativas de solución.

La premura por aprobar el Acuerdo de política y su respectivo Plan de atención integral, puede considerarse entonces como uno de los principales elementos explicativos de algunas de las deficiencias en el proceso participativo. Esta cuestión, deja abiertas cuestiones y preguntas. En primer lugar, deja dudas de carácter jurídico, puesto que el Código de infancia y adolescencia no solamente exige que esa política se apruebe, sino que exige que el Gobierno Municipal presente al Concejo un diagnóstico participativo de esta población al inicio de su mandato y como requisito de aprobación de su Plan de Desarrollo Municipal, por lo que podría problematizarse el tratamiento que en este caso se le dio al tema. En segundo lugar, conduce a reflexiones en torno al funcionamiento y la lógica burocrática de los gobiernos municipales, en los que se presenta la generalización de la concepción de algunas políticas como de “segunda categoría” que no representan un interés puntual para los gobiernos de turno, y por consiguiente la obligación legal de formularlas y aprobarlas se asume como mero requisito formal que se procura cumplir mediante trámites y la posterior aprobación ante las autoridades competentes. En el caso analizado en este trabajo se evidenció dicha práctica, puesto que la propuesta presentada por la Alcaldía fue aprobada en cada debate sin ninguna modificación en cada una de las comisiones y en la plenaria del Concejo pese a las falencias mencionadas en los apartados anteriores.

3. El diagnóstico elaborado por los funcionarios de la Alcaldía no se basó en un proceso participativo previo, sino que se sustentó en un análisis estadístico genérico de la población y en

particular de la oferta que se tenía para el sector poblacional en cuestión. Ese hecho también pudo ser determinante para que no fueran incluidas las ideas y propuestas de los actores que serían convocados o consultados, puesto que ya se tenía una definición del problema orientada a suplir algunos vacíos que se identificaban en la oferta institucional existente, sin cuestionar ni modificar las premisas de esa oferta, priorizando con ello la continuidad de acciones anteriores y cerrado la posibilidad de incluir ideas innovadoras o de cambio de actores sociales y comunitarios e incluso institucionales.

Esta deficiencia vuelve a plantear el tema de la dinámica burocrática, esta vez desde la continuidad y su tendencia a la inercia o a la conservación del *statu quo*, lo cual a su vez puede estar ligado a la expectativa que tienen los funcionarios de permanecer en sus cargos tras el cambio de gobierno, y la pretensión de los titulares de cargos de elección popular de ser reelegidos. Además, esa deficiencia también da cuenta de lógicas de tipo tecnocrático que han hecho carrera en todo el aparato burocrático, según las cuales serían los expertos académicos y técnicos en cada una de las áreas los que están llamados a diagnosticar los problemas sociales y plantear propuestas viables (y eficientes desde el punto de vista económico) para afrontarlos o al menos paliar sus efectos más visibles. Desde ese punto de vista, claramente se afecta la percepción de la participación como un proceso valioso que valdría la pena tomarse en serio. Por el contrario, es una concepción que alimenta el tratamiento de los procesos de participación como simple escenario consultivo que sirve para cumplir el requisito legal y para legitimar la decisión final, puesto que mediante estrategias de comunicación (mucho más visibles que las usadas para convocar el proceso de formulación) se exhiben ante la opinión pública los talleres realizados, dando a conocer de manera parcializada la realización de encuentros con la comunidad donde se expresa un imaginario bajo el cual las opiniones de los actores sociales y comunitarios y demás consultados son tenidas en cuenta para la elaboración de los instrumentos jurídicos y técnicos de la política.

