

POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA:
ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES SOCIALES
E INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES EN USME BOGOTÁ

MARTHA AYALA JARA
JAIME ALFONSO CHAPARRO PARRA
BIBIANA ESPERANZA CHIQUILLO

ELKIN DARÍO AGUDELO COLORADO
Asesor

Trabajo de investigación presentado como requisito
para obtener el título de magíster en
Desarrollo Educativo y Social

CENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
Bogotá, 2009

AGRADECIMIENTOS

Más que un agradecimiento, es una dedicatoria a mi María Camila que sigue siendo principio y fin de todos mis asuntos.

A Manuel Alberto por inspirarme y ayudarme; por ser mi confidente, mi amigo y mi mecenas.

A Gloria Carrasco por ser mi ángel de la guarda.

A mis hermanos por querernos tanto... y

A los niños, niñas y jóvenes de Bogotá, el mejor pretexto para encontrarnos con Bibiana y Jaime en torno al tema de las Políticas Públicas.

AGRADECIMIENTOS

...A las organizaciones sociales, instituciones gubernamentales, a líderes y lideresas que orientan, contribuyen, construyen políticas sociales, en particular la Política de Infancia en Usme, forjando memoria y tejiendo huellas trascendentales en la historia local.

...A todos y cada uno de los niños y niñas de Usme, quienes hacen posible que muchos nos dediquemos al tema del desarrollo social con la esperanza de un presente mejor para la niñez.

...A la fuerza proveniente del interior, que permite seguir adelante a pesar de las flaquezas del ser humano.

DEDICATORIA

A la adolescente que contribuyó de múltiples maneras al logro de este trabajo, con su risa, su empuje, su dedicación, su apoyo en varios procesos que integraron este ejercicio académico: Luna, mi maravillosa hija.

Bibiana Esperanza Chiquillo

Resumen Analítico - RAES

Tipo de documento: Tesis de Grado

Acceso al documento: CINDE - Universidad Pedagógica Nacional

Título del documento: Política Pública de Infancia: Articulación y Coordinación entre Organizaciones Sociales e Instituciones Gubernamentales en Usme.

Autor(s): Bibiana Esperanza Chiquillo – Martha Ayala Jara – Jaime Alfonso Chaparro

Publicación: pendiente

Unidad Patrocinante: Ninguna

Palabras Claves: Coordinación, articulación, infancia, políticas públicas.

Descripción: Investigación de tipo cualitativo, apoyada en la Investigación Acción y la Teoría Fundamentada, desde las cuales se evidencian hallazgos argumentales, metodológicos, sustentados en los resultados encontrados y en la revisión de los diagnósticos locales frente a infancia. Dichos hallazgos dan cuenta de las nociones que tienen los representantes de organizaciones sociales y de instituciones gubernamentales frente al concepto de política pública de infancia y su articulación y coordinación, así como de los mecanismos utilizados para dicho proceso, partiendo de la narrativa de su historia, así como de los procesos y estrategias utilizados para su implementación.

Fuentes: La fuente primaria de información está conformada por los datos recogidos en las entrevistas, las encuestas y los grupos focales realizados a los actores sociales, representantes de las organizaciones sociales y a los funcionarios de las entidades públicas con asiento en la localidad. Adicionalmente, la revisión y análisis de documentos relacionados con la política pública de infancia, las políticas públicas en general; documentos base para la investigación cualitativa, métodos para desarrollar teoría fundamentada, normatividad referente al tema, diagnósticos, entre otros.

Contenidos: La investigación presenta un amplio diagnóstico, compilación de diversos diagnósticos locales; un marco teórico que expone la evolución del concepto de políticas públicas; algunos de los aspectos políticos colombianos que regulan los derechos de los niños, niñas y adolescentes; la teoría del Desarrollo Humano y calidad de vida, asimismo la descripción de la coordinación y articulación como un resultados que obedecen a procesos de sinergias entre las organizaciones sociales y las entidades públicas. El capítulo de metódica expone las definiciones de investigación cualitativa, teoría fundamentada, sus principales características y pautas para su desarrollo. De igual manera presenta la entrevista, la encuesta y el grupo

focal desarrollados, con sus preguntas orientadoras y la definición de las categorías de análisis que dieron cuerpo a la interpretación de resultados.

En los capítulos de interpretación de resultados se exponen los hallazgos de las entrevistas realizadas, en relación con las categorías de investigación definidas. Finalmente se cierra el proceso con un capítulo de recomendaciones que emergen de los hallazgos en la investigación, se fundan en el conocimiento y el saber de los consultados, así como de la incidencia de la revisión documental, principalmente de la Gestión Social Integral.

Metodología: La metodología se basó en el desarrollo de teoría fundamentada; se diseñó un modelo de entrevista, un instrumento para las encuestas y los grupos focales, con unas preguntas orientadoras, que permitieron establecer las nociones de coordinación y articulación de políticas públicas de infancia en la localidad de Usme. Estas estrategias fueron construidas por los autores de la investigación, posterior a la revisión documental y en sintonía con los objetivos planteados para la investigación.

Conclusiones: El producto de esta investigación da cuenta de los hallazgos argumentales y metodológicos de las nociones que se han construido en la Localidad de Usme, frente al tema de la articulación y coordinación, como del concepto de política pública de infancia. De todo lo anterior se derivan otros resultados o hallazgos, que tienen estrecha relación con los mecanismos utilizados para el éxito del proceso entre los actores de organizaciones sociales y de instituciones gubernamentales. Es importante recabar en el reconocimiento de sus experiencias y saber sobre el avance de las políticas públicas en su territorio. Asimismo del compromiso de las administraciones de incorporar el tema en la agenda pública del Distrito.

INDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
2. OBJETIVOS	13
2.1 Objetivo General	13
2.2 Objetivos Específicos	13
3. JUSTIFICACIÓN	14
4. METÓDO DE INVESTIGACIÓN	18
4.1 Alcance de la Metódica	19
4.2. Componentes de la Metódica	26
4.2.1 La Investigación Acción – IA.....	21
4.2.2. Teoría Fundamentada	23
4.3. Fases De La Investigación	25
4.3.1 Descripción de la Población objeto de la investigación	27
4.4 Categorías	30
4.5 Instrumentos para la recolección de la Información	31
5. MARCO TEÓRICO Y REFERENCIAL	36
5.1 La Infancia y Adolescencia desde la Perspectiva de Derechos, la Normatividad Vigente y la Estrategia de Gestión Social Integral	56
5.1.1. La Perspectiva De Derechos	51
5.1.2. Los Niños, las Niñas y los Adolescentes en un Estado Social de Derecho.....	52
5.2. La Normatividad	54
5.2.1 Las Metas Del Milenio	54
5.2.2 Código De Infancia Y Adolescencia Ley 1098 De 2006	54
5.2.3 Perspectiva Integral	59

5.3 Las Políticas	59
5.3.1 Plan Desarrollo 2004/2008	59
5.3.2. Plan De Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor.....	60
5.3.2.1. Estrategia para la Garantía de los Derechos en el Distrito: La Gestión Social Integral	61
5.3.3 Política Pública por la Calidad de Vida de los Niños, Niñas y Adolescentes	65
6. DIAGNÓSTICO: RECONOCIENDO EL TERRITORIO DE USME	73
6.1 Contexto	74
6.2 Ubicación	74
6.3 Características Sociodemográficas	75
6.4 Aspectos Socioeconómicos	77
6.5 Salud	78
6.6 Menores Trabajadores	83
6.7 La Violencia Intrafamiliar	83
6.8 Educación	84
6.9 Recreación	89
6.10 Cultura	90
6.11 Dinámica Comunitaria	91
6.12 Acción Institucional	92
6.13 Hallazgos a partir del Diagnóstico	92
6.13.1. Hallazgos frente a la construcción de los diagnósticos	92
6.13.2. Hallazgos frente las cifras en Infancia	93
6.13.3. Hallazgos frente a situaciones Intolerables para los Niños, Niñas y Adolescentes, planteados en la Política Pública de Infancia.....	94
6.13.4 Hallazgos frente a las Articulaciones entre Instituciones y organizaciones Sociales.....	95
7. DINÁMICAS DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA EN USME	96

7.1 Breve cronología de la Articulación	97
7.2. Elementos Históricos desde la mirada de las Organizaciones Gubernamentales	101
7.3 Elementos Históricos desde la mirada Institucional	105
7.4 Instancia de participación alrededor de la Infancia	108
7.5 Contenidos Esenciales de los Planes de Acción de las Instancias de Participación a favor de la Infancia	110
7.6 Condiciones y criterios para la Dinámica de Articulación en la Localidad	118
7.7 Etapas de la Articulación	121
7.8. La Gestión Social Integral como estrategia de Articulación y Coordinación entre las Organizaciones Sociales y las Instituciones Gubernamentales	129
7.9 Resultados De Las Dinámicas De Articulación y Coordinación en Usme en el marco de la Gestión Social Integral.....	131
7.10 Construcciones colectivas a partir de las dinámicas de Articulación entre las Organizaciones Sociales y las Instituciones Gubernamentales en Usme	139
7.11 Inconvenientes En Las Dinámicas de Articulación	140
8. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN FRENTE A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES.....	142
9. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	152
10. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA DE INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y ORGANIZACIONESSOCIALES.....	162
11. RECOMENDACIONES PARA LA COORDINACIÓN Y	

ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA.....	168
11.1. Recomendaciones Argumentales	175
11.2 Recomendaciones Metodológicas	179
12. CONCLUSIONES	182
BIBLIOGRAFÍA	189

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Grafica 1. Niveles de la Gestión Social Integral	62
Grafica 2. Equipo mesa territorial para la priorización de servicios sociales 2008 Secretaria Distrital de Integración Social	68
Gráfica 3. Instancias para el ejercicio de la Gestión Social Integral.	68
Gráfica 4. Presentación del Consejo Distrital de Política Social Comités de Infancia y Familia en el Distrito	69

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Clasificación de las UPZ de la Localidad de Usme.....	72
Tabla 2. Veredas Localidad de Usme	73
Tabla 3. Distribución por ciclos vitales y sexo	74

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia establece que los derechos de los niños se deben privilegiar sobre los demás derechos y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlos efectivos. Con este antecedente, en el año 2007 se hace realidad en la ciudad de Bogotá *“La Política por la Calidad de Vida de los Niños Niñas y Adolescentes”*, en el marco del Plan de Desarrollo Distrital.

Con la puesta en escena de esta política pública que hace el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales, más derechos civiles y políticos, para la población infantil y juvenil; también se introdujo el tema de la infancia en la agenda Distrital con una fuerte voluntad política por la interacción y coordinación para el logro de propósitos de mejorar la calidad de vida de los niños niñas y adolescentes de Bogotá.

En ese sentido, la voluntad surge por efectos del impulso de un modelo en el distrito, denominado Gestión Social Integral, que plantea el reto de mejorar las condiciones de igualdad de oportunidades de los NNA. El desarrollo de dicho modelo de intervención se orienta al avance social de las localidades en el Distrito, por tanto en el desarrollo de la investigación se tuvo en cuenta el ejercicio de la aplicación de dicha estrategia a partir de la articulación y la coordinación intra-institucional y comunitaria, identificando las dinámicas y mecanismos entre entidades gubernamentales y organizaciones sociales en la localidad Quinta de Usme; Localidad que por sus características sociodemográficas, geográficas y por sus antecedentes de articulación y coordinación interinstitucional y comunitaria posibilitó y suministró suficientes insumos para el desarrollo del ejercicio investigativo.

En el documento se da cuenta de un proceso de investigación con una metodología de corte cualitativo, apoyada en la Investigación Acción y la Teoría Fundamentada. A lo largo del mismo se evidencian los hallazgos argumentales, metodológicos sustentados en los resultados encontrados, en la revisión de los diagnósticos locales frente a infancia. De igual manera, de las nociones que tienen los representantes de organizaciones sociales y de instituciones gubernamentales frente al concepto de política pública de infancia y su articulación y coordinación.

De todo lo anterior se derivan otros resultados o hallazgos, que tienen estrecha relación con los mecanismos utilizados para la coordinación y articulación entre los actores de organizaciones sociales y de instituciones gubernamentales, partiendo de la narrativa de su historia, así como de los procesos y estrategias utilizados para la implementación del "modelo" y que, además posibilita explicar la relación entre los beneficios y las intervenciones y que permita distinguir entre los resultados atribuibles al proyecto y los cambios que pudieron haber ocurrido a partir de éste.

Para la interpretación y evaluación de los resultados se debió partir de la teoría del proyecto, reconocer los conocimientos acumulados sobre el devenir de las políticas públicas en el territorio, así como los resultados de otros propósitos similares y a las opiniones de diversos actores relacionados con experiencia en el problema que se aborda.

Entre lo diversos y variados textos se tomaron como antecedentes investigativos los módulos de las líneas de investigación Desarrollo Social Comunitario de las cohortes 15 y 17 de la Maestría en Desarrollo Educativo y Social. En la primera de ellas se plantea una "Ruta conceptual y metodológica para construir o fortalecer redes sociales que incidan en el diseño participativo de políticas

públicas en lo local” y en la segunda las “Representaciones sociales sobre participación que tienen las comunidades que intervienen en experiencias de Desarrollo Local”.

De igual manera, es importante anotar que son muchos los textos en los que se ha escrito sobre experiencias sociales y comunitarias a favor de la infancia, y en donde se enuncia el trabajo mancomunado entre instituciones gubernamentales y organizaciones sociales, de hecho se ha encontrado que son innumerables las experiencias desarrolladas en Colombia y en el Distrito a favor de los niños y las niñas, en donde se han realizado ingentes esfuerzos por trabajar de manera conjunta gobierno y comunidad, sin embargo no es claro dentro de estos textos y sistematización de experiencias, el significado de los términos articulación y coordinación como tal en el contexto de la política pública de infancia, de allí que este sea un intento de acercarse a los mismos desde el quehacer cotidiano de los investigadores.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La pregunta que orienta el desarrollo de esta investigación es: ¿Cómo se dan las dinámicas de articulación y coordinación entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones sociales frente a la política pública de infancia en la localidad quinta de Usme?

En Colombia el Estado social de derecho considera Los niños, las niñas, los adolescentes como sujetos legítimos de derecho, y Por esto para ellos se define una protección especial por sus condiciones de vulnerabilidad. Dentro del marco del derecho nacional e internacional, se considera deber del Estado, la sociedad y la familia garantizar una calidad de vida material y psicosocial necesaria para el cumplimiento de los derechos de la población infantil.

En el contexto de la realidad de la infancia en Colombia, estos planteamientos y estrategias no siempre han obtenido los resultados deseados, en parte porque no existen instrumentos claros que permitan llevar los programas a la población que más lo requiere por la evidente desarticulación en su implementación. Para el caso de Bogotá, se han diseñado varias estrategias, entre ellas, el Modelo de Gestión Social Integral como propuesta de articulación y coordinación de acciones de diferentes organizaciones e instituciones gubernamentales.

Este modelo es entendido como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios, entre otros aspectos encaminados a identificar la realidad, las relaciones, las necesidades, los intereses de las poblaciones más vulnerables, en particular de las niñas, niños y adolescentes de 34 UPZ del territorio y de una localidad. (Cinco de estas UPZ están ubicadas en la localidad quinta de Usme,

localidad identificada como una de las de mayor emergencia social en Bogotá). De igual manera se configura como la base para el diseño de las políticas públicas a favor de la mencionada población.

En la localidad de Usme es notorio el exceso de acciones desarticuladas por parte de cada una de las instituciones gubernamentales y organizaciones sociales que realizan trabajos en favor de la infancia, cada una de ellas tiene su plan de acción y por supuesto unas metas que cumplir acorde, o al plan de desarrollo o al plan interno de la entidad, pero vagamente acoplado con las políticas públicas de otras instituciones o entidades que desarrollan trabajos o adelantan acciones en el orden Distrital en favor de la infancia.

En los espacios donde confluyen actores sociales e institucionales, es necesario adelantar procesos de decisión que dependan de la organización y ejecución de acciones por dichos actores, para lo cual es substancial identificar la importancia de las dimensiones de articulación y coordinación entre los mismos.

Es por ello que se hace necesario revisar e investigar acciones que se han realizado durante la administración 2004 - 2008 y cómo ésta, a su vez ha promovido y/o estimulado la articulación intra e interinstitucional en pro de la ejecución y puesta en marcha, de manera adecuada y oportuna, de la "Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes en el Distrito". Así mismo, se busca establecer y analizar las acciones impulsadas desde el Consejo Local de Política Social - Subcomité de infancia, como instancias de participación de carácter mixto, instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Identificar cómo se dan las dinámicas de Articulación y Coordinación de las Políticas Públicas de Infancia entre entidades gubernamentales y organizaciones sociales de la localidad Quinta de Usme, partiendo de sus nociones y de los mecanismos utilizados.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.2.1 Conocer la noción de articulación y de coordinación que tienen frente a la política pública, y en particular de la Política Pública de Infancia, representantes de instituciones gubernamentales y organizaciones sociales que trabajan a favor de la infancia en la localidad.

2.2.2 Identificar los mecanismos de articulación y coordinación entre organizaciones sociales y gubernamentales frente a la política pública por la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes.

3. JUSTIFICACIÓN

Usme es la segunda de las veinte localidades donde se ha encontrado un mayor déficit de atención a las necesidades básicas de la población. El 100% de la misma está en condiciones de pobreza y por tanto su desarrollo social, medido por los indicadores de bienestar que resultan del acceso a la educación, la salud, la vivienda y demás servicios de los sistemas de protección social, es precario.

La calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes se encuentra permanentemente amenazada, lo que define a esta población como altamente vulnerable.

En 2005 la población total del país se estimaba en unos 43'608.000 personas, de las cuales un 12.7%, es decir, 5'524.000 son menores de seis años, donde el 48,9% eran niñas. Durante ese año, cuando el 49,2% de la población total del país percibía un ingreso por debajo de la línea de pobreza, la proporción de menores de seis años en condiciones de pobreza alcanzó un 65,1%. (Plan de Desarrollo. 2008, p. 21).

Esto ha llevado a concluir que la realización o restitución de los derechos y la promoción de mecanismos de inclusión social y por tanto del mejoramiento de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, como lo establece la Constitución Política de Colombia y lo ordena la legislación vigente, le corresponden al Estado. Es su obligación garantizar los derechos de la población y atender mediante la prestación de servicios sociales las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad, para lo cual Constitucionalmente se ha responsabilizado a las entidades territoriales, como lo es la ciudad de Bogotá, para cumplir con estas funciones.

En ese sentido en Bogotá, la política pública por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes centrará sus acciones en la realización o restitución de los derechos y la promoción de mecanismos de inclusión social, privilegiando una serie de herramientas institucionales, así como de acuerdos locales y distritales por la infancia; la movilización social que promueva y vigile el cumplimiento de los derechos y la planificación de las Políticas Públicas.

Han existido históricamente diversos esfuerzos públicos y privados por mejorar las condiciones de inclusión y desarrollo social de estos sectores , no obstante, para garantizar el desarrollo social de las comunidades se han identificado importantes obstáculos como el desconocimiento de las comunidades sobre la oferta institucional pública y por tanto, su difícil o nulo acceso, la desarticulación de la oferta pública frente a la atención de necesidades diagnosticadas, el desconocimiento de las demandas ciudadanas, la poca valoración sobre los niveles de satisfacción y percepción de los usuarios y los bajos niveles de formación de ciudadanía en relación con sus derechos y su participación en lo público.

Para responder a esta problemática, en la estructura del gobierno Distrital se creó la Secretaría de Integración Social orientada a formular, liderar, promover, monitorear y evaluar la política pública social con una perspectiva de derechos y un enfoque poblacional, desde la cual se impulsan acciones de articulación.

De acuerdo con estos lineamientos, la Secretaria de Integración Social ha planteado que:

La acción pública se orientará a la intervención social articulada e integral para atender en forma simultánea las carencias de los grupos humanos y las necesidades de las comunidades con perspectivas de género, ciclo vital, situación social económica y habitabilidad del territorio. (2006, p. 46)

Esta instancia gubernamental distrital tiene como fundamento, ante todo, la gestión social que reconoce el carácter multidimensional y complejo de la población y las relaciones de ésta con el entorno; y que considera, a su vez, que las problemáticas sociales no se representan ni se manifiestan de la misma forma en todas las poblaciones y los territorios. Esto tomando en cuenta que:

La gestión social integral local se logra a partir de la comprensión del territorio como un espacio pedagógico para la gestión y la acción social a partir del reconocimiento de las capacidades y potencialidades del territorio y las de los seres humanos que lo habitan con el propósito de avanzar en las condiciones básicas para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos invención que solo se logra cuando a la capacidad de actuar se le suma la gestión necesaria para potenciar las capacidades y activos a favor de la inclusión de los más vulnerables. (Gestión Social Integral, 2006, p. 34.)

Desde esa perspectiva, y por las razones constitucionales, legales e históricas que ella implica, se ha llevado a plantear la necesidad de búsqueda del desarrollo social que reconoce el espacio local, la gobernabilidad local y la participación ciudadana como condición probada para lograr los fines que animan la humanidad en el siglo XXI. Este propósito tiene dos escenarios clave de desarrollo local a favor de la Política Pública por la Calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes: el Consejo Local de Gobierno y el Consejo Local de Política Social.

Desde estas instancias de participación local se valoran las múltiples dimensiones de las situaciones locales y la capacidad de articulación estratégica de los protagonistas de las mismas, así como las diferentes escalas sociales y espaciales que se ven comprometidas en ellas. Asimismo se considera la coordinación de intervenciones o acciones desarrolladas.

En los textos de formulación de cada una de las políticas públicas se menciona la necesidad de dicha articulación e incluso los documentos finales de la política han sido fruto de múltiples reuniones, ejercicios de análisis y reflexiones en la sociedad civil y el gobierno.

Existen muchos casos de proyectos que han logrado ser exitosos gracias a la articulación del trabajo de los diferentes actores que lo promueven o tienen relación con él; sin embargo, dentro de la revisión bibliográfica no se encuentran en particular textos documentales y/o teóricos que den cuenta del concepto, su importancia, las características y las tipologías de la articulación.

En la misma revisión se encuentran documentos de países latinoamericanos en donde se manifiesta la relevancia de la articulación desde perspectivas y orientaciones específicas en la ejecución de algunos proyectos y en la formulación de la política pública y de la gestión de planes de desarrollo, este es el caso de Costa Rica, Paraguay, Argentina y Chile.

La preeminencia de la propuesta de investigación radica en comprender la articulación entre entidades gubernamentales y sociedad civil que propenden por la optimización de recursos, la asunción de directrices, parámetros, lineamientos, estrategias en función del mejoramiento de la calidad de vida de un grupo poblacional.

4. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

La existencia de una diversidad de alternativas metodológicas para la producción del conocimiento en ciencias sociales, pone de manifiesto la imperiosa necesidad de abordar la explicación de los hechos sociales desde un marco metodológico y epistemológico consistente y coherente con las intencionalidades de los investigadores.

Abordar uno u otro tipo de diseño de investigación en ciencias sociales parte de un enfrentamiento estratégico que responde a un plan, requiere de una maniobra para delimitar con qué métodos y técnicas se emprenderá la investigación; en qué lugar y qué momento; esto desde una teoría que es también elegida y tratada con criterios estratégicos. Los métodos y las técnicas están subordinados a la estrategia y ésta, tal como quede diseñada, determinará las condiciones en que se someterán a prueba los diferentes supuestos teóricos. La lógica, en tanto lógica de investigación, estimula al investigador a producir desafíos más contundentes en la búsqueda de la relación entre teoría y metodología.

En coherencia con estas premisas, para esta investigación sobre Articulación y Coordinación de Políticas Públicas de Infancia en la localidad de Usme, los investigadores se apoyaron en la investigación de corte cualitativo, empleando la Investigación – Acción para la recolección de la información y la Teoría Fundamentada como estrategia de organización e interpretación.

La investigación tuvo cinco grandes referentes: lugar, estrategia de acción, etapa o método de investigación, producción del resultado y proceso. Como consecuencia de la formalización de estos procesos investigativos y su registro emergieron los saberes, es decir, la construcción de la teoría sobre la

observación, esto evidencia en el análisis de los problemas epistemológicos ligados a su elaboración.

Se acudió a esta metódica a partir de la necesidad de revisar de manera crítica e histórica los resultados de la recolección de datos mediante un proceso interpretativo que pueda ayudar a entender la situación estudiada desde los supuestos filosóficos que la sustentan. De ahí que la alternativa metodológica desarrollada se caracterizó por una contextualización marcada y por la participación activa del sujeto investigado en el proceso, para lo cual se emplearon tres instrumentos: treinta y dos (32) encuestas, nueve (9) entrevistas y dos (2) grupos focales entre organizaciones sociales e instituciones gubernamentales.

4.1 ALCANCES DE ESTA METÓDICA

La investigación cualitativa permite hacer una aproximación global de las situaciones sociales con el fin de describirlas y comprenderlas de manera inductiva, facilitando así la lectura y la exploración de los contextos para conseguir descripciones más detalladas y completas; comprendiendo la realidad subjetiva que subyace en la acción de los miembros de una sociedad, como lo advierte Casilimas, “La investigación cualitativa requiere de un sujeto cognoscente, el cual se encuentra en una cultura, que lo influye y lo relaciona determinando sus formas de pensar, sentir e interactuar con unas particularidades, y no generalizando sus comportamientos ni acciones”. (2002, p. 19).

Desde esta perspectiva, la construcción de conocimiento se enriquece por la interacción y relación que el investigador establece con el sujeto investigado; de esta forma, más que un conjunto de técnicas para recoger datos, es un modo de

encarar el mundo empírico, en tanto puede convertirse en una descripción completa, en una suposición necesaria y en una interpretación relevante. Por ello, lo cualitativo supuso una continuidad de métodos que organizan de manera progresiva la complejidad creciente del conocimiento que emergió de la cotidianidad.

Con la investigación cualitativa se estudia la calidad de las actividades, relaciones, asuntos, medios, materiales o instrumentos en una determinada situación o problema. La misma procura lograr una descripción holística, esto es, que se interesa más en saber cómo se da la dinámica o cómo ocurre el proceso.

La investigación cualitativa tiene unas características básicas, según Fraenkel y Wallen (1996) son:

- El ambiente natural y el contexto en que se da el asunto o problema es la fuente directa y primaria, y la labor del investigador es constituirse en el instrumento clave en la investigación.
- La recolección de los datos es más verbal que cuantitativa.
- Los investigadores enfatizan tanto en los procesos como en los resultados.
- El análisis de los datos se da más de modo inductivo.
- Se interesa mucho en saber cómo los sujetos en una investigación piensan y qué significado poseen sus perspectivas en el asunto que se investiga.

Estos planteamientos fueron fundamentales para este proceso investigativo, puesto que dichas características dieron cuenta de algunas particularidades según los mismos autores, como: Identificación del problema a investigar,

identificación de los participantes, formulación de hipótesis, recolección y análisis de los datos y conclusiones o resultados.

4.2 COMPONENTES DE LA METÓDICA

4.2.1 LA INVESTIGACIÓN ACCIÓN – IA

Dentro de la investigación social de corte cualitativo existen opciones para la recolección, análisis e interpretación de la información, una de ellas es la investigación acción, que representa una corriente a finales de los años 40 del siglo XX, que produjo cambios significativos en los 70's, y que se centra en el empoderamiento, a través de la producción y uso de conocimiento, por parte de la población más vulnerada y oprimida. (Casilimas, 2002).

La IA es la contraposición al enfoque positivista, ya que gesta nuevos investigadores, que dan cuenta del contexto en el cual se dan los fenómenos sociales coherentes y aterrizados para una comunidad específica.

La expresión Investigación Acción fue acuñada por el psicólogo social Kurt Lewin, su objetivo principal es proporcionar conocimientos que sirvan para facilitar el juicio en situaciones concretas en donde a través de la práctica se valide una teoría. (Elliot, 1991).

La I.A. tiene principios epistemológicos del paradigma interpretativo, partiendo del comprender para transformar los fenómenos que se le presenten al investigador en el ejercicio de investigar.

Este tipo de investigación, parte del hecho de que existe una desigualdad de conocimiento que permite la dominación clasista sobre los pueblos, mediante la reproducción de nuevas formas de dominación. En este sentido, según la

plantea Casilimas (2002), la IA puede ser una herramienta esencial para generar un cambio social y político, dirigiendo sus esfuerzos a la igualdad, a la democracia y a un saber popular, muy consecuente con su intencionalidad emancipadora.

En la IA la comunicación juega un papel importante ya que de reproduce conocimiento sobre los contextos sociales y culturales de la población con la que se está interactuando. Además, por tener un carácter participativo y cualitativo, aporta en la construcción del conocimiento de forma creativa, colectiva e innovadora.

De esta manera, Lewin consideraba que se podía lograr de forma simultánea avances teóricos y cambios sociales. El método utilizado era análisis, recolección de datos, conceptualización, planeación, ejecución y evaluación, es así que la acción en la investigación se adjudican modalidades como: investigación para la acción (carácter evaluativo); e investigación en la acción (análisis de la realidad desde experiencias de intervención social).

De acuerdo con el estricto sentido de esta investigación -como una investigación actuante o que actúa- la IA posibilitó el método, orientado también a evaluar y comprender lo producido en la acción; fue el elemento que guió el tránsito de una fase a otra en el proceso cíclico de la investigación. Constantemente se indagó y buscó información sobre los resultados de la acción en la situación concreta, lo que permitió vislumbrar nuevos caminos.

A partir de una teoría inicial o estudio de una situación problemática, se llega a una formulación fundamentada de un objetivo de intervención, que define cómo se actúa sobre el sistema en un primer momento. La obtención de información,

permite evaluar la acción y establecer si los resultados se corresponden con las expectativas.

4.2.2 TEORÍA FUNDAMENTADA

Esta teoría tiene sus inicios en 1967, con los trabajos de Glasser y Strauss. Los aportes de estos autores contribuirían a cerrar la brecha entre la teoría y la investigación empírica. Al apoyarse teóricamente en el interaccionismo simbólico y en la sociología cualitativa, se constituiría en una alternativa a las teorías funcionalistas y estructuralistas.

La teoría fundamentada se encuentra en el campo de la investigación cualitativa, puesto que busca obtener detalles complejos de fenómenos sociales difíciles de rescatar por métodos convencionales, es así que a esta teoría le interesa fundamentarse en los datos obtenidos en el proceso de investigación.

Los datos obtenidos tienen una estrecha relación con la construcción de la teoría por esto se describe como un modo de hacer análisis. De la Cuesta (1998), siguiendo a Strauss, considera que su objetivo es el de generar teoría a partir de textos recogidos en contextos naturales y sus hallazgos son formulaciones teóricas de la realidad.

Según Sandoval (1997), la teoría fundada es una Metodología General para desarrollar teoría a partir de datos que son sistemáticamente capturados y analizados; es una forma de pensar a cerca de los datos y poderlos conceptualizar. Aun cuando son muchos los puntos de afinidad en los que la teoría fundamentada se identifica con otras aproximaciones de investigación cualitativa, se diferencia de aquellas por su énfasis en la construcción de teoría.

Así pues, la teoría fundamentada se basa en datos a partir de los cuales se producen o nacen nuevos conocimientos que incrementan la posibilidad de comprender los fenómenos sociales, a los que se ve enfrentado el investigador mediante la comparación constante que, como dice Sandoval, le lleva a una continua revisión y comparación de los datos capturados para ir construyendo teoría de la realidad.

Pero no solo los datos son suficientes para la construcción de teoría, el investigador debe tener creatividad para organizar conceptos y poderlos relacionar con los datos obtenidos. Strauss (1970) define sus procedimientos básicos en: Recogida de datos, codificación y reflexión analítica en notas. Para elaborar la teoría es fundamental que se descubran, construyan y relacionen las categorías encontradas; estas constituyen el elemento conceptual de la teoría y muestran las relaciones entre ellas y los datos.

Los datos se acopian con base en el muestreo teórico que, como sostiene Glasser y Strauss (1967), es el medio o sistema por el que el investigador decide con base analítica, que datos buscar y registrar. Por ello, la recogida de datos en la investigación etnográfica se debe guiar por una teoría de diseño emergente, pues estos escenarios y medios pueden ir cambiando en la medida que va apareciendo nueva información.

Los investigadores al utilizar la teoría fundamentada deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones que según lo proponen Strauss y Curbin, deben:

- ✓ Estar abiertos a múltiples posibilidades.
- ✓ Generar lista de opciones.
- ✓ Explorar varias posibilidades antes de escoger una de ellas.

- ✓ Hacer uso de múltiples expresiones formas de expresión como el arte, la música, la metáfora, para estimular el pensamiento.
- ✓ No usar formas lineales de pensamiento.

Una vez realizadas las encuestas, entrevistas y grupos focales, los investigadores transcribieron dichos instrumentos y se organizó la información teniendo en cuenta los pasos de la teoría fundamentada, como la codificación.

Los investigadores contaron con una matriz que permitió el análisis de las categorías teniendo los instrumentos utilizados, y permitiendo una interpretación de dichos documentos. La información que se encuentra dentro de cada instrumento se dividió por una técnica de colores, en la que a cada categoría se le asignó un color.

Se realizó una codificación abierta, en donde los datos se descomponen de forma que se buscaran similitudes y diferencias entre las categorías. Es así que se organizó la información teniendo en cuenta las categorías para el análisis que se describen en el siguiente subtítulo.

4.3 FASES DE LA INVESTIGACIÓN

Para tal propósito los investigadores se apoyaron en un proceso investigativo que tiene las siguientes fases:

- Fase uno:
 - Definición de la situación/problema, formulación teórica.

- Planeación: se planea el tiempo, los espacios y las fases de la investigación, se buscan los libros, documentos y artículos para la investigación que se desarrollará en las diferentes bibliotecas, páginas web y revistas.
 - Formulación del proyecto de investigación: se determina el proceso de investigación, la revisión teórica de: tesis, investigación cualitativa, conceptos, esta se realizará en Bibliotecas e Internet, Universidades; para documentación sobre el tema a investigar y la elaboración del documento.
- Fase dos:
- Recolección de información: aplicación de instrumentos.
 - Organización de la información: procesar, chequear, organizar y limpiar la información que se recogió, revisión bibliográfica.
- Fase tres:
- Análisis de la información: analizar la información que se recogió de la revisión documental; por medio de matrices integradoras constituidas por categorías o unidades de análisis que permiten visualizar la información.
 - Interpretación y discusión: para lograr la co-construcción de los conocimientos, se realizó desde un formato de análisis, una interpretación de los datos recogidos por medio de revisión documental.
 - Conceptualización inductiva o inducción analítica: se fundamentó en la identificación de los sistemas sociales y culturales que organiza la interacción propia de la información.
 - Sistematización y elaboración del documento final.
- Fase cuatro
- Socialización de la información

Una vez desarrollados los instrumentos de investigación, esencialmente las encuestas, sus resultados fueron socializados en dos espacios de participación mixta: el Consejo Local de Política Social y el Consejo Local de Gobierno. En cada uno de estos se hizo una presentación general en donde se dieron a conocer los principales resultados.

El Consejo Local de Gobierno dio insumos para fortalecer en la agenda estratégica el tema de infancia como una prioridad. De igual manera de dirigir la atención hacia la importancia de visibilizar las políticas públicas como transversales al Plan de Desarrollo.

Asimismo se logró evidenciar más la atención integral a la infancia en la ruralidad, cuyo sector corresponde al 87% del total del territorio de Usme. Este sector ha sido un poco desatendido desde las instituciones públicas, a pesar de las múltiples solicitudes de organizaciones campesinas.

Respecto al Consejo Local de Política Social (CLOPS) se generó un proceso de retroalimentación con los ocho subcomités reglamentarios, en donde se tuvieron en cuenta los resultados, estableciendo como relevante la inmensa necesidad de articulación y coordinación entre las organizaciones sociales y las instituciones públicas.

4.3.1 DESCRIPCIÓN DE LA POBLACIÓN O GRUPO CON LA QUE SE LLEVO CABO LA INVESTIGACIÓN

Para lograr los objetivos propuestos de la investigación se seleccionó una población de representantes de instituciones gubernamentales y organizaciones sociales que atienden niños, niñas y adolescentes y que hacen parte de instancias de participación de la Localidad de Usme.

Criterios de selección organizaciones sociales

- a) Ser representante de una organización reconocida respecto al trabajo con infancia.
- b) Ser representante del nivel directivo de la organización.
- c) Tener relación con la construcción y/o puesta en marcha de la política de infancia y adolescencia en la localidad.
- d) Ser un representante que tenga dos o más años de trabajo en la localidad.
- e) Hacer parte de una instancia de participación orientada al trabajo en pro de la infancia en la localidad.

Criterios de selección de entidades gubernamentales

- a. Ser representante de una entidad gubernamental reconocida en el trabajo con infancia.
- b. Ser representante del nivel directivo de la organización.
- c. La instancia de la institución debe tener relación con la construcción y/o puesta en marcha de la política de infancia y adolescencia en la localidad.
- d. Ser un representante que tenga mínimo seis meses de trabajo en la localidad.
- e. La instancia institucional debe hacer parte de una instancia de participación orientada al trabajo en pro de la infancia en la localidad.
- f. Ser servidor público de una entidad gubernamental de sector social con funciones dirigidas a la atención de la infancia desde el área de participación, planeación y/o redes sociales.

Las organizaciones seleccionadas

Del Ámbito Gubernamental

- Hospital de Usme
- Secretaria Distrital de Integración Social Usme Sumapaz
- CADEL - Usme
- Convenio SDIS UNICEF
- ICBF Usme Sumapaz

Instancias de participación mixtas (organizaciones sociales, instituciones gubernamentales)

- Subcomité Local de Infancia y Adolescencia Consejo Local de Política Social
- *Red de Buen Trato*

Instancias de entidades gubernamentales

- Red de orientadoras
- Centro Amar

Instancias de participación comunitarias

- Consejos Tutelares

Instancia de control político

- Junta Administradora Local

Organizaciones sociales

- Corporación Hijos del sol

- Club Juvenil Upy
- Asociación expresiones artísticas infantiles y juveniles Arcoíris
- Club infantil y juvenil El Curubo
- Junta de Acción comunal Villa Rosita

4.4 CATEGORÍAS

En la búsqueda de argumentos para realizar una comprensión crítica de los mecanismos de articulación de políticas públicas de infancia, así como sus condiciones y características se definió un conjunto de categorías finales que emergen de los supuestos, del marco teórico, del análisis documental y de la interpretación de entrevistas, encuestas y grupos focales.

1. Política Pública de Infancia
2. Articulación y Coordinación de Políticas Públicas de Infancia de instituciones gubernamentales
3. Articulación y Coordinación de Políticas Públicas de organizaciones sociales
4. Mecanismos de Coordinación de Políticas Públicas de Infancia de Entidades Gubernamentales
5. Mecanismos de Articulación de Políticas de Infancia de Organizaciones Sociales

La construcción de estas categorías sirvió para codificar los datos de interés y clasificarlos. Esta clasificación se hizo en los encasillados o registros de los datos. Para la elaboración de los encasillados se tuvieron en cuenta diversos elementos como los modos de elaboración, las diferentes formas de categorización y la teoría que atraviesa el proceso, así como el estudio de las preguntas que surgieron.

La construcción de las categorías exigió el “cumplimiento” de unas requerimientos y el respeto de una serie de principios, como ser discretas, homogéneas, exhaustivas. Esto ofreció la posibilidad de tener una visión satisfactoria de la realidad y de sus fluctuaciones en función de los momentos, de los actores y de la acción.

4.5 INSTRUMENTOS PARA LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Los instrumentos para la indagación cualitativa se diseñaron con la idea de recibir datos concretos y exactos de la realidad que se pretendía conocer, es decir la idea o noción que tienen los servidores públicos del Gobierno del Distrito Capital y miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil acerca articulación y coordinación de Políticas Públicas de Infancia de la localidad.

Las encuestas y las entrevistas se hicieron con cuestionarios estructurados que daban cuenta del tipo de información requerida y los sujetos sociales poseedores de la información.

El ejercicio se desarrolló en varios escenarios de orden local, aprovechando diversas dinámicas de trabajo y encuentros. Se utilizaron y armonizaron tres técnicas de investigación: Encuesta con cuestionario cerrado, entrevista semiestructurada, grupos focales.

- Encuestas

Asumiendo que la encuesta es una herramienta de la investigación social orientada a la valoración de poblaciones enteras mediante el análisis de muestras representativas de la misma; la investigación por encuesta “... se

caracteriza por la recopilación de testimonios, orales o escritos, provocados y dirigidos con el propósito de averiguar hechos, opiniones actitudes” (Garza, 1988, p. 23), que provee un perfil más o menos exacto del fenómeno, variables o planteamiento de interés, que se lleva a cabo en el contexto de la vida cotidiana, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación con el fin de conseguir mediciones sobre una gran cantidad de características objetivas y subjetivas de la población escogida. Para la presente investigación se diseñó y aplicó una encuesta que explora las nociones de articulación, coordinación y mecanismos sobre la política pública de infancia.

La encuesta se aplicó directamente a 32 personas que representan, tanto a las instancias gubernamentales como a las organizaciones sociales y comunitarias.

- Entrevista

La entrevista es una estrategia para hacer que la gente hable sobre lo que piensa, sabe y cree ((Spradley, 1979, p. 9). Es una relación social que se sustenta en la base de la comunicación, que como técnica cualitativa permite recoger una gran cantidad de información de manera más cercana y directa entre investigador y sujeto de investigación. Supone la instrumentalización de la práctica de una conversación común que pone en relieve aspectos como la fiabilidad, la validez y se concentra en la precisión del intercambio de información; lo que implica un proceso de comunicación, durante el cual los actores partícipes, entrevistador y entrevistado, pueden influirse mutuamente de manera consciente e inconsciente.

La entrevista cualitativa

...Es una conversación con un alto grado de institucionalización y artificiosidad, porque su fin o intencionalidad planeada determina el curso

de la interacción en términos de un objetivo externamente prefijado, (no obstante, al permitir la expansión narrativa de los sujetos, se desenvuelve como una conversación cotidiana). (Sierra, 1998, p. 297).

El objetivo claro de la entrevista es interpretar lo que ocurre en el mundo social del entrevistado, su percepción como actor social de una situación determinada en un sistema de fuerzas sociales y cómo construye el mundo social diario desde su lugar de interacción en la sociedad o en el grupo concreto al que pertenece.

Desde esta perspectiva, para la investigación se contempló el diseño, aplicación, análisis de 15 entrevistas semiestructuradas a personas representantes de las instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema de infancia en la localidad de Usme. Para el diseño de las preguntas se tuvo claro el objetivo general de la investigación, procurando una formulación precisa de preguntas que permitieron un margen de respuestas satisfactorias al objetivo planteado.

Preguntas

- ¿Qué es para usted articulación frente a la puesta en marcha de las políticas públicas? ¿Y qué hace parte de esa articulación?
- ¿Qué es coordinación?
- ¿Qué se ha realizado por la coordinación en torno a la Política de Infancia en la localidad?
- ¿Cómo se ha articulado la Política de Infancia en la localidad de Usme?
- ¿Cuál y cómo se ha realizado la articulación entre organizaciones sociales e instituciones gubernamentales en torno a la Política de Infancia?
- ¿Qué papel ha cumplido el CLOPS frente a la articulación y hacia el desarrollo de la Política de Infancia?

- Grupo focal

Esta técnica se caracteriza por ser una reunión con modalidad de entrevista grupal abierta y estructurada, en donde se procura que un grupo de individuos seleccionados por los investigadores discutan y elaboren, desde la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación, por ejemplo las nociones o ideas que tienen sobre dinámicas y los mecanismos de articulación y coordinación de políticas públicas de infancia en la Localidad de Usme. Si se genera un ambiente adecuado y se controlan las variables necesarias, se obtiene información valiosa tanto del contexto, relaciones y actores directamente involucrados en la temática en estudio. Para su desarrollo se requiere: definir los objetivos del estudio, para que desde allí plantear un guión de desarrollo del Grupo Focal y la guía de temáticas preguntas a desarrollar en la actividad.