4. Los actores convocados y/o consultados no fueron incluidos de manera adecuada al proceso participativo lo cual puede estar relacionado al planteamiento metodológico llevado a cabo que no permitió una interacción directa e inclusiva, lo cual derivó en parte en que la identificación de los problemas sociales realizados por algunos de los participantes no fueron debidamente recogidas y, por consiguiente, no fueron tenidas en cuenta en el proceso de formulación, expresado en la construcción de los documentos oficiales de la política pública. Problemáticas que presentan

estrecha relación con la infancia y adolescencia como la pobreza de las familias, la movilidad, la salud y, sobre todo, la violencia urbana ligada al narcotráfico y microtráfico expresadas en los talleres, no fueron adecuadamente formuladas ni tenidas en cuenta al momento de plantear alternativas de solución al problema.

Esta situación, se expresa especialmente en la postura tomada por los talleristas y la posterior consignación de las respuestas, donde más que realizar un proceso en el cual se plasmaran fielmente las ideas de los participantes, se lleva a cabo una interpretación que es equivocada y no logra transmitir las problemáticas expresadas por las personas consultadas, al punto de realizar interpretaciones opuestas a lo dicho por los actores, como en el caso donde se afirma que el problema de seguridad no tenía importancia en las respuestas, cuando una revisión minuciosa de los instrumentos aplicados permitió constatar que era uno de los principales temas planteados por los NNA y los padres de familia.

Sin embargo, estos elementos no bastan para comprender el fenómeno de la baja participación y la nula incidencia política de los actores sociales y comunitarios. Como se mencionó en el apartado conceptual donde se plantean las definiciones de participación y de incidencia política, uno de los elementos fundamentales para que se produzca una participación de calidad que pueda evolucionar hacia la incidencia política es el factor organizativo. Es solo una comunidad organizada en torno a la defensa y la reivindicación de sus problemáticas la que puede llegar a estar bien informada y actualizada sobre el manejo gubernamental del tema, de las agendas de política pública y los procesos gubernamentales que se llevan a cabo en la materia. Esa organización, como también se veía, suele ir acompañada del establecimiento de relaciones con otros actores de poder como podrían ser concejales, bien sea de la coalición de gobierno o de oposición. Finalmente, esa organización es la que permite a la comunidad producir ella misma convocatorias e incluso movilización en torno al control político de los gobernantes, generando la presión social necesaria para la eventual incidencia política en los escenarios no solo consultivos sino además en los decisivos.

Cabe señalar que ese elemento organizativo no existía o era incipiente tanto en el caso de la población de referencia, los NNA, como también en los casos de los padres de familia, de las madres comunitarias y de las ONG, que si bien son en sí mismas organizaciones, no tuvieron en este caso la fuerza organizativa para convocar un apoyo amplio entre diversos actores y entrar a

participar en los pocos escenarios consultivos que se propiciaron y mucho menos incidir en los escenarios decisorios.

Así pues, podría decirse que una explicación comprensiva del déficit de participación y la ausencia de incidencia política por parte de los actores sociales y comunitarios en el proceso de formulación de la política pública de infancia y adolescencia en el ámbito local, pasa por asumir que se trata de un proceso complejo y multicausal, que implica considerar desde temas como la falta de preparación jurídica especializada de los funcionarios, hasta la poca capacidad organizativa de las comunidades directamente interesadas en el tema; pero también problemas como el de la inercia burocrática propia de funcionarios y cargos electos que aspiran a continuar en sus funciones, además de una concepción y prácticas tecnocráticas que tienden a menospreciar cada vez más el valor de la participación social y comunitaria en favor de los diagnósticos y las propuestas diseñadas por expertos académicos y técnicos que tendrían el conocimiento (frente a los cuales la comunidad sería “ignorante”) y que además pueden plantear soluciones efectivas a los problemas identificados, así no apunten a combatir las causas del problema sino solamente a mitigar sus efectos más visibles e inconvenientes.

A la luz de estas deficiencias identificadas y su explicación es posible concluir además que los actores que tuvieron participación a un nivel decisorio en la política pública, una vez excluidas las propuestas de todos los demás actores -incluso los participantes de los talleres- fueron únicamente los funcionarios de la administración pública municipal encargados de presentar la propuesta a las comisiones del concejo, así como los concejales encargados de discutir y aprobar el Acuerdo con sus anexos. Además de ello, se concluye que la formulación final de la política no fue más que una expresión de continuidad, relativamente ampliada, de las acciones y medidas que ya se venían adelantando en el pasado, con pocas innovaciones, como se evidenció en el apartado analítico. Así pues, no hubo en la formulación una disputa de intereses fuertes que implicaran grandes cambios o grandes acciones, condición esencial para que exista incidencia política de actores sociales y comunitarios.