La estrategia de los dos grupos focales tuvo como propósito registrar las elaboraciones grupales de la realidad y experiencia de diversos actores locales de Usme en contexto. Esta modalidad se desarrollo de manera abierta y semiestructurada, tomó la forma de una conversación grupal.

El primer Grupo Focal contó con al participación de los representantes de las instituciones gubernamentales con asiento en la localidad; el segundo con representantes de la sociedad civil, organizaciones sociales y comunitarias.

Las preguntas generadoras fueron:

1. ¿Cómo se han articulado las organizaciones sociales y las instituciones gubernamentales para dar cumplimiento a la Política de Infancia en Usme?
2. ¿Qué acciones se han realizado a favor de la infancia en Usme?

3. ¿Qué papel han cumplido los diferentes Comités locales en cuanto al tema de infancia, la articulación y la coordinación?
4. ¿Qué deberá tener una dinámica de articulación entre las organizaciones sociales y las instituciones gubernamentales?

5. MARCO TEÓRICO Y REFERENCIAL

“Igualmente se destaca lo político como proceso colectivo de construcción nunca acabada del orden social, lo que significa una ruptura con la idea de un orden recibido como algo previamente existente en la naturaleza de la sociedad, en cuanto reflejo del orden natural que el hombre conoce por revelación divina o por la luz de la razón. Lo político es el proceso mediante el cual la humanidad construye un orden, siempre imperfecto, inacabado, que tiende a una utopía nunca plenamente realizada”.
Sarmiento, 2002.

Colombia hoy en día experimenta en forma directa los procesos de cambio, generalmente considerados como críticos por los elevados niveles de tensión que los caracteriza. Su problemática social está enmarcada por la pobreza en aumento de la gran mayoría de la población; la desaparición o disminución drástica de la clase media; los altos y crecientes índices de desempleo; la pérdida del poder adquisitivo del ingreso de los hogares; el crecimiento poblacional; el incremento del desplazamiento forzado por los altos niveles de violencia y de pobreza; la concentración de la propiedad en pocas manos, la insuficiencia de recursos del Estado y la inexistencia de fuentes adecuadas de financiación a largo plazo; la escasa participación tradicional de las entidades territoriales en la solución de los conflictos y la ineficiencia de los entes de control para remediar los altos índices de corrupción.

Esta confluencia de factores constituye la presencia de diversos intereses que emergen en el momento de definir los contenidos de las políticas públicas, y es la Constitución Política de Colombia, la que delimita las áreas prioritarias sobre las que han de girar la acción estatal y ciudadana y los valores y principios en que dichas acciones deben estar sustentadas.

En el Artículo 2º de la Constitución se adopta una visión que compromete al Estado con la efectividad de los derechos, rompe con una tradición colombiana de limitarse a formular los principios y despreocuparse por su realización:

ART. 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política de Colombia, 1991).

En este sentido, la Constitución Política instala el Estado de Derecho como posibilitador de la legitimidad estatal a través del alcance de cuatro fines básicos: La dignidad humana, el bienestar general, la solidaridad y el trabajo.

Tomando en cuenta lo anterior se podría afirmar que las funciones del Estado en lo referente a las políticas públicas deben dar cuenta del suministro de bienes y servicios esenciales, garantizar un nivel mínimo de satisfacción de necesidades materiales y sociales, corregir las desigualdades y vigilar por la calidad de vida de los ciudadanos, “en respuesta a los planteamientos clásicos que privilegian miradas desde el Estado o desde el poder; ahora se trata de ver el funcionamiento del Estado, pero desde una óptica mas centrada en la sociedad y en el juego de interdependencias”. (Jiménez, 2003, p. 78).

La noción de política proviene del término anglosajón *politics*, que se refiere a la lucha por el poder y sus procedimientos; totalmente diferente son las políticas

que emergen del concepto *policy* que da cuenta de las iniciativas que revierten en beneficio de la vida de los ciudadanos.

Es la *policy* la base desde donde se asume el concepto de Política Pública que consolida el paradigma que contribuye a la gobernabilidad *governance* y a la legitimación del Estado (Franco, 1990); pero sobre todo, que tiene una especial relevancia por su contribución en la formación de capital humano, que resulta imprescindible para la competitividad de nuestros países en el mediano plazo. (CEPAL, 1996).

El surgimiento de los derechos sociales y de la política social son por lo tanto, el resultado del desarrollo de la capacidad de regulación del Estado; y al mismo tiempo, la ampliación del principio de ciudadanía que hizo posible el condicionamiento de la acción del Estado por parte de la sociedad civil. (Pérez, 1997, p.17).

Las políticas públicas, desde el punto de vista del desarrollo social, y por ende el desarrollo humano, deben brindar apoyo efectivo a los grupos sociales con dificultades para acceder y asegurar la calidad de vida de los hogares, contribuir con las inversiones al logro de otras políticas sociales del Estado, permitiendo el cubrimiento y la preservación de la sociedad. Esto propicia los cambios que se requieren en determinados sectores sociales, desde los entes responsables de solucionarlos, pues:

Las políticas públicas son un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por los medios de acción que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 1996, p. 32).

En este orden de ideas, es procedente incorporar otras nociones que posibilitan ampliar el panorama de las políticas públicas y por ende el sentido y el

significado que deben tener como parte fundamental del Estado, tal como lo sostienen los especialistas:

Una política pública es un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político, frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas. (Vargas, 1999, p. 57).

De otra parte, Pérez, citando a Meny y Thoening, señala que las políticas públicas:

Son programas de acción gubernamental llevados a cabo por autoridades investidas de legitimidad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación. (Pérez, 1992, p. 3).

Con base en estos planteamientos es posible afirmar que las Políticas Públicas se pueden entender como el conjunto de acciones planeadas, ejecutadas y evaluadas por diversos actores, públicos y privados, que tienen como tarea volver operativos planes, programas y proyectos para mitigar y erradicar problemas de interés general. También son un referente importante por su carácter de reivindicación social, y por tanto, reivindicación del desarrollo, que debe formar parte de las obligaciones más urgentes del Estado.

El abordaje de las políticas públicas desde el régimen político, permite vislumbrar un camino, en el cual los procesos de producción, implementación y evaluación de las políticas tienen un referente único: la acción gubernativa. Al plantearse esta relación entre la acción del Estado y la sociedad en el marco de las políticas públicas, Pedro Medellín, hace esta reflexión:

En su condición institucional, las políticas públicas no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su relación con las estructuras políticas, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado. En su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan. (2003, p.17)

Por eso, es claro que la asunción del tema de las políticas públicas no podrá eludir el debate sobre todos los aspectos que involucran el bienestar y la satisfacción ciudadanas, sin dejar de lado otros aspectos incidentes, como que el verdadero objeto de una política es elevar continuamente la calidad de la democracia, actuando para mejorar el proceso de deliberación y toma de decisiones en sus múltiples niveles, porque a diferencia de los siglos anteriores en los cuales parecía posible gobernar con las minorías, nuestra sociedad está madura para gobiernos participativos e incluyentes, a pesar de las tensiones que se generan y se evidencian en nuestro subdesarrollo. Esta madurez es avalada en el mandato constitucional, y se manifiesta en las cada vez más difundidas prácticas de servidores sociales, así como en la incorporación paulatina de la voz ciudadana en todos los niveles.

Además del estudio del significado de la política pública desde todas sus connotaciones y la gestión de la política social, abordamos la integración de otros elementos con unos principios, prácticas y técnicas que nos posibilitan mediciones que dan cuenta de la articulación, eficiencia y eficacia de las políticas como un mecanismo para luchar contra la pobreza y la exclusión.

Con esa orientación sustraída de las nociones de Políticas Públicas se abordarán las Políticas Públicas de Infancia como instrumento para atender al 41.5% de la población colombiana, es decir, a los niños, las niñas y jóvenes menores de 18 años de edad, a quienes se reconoce como sujetos titulares de derechos por parte de la Convención de los Derechos del Niño, de la Constitución Política de Colombia, sin discriminación alguna y bajo los principios universales de dignidad, igualdad, equidad, justicia social, solidaridad, preeminencia de sus derechos, interés superior y participación en los asuntos de su interés.

Le corresponde al Estado ser garante del cumplimiento de estos derechos y en nuestro caso, al Distrito, que es el corresponsable de posibilitar todas las condiciones para respetar, promover, cumplir y proteger los derechos de los niños y niñas en su conjunto, con la participación de la familia y la sociedad, ya que “se propone que la administración sustituya el “ciudadano medio” por el niño, que acepte que su visión tiene que descender hasta la altura del niño, para no perder a ninguno de los ciudadanos que representa”. (Tonucci, 1991, p.18).

Las Políticas Públicas de Infancia surgen como respuesta a un proceso de movilización social, generado por la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas y de ubicar el tema de la infancia en el ámbito de lo público, tema antes ubicado en el terreno de lo privado.

Es evidente entonces que el reto fundamental de la Política Pública de Infancia es hacer del tema no sólo uno de los ejes centrales de las políticas sociales, sino también de las políticas de desarrollo de Bogotá y sus diferentes localidades.

Conviene por tanto señalar a continuación sus objetivos relevantes:

1. Proteger la vida.

2. Generar escenarios propicios para el desarrollo.
3. Garantizar las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.

Privilegiar estos objetivos permite posicionar el tema de la niñez en los ámbitos gubernamental, institucional, familiar y comunitario, así como sensibilizar y movilizar acerca de la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo humano que debe apuntar a un pensamiento holístico donde haya espacio para la interlocución, las alianzas y las orientaciones comunes que se inscriban en fortalecer el proceso. Para ello, se hace indispensable involucrar los diferentes asuntos de interacción social, las nuevas visiones sobre el desarrollo y la calidad de vida de la población, con el propósito de incluir, además de los aspectos cuantitativos, variables cualitativas que sirvan como un mecanismo adecuado en el diagnóstico de las realidades para la formulación de las políticas públicas.

En este contexto es pertinente incorporar la idea de calidad de vida que puede ser definida como el conjunto de bienes, posibilidades y servicios que, integrados armónicamente, le confieren al hombre una mejor capacidad para transformarse en forma continua, desempeñar los roles sociales y contribuir al desarrollo de la sociedad.

En la Teoría del Desarrollo, Amartya Sen plantea que la calidad de vida de una persona debe valorarse en términos de sus capacidades, con lo que pretende que las personas sean iguales, por lo menos en sus capacidades básicas; su enfoque se basa en una visión de la vida que dé cuenta de la combinación de varios “quehaceres y seres”, en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr los funcionamientos valiosos.

En este sentido, el desarrollo implica la creación de oportunidades y condiciones sociales que contribuyan a la expansión de las capacidades humanas. Para que

esto sea factible, el aparato estatal debe garantizar a la sociedad el acceso adecuado a: educación de calidad, servicios públicos, participación activa y con decisión; oportunidades laborales, vivienda digna y acceso a servicios de salud. Es decir que las capacidades de una persona dependen de varios factores que incluyen las características personales y los arreglos sociales como el reconocimiento de un conjunto de libertades políticas, económicas y sociales que representen la expansión y el ejercicio de las capacidades para elegir la vida que valoramos en la esfera privada y política, lo que conlleva a incorporar un concepto de cultura política y responsabilidad social.

Según Fletcher (1995), la vida no sería humana si careciera de bienestar, es decir, de una serie de circunstancias objetivas que incluyen bienes y equipamientos personales y colectivos. Podrían ser, por ejemplo:

- Libertad personal.
- Salud y servicio sanitarios.
- Servicio de enseñanza y facilidades para la adquisición y perfeccionamiento de conocimientos.
- Posibilidades amplias para un empleo seguro, sin riesgo y gratificante.
- Un ambiente ecológico acogedor y saludable.
- Viviendas suficientes y cómodas e higiénicas.
- Servicios urbanos adecuados. Abastecimiento óptimo de los bienes.
- Seguridad ciudadana.
- Justicia eficaz, rápida y justa.
- Reparto equitativo de la renta del consumo. Posibilidades de ahorro de que mantenga su valor.
- Posibilidades de utilizar el tiempo libre de modo positivo.
- Participación en la vida comunitaria, sin discriminación por razones de edad, sexo, raza o religión.

Para la incorporación de un modelo de gestión para la calidad de vida, en la construcción de un nuevo sistema cultural que implique cambios profundos en las relaciones entre los ciudadanos, con la superación de las condiciones de pobreza, exclusión y marginalidad, se deben integrar otros sectores, lo que se encaminaría a fortalecer la descentralización y la participación en la gestión de los agentes públicos, privados y de la comunidad. Todo ello para identificar y reforzar las responsabilidades y competencias ya asignadas a las entidades territoriales e impulsar el desarrollo de su papel protagónico en estos campos, tal es el caso del sector de la salud y la educación.

Con esta dinámica se acerca la noción de coordinación y articulación de políticas públicas, con nuevas visiones y aportes teóricos que permitan encausar el análisis, los diagnósticos y la orientación de las políticas públicas acordes con estas teorías, con el fin de que sus efectos tengan un impacto directo y real sobre el bienestar de una comunidad de niños, niñas y jóvenes y sean entendidas y asumidas como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios, encaminados a realizar una lectura comprensiva de los actores acerca de su realidad, de las relaciones, necesidades, intereses, siendo la base para el diseño de las políticas públicas.

Por esta razón, la planificación de la gestión, en el marco de la política social, debe concebirse como una forma de organización racional de procesos a mediano y largo plazo, cuya coherencia está dada por las metas que se quieren alcanzar, de manera eficiente, eficaz y sostenible, considerando que “Las políticas sociales eran y son heterogéneas. Persiguen varios objetivos subjetivos, tienden e instituyen diversos sistemas de política social y se agencian mediante una pluralidad institucional y programática”. (Novoa, 1996, p. 98).

En la necesidad de organizar nuestra sociedad hacia la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, emerge la lógica de las interacciones, en una construcción dialógica permanente, en lo que se identifica como la búsqueda y/o identificación de procesos de generación de satisfactores sinérgicos, entiendo la sinergia como la capacidad para lograr que las múltiples piezas del proceso político funcionen bien juntas y como potenciadoras de satisfacción de varias necesidades simultáneamente, lo cual debe apuntar a un pensamiento holístico, donde haya espacio para la interlocución, las alianzas estratégicas, la búsqueda de vías para optimizar las sinergias, la articulación y la coordinación de políticas públicas para el desarrollo social.

La condición básica para pensar la articulación y coordinación de las políticas sociales es el fortalecimiento del desarrollo social, pues sólo a partir de éste, es desde donde es posible hablar del individuo como sujeto portador de derechos y deberes, en el que se pronuncien la razón, la libertad, la normatividad, el desarrollo ético, social, político e ideológico de la colectividad. A través de la exaltación de estos valores, la creación de consenso y la construcción de ciudadanía, en lo que llama Durkheim, conciencia colectiva, estos valores (que conformaban la conciencia colectiva) son los vínculos de cohesión que mantienen el orden social. La desaparición de estos valores conduce a una pérdida de estabilidad social o anomia (del griego anomia, 'sin ley') y a sentimientos de ansiedad e insatisfacción en los individuos)". (2005)

La convergencia de todos los factores mencionados, la intersectorialidad en la concepción y ejecución de los programas, proyectos y acciones, con una interlocución clara que involucre a los ciudadanos, se inicia con la construcción de espacios adecuados para conocer y establecer un intercambio de ideas, conceptos y experiencias que validen el ejercicio de la coordinación y articulación. Es indispensable señalar que la coordinación

apunta también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos. Distinguimos cuatro tipos de sinergias, a saber:

I. cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; II. De procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; III. De recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego; y IV. De autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales. (Licha, 2005, p. 72).

Adicionalmente, la sinergia que la coordinación promueve es también de carácter cultural en la medida en que la acción concertada entre los diversos actores y sectores que participan en la política social se hacen más cercanos a las diversas culturas de las partes involucradas, promoviendo el intercambio de saberes entre los distintos miembros que participan. Indiscutiblemente que este proceso sinérgico no está exento de luchas de poder, resistencias al cambio en la cultura organizacional y oposición a nuevas prácticas de acción intersectorial.

Como resultado de las consideraciones anteriores, nos parece que una definición concreta de coordinación debe integrar las diferentes perspectivas y dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y diferentes alcances (macro, meso y micro), e involucrar a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos. (Licha, 2005).

La acepción de articulación se refiere a los componentes de un todo y al sistema global. Dicho en otros términos, y con base en el contexto que nos ocupa, se relaciona con vínculos entre el gobierno local y organizaciones externas

(sociales, privadas, mixtas). “La idea de articulación de Políticas Públicas se asume como la capacidad de realizar el alineamiento vertical e integrar y ajustar las organizaciones a los programas con los cuales se relacionan las distintas estructuras político-administrativas de una región”. (Marini & Martins, 2004, p. 76).

En ese sentido se define como la capacidad que permite unir esfuerzos y establecer relaciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales para generar un trabajo integrado, para el cual se ponen al servicio conocimientos, herramientas, equipos, redes entre otros. Asimismo para desarrollar programas compartidos y para definir y delegar roles, responsabilidades y metas.

La Articulación y Coordinación de las políticas sociales requiere de una precisa colaboración operativa entre diferentes entes y sectores, también posibilitar la planificación e información. En este sentido conviene definir y precisar que la Articulación sectorial territorial: Es la coordinación, integración y convergencia que ocurre entre los sectores que gestionan políticas de desarrollo de una misma cartera y las distintas unidades político administrativas.

Esta articulación se refiere a cómo los sectores se coordinan e integran con los territorios específicos, y como estos últimos orientan sus esfuerzos de articulación en el mismo sentido. Trata de evitar la fragmentación sectorial de las Políticas Públicas con impacto territorial. Su principal estrategia es reconocer los mecanismos causales de la fragmentación para posteriormente proceder al desarrollo de mecanismos de coordinación, integración y convergencia de los sectores. (Marini & Martins, 2004, p. 48).

En la Articulación y Coordinación, los agentes sociales juegan un rol importante, junto con la administración pública, para el seguimiento y las transformaciones necesarias que favorezcan la ejecución de los programas sociales. Se deben asumir retos para que su aplicación involucre aspectos económicos, políticos y

sociales, pero que también trascienda hacia compromisos en una sinergia de respeto por el individuo, por lo colectivo, lo público como base en la estabilidad social, Es urgente dar un salto a el desarrollo para alcanzar el equilibrio entre lo económico y lo social, pero ese equilibrio debe basarse en la sostenibilidad en vez de compensar los efectos de la lógica económica la política social debe concebirse como condición indispensable para el desarrollo económico.

En ese contexto de la coordinación y articulación de políticas públicas, su planeación y programación, emerge el tema de los programas y los proyectos sociales, que se definen como:

Los mecanismos instrumentales mediante los cuales se propone, acuerda o simplemente se ordena –tanto a los actores públicos como privados– realizar un conjunto de acciones con el propósito de lograr ciertas metas, construir determinados componentes físicos o realizar algunos esfuerzos debidamente especificados desde el punto de vista de un gobierno, constituyen un instrumento que da coherencia a las proposiciones y comportamientos. Además son útiles para coordinar las actividades de los distintos actores públicos entre sí y las de estos con los actores privados. Igualmente favorecen una mejor estimación y distribución del presupuesto asignado. (Touraine, 1997, p. 63).

Los proyectos dentro de su propuesta de acción contemplan diversas fases que se manifiestan en sus ciclos y en su formulación se deben tomar medidas efectivas que generen alternativas de cambio y mejoramiento de forma tal que permitan la orientación de objetivos y metas de los programas, para lo cual se propone la aplicación de unas herramientas y la utilización de unos insumos.

“Un proyecto es la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema, tendiente a resolver, entre muchas, una necesidad humana” (Acosta, 2006) y que podría definirse como una forma inteligente, elaborada

técnicamente, que explicita las actividades que se han de realizar para cambiar o transformar una realidad de manera práctica y económica.

La formulación de los proyectos debe estar mediada por unas dimensiones que involucran lo político, el desarrollo humano, la educación, el poder, el saber y el hacer. Asimismo ha de estar transversalizada por la participación para lo cual se plantea la necesidad de la creación de redes que apoyen los procesos de la incorporación de las comunidades para el fortalecimiento del tejido social.

A esta significación de los proyectos de desarrollo humano y comunitario podemos darle nuevas dimensiones, acerca del saber y que tienen que ver con interrogantes básicos, como: ¿qué hacer?, ¿para qué y por qué hacerlo?, ¿dónde y cómo hacerlo?, ¿qué magnitud tendrá?, ¿cuándo se hará?, ¿con qué y quienes lo harán? Para dar respuestas a estos interrogantes, se nos presentan varias alternativas que contemplan desde la identificación del proyecto, su justificación, finalidad, objetivos, actividades, indicadores destinatarios, insumos, productos y contextos. Se puede decir que para lograr lo anterior se debe apuntar a buscar objetivos de identificación o fortalecimiento de cada uno de los actores que intervienen en los proyectos; y que

Esto es posible solamente si se acopia una dosis importante de cultura de confianza generalizada, producto de experiencias continuadas, de prácticas de cooperación y expectativas de reciprocidad. Paralelamente es clave la función que le cabe a un marco institucional que favorezca la experiencia comunitaria sobre lo individual. (Lorenzelli, 2003, Documento INDES-BID).

El acogimiento de las recomendaciones, permite otorgarles un lugar para seguirse proyectando como una combinación virtuosa de diferentes activos, entre ellos, y el más importante es el capital social, entendido este como la capacidad que tienen los individuos de emprender acciones colectivas que

redundan en beneficio de todos sus miembros. En este sentido se debe anotar que

En documentos del Banco Mundial se plantea que existen cuatro tipos de capital en una sociedad: los activos naturales integrados por la dotación de recursos geográficos originarios de la misma, los activos producidos por la acción humana desde infraestructura hasta medios financieros, el capital humano conformado por la población, y el capital social integrado por los valores, las instituciones, la capacidad de asociacionismo, el clima de confianza entre los actores sociales y las pautas culturales entre otros aspectos. Se señala que el capital humano, y el social, deben revalorizarse. En el siglo XXI su peso será decisivo. La calidad de los recursos humanos de un país, y la "inteligencia" de sus instituciones, definirán seriamente su posición relativa en los procesos de globalización. (Kliksberg, 2002, p. 42).