El proceso de política pública analizado en clave de participación e incidencia política se puede leer entonces desde un interés eminentemente pragmático y burocrático, cuyo objetivo era mostrar resultados de gestión en el marco de directrices exigidas por la ley al nivel municipal, tanto de Alcaldía como de Concejo Municipal. Se sabe que, ante todo, lo que reinó en el proceso de

formulación fue la continuidad y el mantenimiento de un orden que venía del pasado, con lo cual se terminó construyendo un documento de política que puede considerarse socialmente irrelevante en tanto no aborda ni incluye nuevos temas ni propone soluciones diferentes para la atención de las problemáticas existentes y por lo tanto no recoge los problemas que los actores sociales y comunitarios consultados manifestaron, es decir, en el documento se expresa una *no decisión* que exigía el trámite un documento oficial.

Siguiendo las consideraciones teóricas bajo las cuales las políticas públicas son todo lo que el gobierno hace *o deja de hacer*, la omisión, la no actuación o la inercia también constituyen decisiones políticas, que buscan reproducir un *statu quo* mediante procesos aparentemente participativos que tienen como fin responder a una demanda social e institucional de incluir a los actores afectados por los problemas públicos a tratar, pero que no trascienden del ámbito meramente consultivo y donde estos actores consultados no logran participar de manera efectiva en las posteriores actuaciones determinadas por los tomadores de decisiones.

Esto genera una necesidad de incentivar la investigación en materia de políticas públicas que permitan evidenciar las “no decisiones”, donde más que responder a la acción del Estado, pueda presentarse lo que este deja de hacer frente a una problemática determinada; investigaciones que podrían explicar por qué los *inputs* del sistema político no son procesados adecuadamente y por tanto no se dan los *outputs* esperados, cuestión que resulta fundamental para comprender y explicar a un nivel teórico más elevado por qué se produce en algunos casos un bloqueo intencional a la participación decisoria de los actores sociales y comunitarios en políticas públicas específicas, como fue el caso analizado en este trabajo.

Así, un caso de tanta relevancia social, como es el de infancia y adolescencia, que atraviesa prácticamente todas las problemáticas de un Municipio como Itagüí, debería presentar un proceso de formulación altamente participativo y con incidencia política de diversos actores sociales interesados y, sin embargo, esto no se dio en el caso estudiado. Esta participación que puede considerarse de baja calidad con ausencia de incidencia política, arroja múltiples y nuevas preguntas de investigación a nivel social, político y académico, orientadas a profundizar y a generar conocimiento que pueda ser contrastado con la evidencia presentada para el caso de otras políticas públicas donde los procesos participativos de los actores sociales y comunitarios han tenido mayor incidencia como el caso de las políticas públicas de atención a víctimas y desplazamiento forzado,

las de diversidades sexuales, de igualdad de género y de juventud en municipios como Medellín, para poder determinar cuáles son los factores que condicionan y garantizan una efectiva participación e incidencia política.

Se abre además la puerta para la realización de futuros estudios *comparados* entre procesos con bajos resultados como el que aquí se analizó y procesos de incidencia política efectiva en políticas públicas municipales por parte de sectores de la sociedad civil organizada. Estos ejercicios contribuirían a identificar aquellas condiciones presentes y ausentes, objetivas y subjetivas, internas y externas, que en un caso y en otro contribuyeron a limitar o fomentar, respectivamente, la incidencia política de actores sociales y comunitarios.