Una vez finalizado el proceso de construcción es pertinente garantizar los espacios de retroalimentación de la información que nutran las dinámicas de gestión y organización comunitaria y social. Es imperativo establecer una red amplia de contactos, con el fin de fomentar la creación de redes sociales que apoyen los procesos, así como propiciar otros espacios de interlocución y concertación entre las entidades privadas, la comunidad y los agentes estatales para apuntarle aún más, a la participación como herramienta de fortalecimiento social, además de fortalecer la comunicación entre los diversos sectores, las redes le otorga poder a la convocatoria y la mediación y facilita la creación de espacios de reflexión y trabajo, garantizando complementariedad.

Sólo de esta forma se podría alcanzar el objetivo de la construcción de una nueva sociedad en donde los distintos actores sociales, entre ellos las instituciones del sector social, se integren en un proyecto que más allá de la racionalidad instrumental y la racionalidad estrictamente económica, apunte a desarrollo humano colectivo en donde la razón de ser de cada institución (su misión y su visión) sea una respuesta estructurada a los retos de la sociedad moderna. (Benítez, 1997, p. 8).

5.1 LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS, LA NORMATIVIDAD VIGENTE Y LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL A FAVOR DE ESTE SECTOR POBLACIONAL

Es de vital importancia contemplar en el contexto de Política Pública, elementos fundacionales de concepción, perspectivas y normatividad que permiten adelantar un análisis un poco más cercano al tema de la articulación y coordinación de las organizaciones sociales y las instituciones gubernamentales, en tanto que dicho conocimiento aclara el lugar desde donde se mira el proceso en la ciudad y en particular en la localidad.

5.1.1 LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Pensar en el desarrollo es considerar a las personas como sujetos con derechos y la libertad para escoger, entre múltiples alternativas, el tipo de vida deseado. En este sentido los individuos tienen derechos al desarrollo de sus capacidades en todas las esferas de la vida social. Para el caso, Amartya Sen reconoce la importancia de la disposición de bienes o del ingreso para acceder a una vida de mayor calidad, los considera medios para lograr fines como el Bienestar. Para ello es fundamental identificar que la calidad de vida o bienestar supone realizaciones que a su vez requiere capacidades posibilitadoras para que las personas puedan ejercer su libertad de elección y encaminar su proyecto de vida a través de la opción que tomen, entre modos de vida alternativos.

El disfrute de los beneficios de la sociedad es pues un derecho que debe estar garantizado y asegurado por el solo hecho de pertenecer a la sociedad como ciudadanos y ciudadanas. Los niños, las niñas, sus familias y las comunidades son sujetos de derechos a partir de sus dotaciones sociales, las que van adquiriendo a lo largo de su desarrollo. Como sujetos activos, se encuentran en

algunas posiciones determinadas que les posibilitan, más o menos, acceso a los bienes y servicios de la sociedad.

En condiciones en donde su acceso es restringido, el enfoque de derechos invita al fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de quienes viven esta situación. Esta concepción desarrollada desde la ciudadanía, implica que la política pública vaya más allá de satisfacer necesidades, que vaya hacia la garantía plena del ejercicio de ciudadanía ampliando la titularidad de los derechos y su exigibilidad.

Acá el sujeto se torna eje de la política y el desarrollo consiste en la búsqueda permanente de mejores condiciones y calidad de vida, sin olvidar que las condiciones de pobreza, inequidad, desigualdad social, obligan o conllevan a conceder prioridad al acceso de los servicios sociales.

5.1.2 LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La garantía de derechos es en esencia lo que busca el Estado Social de Derecho. Esa garantía y el ejercicio de los mismos se inician con su reconocimiento y continúa con la generación permanente de condiciones para asegurar su ejercicio pleno y culmina con las medidas que deben tomar la familia, la sociedad y el Estado para su restablecimiento en caso de ser vulnerados y para sancionar a quienes lo hagan. Esta garantía de derechos va acompañada de políticas de prevención para evitar amenazas y vulneración de los mismos. Garantizarlos también significa plasmarlos en normas, así como generar ruta de funciones y la manera de desarrollarlas.

Estos procesos van orientados a la integralidad, y en el caso de los derechos, estos son interdependientes. Por tal motivo la Política Pública de Infancia (PPI)

se fundamenta en la garantía de los derechos de supervivencia, en donde se privilegian: el desarrollo, la protección y la participación.

Para hablar de Estado Social de Derecho fue necesario trascender históricamente del papel del Estado remedial a un Estado que piensa el desarrollo a partir de procesos de análisis y atención estructural de causas de problemas. De igual manera avanzar en el tema de la inclusión social y la corresponsabilidad de todas y todos los ciudadanos, en donde los derechos no son para unos pocos, sino para todos.

En relación con este aspecto Marina Camargo (2007) señala los deberes que competen a los diversos actores que intervienen en estos procesos:

- La familia como responsable del desarrollo de la personalidad y de las capacidades iniciales del niño, al ser la primera encargada de su crianza y su educación.
- El Estado con su responsabilidad ética, económica, política, legal y jurídica de garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos.
- La sociedad como responsable e instituyente de la legitimación y la exigibilidad e la vigencia de los derechos.

Se hace un llamado a la integralidad de la garantía de los derechos desde la mirada de atención, no institucional sino transinstitucional, teniendo en cuenta el sector poblacional con múltiples dimensiones, problemáticas. Desde allí se debe sustentar el reto de la sociedad de mantener la equidad de oportunidades con el entendido de que los niños, niñas nacen con igualdad de potencialidades y que la integración está relacionada con la urgencia de consolidar estructuras públicas de atención integral a la infancia, de tal modo que se aporte concretamente, no

solo en la atención del momento, sino a la consolidación del capital humano y social.

5.2. LA NORMATIVIDAD

Si bien las Políticas Públicas son un instrumento de los Estados para avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones y a su vez una alternativa extrajudicial para exigir del Estado la protección, el respeto y la satisfacción de los derechos en general; existen otras herramientas que se concentran y sustentan en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales como las propuestas por la ONU como un compromiso de las ciudades del mundo para que en el año 2015 se hayan aliviado las dificultades de los más pobres.

5.2.1 LAS METAS DEL MILENIO

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la educación primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Reducir la mortalidad materna.
6. Combatir el VIH- SIDA.
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Estas ocho metas están enfocadas hacia objetivos relacionados con la pobreza, educación, igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental, pero también incluyen planes para establecer un marco de políticas internacionales sobre comercio y financiación que favorezca el desarrollo. Cada una de ellas, a su vez,

está íntimamente relacionada con la otra. A cada meta le ha sido asignado un determinado número de objetivos que deberán ser alcanzados en el año 2015.

5.2.2 CÓDIGO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA LEY 1098 DE 2006

Este código derogó el antiguo código del menor que solo protegía a los menores de edad en situaciones de riesgo o violación efectiva de sus derechos. Busca mejorar el actual sistema de protección de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes colombianos. Su objetivo es pasar a un esquema mas integral de protección de esos derechos, incluyendo medidas preventivas

Cabe aclarar que la Ley 1098 adecuó la legislación nacional a la convención de los Derechos del Niño ratificada en 1991. Se presenta como un instrumento para corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en la garantía de estos derechos y su restitución en caso de ser vulnerados.

En ella, “La protección integral se materializa en el conjunto de políticas planes y programas y acciones que se ejecuten en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal, con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos” (Ley 1098).

Este código tiene aspectos bastante importantes, como el establecimiento del sistema de responsabilidad penal para adolescentes; aquellos que cometen delitos tienen derecho al debido proceso y las garantías procesales.

Propuestas centrales de la Ley 1098

1. La transformación cultural, institucional, social y familiar.

2. El salto cualitativo de reconocer a la niñez como sujeto de derechos, no desde las normas, sino desde su realidad y su cotidianidad, es decir como sujetos morales.
3. La articulación de las tareas dispersas de todos los sectores y todas las instituciones hacia un solo objetivo: el sujeto integral.
4. El trabajo desde las diversidades: grupos de niños, niñas y adolescentes distintos con derechos universales.

Objetivos de las políticas públicas desde la ley 1098

- Orientar la acción y los recursos del Estado hacia el logro de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de los niños, las niñas y los adolescentes, como sujetos en ejercicio responsable de sus derechos.
- Mantener actualizados los sistemas y las estrategias de información que permitan fundamentar la toma de decisiones adecuadas y oportunas sobre la materia.
- Diseñar y poner en marcha acciones para lograr la inclusión de la población infantil más vulnerable a la vida social en condiciones de igualdad.
- Fortalecer la articulación interinstitucional e intersectorial.

Principios rectores de la Política Social desde la Ley 1098

1. El interés superior del niño, niña o adolescente.
2. La preeminencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.
3. La protección integral.
4. La equidad.
5. La integralidad y articulación de las políticas.
6. La solidaridad.
7. La participación social.

8. La prioridad de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia.
9. La prioridad en la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia.
10. La financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública.
11. La perspectiva de género.

Responsables de las políticas públicas

Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.

- En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.
- Las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que éste se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. Para esto requerirán al gobernador y al alcalde, para que lo den a conocer antes del debate de aprobación del Plan de Desarrollo.
- El Consejo Nacional de Política Social atendiendo los lineamientos y recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación es el ente responsable de diseñar la Política Pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los

adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.

- En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta.
- Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.

Participación de la sociedad

- En desarrollo del principio de corresponsabilidad, las organizaciones sociales especializadas, como las veedurías ciudadanas, o cualquier otra forma de organización de la ciudadanía, participarán en el seguimiento y vigilancia de las políticas públicas y de las acciones y decisiones de las autoridades competentes. Las autoridades nacionales y territoriales deben garantizar que esta función se cumpla.

5.2.3. PERSPECTIVA INTEGRAL

La infancia y la adolescencia no son unas categorías inmutables en el tiempo, afortunadamente está ocurriendo en el presente un profundo cambio en la imagen social de los niños, niñas y adolescentes que tiene hondas implicaciones;

de ellos hoy día se cuenta con un nueva concepción, así como de su titularidad de derechos. Esto refiere al interés superior del niño y la niña:

la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el estado, al papel activo de los niños y niñas en cuanto a ser partícipes en las decisiones que conciernen a sus propias vida, a la promoción del desarrollo del niño y la niña y la búsqueda de la calidad de vida. (Camargo, 2008, p. 65).

La idea del niño como sujeto portador de derechos es reciente, con esta se deja atrás una concepción asistencialista promocionando su inserción a la sociedad de una forma digna.

5.3. LAS POLÍTICAS

5.3.1. PLAN DE DESARROLLO 2004/2008

El Plan de Desarrollo de Bogotá, 2004-2008 “Bogota sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” se formuló sobre tres ejes:

- El Eje Social
- El Eje Urbano Regional
- El Eje de Reconciliación

En este sentido se consagra la preeminencia de los derechos de los niños y las niñas sobre los derechos de los demás y sobre todas las normas y consideraciones. También plantea que la acción pública se orientará a la intervención social, articulada e integral, para atender en forma simultánea las carencias de los grupos humanos y las necesidades de las comunidades con perspectivas de género, ciclo vital, situación social económica y habitabilidad del territorio.

5.3.2. PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”

“La administración desarrollará acciones tendientes a garantizar el ejercicio y restablecimiento de los derechos de las niños, niñas y adolescentes en el marco de la Ley 1098 de 2006”.

Los retos generales de la Política Social en la Bogota Positiva

1. Estructurar un debate político sobre el sentido y alcance de las políticas sociales para la población de Bogotá y el país: dimensionar su rol como mecanismo de redistribución.
2. Desarrollar una línea de abordaje estratégico ubicando la Familia como Territorio de Vida.
3. Desarrollar un componente central en torno al concepto de “Ciudad Protectora De La Vida Por Una Bogota Positiva: El Derecho a la Seguridad Humana Como Bien Público”.
4. Profundizar el compromiso con la Política de Infancia.
5. Desarrollar un proceso desde La Vereda y El Barrio por la Democracia y la Justicia Social en todos los Territorios Sociales de Bogotá.

5.3.2.1. Estrategia para la garantía de los derechos en el Distrito – Artículo 6. Plan de Desarrollo de Bogotá.

La estrategia para la implementación de la Política Social en el Distrito, promueve el desarrollo de las capacidades de las poblaciones, atendiendo sus particularidades territoriales y asegura la sinergia entre los diferentes sectores, el manejo eficiente de los recursos y pone de presente el protagonismo de la población en los territorios.

Ejes de la acción:

- Mirada transectorial desde el Estado y la sociedad civil.
- Integración estatal y privada desde el interés público.
- La sociedad civil que ejerce el control social y la exigibilidad de los derechos.



Ilustración 1. Niveles de la Gestión Social Integral

1. Gestión desde los sujetos: ressignifica al sujeto, su autonomía y su ciudadanía como práctica cotidiana que posibilita la integración social: “sujeto – ciudadano” y “sujeto – transformador”.
2. Gestión familiar: núcleo clave en la gestión de la Estrategia: abordaje familiar y comunitario.

3. Gestión desde las instituciones: Fortalecer la estructura de referentes territoriales; la definición de planes estratégicos transectoriales; el soporte transdisciplinar del modelo; la formación del recurso humano.
4. Gestión local: mapas de funcionamiento en los territorios; análisis normativo; análisis de competencias; acumulado social hacia la promoción de Red local, estatal y social como mecanismo de trabajo transectorial.
5. Gestión distrital: con presencia deliberativa y decisoria de la sociedad civil y del sector privado como participantes activos en la formulación y desarrollo de las políticas públicas, el Estado debe fortalecer su papel como rector de los asuntos de interés público.

Componentes de la Gestión Social Integral

1. Trabajo transectorial
2. Abordaje de poblaciones en territorio: escenario social y político.
3. Participación decisoria en las políticas públicas.
4. Desarrollo de capacidades.
5. Presupuesto

Concepto transectorial Calidad de Vida por la Infancia

Concepto que, orientado desde los derechos, tiene como fin último el desarrollo de la autonomía de los niños y las niñas, como sujeto y como colectivo, más allá del desarrollo de respuestas contingentes o mitigatorias. Permite una lectura y un abordaje integrado de las necesidades sociales y rompe con las concepciones fragmentadas y parciales de la realidad social; exige una aproximación analítica desde la complejidad, también una mirada transdisciplinar y una acción transectorial.

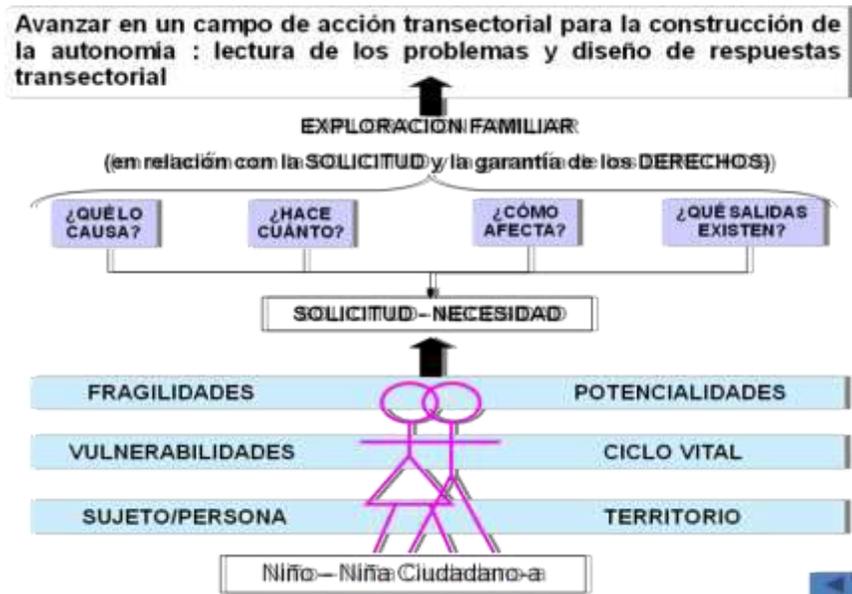


Ilustración 2 Gráfica: equipo mesa territorial para la priorización de servicios sociales 2008. Secretaria Distrital de Integración Social

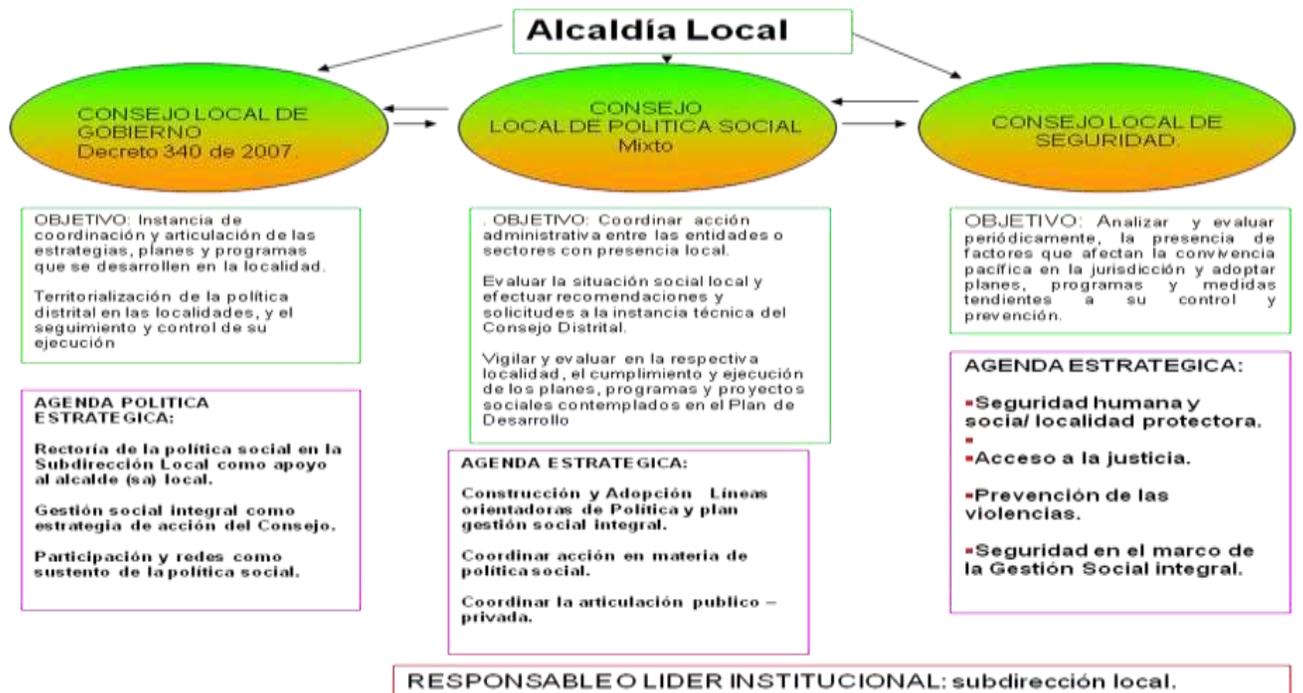


Ilustración 3 Instancia Para El Ejercicio De La Gestión Social Integral

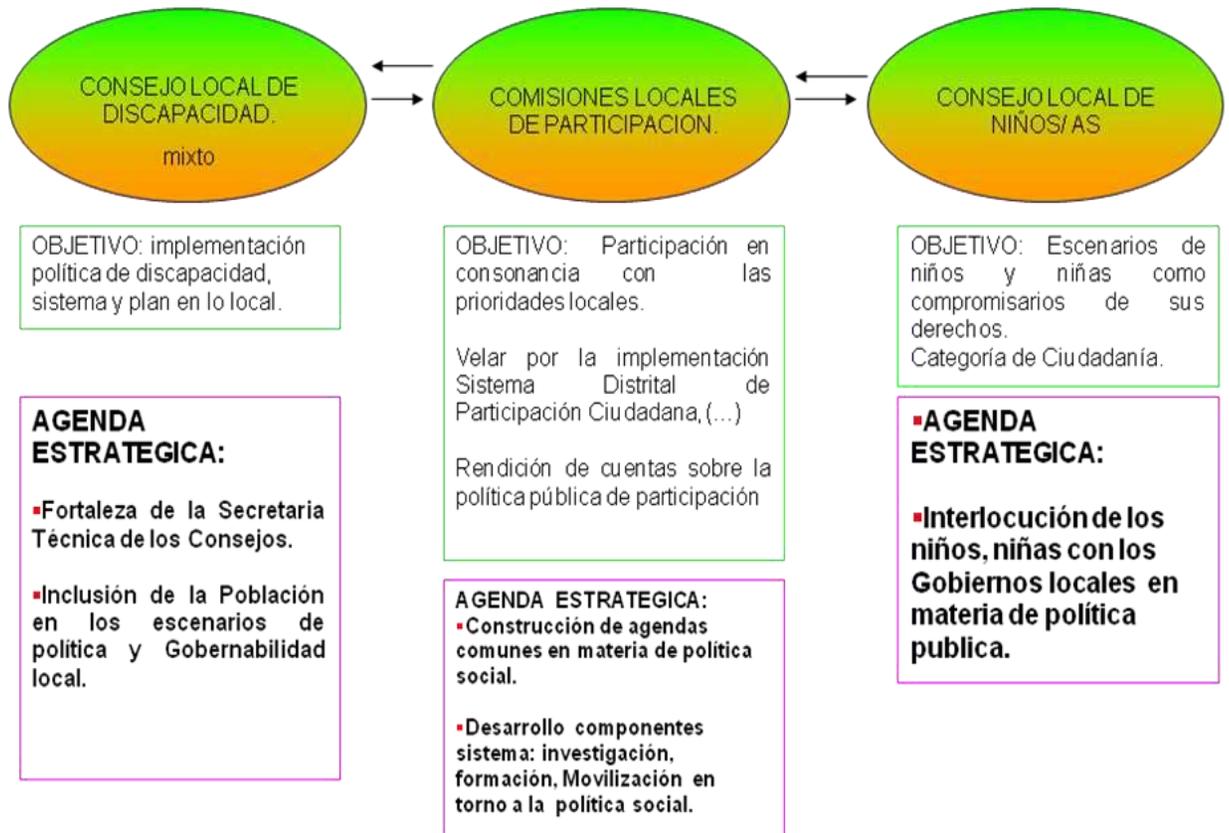


Ilustración 4 Gráficas tomadas de la presentación, Dra. Constanza Liliana Alarcón Párraga. Consejo Distrital de Política Social -Comités de Infancia y Familia en el Distrito

Participación

En la perspectiva de la Gestión Social Integral hacia la coordinación y articulación de las Políticas Públicas de Infancia es pertinente colegir:

- Participación de la democracia representativa hacia la democracia decisoria en las políticas públicas: una cuestión centrada en las asimetrías de poder.
- Observatorios con énfasis en la participación social.
- Y exigibilidad de los derechos relacionados con la calidad de vida, la salud y el control social.
- Fortalecer y promover redes sociales con dimensión política y autonomía, además con capacidad de incidencia en los asuntos públicos.

Desarrollo de capacidades

- Información como base en la toma de decisiones: observatorios territoriales por la Equidad en Calidad de vida.
- Formación
- Investigación
- Comunicación
- Acceso a servicios sociales de bienestar (públicos, privados y sociales)
- Asistencia para el ajuste institucional

5.3.3 POLÍTICA PÚBLICA POR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Ejes de la política

- Ejes de identidad o de autonomía: cómo queremos que se exprese la identidad y la autonomía de los niños, niñas y adolescentes, qué queremos para ellos-as.
- Ejes estructurantes: contenido y orientación de la acción, qué características debe tener la política.

Temas generadores

I. La protección de la vida:

Implica actuar con determinación sobre los factores externos que atentan contra su integridad y su seguridad.

1. El inicio de la vida

- Antes de Nacer
- Al Nacer
- En el Primer Año

2. Ciudad protectora para niños, niñas y adolescentes

- Sin riesgos
- Espacio y transporte seguro

3. Seguridad alimentaria

- Alimentos para todos y todas
- Alimentación sana

II. La generación de escenarios que propicien el desarrollo:

Implica generar espacios que propicien su desarrollo armónico e integral. Significa que tanto ambientes naturales como construidos, propicien el desarrollo de capacidades y potencialidades.

1. Relaciones propicias para el desarrollo

2. Ambiente amigo de los niños, las niñas y los adolescentes.

- Construcción de ambientes sanos
- Mejoramiento del ambiente
- Sin obstáculos frente a la discapacidad

3. Niños y niñas a la escuela, adultos-as al trabajo

- Al rescate
- Relaciones Democráticas
- Condiciones propicias para el desarrollo (Primera Infancia, Infancia y Adolescencia)

III. Creación de condiciones para el ejercicio de la ciudadanía:

Implica reconocer a los niños y niñas como actores transformadores de su propia realidad. Crear condiciones que permitan el pleno ejercicio de la autonomía, el reconocimiento de sus propios derechos, la exigencia de su cumplimiento y el rechazo de su vulneración

Actores de sus propios derechos

- Encuentros y espacios de participación de niños y niñas
- Promoción de los derechos
- Apoyo a iniciativas de niños, niñas y adolescentes

6. DIAGNÓSTICO: RECONOCIENDO EL TERRITORIO DE USME

El reconocimiento del espacio o el territorio es condición fundamental para la comprensión de la ciudadanía, de hecho y de derecho, empoderada de la construcción de su propia vida. Es clave entonces darle un espacio preponderante al conocimiento del espacio físico (territorio) que asume procesos locales de diversa índole; con relaciones dialógicas con el entorno.

Este espacio se configura con la construcción de comunidades integradas, con identidad propia, participativas.

6.1 CONTEXTO

La localidad de Usme se remonta a la época prehispánica, cuando era un territorio ocupado por indígenas que buscando sitios con abundantes fuentes de agua y lagunas apropiadas para la fundación de lugares sagrados de culto y peregrinación, poblaron la apartada y montañosa región del páramo de Sumapaz y del alto del valle del río Tunjuelo. Esta gran cantidad de poblados indígenas a lo largo y ancho de la Sabana de Bogotá despertó la admiración de los conquistadores españoles que, creyendo que hallarían territorios en su mayoría deshabitados, se encontraron con una región altamente poblada.

Los registros de los cronistas españoles, que se remiten a los pueblos que habitaban la sabana de Bogotá como Bosa, Fontibón o Engativá y en los que se asentaron en las partes llanas como Chía, Nemocón o Zipaquirá, hacen suponer que los habitantes de Usme también formaban parte de esa extensa zona de poblados indígenas que componían la cultura muisca, aunque no estuvieran mencionados explícitamente. Cuentan también las crónicas que entre el río

Sumapaz y el río de Pasca en la región de “Usme”, expresión chibcha que significa “tu nido”, habitaban los Sutagaos, que se encontraban emparentados con los Doas, Sumapaces y Cundaís. Se sabe que la forma predominante de subsistencia para estas tribus se basaba en la agricultura y que actividades como la caza, la pesca y la minería eran otras alternativas de supervivencia y producción. (Secretaría Distrital de Planeación. 2004).

Mediante el Acuerdo 1 de 1961, del Concejo de Bogotá, se estableció la sectorización del Distrito; éste fue dividido en ocho circuitos urbanos y ocho términos rurales, correspondiéndole a Usme el término rural 2 o T-2. En 1975, la Localidad de Usme fue incluida en el perímetro urbano y pasó a pertenecer a la circunscripción electoral y al circuito de registro y notariado de Bogotá. “A partir de ese momento se inició un proceso de invasión y de colonización que lleva 50 años”.

Gracias al Acuerdo 8 de 1977 se reorganizaron las alcaldías menores y el territorio de la localidad se incrementó en dos territorios rurales. La comunidad nativa afirma que la anexión del municipio al Distrito lo convirtió en una posición estratégica para el control de los actores del conflicto armado asentados en el páramo de Sumapaz. Es por eso que después de 40 años de hacer parte de Bogotá, Usme es una de las localidades con mayor déficit en el cubrimiento de sus necesidades básicas insatisfechas. (SISVAN SDS. Plan Maestro de Abastecimiento, 2003).

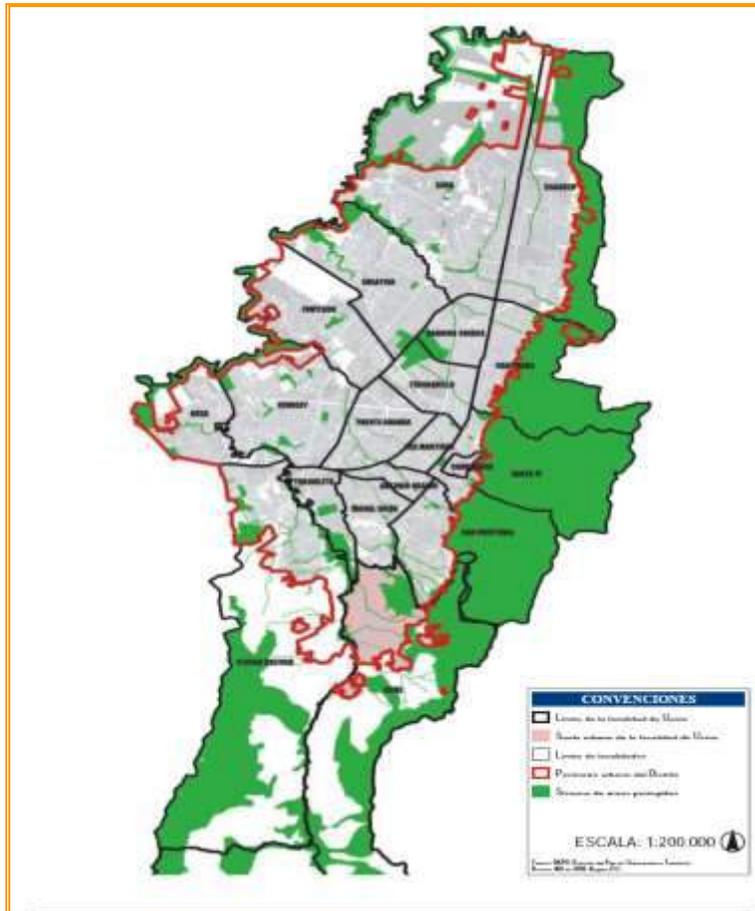
Hacia mediados de los años 80, Usme sufre las consecuencias del conflicto social vivido en la nación y se convierte en una de las localidades receptoras de población desplazada proveniente de distintos lugares del país, lo cual ha generado problemas que se traducen en la expansión de la población y la

construcción de viviendas y por lo tanto la aparición de nuevos barrios con problemas de legalización.

La Constitución Política de 1991 transformó el Distrito Especial de Bogotá en Distrito Capital. Con base en esta disposición se dictaron la Ley 1 de 1992 y el Decreto Ley 1421 de 1993 o Estatuto del Distrito Capital. En dichas normas se adoptó el régimen político, administrativo y fiscal de todas las localidades de Bogotá. En este contexto fueron creadas las alcaldías locales, y entre ellas la Alcaldía Local de Usme y su Junta Administradora Local. (Veeduría Distrital, 2005).

6.2. UBICACIÓN

Mapa 1. Ubicación geopolítica de Usme en el Distrito Capital – Año 2003



Fuente: Cartografía Digital. DAPD, año 2003

La localidad de Usme se encuentra ubicada en el costado sur oriental de la ciudad y forma parte de la cuenca media y alta del río Tunjuelito en alturas que van desde 2.600 hasta 3.800 m.s.n.m; limita al norte con las localidades de Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal; al nororiente con la localidad de San Cristóbal; al Oriente con los municipios de Ubaque, Chipaque, Une y Fosca; al occidente con la localidad de Ciudad Bolívar; y al sur con la localidad de Sumapaz. (Veeduría Distrital, 2005).

Usme tiene una extensión total de 21.556 hectáreas (216 Km²), de las cuales el 10% es suelo urbano, el 6% suelo de expansión y 84% es suelo rural siendo la

segunda localidad después de Sumapaz con más suelo rural y de extensión. Tiene una división por Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ en siete Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ, que son La Flora, Danubio, Comuneros, Alfonso López, Gran Yomasa, Ciudad Usme y el Parque Entrenubes, con un total de 220 barrios.

Tabla 1. Clasificación de las UPZ de la Localidad 05 Usme

Nº	Nombre	Característica Urbana	Área/ Ha. (1)	Población (2)	Estrato (2)	Nº de Barrios (3)
52	La Flora	Residencial Urbanización Incompleta	de 201.57	25.523	1	18
56	Danubio	Residencial Urbanización Incompleta	de 268.10	28.143	1 y 2	25
57	Gran Yomasa	Residencial Urbanización Incompleta	de 530.24	117.115	1 y 2	79
58	Comuneros	Residencial Urbanización Incompleta	de 483.22	64.097	1 y 2	55
59	Alfonso López	Residencial Urbanización Incompleta	de 233.54	19.640	1	25
60	Parque Entre Nubes Ciudad de	Predominantemente rotacional Desarrollo	540.43 992.33	1.043 3.627	1	10 8

61	Usme		
	Área Rural		18.307
	Usme		

Fuentes: (1) Plan Maestro de espacio público, Mayo 2005

(2) DAPD, Subdirección de Desarrollo Social, 2.003 Incluye área de expansión en las UPZ (3) Recorriendo Usme – Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D.C., 2.004

Tabla 2. Veredas Localidad de Usme

Agualinda	Las	Curubital	Brazuelos	Los Soches	Las
Chiguaza	Mercedes				Margaritas
Corinto	Tiguaque	La Requilina	El Destino	Chisacá	Olarte
Cerro					
Redondo					
El Uval	Arrayanes	Los Andes	La Unión	El Hato	

Fuente: Recorriendo Usme – Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D.C., 2.004

6.3 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Para la localidad de Usme, la población actual es de 294.723 habitantes, aproximadamente, que se distribuyen en 150.607 mujeres, lo que corresponde al 51.10% del total, y 144.116 hombres, lo que corresponde al 48.90%. Con respecto al peso porcentual de Bogotá, la localidad de Usme representa un 4.35% del total, siendo una localidad intermedia en cuanto a población.

Los grupos poblacionales más representativos para ambos sexos está en el grupo de cinco a nueve años y de 10 a 14 años, siendo la base de la pirámide poblacional; igualmente que la población es joven ya que la mayoría se ubica entre los 0 y 30 años de edad para los dos géneros. Con menor

representatividad se encuentran los grupos poblacionales de 75 a 79, 80 a 84 y 85 y más; mostrándose un comportamiento normal de una pirámide poblacional para un país en vía de desarrollo. El número de personas por hectárea corresponde a 142 habitantes por hectárea. La localidad de Usme que tiene un total de 1.821,9 hectáreas urbanizadas. Distribución Porcentual de la población de acuerdo a las proyecciones poblacionales para los dos años (2003 y 2007) para el sexo femenino se acerca al 51.10%, mientras que el masculino es de 48.9%. (DANE, 2005).

En cuanto a la distribución de la población de acuerdo al ciclo vital y el sexo, la población adulta femenina es la más representativa, siendo de 53.356 personas, lo que corresponde a un 19.95% del total de la población de Usme, seguida por la población adulta masculina con un número de 53.356 personas, que corresponde a un 18.10% de la población total, lo cual corresponde aproximadamente un 38% de la población es adulta. De la misma manera se destaca como la población juvenil ocupa una proporción importante dentro de la localidad, siendo la segunda población más representativa con 102.552 habitantes, lo cual representa casi un 35%; estos aspectos se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 3. Distribución por ciclos vitales y sexo.

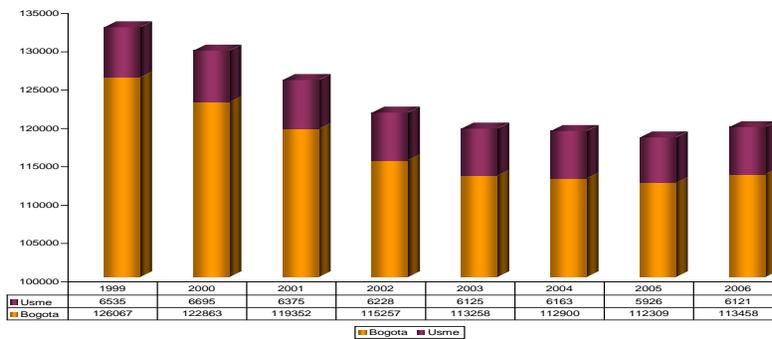
CICLO	USME		TOTAL	Peso
	Mujer	Hombre		Porcentual
Infancia	31470	33121	64591	21,9%
Juventud	51823	50729	102552	34,7%
Adulto	58803	53356	112159	38,0%
Persona Mayor	8511	6909	15420	5,2%
Total	150607	144115	294722	100%

Porcentaje	51,1%	48,8%	100%
------------	-------	-------	------

Fuente: DANE (2.006 a.) Censo General de Población 2005. Cálculos: Veeduría Distrital – Asociación Afecto.

Las mujeres en edad fértil de la localidad aportan 2.3 nacidos vivos por año a diferencia del total del distrito que se encuentra en 1.7. Según grupo de edad, son las mujeres entre 20 a 24 años quienes presentan tasas de fecundidad mayores a diferencia de otros grupo de edad, este comportamiento es semejante para el Distrito con un inicio de edad en fecundidad de los 10 años hasta los 49 años, la preocupación se direcciona al igual que los esfuerzos en las edades tempranas correspondientes a 10 a 14 años y 15 a 19 años, esfuerzos encaminados a los embarazos no planeados y a los inconvenientes de prematuridad y embarazos de alto riesgo en adolescentes. Usme se encuentra entre las localidades con mayor número de nacidos vivos del Distrito soportando así tasas de fecundidad de 2,3 en los grupos de mujeres en edad fértil aportando al distrito cada año entre 4.9% a 5.4% nacimientos del total de nacimientos.

Gráfica 1: Número de Nacimientos Bogotá-Usme 1999-2006.



Fuente: Sistema de Estadísticas Vitales SDS – DANE 2.007

6.4 ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

De acuerdo con la encuesta de calidad de vida del año 2003, Usme cuenta con una población de 294.723 habitantes, de los cuales el 40% son menores de 30 años y el 34% son menores de 15 años, lo que significa que se cuenta con una población muy dependiente económicamente y solo un 36% supera los 50 años. La demanda educativa de niñas, niños y jóvenes entre 5 y 17 años esta alrededor del 42.8% y se tienen 9586 personas analfabetas. (Secretaria de Gobierno, 2004).

El 16.2% de las personas residentes allí están en condición de pobreza, superando el nivel de Bogotá que corresponde al 7.8%, lo mismo sucede con el nivel de miseria, mientras en la capital es del 1.11%, en Usme es el 2.1%. Adicionalmente, Usme es la cuarta localidad de Bogotá en recepción de personas en situación de desplazamiento forzado.

La tasa de desempleo es del 13.34%, también superando la de Bogotá que es del 13.1%. La falta de empleo estable del área rural y la cercanía a las labores urbanas conducen a un desplazamiento sin retorno posterior a la economía

agrícola de la misma localidad, además Usme está afectada por el desempleo en general y la economía informal.

Los bajos ingresos o la inexistencia de los mismos, los pocos niveles educativos y la dependencia económica de gran parte de la población, agregados a la poca capacidad de desarrollo socio económico, se constituyen en factores importantes para que los niños, las niñas y los jóvenes se sientan o se vean obligados a vincularse tempranamente a actividades productivas o deserten del sistema escolar; aumentando o manteniendo así la problemática del trabajo infantil.

6.5 SALUD

Diagnósticos más frecuentes por grupo de edad

Menores de un año

Este grupo de edad aportó a las consultas del año 2006 el 2.55% del total de la población consultante, siendo un dato correspondiente al número de niños que existen en el rango de edad.

Grupo de Edad de 1 a 4 años

Este es el grupo de edad que aportó mayor número de consultas durante el año 2006, siendo este de 13.03%, pudiendo significar que es el grupo etáreo que presenta mayor riesgo de enfermar, o que es el grupo que representa mayor cantidad de población, o igualmente se pueden presentar.

Grupo de edad de 5 a 9 años

Del total de consultas para el año 2006, este grupo de edad aportó el 10.68%, representando un dato acorde con el número de niños de esa edad, la probabilidad de enfermar y la accesibilidad a los servicios de salud.

Grupo de edad de 10 a 14 años

Del total de las consultas del año 2006 el 9.49% se generó por este grupo de edad y las 10 primeras causas de morbilidad correspondieron al 30.36% de las consultas realizadas por esta población, correspondiendo a casi la tercera parte del total de los reportes; motivo por el cual debe tenerse en cuenta el resto de información, debido a que se puede establecer un número elevado de enfermedades diferentes y que obedecen a factores multicausales a los que puede estar expuesto el grupo en mención.

Grupo de edad de 15 a 19 años

Este grupo etáreo aportó el 9.96% del total de las consultas.

Alimentación y Nutrición

El Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN). Con respecto a niños y niñas menores de 10 años habitantes de la localidad quinta de Usme, se observa una pequeña tendencia en la disminución porcentual de déficit nutricional medido principalmente con los indicadores Talla/Edad y Peso/Talla.

Las tendencias en el estado nutricional varían año tras año, sin embargo, de acuerdo con otras mediciones realizadas por periodos trimestrales e incluso

semestrales es claro que al interior de cada año hay periodos con mayor preeminencia de déficit nutricional, lo que posiblemente se relacione con periodos de receso o vacaciones en Instituciones Educativas, periodos de lluvia con presencia de Infección Respiratoria Aguda (IRA) y Enfermedad Diarreica Aguda (EDA), políticas públicas que intervienen en Seguridad Alimentaria, y como tal la formulación y ejecución de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que brinda sostenibilidad en sus ejes de acción, periodos de inestabilidad o crisis económica familiar (desempleo, subempleo, irregularidad en ingreso familiar). Según la base de datos del SISVAN- Hospital Usme 1997-2007.

Discapacidad

En la Localidad de Usme, el 5,5% de la población presenta alguna limitación permanente. El 5,6% son hombres y el 5,3% son mujeres. Igualmente se concluye que las limitaciones permanentes aumentan con la edad, siendo el mayor crecimiento a partir de los 50 años (Actualización Diagnóstico, 2006).

Los datos que se presentan en el documento son obtenidos del registro de la localización y caracterización de las personas con discapacidad de la localidad, realizado por el Hospital de Usme desde el 2005 y con continuidad hasta el 2007, donde se identificaron y caracterizaron 4.588 personas con discapacidad. (Actualización diagnóstico, 2006).

Mortalidad

En relación con las mortalidades potencialmente evitables por causas específicas la tendencia de la mortalidad en menores de cinco años por enfermedad diarreica aguda (EDA) en la localidad de Usme no ha presentado

un comportamiento constante, sin embargo, esta mortalidad se encuentra en disminución y para el año 2007 no se presentó mortalidad por esta causas, este comportamiento irregular al igual que en la mortalidad materna se puede atribuir a las características de la población que se encuentra en desplazamiento, aún así, se continúa con las actividades para evitar este tipo de muerte en menores de cinco años con acciones de formación a la comunidad y manejo en casa adecuado del menor en casa con sales de rehidratación oral 10.000 Habitantes.

Mortalidad Específica por Grupo de Edad.

Mortalidad en menores de un Año

La mortalidad infantil de la localidad de Usme se caracteriza por ocurrir durante el periodo de perinatal, siendo la principal causa de mortalidad los trastornos respiratorios con una tasa del 23,3 por 10000 menores de un año, esta tasa se encuentra en decrecimiento; aunque en la actualidad siga siendo la primera causa de mortalidad en este grupo de edad, seguida por las malformaciones congénitas del sistema circulatorio y la neumonía con tasas de 11,7 y 10,4 respectivamente. A través del tiempo las muertes causadas por los accidentes en esta edad se encuentran entre las 10 primeras causas de mortalidad en diferentes posiciones y son originadas por la obstrucción de las vías respiratorias.

Mortalidad en niños de 1 a 4 Años

Para el año 2006, la Epilepsia y otros trastornos episódicos y paroxísticos con una tasa de 0,7 con 2 casos, seguida de las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías congénitas, son las principales causas de mortalidad para el grupo de edad entre 1 a 4 años. Si bien se evidencia una disminución con

relación a los años anteriores en número de muertes para este grupo, por causa de las mismas, fue la neumonía la principal causa de muerte en los años anteriores al 2006, que para este año se encuentra como la última causa de mortalidad para éste grupo entre las 10 primeras causas con un caso y una tasa de 0,3 por 10.000 habitantes.