Si bien no se puede concebir un proceso de política pública como un esquema reproductible ni trasladable a contextos espacio-temporales diversos, las investigaciones encaminadas a comparar procesos de formulación con un alto nivel de participación e incidencia política de actores sociales y comunitarios, con procesos que presentaron bajo nivel de participación y ninguna incidencia política de tales actores, pueden llegar a aportar elementos valiosos de aprendizaje, a través del ejemplo y la memoria de *repertorios de incidencia política*, así como la incorporación de estrategias y la difusión de los marcos interpretativos basados en la esperanza y la convicción de que es posible para los actores sociales y comunitarios aportar a la transformación social de las situaciones que ellos mismos consideran injustas, lo cual contribuiría a avivar y fortalecer la cultura de la incidencia política en los diversos sectores de la sociedad civil. El presente trabajo pretende haber servido como punto de partida y puerta de entrada para estas investigaciones de un mayor alcance y profundidad en el ámbito de la ciencia política.

Referencias Bibliográficas

Aguirre, Mary Luz. (2010). *Participación ciudadana en la gestión pública local. El caso del presupuesto participativo de Medellín, 2004-2008*. Tesis inédita de Maestría. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia.

Alcaldía de Itagüí. (2012). *Plan de desarrollo Itagüí 2012-2015*. Unidos hacemos el cambio.

Aparicio, E. (2013). *Incidencia Política*. Material de Apoyo.

Bofill, A. y Cots, J. (1999). *La Declaración de Ginebra. Pequeña historia de la primera carta de los derechos de la infancia*. Barcelona, España: Comisión de la Infancia de Justicia i Pau Barcelona.

Cano, L. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.

Castro, M. (2012). *Incidencia ciudadana como instrumento de participación*. Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*

Concejo Municipal de Itagüí. (2015). Acuerdo 013, Por Medio Del Cual Se Adopta La Política Pública De Infancia Y Adolescencia 2015-2025: "Alianza Por La Felicidad Y El Bienestar De Los Niños, Niñas Y Adolescentes De Itagüí" Y Se Establecen Los Lineamientos Del "Plan De Atención Integral Intersectorial De Infancia Y Adolescencia Para El Municipio De Itagüí.

Concejo Municipal de Itagüí. (2015a). Anexo técnico No. 1. Antecedentes Legales. Política Pública De Infancia Y Adolescencia 2015-2025.

Concejo Municipal de Itagüí. (2015b). Anexo técnico No. 2. Reseña Histórica del Municipio de Itagüí. Política Pública De Infancia Y Adolescencia 2015-2025.

Concejo Municipal de Itagüí. (2015c). Anexo técnico No. 3. Historia del programa de Infancia y Adolescencia. Política Pública De Infancia Y Adolescencia 2015-2025.

Concejo Municipal de Itagüí. (2015d). Anexo técnico No. 4. Marco Conceptual. Política Pública De Infancia Y Adolescencia 2015-2025.

Concejo Municipal de Itagüí. (2015e). Anexo técnico No. 5. Caracterización de la población. Política Pública De Infancia Y Adolescencia 2015-2025.

Concejo Municipal de Itagüí. (2015f). Anexo técnico No. 6. Diagnóstico de la población. Política Pública De Infancia Y Adolescencia 2015-2025.

Concejo Municipal de Itagüí. (2015g). Anexo técnico No. 7. Plan De Atención Integral e intersectorial Para La Infancia Y Adolescencia Del Municipio De Itagüí 2015-2025. Política Pública De Infancia Y Adolescencia 2015-2025.

Concejo Municipal de Itagüí. (2015h). Anexo técnico No. 8. Fotografías de Talleres. Política Pública De Infancia Y Adolescencia 2015-2025.

Congreso de Colombia (1994). *LEY 134 de 1994*. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Congreso de Colombia. (2006). *LEY 1098 de 2006*. por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Cunill Grau, N. (2008). *La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima, PNUD, 113-151.

Dávila, P. y Naya, L. (2006). La evolución de los derechos de la infancia: una visión internacional. *Encuentros sobre educación*. N°. 7 (OTOÑO), págs. 71-93.