Mortalidad en niños de 5 a 14

En este grupo de edad las tasas de mortalidad son más bajas en comparación con los otros grupos etáreos con una tasa de 3,0 por 10000 habitantes y 19 casos. Las causas específicas han sido diversas durante el tiempo y no presentan frecuencias que permitan establecer tendencias, aún así, se puede decir que éstas están más relacionadas con motivos externos como accidentes de transporte, ahogamiento y sumersión accidentales, incidentes que obstruyen la respiración. En este grupo de edad se evidencia una problemática que se encuentra en crecimiento, son los eventos relacionados con las lesiones auto inflingidas intencionalmente (suicidios) y secuelas que para el año 2006 ocuparon la segunda causa de mortalidad con 3 casos y una tasa de 0,5 por 10000 habitantes. (Actualización diagnóstico, 2006).

Dentro este panorama se hace particularmente interesante la relación existente entre la desintegración familiar y la presencia de casos en la localidad relacionados con los insuficientes niveles de tolerancia, la violencia intrafamiliar y los bajos estándares relacionales y afectivos que generan una alta probabilidad de presencia de eventos de ideación o conducta suicida, especialmente para sujetos vulnerables de la franja poblacional que se encuentra entre los 13 y los 19 años (teniendo en cuenta la etapa madurativa en la cual se encuentran). Algunas características culturales como la inequidad de género potencializan la vulnerabilidad de la población femenina ante esta problemática.

6.6. MENORES TRABAJADORES

La gran mayoría de los menores, que se encuentran dentro del sistema escolar, solo un 2.91% de la población caracterizada, no asiste al colegio. Respecto al rendimiento académico, se percibe como regular, en un porcentaje de 42.5%, pero también un número significativo de la población dice tener un buen rendimiento académico con el 37% de los encuestados.

Esta población se caracteriza por tener familias con diversidad de tipología familiar, donde prevalece la familia nuclear completa con un índice porcentual de 36.6%. Con porcentajes importantes de 27%, 20% y 15.4%, se encuentran también, el tipo de familia nuclear incompleta, que corresponde a familias conformadas, en la mayoría de los casos, por la madre y sus hijos.

De acuerdo con la edad y sexo de los menores, se encontró que el 32.5% están entre los 12 y los 14 años de edad; el 18.3% tienen entre 5 y 9 años, y el 17.9% entre 10 y 11 años; es decir que se hallan por fuera de la edad permitida para trabajar, según plantea la normatividad referente a trabajo Infantil. Se observa que existe mayor presencia de niños trabajadores con un 66.25% y un 33.75% son niñas.

6.7 LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

La violencia intrafamiliar, el abuso sexual y el maltrato infantil constituyen una problemática latente en la localidad de Usme, que ha mostrado elevados índices de ocurrencia, y que han venido en aumento durante los dos últimos años, afectando la calidad de vida de sus habitantes y vulnerando sus derechos fundamentales, tanto en niños como en adultos. El 2006 y 2007 el maltrato emocional o psicológico ha sido el más predominante, con 910 casos

registrados. El segundo tipo de violencia con mayor ocurrencia en la localidad es la negligencia, con 424 notificaciones en el mismo sistema, generalmente presentada en niños.

La agresión física y sexual representan un número bastante alto según las notificaciones, con 302 y 237 casos presentados respectivamente durante el 2006 y parte de 2007, índice que ha ido creciendo en cuanto a la notificación de este tipo de eventos, pero cuya cifra real todavía sigue siendo inferior frente al número real de casos presentados en la comunidad, especialmente en abuso sexual.

6.8 EDUCACIÓN

Respecto a la población en edad escolar se encuentra que de acuerdo con los cálculos de Secretaría Distrital de Educación a partir de las proyecciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD, para el 2005 la localidad de Usme concentraba el 4.7% de la población en edad escolar- PEE (76.051 niños y jóvenes) del Distrito Capital, que ascendía a 1.632.816. (SED-DAPD 2005/2010).

Con respecto a la distribución por estratos socioeconómicos de la población en edad escolar, para la localidad de Usme en 2005, los estratos 1 y 2 representan el 99.1% del total local y el 10% del total Distrital.

Según los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida, realizada en el 2003 por el DANE y el DAPD, en la localidad de Usme se calculó una tasa de analfabetismo para personas de 15 años y más del 2,8%, siendo mayor a la tasa de Bogotá en su conjunto del 2,2%. Esto se contrasta con los resultados del

censo DANE 2005, donde se establece que el 03.3% de la población de cinco años y más de la localidad de Usme sabe leer y escribir. (DANE, 2005).

En cuanto al nivel educativo general, se define que el 37,6% de la población residente en Usme ha alcanzado el nivel básica primaria y el 44,7% secundaria; el 5,9% tienen preescolar, el 2,8% ha alcanzado nivel tecnológico, el 2,3% ha alcanzado el nivel profesional, el 0,2% ha realizado estudios de especialización, maestría o doctorado y el 0.1% son normalistas. La población residente sin ningún nivel educativo corresponde al 6,4%,

Con respecto a la oferta de establecimientos educativos, en el año 2005 Usme contaba con 48 instituciones educativas oficiales, concentrando el 13,3% de las instituciones oficiales del Distrito, pasando de 63 en el 2001 a 48 en el 2005, lo que se explica por el proceso de reestructuración educativa a raíz de la implementación de la ley 715 del 2001.

En cuanto a la distribución del recurso docente, hacia el mes de Agosto de 2005, las instituciones educativas oficiales de la localidad de Usme contaban con el 7% de la planta total del distrito, correspondiendo a 27.821 personas entre directivos y docentes.

6.9 RECREACIÓN

La localidad de Usme cuenta con 288 parques y 1'352.197.4 m² de zonas verdes, que equivalen a 4.78 m² por habitante, de acuerdo con el Sistema de información Geográfica del Instituto Distrital de Recreación y el Deporte. (www.mapas.com.co/IDRD/visor/papaVisor.jsp - 1k, s.f.)

El equipamiento deportivo y recreativo abarca las áreas, edificaciones y dotaciones destinadas a la práctica del ejercicio físico, al deporte de alto rendimiento, a la exhibición y a la competencia de actividades deportivas en los medios aficionados y profesionales, así como a la exhibición de espectáculos con propósito recreativo. En la localidad están representados por coliseos, polideportivos, clubes deportivos y piscinas.

De otra parte, la localidad tiene 87 escenarios deportivos con carencias en servicios de aseo y de dotación adecuada. Respecto a las actividades de recreación y deporte allí realizadas, se desarrollan programas enfatizados en la sana competencia, participación comunitaria y mejoramiento de la infraestructura recreodeportiva de la localidad.

6.10 CULTURA

Los equipamientos colectivos de cultura corresponden a espacios, edificaciones y dotaciones destinados a las actividades culturales; a la custodia, transmisión y conservación del conocimiento; al fomento y difusión de la cultura y al fortalecimiento y desarrollo de las relaciones, las creencias y los fundamentos de la vida en sociedad. A ellos pertenecen teatros, auditorios, centros cívicos, bibliotecas, archivos, centros culturales y museos (Secretaría Distrital de Planeación, 2004).

Se reconoce como el sector que preserva la memoria colectiva y las tradiciones y como el que propicia la creatividad y la expresión artística. Los equipamientos de cultura se clasifican en tres subsectores: espacios de expresión, espacios de memoria y avance cultural y espacios de encuentro para la cohesión social.

El acceso al sistema escolar y al sistema de seguridad social en salud es fundamental para el desarrollo de los derechos a la educación y a la salud a que está obligado el Estado colombiano, los cuales como parte de los derechos económicos, sociales y culturales están estrechamente ligados al mejoramiento de la calidad de vida de la población. No obstante, estos sistemas siguen siendo excluyentes y discriminatorios con respecto a los medios económicos con que cuenta la comunidad y no hay políticas que tiendan a asignar recursos y esfuerzos en propiciar el acceso a los mismos.

6.11 DINÁMICA COMUNITARIA

La participación de la comunidad en Usme se expresa a través de diversas instancias que ocasionalmente están apoyadas por la administración local y Distrital. Tales instancias actúan, con cierta frecuencia como organismos asesores y consultivos para el diseño de las políticas, planes de desarrollo, proyectos e iniciativas de beneficio general. Uno de los principales mecanismos de participación en la localidad, son los encuentros ciudadanos, los cuales han servido para informar a la población a cerca del contenido de los planes de desarrollo Distrital y local. También facilitan la comunicación entre las organizaciones comunales y las autoridades locales y ayudan a la comunidad a conocer e identificar con mayor certeza los problemas y necesidades. (Veeduría Distrital, 2005).

Los encuentros ciudadanos han generado una alta participación en Usme, y se han consolidado como un mecanismo democrático que ha facilitado la comunicación con el gobierno local y Distrital. Igualmente ha fortalecido a la comunidad frente al estado permitiéndoles tener más control sobre los planes y las políticas de desarrollo.

Los Consejos Comunales y las Juntas de Acción Comunal son otros de los mecanismos que en Usme fomentan la organización y la participación de la ciudadanía en las áreas de interés general. La localidad tenía en 2003 el 10.7% de las juntas de acción comunal y el 2.7% de los consejos comunales de la ciudad. (Veeduría Distrital, 2005).

De la misma manera, desde el IDPAC se reporta que para la localidad de Usme existen 173 Juntas de Acción Comunales. En cuanto a los salones comunales, la localidad de Usme cuenta con 94, que se encuentran distribuidos en todas las UPZ.

6.12 ACCIÓN INSTITUCIONAL

En la localidad de Usme con el programa de salud a su hogar se caracterizaron 24 micro territorios, beneficiando a 28.800 familias en seis de las siete UPZ de la localidad, teniendo como mayores logros: contar con equipos idóneos para ejecutar los procesos, gestión de recursos locales para el desarrollo de proyectos UEL complementario, recolección de información primaria frente a la necesidades de la comunidad y articulación con los demás componentes del PAB y otras entidades para el desarrollo de los planes de acción. En el nivel intersectorial, se trabaja articuladamente con alcaldía local, SIS, ICBF, Bogota sin Hambre con comedores comunitarios, Fe y alegría posicionando las estrategias a través de las juntas de acción comunal.

Desde el ámbito escolar se posicionó el Programa de “Salud al Colegio” como una apuesta conjunta entre la Secretaría Distrital de Salud y Secretaría de Educación, donde se logró un trabajo articulado de las gerencias de CADEL y del Hospital de Usme, desde el que se dio cobertura a 30 de los 48 colegios pertenecientes a la localidad y con “Jardín Saludable” a 10 jardines, para cubrir a

un total de 25.000 estudiantes y 1200 docentes. Mediante acciones promocionales y asesoría a los proyectos pedagógicos de convivencia, democracia y derechos humanos; manejo del tiempo libre; proyecto de educación sexual, con perspectiva de género y educación ambiental (PRAE); y acciones para el desarrollo y preservación de la autonomía, se brindó atención a los casos de maltrato infantil, violencia intrafamiliar, desnutrición, discapacidad, adolescentes gestantes, consumo de psicoactivos, conducta suicida, seguimiento a salud oral y seguridad alimentaria.

Desde el PAB se ha trabajado en otros ámbitos teniendo logros importantes en el mejoramiento de la calidad de vida: El ámbito laboral fomentó la creación de la mesa de productividad local y la red de trabajadores para construcción de tejido social en torno a la temática del trabajo; en lo relacionado con el trabajo infantil hay respuesta institucional para la canalización de servicios de salud, gracias al apoyo de promoción y prevención y equipos de Salud a su Hogar, a nivel interinstitucional se facilita el trabajo entre el Centro Amar, CADEL y el Hospital de Usme para atención a la población de mayor vulnerabilidad.

El ámbito comunitario se transformó para dar respuesta a las necesidades locales agrupando las intervenciones en dos categorías, fortalecimiento de habilidades y competencias sociales y fortalecimiento del tejido social, con el objetivo de potenciar la autonomía para el ejercicio de la ciudadanía y con ello contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y salud. Por ello se implementaron intervenciones como: promoción de patrones de consumo alimentario; actividad física y espacios libres de humo con metodología de acciones basadas en comunidad (Tu Vales); desarrollo de encuentros de calidad de vida y salud de la infancia, jóvenes, adultos y personas mayores; fortalecimiento a organizaciones sociales de jóvenes y personas con

discapacidad, desarrollo de grupos de autoayuda e intervención en comedores comunitarios.

Desde el Consejo Local de Discapacidad se ha posicionado las acciones de la estrategia de rehabilitación basada en comunidad y de esta instancia para la toma de decisiones relacionadas con la discapacidad, así como la participación en la construcción de la Política Pública de discapacidad para el Distrito e inclusión de las personas con discapacidad y sus familias en las acciones desarrolladas en lo local.

En lo relacionado con la mesa de atención a personas en situación de desplazamiento se articula el trabajo con diferentes organizaciones locales como Corporación Siembra, Fundación Kolping, Corporación Raíces Nuevas, Fundación Saint Ville, Fundación San Antonio, Fundación PEPASO y el Observatorio Local de Derechos Humanos, para la atención integral, este año se avanzó en el reconocimiento de este espacio como instancia local legalizada por la alcaldía:

Desde lo ambiental generaron espacios como la Comisión Ambiental local (CAL), espacio de participación comunitaria e institucional, con el objetivo de formular proyectos acordes a la problemáticas identificadas. El comité Interinstitucional para la participación (Clip), El comité local de emergencia (CLE), son espacios institucionales para la prevención y atención de desastres.

Durante los últimos cuatro años se ha logrado posicionar el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel Distrital y por ende a nivel local también, en lo local el Sub-comité SAN ha permitido que en estos dos últimos años las diferentes instituciones que trabajan el tema se articulen y se dé una respuesta integral a las problemáticas de la localidad; sin embargo, es necesario que se

cuenta con mayor autonomía y poder de decisión para afectar de manera más eficaz los determinantes de la cadena SAN. Un avance bastante significativo del sub-comité SAN del Consejo local de Política Social es la creación de la mesa de abastecimiento de alimentos.

El Consejo Local de Juventud ha logrado un trabajo articulado con el equipo de apoyo institucional ELAI, posicionando la temática de jóvenes en los diferentes escenarios locales, a través de los encuentros de calidad de vida y salud a nivel local y Distrital.

La Red del Buen Trato ha ganado representatividad y poder de participación local en los esfuerzos promocionales, preventivos y de respuesta ante los temas de las violencias en lo local, a través de la articulación con otros espacios como el Comité de Infancia y Familia del consejo Local de Política social, el Comité de atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual y violencia Intrafamiliar y el Convenio Secretaría Distrital para la Integración Social – UNICEF. Durante el del proceso de avance de la red se han adelantado acciones encaminadas a promover el buen trato y la garantía de derechos de los habitantes de la localidad por medio de movilizaciones articuladas con diversas entidades locales y ámbitos y componentes de Salud Pública del Hospital de Usme. En este sentido, se ha avanzado en las tareas de construcción y actualización del Plan Local y Distrital de prevención contra las violencias, se ha participado activamente en la estrategia de Gestión Social Integral y las Jornadas de Servicios Sociales integrados al territorio realizadas en las cinco UPZ's priorizadas de la localidad, en el marco del enfoque promocional de calidad de vida y salud propuesto desde la Secretaría Distrital de Salud.

6.13 HALLAZGOS A PARTIR DEL DIAGNÓSTICO

Como ya se mencionó, el espacio es una variable importante en la comprensión de las dinámicas de los actores locales, en su búsqueda de soluciones en los centros de decisión económicos, sociales y políticos en donde se integran y de los que dependen. Asimismo se define como referente de construcción de los diferentes escenarios que implican procesos de aprendizaje, socialización y de internalización de patrones de conducta, procesos culturales y demás.

En este orden de ideas, el proceso de búsqueda de los diagnósticos locales de Usme y, en particular de aquellos que dentro de sus contenidos hicieran parte la situación de los niños niñas y adolescentes, permitió hallazgos que permiten entender de mejor manera las relaciones que se tejen entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil; es decir, entender desde dónde se ubican estos actores para proponer las soluciones o reclamar el cumplimiento de los derechos.

Es importante anotar que al existir entonces diversidad de diagnósticos se hizo necesario compilar seis de ellos, diseñados y elaborados por varias de las entidades gubernamentales y con la participación en algunos de las organizaciones sociales, como es el caso del Diagnóstico participativo del Hospital de Usme de 2006 y el Diagnóstico colectivo realizado por la Unidad de apoyo técnico del Consejo local de Política Social CLOPS 2007.

6.13.1 HALLAZGOS FRENTE A LA ELABORACIÓN DE LOS DIAGNÓSTICOS

1. No coinciden con las cifras y los datos socio-demográficas y de problemáticas: En la búsqueda activa de los diagnósticos se encontraron

diversos emitidos por la Alcaldía Local y otras instituciones gubernamentales, otros por organizaciones no gubernamentales. Entre unos y otros a pesar de encontrarse realizados en el mismo periodo temporal, no coinciden con las cifras y los datos socio-demográficas y de problemáticas.

2. Reflejo insuficiente de la realidad local de los niños y niñas: En los diagnósticos consultados no se reflejaba la realidad total del tema situacional de los niños niñas y adolescentes, aunque se enuncia la problemática el abordaje a nivel conceptual y de cifras es insuficiente.

3. Datos sociodemográficos insuficientes y atemporales: Los diagnósticos suelen ser realizados con datos antiguos, es decir periodos anteriores de tiempo al real en que se ejecuta el estudio, por lo cual no muestran o reflejan el estado actual del grupo poblacional, perdiéndose la posibilidad de ser diagnósticos prospectivos que permitan pensar la planeación acorde a las tendencias en el desarrollo.

6.13.2 HALLAZGOS FRENTE A LAS CIFRAS EN INFANCIA

- Al hacer el comparativo en cifras se encontró la concordancia de los problemas de salud relacionados con la desnutrición crónica. En educación las cifras muestran cómo la falta de oferta educativa desde la educación inicial es el inconveniente más significativo.
- La violencia intrafamiliar, el abuso sexual y el maltrato infantil son problemáticas latentes con alto índice de ocurrencia. Así como la negligencia con los niños, lo cual lleva a vulnerar los derechos fundamentales de este grupo poblacional.

- Otro aspecto preocupante es la morbilidad en menores de cinco años, mostrando gran preeminencia en muerte en menores de un año y problemas de EDA, IRA asociados con los temas ambientales.
- El embarazo en aumento de niñas adolescentes.
- La escasa atención en salud y de programas para la ruralidad, a pesar de existir un alto número de niños, niñas y adolescentes en dicho territorio.
- Altos índices en discapacidad cognitiva, física
- Aumento en el índice de suicidio de niños y jóvenes menores de 16 años.
- Conocimiento comunitario de redes ilegales de explotación sexual y laboral de niños y niñas.

6.13.3 HALLAZGOS FRENTE A SITUACIONES INTOLERABLES PARA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, PLANTEADOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA

Frente a las ocho situaciones intolerables planteadas en la Política Pública de Infancia, en la localidad de Usme se reconoce que los que con mayor frecuencia se manifiestan son:

- Sufren y mueren por causas evitables asociadas al nacimiento, por infecciones, por violencia, por accidentes que podrían prevenirse.
- Padecen hambre o malnutrición.
- Son maltratados y abusados sexualmente.
- Trabajan en vez de estudiar.
- Están tan solos casi siempre.
- Son marginados por estar en situación de discapacidad.

6.13.4 HALLAZGOS FRENTE A LAS ARTICULACIONES ENTRE INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y ORGANIZACIONES SOCIALES

Aunque los diagnósticos no visibilizan en su totalidad los aspectos clave como las articulaciones en general entre organizaciones y/o entre éstas y las instituciones gubernamentales en procesos a favor de la infancia, se identifican procesos como el del Consejo Local de Política Social, los Consejos Tutelares, la Red del Buen Trato, el del Comité de Infancia y Familia del Consejo Local de Política Social –CLOPS- y algunos que tangencialmente tocan el tema de infancia, como es el Comité de Derechos Humanos de la Personería, el Comité Comunitario de Salud COPACO, el ELAI, el Observatorio de Derechos Humanos, el Consejo de Discapacidad.

7. DINÁMICAS DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA EN USME

Se entiende como Dinámicas de Articulación y Coordinación los procesos de interlocución, gestión y tareas entre los actores que permiten generar acciones a favor de los niños y niñas de Usme. Estas Dinámicas, entre organizaciones comunitarias e instituciones públicas frente a la Política Pública de Infancia, se configuran como procesos que se han ido construyendo paulatinamente a través de periodos distintos de la historia de la localidad, con el concurso de los actores sociales e institucionales, quienes sustentan diversos contenidos cargados de elementos ideológicos, políticos y de poder, según desde el lado en donde que se encuentren.

Los argumentos que sustentan estas relaciones se desarrollan a partir de la historia vivida y construida a nivel individual como actores independientes y/o en forma colectiva, como actores pertenecientes a una organización social o entidad pública.

Entre los actores se vislumbran diversas maneras de intervenir y de construir sinergia, se identifican etapas, mecanismos y estrategias metodológicas, tal como lo plantea Alejo Vargas: “la ejecución y aplicación de las políticas públicas es posible si los actores del orden gubernamental, de la sociedad civil y la comunidad interactúan en el ejercicio de formulación, monitoreo de la política misma”.

Desde esa perspectiva, la implementación de la Política Pública de Infancia solo ha sido posible en la localidad en la medida en que se han construido niveles escalonados de articulación entre los actores clave para ello: organizaciones

sociales, comunidad e instituciones gubernamentales. Así se ha llegado a la concertación de objetivos comunes a favor de la infancia, en consonancia con cada uno de los ejes de la misma, para ser aplicados en el territorio:

Las políticas públicas son un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por los medios de acción que son tratados... con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 1996, p. 59).

En este sentido, en Usme se vislumbra esa búsqueda permanente, aunque intermitente, con los actores que participan en contextos que orientan acciones hacia la infancia.

La política pública, entonces tal como se define hoy, es el conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción, generalmente las políticas públicas quedan como un enunciado general y no están acompañadas de planes de acción y es un problema muy grande, porque queda un enunciado filosófico y estratégico, pero sin dientes, sin forma de concretarse, por eso importante que las políticas estén acompañadas de sus planes de acción, que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad, problemáticas que pueden ser de carácter económica, política, sociales, culturales o ambientales o realidad de una población o comunidad específica, con el fin de darle solución o mejorar las condiciones de vida, a partir de la acción colectiva. (Sarmiento, 2007, p. 89).

7.1 BREVE CRONOLOGÍA DE LA ARTICULACIÓN

Entre la década de los 80 y comienzos del 2000 se dan diversos momentos que denotan diferencias en los modos de articulación. Para efectos de la presente investigación se distribuyeron en cinco momentos que se han denominado así:

Articulación cero/ Organización social en Auge 1980 -1989

Por Articulación cero/ Organización social en Auge 1980-1989, se entiende aquellas situaciones en donde no existían, según refieren los actores sociales entrevistados, una Articulación y Coordinación entre éstos y las instituciones públicas, solo entre algunos líderes de las mismas comunidades en búsqueda de organización para acceso a la solución de necesidades básicas. Uno de los logros sustanciales fue la creación de 14 Casas Vecinales, de 100 previstas en Bogotá, para la atención y cuidado de la infancia menor de 5 años, luego de la movilización social de 25 mujeres organizadas, de distintos barrios, en especial del Lorenzo Alcantuz, en donde además, dichas mujeres aportaron con su participación en la construcción de la escuela y el centro de salud, para brindar servicios complementarios para la comunidad en general, pensando ante todo en la atención de los niños menores de cinco años.

Los logros se generan a partir de la presión comunitaria a las instituciones, particularmente al DABS (Departamento Administrativo de Bienestar Social), hoy Secretaría Distrital de Integración Social, luego de los funestos hechos en que se incineraron dos niños que se encontraban solos y encerrados en su casa, mientras sus padres trabajaban buscando el sustento.

Articulación inicial /contactos más cercanos 1992/1994

En este periodo, a partir de las propuestas del Plan de Desarrollo, algunas entidades inician procesos de acercamiento más continuo con las organizaciones para hablar de temas puntuales, entre ellos los relacionados con la infancia y la acción comunal.

Si bien ya existía una normatividad, desde ICBF se promueve, con el sistema de Bienestar Social, la iniciación de procesos de concertación de política social; es así como se crea la Mesa de Servicios Sociales Básicos, cuyo tema de discusión se centraría en la infancia. La participación crece, especialmente la de organizaciones femeninas y del sector religioso. En general, cada vez es más evidente la participación de actores de ambos sexos, propiciando el fortalecimiento de la aplicación de políticas públicas en ejercicios de participación colectiva que van dando lugar a instancias mucho más participativas.

(...) la acción colectiva efectiva es una auténtica decisión y acción colectiva. En este caso, individuos y colectivo están decidiendo. No hay individuos subyugados a colectivos institucionales...la acción colectiva así, atañe a los asuntos de la humanidad, de los derechos humanos, de la vida, la convivencia y el bienestar individual y social a la vez. De esto se puede concluir que, aquellas políticas públicas que emanen de una acción colectiva auténtica y no moldeada, son reflejo de los intereses de grupo y no están afectadas por intereses privados cooptados. La acción colectiva real, efectiva y positiva, atañe a los valores innatos al individuo: la vida y la dignidad. Seguramente, el producto de tal acción colectiva serían políticas públicas con criterio colectivo, social y de vida (siendo esta el bien común por excelencia. (Maldonado, 2000, p. 41).

El empoderamiento, por parte de las mujeres, de temas relacionados con la infancia se asume como una responsabilidad delegada culturalmente, esto con el supuesto de que es a este género a quien le corresponde la protección y crianza de los niños y no es responsabilidad de otros sectores, ya sean líderes hombres o gobernantes, que tomasen a la infancia como parte fundamental de las estrategias centrales del Plan de Desarrollo Local.

Articulación media 1995/1999

Con el acercamiento de algunas de las instituciones encargadas del tema social a los sectores más deprimidos de la localidad y acorde con la utilización del

modelo del Plan de Ordenamiento Territorial para dividir el territorio local y establecer niveles de necesidades insatisfechas NBI, la infancia se visibiliza como un tema de interés común. Pero, son las organizaciones sociales y de base las que se erigen como actores vitales para emprender procesos orientados hacia la búsqueda de soluciones concertadas. Es así como se fortalecen procesos a favor de la niñez como el de la promoción de las casas vecinales con plena autonomía y la posibilidad de reconocimiento.

En este periodo en que la participación se incrementa de manera notable, en gran medida al amparo de la Ley 134, que estipula los mecanismos de participación comunitaria, la infancia se convierte en el eje estratégico local y el interés que despierta la discusión sobre el tema, permite establecer propuestas iniciales de política, donde cobra importancia la instancia de participación del Consejo Local de Política Social, en cabeza del Subcomité de Infancia y Familia, presidido por el alcalde y la Red de Buen trato, liderado por el Hospital de Usme y los Consejos Tutelares, acompañados por la Veeduría de Bogotá.

Articulación en fortalecimiento 2000/2009

Este periodo marcó un avance significativo en el proceso de Coordinación y Articulación entre organizaciones sociales e instituciones públicas, en particular, con el ya mencionado Subcomité de Infancia y Familia, puesto que hizo de estas instancias escenarios privilegiados desde donde se impulsó la participación en la formulación de la Política Pública de Infancia y de la Ley 1098, con la promoción de encuentros que generaron discusiones permanentes, tertulias, foros, encuentros descentralizados por territorios a partir de eventos planeados según las particularidades de los territorios involucrados.

En este recorrido, al finalizar la administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón y comienzos de la administración Moreno, se genera la estrategia de Gestión Social, que privilegia la infancia y la familia como grupos poblacionales. De esto emergen los protocolos de intervención para mitigar la deuda social y establecer la atención, que en últimas busca garantizar los derechos de NNA.

7.2. ELEMENTOS HISTÓRICOS DESDE LA MIRADA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

En lo histórico, es evidente que en la localidad, las instituciones gubernamentales tienen un eficaz trabajo de fortalecimiento de sus programas y servicios, es decir existe un alto fortalecimiento interno. En cuanto a lo externo, entre el 90 y el 2000, se evidencia el acercamiento de la población con programas bandera de estas instituciones, como ejemplo se tiene el programa Salud a su Hogar. En este lapso, la institucionalidad interviene, no solo como respuesta a la solicitud que los líderes y comunidad hacen de manera directa en el centro de servicios, sino también como respuesta inmediata a las necesidades identificadas en los barrios, luego de las visitas domiciliarias y del acercamiento a grupos familiares.

Se puede afirmar que se ha ido desmontando, en cierta medida, la idea de la entidad todopoderosa, que basada su atención en una relación de poder injusta, toda vez que decide a quién se le otorga o no el servicio, dando lugar a imposiciones, favorecimientos y obstáculos burocráticos. Según algunos dirigentes, obtener el servicio demandaba dispendiosas gestiones para lograr que llevaran a los barrios los programas.

A partir de la Constitución del 91 y la incidencia positiva de los gobiernos y sus planes de desarrollo, comienzan a observarse diversas alternativas de

acercamiento comunitario, posibilitando la participación en diversas instancias. Tal vez, la más importante de ellas es la llegada de las instituciones públicas a los barrios, para trabajar en torno a temas puntuales de salud, educación, vivienda, entre otros. En particular, cabe destacar la participación de las cinco últimas administraciones del Distrito Capital, desde Antanas Mockus, en la década de los 90, hasta la fecha, con Samuel Moreno, en las que una de las prioridades ha sido la atención a la Infancia desde la Política Pública, encaminada a mejorar la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con la Ley 1098.

No obstante, aunque se resalta este proceso histórico, también se evidencia que los cambios no han logrado impactar de manera contundente en las localidades y en particular la de Usme, en donde el tema de la pobreza y la exclusión siguen paulatinamente en aumento, afectando de manera central el grupo poblacional infantil.

Expresiones como la siguiente son clara muestra de esto:

(...) Lo que uno ve es que la institución trae programas, pero son pañitos de agua tibia...se va el tiempo y se van los recursos, pero finalmente esos programas así tan de corto plazo no muestran una proyección una continuidad en el tiempo ni nada, no alcanza a solucionar la problemática... traen algo concreto pero a veces descontextualizado de la realidad. (B 10 - IG).

Este histórico evidencia que el

(...) surgimiento de los derechos sociales y de la política social son por lo tanto, el resultado del desarrollo de la capacidad de regulación del Estado; y al mismo tiempo, la ampliación del principio de ciudadanía que hizo posible el condicionamiento de la acción del Estado por parte de la sociedad civil. (Pérez, 1997, p. 89).

Otros testimonios dan bastante fuerza a la idea de la ausencia de los programas públicos a través de las instituciones en procesos permanentes, como pudo deducirse en el caso de grupo de mujeres de Santa Isabel, que desarrollan acciones a favor de la infancia.

Allí sus integrantes manifiestan haber trabajado desde que se fundó el barrio, hace más de una década, en solitario desde lo comunitario, pues el servicio de la institucionalidad es lejano y prácticamente nulo, lo que impide la posibilidad de acercamiento entre las partes para trabajar juntos.

La misma situación la evidencia la Presidenta de la Junta de Acción Comunal del barrio Villa Rosita, una mujer afro descendiente desplazada, que llegó hace 20 años con sus hijas al barrio y que desde ese mismo momento se dedicó a generar procesos sociales con la ayuda de su propia comunidad. Recuerda que poco a poco se fue dando el acercamiento institucional, más por iniciativa de los y las líderes, quienes fueron haciéndose conocer en la localidad y fueron organizando a su comunidad. De este modo, se aportaron, por un lado, elementos para el reconocimiento y la exigencia ciudadana de los derechos ante las instituciones que tenían asiento en la localidad, en particular, para ser atendidos adecuada y oportunamente; y de otro lado, para que la institucionalidad se acercara a conocer las problemáticas que acosaban, no solo a su barrio sino a su territorio UPZ La Flora.

Esto denota, aspectos relevantes en lo que se refiere al acercamiento institucional, pues estaba supeditado especialmente a que los y las líderes se dieran a conocer exigiendo la protección y reconocimiento de los derechos de la Infancia. Hoy, en contrapelo con esa situación, la mayoría de las instituciones cuentan con programas de acercamiento comunitario, especialmente las dedicadas a lo social, como educación, salud e integración social, y por tanto,

con el proceso que se viene impulsando desde la estrategia de Gestión Social Integral se pretende un acercamiento a la comunidad oportuno, con respuestas concretas.

A pesar de este contexto se evidencia un poco la ausencia de legitimidad de las instituciones públicas, lo cual le resta fuerza a la implementación de las Políticas Públicas, en tanto estas...

son programas de acción gubernamental llevados a cabo por autoridades investidas de legitimidad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación. (Meny & Thoening,s.f, citados por Pérez, 1992, p. 92).

Trabajar articulada y coordinadamente no es fácil, más cuando en el territorio confluyen condiciones de ruralidad, reserva forestal y barrio urbano. En este sentido, es necesario señalar que la historia del sector rural, si bien un poco visible ante las inversiones y la atención a la Infancia, tiene una incidencia enorme, especialmente en la actualidad, y luego de la sanción de la Política Pública de Ruralidad, desde la cual se están revisando las acciones institucionales y comunitaria por etapas del ciclo vital, sobre todo lo relacionado con la infancia.

En la parte ya rural se puede decir que estamos en la parte semi urbana de la localidad los chicos han buscado como su medio de sustento la parte de trabajo en el campo entonces desertan muchísimo de los colegios igualmente ellos se ven como el sustento de sus padres y entonces ya sea en el campo o ya sea buscando mecanismos en la ciudad ellos se alejan de las instituciones educativas hay que estar reiteradamente buscándolos yo soy una de las personas que averigua porque no va a la escuela este chico entonces me encargo de llamarlos de ubicarlos de mirar donde están que están haciendo porque se fueron del colegio porque no volvieron y la verdad la mayoría la explicación que

nos dan es porque ya so sustento de sus padres entonces hay retribuirlo lo que en cierta medida ellos les han dado es importante ese acercamiento de la localidad arriba a Violetas y a Villa Diana, Villa Rosita, San Pedro y los arrayanes que son los cinco barrios que quedan cerca de la parte rural...(B 5 - IG).

Se encienden las alarmas desde lo más periférico y rural en algunos sectores de la localidad, como por ejemplo en Villa Rosita, La Flora, La Esperanza, en veredas como El Destino, entre otros problemas, con el abandono estatal, la violencia intrafamiliar, el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas -desde cortas edades-, el maltrato y el abuso infantil, que, llevaron a buscar acompañamiento institucional para afrontar las problemáticas mediante asesorías y orientación.

Como logramos tener a la comunidad trabajando con nosotros, cada quien defiende su espacio sus problemas y sus necesidades digamos yo puedo estar en mi casa encerradita pensando y ocurre que al lado hay un problema de una violencia intrafamiliar horrible pero mientras yo este aquí tranquila en mi casita encerradita pues no hay problema el otro que mire como se defiende...(B 4 - OS).

7.3. ELEMENTOS HISTÓRICOS DESDE LA MIRADA INSTITUCIONAL

Es importante recabar que la historia de la Articulación de la Políticas Públicas, desde lo institucional oficial, está en buena medida fragmentada, debido a que mucha de esa historia no se encuentra escrita y, de otro lado, a que la alta rotación de funcionarios no permite contarla en su totalidad, sino por pequeños trozos de realidad. Se debe confiar en la memoria de los funcionarios o en la sistematización que tienen las instancias, que es más bien poca. A diferencia de las organizaciones sociales que llevan bastante tiempo en la comunidad y que

recuerdan cada parte de la historia y sus procesos, gracias a ejercicios de memoria colectivos.

De otra parte, e independiente de esto, el acercamiento de algunas instituciones, más que de otras, a las problemáticas sociales; a las dinámicas de algunos barrios, en especial desde servicios puntuales, como los de los jardines infantiles; o la atención a la madre y el niño en el caso del ICBF y la Secretaria Distrital de Integración Social SDIS, el Hospital de Usme, que se acercaba desde sus unidades de salud (UBAS, UPAS, CAMIS) con los programas de atención básica en salud - PAB, hoy en día como “Salud a su hogar y a su casa”, como programa bandera de las dos administraciones anteriores, asimismo el CADEL con los programas que tuviesen a bien desarrollar en su interior, dejan tras de sí una historia fragmentada por causas como las que se han citado (rotación de personal, carencia de sistematización o memorias); como por la ocupación puntual y mínima de sus especificidades, sin que se dé cuenta de otros ejercicios como la interlocución, coordinación y demás. De esto se infiere que cada instancia ha estado actuando por su lado históricamente con acciones muy puntuales y coyunturales.

A pesar de todo lo anterior, en la memoria reciente, dos a cinco años atrás, se encuentran historias y procesos tangenciales como la creación de alianzas estratégicas en torno a problemáticas comunes:

Los niños, niñas y adolescentes es un asunto políticamente esencial que debe ocupar gran parte de la atención de los mandatarios. Esta prioridad política de la gestión pública tiene tres justificaciones; ética, jurídica y política. Desde lo ético: La protección de la infancia y la adolescencia, nos dignifica, nos hace mejor sociedad y garantiza el desarrollo actual y futuro. La jurídica en tanto la sociedad ha aprobado un conjunto de normas que definen unas garantías.

Establece la prelación para la infancia y definen sanciones ante sus incumplimientos. Y política dado que lo que hagamos hoy por los niños niñas y adolescentes mejora nuestro presente y nuestro futuro. (Planeación Distrital. 2007, p. 7).

En lo relacionado con las alianzas a favor de la infancia:

(...) Acuerdos de alianza entre las distintas sectores es un trabajo muy juicioso es un trabajo muy pensado un trabajo de dejar al lado los intereses particulares para volcarnos todos a unos intereses generales que faciliten que estos proyectos estas alianzas estas articulaciones salgan adelante con unos objetivos comunes construidos y que efectivamente garanticen el bien de la comunidad de la localidad de Usme. (B 4 - IG).

Se relata también cómo desde el año 2004 se dan los inicios de procesos de Articulación de la Política Pública de Infancia, que van más allá de la sumatoria de proyectos.

(...) Frente al tema de la política pública de la infancia y la adolescencia. El año pasado tuvimos una serie de jornadas locales en donde se empezaron a construir y a socializar cuales iban a ser los parámetros y la estructura general frente a la política de infancia entonces el año pasado se realizaron una serio de encuentros por UPZ, que concluyeron finalmente al finalizar el año en la construcción del marco general y con la programación de actividades de socialización también en todo el territorio. (B2 - IG).

Asimismo, se le da una alta trascendencia al papel articulador de los comités del Consejo Local de Política social CLOPS, en particular el que se refiere a Infancia y Familia.

(...) Bueno desde el consejo social de política publica pues llevo aproximadamente un año, participando en las unidades de apoyo técnico pues he admirado como hay algunas instituciones que se han comprometido con el tema de la gestión social integral inicialmente con el recorte de alguna información solicitada, sin embargo hemos visto que hay otras instituciones con las cuales ha sido un poco difícil trabajar debido también a la dinámica de trabajo interna. (B2 - IG).

7.4 INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN ALREDEDOR DE LA INFANCIA

Dentro del fortalecimiento de la articulación pensada y promovida por el Distrito, se da el fortalecimiento de instancias de participación mixtas, en donde interactúan instituciones y organizaciones sociales y otras, solamente conformadas por representantes de organizaciones sociales de base y comunidad. El Comité de Infancia y Familia del Consejo Local de Política Social -CLOPS- la red de Buen Trato, el Consejo Tutelar, como espacios de participación normado a través de decretos Distritales.

Estos espacios son considerados, por parte de los líderes comunitarios, como el lugar en donde las organizaciones comunitarias pueden dar a conocer sus protestas y hacer propuestas, pues su experiencia, su dolor e indignidad sean visibles para la sociedad.

(...) Comenzamos en el 2002 entramos solitos, estamos articulándonos ahorita con la Red del Buen Trato y ha sido satisfactorio para la organización del Consejo tutelar, el cual hace parte de esta red [...] Hacíamos el trabajo en los parques, colegios no teníamos dinero nos tocaba con las uñas. Reuníamos 500 a 700 niños en un domingo solamente 8 o 10 Consejeros de Usme, nos tocaba muy duro, después organizamos el trabajo por familias, pero estos espacios permitían planear para atender problemáticas. (B1- OS).

Desde los Consejos se empiezan a visibilizar problemáticas como el abandono social al que se somete a la Infancia y las consecuencias que sufren los niños y

las niñas por múltiples causas como el desplazamiento y el conflicto armado. Son espacios que promueven la discusión, el análisis de las problemáticas, así como las posibilidades de proponer alternativas a las autoridades locales para intervenir adecuadamente.

(...) puedo contar a partir del nacimiento como grupo tutelares y de allí que estamos bregando tanto en la política pública de infancia, derechos humanos, que hayan unos cambios, que sensibilice ante la condición de vulnerabilidad que hay en la localidad y tratar en lo posible mejorar la calidad de vida de todo el mundo, no solo de los niños, los jóvenes, adolescentes, principalmente ahorita estamos fijados en la meta prioritaria que son las familias en condición de desplazamiento que por el conflicto armado esta llegando a la localidad. (B1- OS).

Es evidente que los Consejos constituyen un espacio vital para promover propuestas dirigidas al desarrollo de la niñez en el contexto local y abren las puertas a múltiples expresiones organizativas de la comunidad para posicionar y resguardar los derechos de la infancia y la familia.

En estos espacios se afirman múltiples beneficios, además del propósito mismo de la política, como afirma Olson (2000): “En la participación utilizando recursos desarrollados para otros propósitos, las personas pueden ganar beneficios no materiales (respeto, amistad), tanto si logran como si no sus metas políticas”.

Sin embargo, existen falencias que impiden adelantar el trabajo tal y como se quisiera y esto es en parte por la falta de permanencia de los actores comunitarios e incluso de los gubernamentales.

Hay mucha rotación de la comunidad, no hay permanencia de las organizaciones tal vez por los problemas o intereses, o porque, de pronto no hemos sabido llegar a ellos, o porque, generalmente en esos espacios de coordinación y de comités de infancia todas las veces en las reuniones

nos sale una persona diferente. ..Uno no puede estar todas las veces contando que es lo que ha hecho ese comité...

A mi me parece que eso es un trabajo bastante difícil porque realmente, porque generalmente hay mucha articulación frente a las instituciones pero la participación comunitaria no es tan fuerte. (B2 - IG).

7.5 CONTENIDOS ESENCIALES DE LOS PLANES DE ACCIÓN DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN A FAVOR DE LA INFANCIA

Una mirada integradora a varios de los Consejos permite afirmar que es a partir de los diagnósticos que estos han elaborado, que se pueden identificar y revisar problemáticas similares, y en consecuencia, se generen propuestas dirigidas a la atención de problemáticas como la escasa cobertura en primera infancia, la deserción escolar, el consumo de psicoactivos, la explotación sexual y laboral, la casi ausente participación de los niños y niñas. De esta forma, se abordan puntualmente distintos aspectos relacionados con temas como el desplazamiento forzado, conflicto armado, trabajo infantil, explotación sexual, problemas de niños en el sector rural, inseguridad en las calles, seguridad alimentaría, familia.

Para los representantes de las entidades gubernamentales, las instituciones que deben actuar de manera más asertiva son las diferentes Secretarías que hacen parte de la Administración Distrital y que tienen referentes o representantes en la localidad. En especial las de Salud, Educación, Integración Social, Alcaldía, Secretaría de Gobierno.

Un logro adicional, es contar con planes de acción conjuntos aunque definidos de manera diferentes, esto desde las narrativas tanto de lo institucional como de las organizaciones sociales.