DNP. (2007). *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.

Gobierno de Colombia (2009). *Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019. Niñas, niños y adolescentes felices y con igualdad de oportunidades*.

González, M. y Vargas, E. (2001). *Derechos de la Niñez y la Adolescencia: Antología*. Ed. UNICEF.

Graglia, J. (2017). *Políticas públicas. 12 retos del siglo 21*. Ciudad autónoma de Buenos Aires.

Grau, O. (2011). Representaciones sociales de la infancia, discursos y prácticas. En: *Políticas públicas para la Infancia*, 43-55. Unesco.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación (Vol. 3)*. México: McGraw-Hill.

ICBF (2012). *¿Cómo hacer una Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Departamento o Municipio?* Guía para gobiernos territoriales.

ICBF (2007). *Lineamientos Técnicos Para El Marco General Y Orientaciones De Políticas Públicas Y Planes Territoriales En Materia De Infancia Y Adolescencia*.

IEEPP (2015). *La incidencia política como herramienta de participación ciudadana*. IEEPP.

Jaime, F. M., Dufour, G. A., D'Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jiménez, C. (2008). *Participación comunitaria e incidencia política. Módulo dirigido a estudiantes*. Proyecto Centro de Desarrollo Rural FSG 963.

Jones, C. O. (1970). *Introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth.

Larraín, S. (2011). De objeto de protección a sujeto de derechos. En: *Políticas públicas para la Infancia*, 43-55. Unesco.

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.

Martínez, V. (2018, mayo 8). Comunicación personal.

McKinley, A. y Baltazar, P. (2005). *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*. Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA).

Mineducación. *Participación Ciudadana*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177283_recurso_1.pdf

Montoya, F. (2018, agosto 27). Comunicación personal.

Montoya, G. (2018, agosto 27). Comunicación personal.

Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Documentos de trabajo.

ONU (1924). *Declaración de los derechos del niño*.

ONU (1959). *Declaración de los derechos del niño*.

ONU (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

Ospina, L. (2018, junio 1º). Comunicación personal.

PARTICIPA PERÚ (2003). *Manual de Incidencia Política*.

Pérez, B. (2014). Análisis documental de la Política Pública de Infancia y Adolescencia desde el Ordenamiento Institucional y el Accionar del Estado. *Búsqueda*, 1(13), 7-20.

Pinzón, O. (2007). *Una mirada a la política pública para la primera infancia y su implementación efectuada por las entidades del sistema nacional de bienestar familiar, en el municipio de La Mesa, del departamento de Cundinamarca, en el siglo XXI (2000-2005)*. Tesis de grado inédita. ESAP.

PNUD (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

PNUD (2013). *ABC de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia*.

Porter, C. (2012). *Guía de incidencia política para organizaciones de la sociedad civil*. Corporación Participa. Chile.

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

República de Colombia (2006). *Programa De Apoyo Para La Construcción De La Política De Primera Infancia*.

Restrepo, C. (2018, junio 1º). Comunicación personal.

Rojas, I. (2018, agosto 27). Comunicación personal.

Roth Deubel, A. N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, DC: Universidad Nacional de Colombia.

Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Opera*, (9), 23-51.

Saldarriaga, F. (2018, mayo 8). Comunicación personal.

Soto, J. (2015). Narcoparamilitarismo, economía ilícita y orden social en el municipio de Itagüí, Antioquia: mujeres, niños y jóvenes en la compleja dinámica de lo local”. En: *Boletín de Antropología*. Universidad de Antioquia, Medellín, vol. 30, No. 50, pp. 148-169.

Torres, Y; Salas, C; Sierra, G y Agudelo, A. (2014). *Factores asociados a la violencia en Itagüí (Colombia) en 2012*. Revista CES MEDICINA. Volumen, 28(1).

UNICEF (2006). *Convención sobre los derechos del niño*. UVG (2010). *Participación comunitaria e incidencia política*.

Velásquez, F., y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

Yin, R. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage publications