(...) para la revisión del plan de prevención de violencia se han hecho trabajos a través del comité de atención integral a víctimas, ya sobre temáticas focalizadas como es el abuso sexual, de violencia intra familiar. A través del hospital se ha hecho también con lo de participación social buena parte de la recolección de datos que se han utilizado como insumos en otros planes de prevención que en este momento están en proceso de instalación, pero pues que ya están diseñados digamos que es un poquito la visión de ese plan de prevención general.

Hemos obtenido en los espacios y partir de eso ir a las instituciones es posible que empecemos a crear acciones frente a una problemática por ejemplo vemos que la localidad de Usme con unas de sus problemáticas de la infancia es la desnutrición, entonces si ya reconocemos que la desnutrición es una problemática alta el hospital realiza cierto tipo de acción en la subdirección social de integración también realiza acciones, entonces hay que mirar como entramos. (B3 - IG).

Este plan de acción contiene propuestas establecidas desde las organizaciones sociales y desde las instituciones gubernamentales, así:

Desde las organizaciones sociales

1. Atención a la familia; Promover la participación de los niños y niñas; promover el conocimiento y puesta en marcha de la Ley 1098; solidaridad entre vecinos.
2. Promover programas para que los jóvenes sigan sus estudios después de su secundaria y tenga opción de trabajo a partir de proyectos productivos.
3. Atacar los problemas directamente en los territorios, ya que se piensa a la localidad como un todo y sabemos que cada UPZ es particular.
4. Desarrollar procesos investigativos que orienten acciones futuras a favor de los niños y adolescentes jóvenes.
5. Promover apoyo legal a las familias más allá de las comisarías.
6. Promover la participación adecuada de los jóvenes.
7. Contrastar y realizar nuevos diagnósticos situacionales y prospectivos.

Desde las instituciones gubernamentales

1. Atender a la ruralidad, como lo merecen sus niños y niñas. Realizar encuentros rurales.
2. Propiciar espacios de análisis y reflexión acerca de cómo fortalecer la Política de Infancia y la Articulación para ello.
3. Realizar mayor acompañamiento a los colegios en cuanto a las rutas de atención de la violencia intrafamiliar, del abuso sexual y del consumo de sustancias psicoactivas.
4. Fortalecer programas de prevención, "...sería muy importante mirar cómo seguimos haciendo planes de prevención con los estudiantes, yo creo que daría muy buen resultado".
5. Hacer diagnósticos adecuados.
6. Promover el gusto por la participación comunitaria dando incentivos. .

(...) participación porque la comunidad entiende que las instituciones viene a hacer algunos ejercicios de planeación de acciones, sin embargo no se ven como resultados como a corto o a mediano plazo... entonces por eso el papel de las instituciones también debe ir centrado fortaleciendo la participación ciudadana. (B7 - IG).

Frente al fortalecimiento de las dinámicas de Articulación y Coordinación

Desde las organizaciones sociales

1. Fortalecer lazos. "Fortalecer la articulación entre organizaciones sociales e instituciones gubernamentales "cuyo objetivo solo puede ser el mejoramiento de la calidad de vida de la localidad (...) Debemos trabajar articuladamente pues si lo hacemos como islas no se verán los resultados" (B7-IG).

2. Realizar medición de impacto de la ejecución de la Política de Infancia en Usme, a corto mediano y largo plazo.

3. Atender las UPZs periféricas con sus particularidades:

Mayor acercamiento a las instituciones que quedan de pronto lejos de acá de lo que es Usme porque las violetas es uno de los últimos colegios que quedan hacia la antigua vía al llano entonces pues nos es muy difícil que los chico vengan aquí entonces es mas fácil que las entidades vayan allá entonces es de pronto mas eso, mas acercamiento a la población, de pronto los programas deben hacerse conocer con mayor publicidad en las entidades centrales en cada barrio lo que es el jardín infantil y el salón comunal son entidades que si van llamando gente y esa gente va conociendo y va informando a la demás gente sobre que se hace. (B5 - IG).

Desde instituciones gubernamentales

1. Una de las propuestas más relevantes, plantea que los servidores públicos destinen y dediquen más tiempo para las Dinámicas de Articulación, puesto que desde las instituciones se planean y se adjudican múltiples acciones, pero no se le da la importancia que merecen las redes y los respectivos procesos, como lo percibe uno de los actores entrevistados:

Desde la planeación de actividades donde a las personas que trabajamos directamente con la infancia se nos permita participar en disponibilidad de tiempo dentro de las diferentes actividades porque vemos por ejemplo hay instituciones que quieren participar profesionales que tienen el tiempo para esto entonces como uno se queda viendo como muy lejanas y a la vez cercanas yo quiero pero no puedo porque tengo grandes cantidades de trabajo. (B9 - OS).

2. Vincular a las parroquias y juntas de acción comunal en los ejercicios de participación.

3. Generar convenios locales, distritales, nacionales e internacionales para emprender procesos a favor de los niños y niñas.
4. Formar sujetos políticos.
5. Actuar territorialmente.

De todos los organismos de participación en donde se ha tenido la convocatoria de niños como el día de hoy pienso que deberíamos contrastar digamos como estas dos herramientas a los diagnósticos y lo que [...] atacar territorios muy específicos porque no podemos continuar como generando respuesta pero no estamos apuntando a los mismos territorios que ya están siendo priorizados entonces deberíamos tener en cuenta también algunos territorios o upz priorizadas desde el consejo de política social y mirar como la oferta institucional se enfatiza en esos territorios que ya hemos identificado. (B8 - IG).

Frente a la participación y movilización a favor de la infancia

Varios de los aspectos tenidos en cuenta para los planes de acción en las instancias de participación mixtas e incluso en las organizaciones sociales, tienen sorprendente relación con aspectos encontrados en la cartilla *“Participación para Poder: practicas y roles de las organizaciones sociales en la construcción de políticas públicas para la infancia”* elaborada por Unicef, Centro Tierra y Foro de radios comunitarias de Argentina así (cartilla 3 de 5):

- Evaluar los modelos de participación

La participación es un valor y una herramienta de cambio. Cabe preguntarse quiénes son los que participan y en qué instancias, cómo coinciden, se superponen o se impugnan dichas instancias y, en síntesis, cuáles son las consecuencias e implicaciones reales de la participación. ¿Cómo podemos

aportar a la construcción de una participación real, donde sea posible tomar decisiones en conjunto que modifiquen la realidad?

- Revalorizar el conflicto y el liderazgo democrático

La idea de que todos entran, de que el precio de la democracia en la organización es la ausencia de diferencias, de crítica y debate puede provocar, a la larga, una organización más bien parecida a un grupo de amigos que se juntan a tomar café . Democracia no significa “todos en todo”, “todo horizontal”, sino tensiones, debate, consenso horizontal y también significa espacio para el liderazgo, la conducción, la representación. Asumir las contradicciones que implica el trabajo, ponerlas sobre la mesa y discutir las, saber ceder, es un signo de madurez que permite no quedarnos estancados siempre en el mismo lugar sin poder actuar.

- Construir con estrategia

Supone darse criterios más allá de la emergencia y lo inmediato. También, pensar a partir de nosotros mismos, pero también con otros, incluso “contra otros”, y también negociar. Supone también proponer formas y aliados para sumarnos a los procesos que se abren, tener capacidad de leer las oportunidades y los matices, conservar los objetivos y los ideales pero asumir las oportunidades concretas y las ambigüedades de la historia. Y también supone acumular con la acción, y no perderse en el activismo permanente.

- Recrear los espacios de articulación

La convocatoria y la experiencia de la participación en redes puede verse

como la contracara de la fragmentación. Durante mucho tiempo, las organizaciones fueron convocadas por distintas instituciones (el Estado, otras ONGs, organismos multilaterales, entre otras.) a participar en espacios de reflexión, debate y propuestas sobre sus prácticas, y también a espacios e iniciativas de gestión conjunta.

Sin embargo, no siempre la participación en redes implica una articulación real, si se transforman en espacios de intercambio sin consecuencias para la acción. Incluso a veces proliferan redes pero no se suman esfuerzos: redes que dispersan en vez de unir. Recuperar entonces la posibilidad de construir redes pero con dinamismos reales que puedan encauzar decisiones políticas de cambio y desarrollo, creando actores colectivos más fuertes. La necesidad de armar redes, de articularse, debe ir acompañada de un diagnóstico común de los problemas y de un conjunto de objetivos comunes de incidencia que permitan que la suma de las partes sea cualitativamente superior al trabajo de cada cual.

- Ejercer el derecho de proponer y demandar

Evitar que la capacidad de proponer queda postergada y sumergida, a veces por la práctica de protestar y resistir. El derecho y también la responsabilidad ciudadana de hacer propuestas, exigiendo y demandando políticas públicas, ha sido desvalorizado durante largo tiempo. Debido a la desconfianza hacia la política institucional -legisladores, responsables de programas estatales, actores judiciales- se generó una brecha tan grande entre la ciudadanía y la política que se han quedado sin la capacidad ni la visión indispensable para la transformación: la exigencia de políticas públicas. Es un momento en Bogotá en donde es posible, necesario y oportuno hacer propuestas, aportar ideas, sumar a

y con otros. Convencerse de la capacidad, de ser protagonistas y responsables en la construcción de ciudadanía y en la profundización de la democracia

Niños y adultos, pueden intervenir en los espacios existentes y crear -o exigir que se creen- los caminos necesarios para garantizar los derechos vulnerados y nuevos derechos. No promover la capacidad y derecho a participar críticamente, es dejar un espacio vacío, que siempre ocupan otros.

7.6 CONDICIONES Y CRITERIOS PARA LA DINÁMICA DE ARTICULACIÓN EN LA LOCALIDAD

Se logró inferir, luego de los elementos históricos enunciados, desde la mirada de las instituciones gubernamentales y organizaciones sociales, las instancias de participación, los planes de acción sugeridos y las estrategias para fortalecer la Articulación, los criterios y condiciones para llevarla a cabo entre las organizaciones sociales e instituciones gubernamentales, en la localidad de Usme que coinciden en buena medida con el planteamiento realizado sobre el tema por Licha y Molina (2006, p. 75).

El planteamiento brinda criterios indispensables, algunos en proceso o manifiestos y otros como reto, para optimizar las dinámicas, entre otros:

- Voluntad y cohesión política

Este criterio se refiere a la importancia que tiene la determinación y unión de las autoridades de máximo nivel de la localidad para desplegar el ejercicio de la Coordinación. Su concreción representa una intencionalidad como directriz que abarca por igual tanto a la administración central de un gobierno, como de un sector de la administración y/o de los líderes mismos.

- Estructuras y mecanismos de Coordinación con objetivos y funciones claramente definidos.

Para ejercer la función de Coordinación es importante la creación de mecanismos y estructuras dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica.

- Participación de los actores clave

La participación de los actores clave es básico para la Coordinación como proceso que permite articular y sistematizar los aportes de los distintos entes y actores de la administración local y de los dirigentes de las Organizaciones de la Sociedad Civil involucrados en las políticas, programas y proyectos, haciendo más estratégico y concertado el proceso de formación de la Política de Infancia en todas sus fases.

- Institucionalidad legítima

Se refiere a un marco formal en el que se inscribe el funcionamiento de las acciones de Coordinación, conformadas desde la normatividad y que ampara varias de las instancias que velan por los derechos de la infancia.

- Capacidad de Gestión

En este criterio se destacan las capacidades políticas y técnicas que se requieren para ejercer la Coordinación. Son capacidades de gestión que aseguran legitimidad, aprendizaje, efectividad, cohesión, negociación, participación, resolución de problemas, creación y difusión de conocimiento, articulación e implementación de los aspectos de la Política de Infancia.

➤ Espacios de diálogo y deliberación

Son espacios que se centran en el diálogo social como parte de la institucionalidad a crear para enmarcar y legitimar las acciones de Articulación y Coordinación.

- Sinergias

Puesto que la Coordinación busca establecer mecanismos de colaboración entre instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para desplegar acciones de desarrollo a favor de la infancia, es preciso contar con visiones de largo plazo y esquemas compartidos y complementarios de un conjunto de recursos humanos, técnicos, infraestructurales y financieros.

En la articulación se dan diferentes tipos de relaciones, algunas de carácter sinérgico; un tipo de relación, cuando los dos organismos se benefician mutuamente al asociarse; otro, que es el efecto antagónico o adverso, cuando uno de los componentes inhibe los efectos del otro o cuando los dos pierden efecto al estar en contacto, es decir, se anulan o neutralizan entre sí; y un tercero, que se denomina de compatibilidad, en donde no existe potenciación de los resultados sino que en cada una de las asociaciones solo se suman sus propios efectos individuales.

Esto conduce a que algunas alianzas o redes sientan que su autonomía, al concertar nuevos propósitos y objetivos a favor de una causa común se pierda, lo que imposibilita en algunas ocasiones niveles de rigidez y reacción rápida ante cierto tipo de accionar.

Las diversas relaciones implican un costo para la Articulación, esto es un gasto de recursos adicionales (para generar, mantener y desarrollar la relación), que será beneficioso para el estado local si deja resultados superiores a los recursos invertidos.

Las redes de políticas públicas constan de una gran variedad de actores que tienen sus propias metas y estrategias. Una política es el resultado de la interacción entre una gran variedad de actores. No hay un actor individual que tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás actores. No hay ningún actor central y no existen metas dadas a priori por un actor central, que puedan ser utilizadas como método de medición de la política efectiva. (Scharpf, 1978, p. 67/Gage & Mandell, 1990, p. 23).

Cultura de cooperación e incentivos

Tiene que ver con la importancia de contar en el sector público con el desarrollo de valores y comportamientos proclives a la acción conjunta de las organizaciones y estructuras involucradas en los procesos de Coordinación.

Por esta razón, la planificación de la gestión, en el marco de la política social, debe concebirse como una forma de organización racional de procesos a mediano y largo plazo, cuya coherencia está dada por las metas que se quieren alcanzar, de manera eficiente, eficaz y sostenible, considerando que “Las políticas sociales eran y son heterogéneas. Persiguen varios objetivos subjetivos, tienden e instituyen diversos sistemas de política social y se agencian mediante una pluralidad institucional y programática”. (Novoa, 1996, p. 23).

7.7 ETAPAS DE LA ARTICULACIÓN

En las dinámicas de Articulación y Coordinación, y evitando la fragmentación entre instituciones gubernamentales y organizaciones constituidas por la comunidad, es esencial tener en cuenta unos procesos básicos, definidos como etapas que dan viabilidad y/o facilitan las Dinámicas de Articulación. Estos se enuncian de diversas maneras y se sintetizan en cinco aspectos esenciales: sensibilización, información, formación, comunicación, evaluación y seguimiento, en este último se encuentra la rendición de cuentas.

- Sensibilización

Es definitiva porque debe generar en la ciudadanía actitudes conscientes de corresponsabilidad porque cuando una sociedad actúa de manera incluyente está propiciando oportunidades y medios con los cuales se pueden cambiar los paradigmas sociales. Por lo tanto se plantea la importancia de que quienes hacen parte de las instancias de participación mixtas y desde sus organizaciones sociales e instituciones gubernamentales sientan plenamente las diversas situaciones de injusticia social, problemáticas y deterioros sociales, y sea el comienzo de un cambio de actitud: "...No dejarnos contagiar de la frialdad ante las injusticias diarias y la falta de equidad".

La etapa de sensibilización tiene un reto y es motivar un cambio en el grueso de la sociedad para promover la salida concertada, consensuada a los problemas sociales, más cuando están involucrados niños y niñas de nuestra ciudad. Los sujetos sociales han de ser conscientes de la importancia de la sensibilización, a fin de incorporarla a sus líneas habituales de actuación, entendiendo la sensibilización, no como una serie de hechos aislados, sino como parte de un proceso de intervención social interrelacionado con el trabajo directo que a diario se realiza con las comunidades. El planteamiento de las iniciativas de

sensibilización no puede ser independiente del enfoque global con el que se aborda la integración social.

- Información y formación

La información es un elemento esencial para quienes hacen parte de las Dinámicas de Articulación, ya que sirve como fundamento para la toma de decisiones. Asimismo, contribuye en la formación de los representantes participantes, pues es de vital importancia en la medida en que desarrolla competencias y habilidades.

La creación de un completo y eficaz sistema de información constituye una herramienta de consulta permanente y útil, que sirve, entre otras posibilidades, para la toma de decisiones, la formulación de proyectos, el seguimiento y control de la gestión social territorial; para fortalecer y desarrollar capacidades y habilidades ciudadanas en la toma de decisiones de las comunidades y territorios y su permanente retroalimentación; para consolidar la autonomía y la gestión social; para la construcción participativa de políticas públicas sostenibles y como fuente de reconocimiento local.

Mediante una buena cobertura de la información se dan procesos explicativos de los distintos programas servicios de la localidad, especialmente de las entidades que prestan servicios sociales. Con ello, se mantienen informadas las organizaciones sociales de cada una de las instancias de participación, y se tienen al día las bases de datos de las organizaciones sociales y de los representantes que no necesariamente participan allí, pero que tienen una incidencia fuerte en el territorio.

Muchas de las barreras que condicionan la igualdad de trato y la plena participación de la sociedad civil en todos los ámbitos sociales, y que por lo tanto, suponen un freno para la integración, derivan de la inexistencia de canales de información y comunicación pertinentes.

- Comunicación y Difusión

La comunicación y difusión se conciben como medios para alcanzar una mejor promoción de los recursos y en ese sentido son las herramientas con las que cuenta la comunidad para dar a conocer las acciones propias de los procesos sociales emprendidos. También son los recursos que enriquecen y extienden las relaciones con diversos sectores, mejorando la participación en el ámbito de la gestión.

En Usme aunque se da importancia a ciertos procesos adecuados y asertivos de comunicación, fundamentales para promover la participación misma, varios representantes comunitarios señalan no ser llamados o notificados a las reuniones y las respectivas tareas, en esa mediada inquieta la deficiencia de la comunicación, la que no se tiene como punto de partida para favorecer la igualdad de oportunidades y el avance de los procesos sociales.

Al respecto, consideramos que privilegiando la comunicación se fortalecerá e incrementará la legitimidad de las instituciones u organismos que prestan sus servicios a nivel gubernamental, así como de la sociedad civil.

Algunos de los líderes de las organizaciones sociales resaltan aspectos substanciales de este proceso, entre ellos, la comunicación entre organizaciones, que se lleva a cabo mediante diversas acciones como: envío de

mensajes, llamadas en barrios en que había manera, pues en algunos momentos de la historia no contaban con líneas telefónicas lo que obligaba a utilizar otros medios, también a través de boletines escritos a mano, reuniones y asambleas.

- Planeación

“La Planeación es un proceso sistemático, continuo, permanente, flexible, mediante el cual se ordenan las etapas de una estrategia para alcanzar un determinado objetivo”. (DNP, 1996). Visto de esta manera, en la planeación intervienen el gobierno y la sociedad para proyectar el desarrollo, ya sea de una institución o de un conglomerado humano, encauzada hacia la búsqueda de objetivos y metas.

En el caso de lo público está mediada por ejercicios de participación, donde los ciudadanos y las organizaciones sociales, mediante procesos o instancias de participación, se juntan para mirar el futuro, pensar anticipadamente, no solo realizar acciones por cumplir aspectos enunciados en los denominados planes que no han sido concertados con la comunidad. Se entiende en la localidad que la planeación debe pasar de planeación fragmentada a planeación integrada e integradora con participación efectiva de la comunidad.

La razón de ser de la Coordinación, es definir los objetivos estratégicos y prioritarios que comparten los distintos entes, niveles de gobierno y actores sociales.

- Evaluación y monitoreo

Los programas sociales se entienden como alternativas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; aspiran a producir cambios en la realidad económica, social y cultural de determinados sectores sociales.

Para producir estos cambios se interviene por ejemplo en los conocimientos, percepciones, relaciones sociales, en las organizaciones, en los sistemas de producción, en los sistemas educativos y de salud pública propios de los sujetos implicados en las acciones a desarrollar. (Revista MAD, 2008).

En esa medida se hace manifiesta la necesidad de evaluar los procesos, objetivos, orientaciones sociales y la Política de Infancia, de las organizaciones involucradas para emitir juicios acerca del éxito o fracaso de sus intervenciones sociales. Con la evaluación se pretende realizar un análisis, lo más sistemático y objetivo posible, acerca de las distintas etapas y resultados alcanzados por los proyectos para determinar, entre otros aspectos, la pertinencia y logro de objetivos, la eficiencia, el impacto y sustentabilidad de las acciones.

La evaluación no sólo se limita a registrar o medir resultados para la toma de decisiones, también contribuye poniendo en el tintero responsabilidades y expectativas. Asimismo se convierte en un antecedente fundamental en decisiones como: continuidad, difusión, replicabilidad, pertinencia o relevancia de un proyecto, al proporcionar una mejor comprensión de los resultados y cambios logrados desde perspectivas más globales e integradoras.

En este sentido las Políticas Públicas de Infancia

Son programas de acción gubernamental llevados a cabo por autoridades investidas de legitimidad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación. (C3).

En el territorio de Usme algunas personas consideran que las acciones que se realizan al parecer van muy bien, se tienen resultados adecuados, pero falta la retroalimentación para poder contrastar, comparar e interpretar los resultados observados en función de la coherencia, pertinencia, relevancia, eficiencia; a fin de optimizar el uso de los recursos materiales y humanos de los que se dispone en la localidad para el desarrollo de los proyectos.

En los procesos evaluativos actuales se utilizan de manera conjunta criterios cualitativos y cuantitativos de análisis de información, pero no se ha creado aún el sistema con indicadores y variables medibles. Por ahora solo existe información general y atomizada de la intervención con la población infantil y juvenil.

- Rendición de cuentas

En ambos sectores se manifiesta la necesidad de que los representantes de las organizaciones sociales den cuenta, a quienes representan, de los procesos avanzados. Esto, en aras de que lo adelantado sea un ejercicio democrático es decir que se cuente con otros participantes en la ejecución de dichos procesos.

De esta forma, las etapas enunciadas, así como las condiciones y criterios adoptados, van contestando a la inquietud que desde siempre han tenido las organizaciones sociales, en particular, en lo concerniente a su participación real en la toma de decisiones sobre Política Pública de Infancia.

Se espera así que el sistema político sea claro en la manera como la incidencia ciudadana es canalizada y estimulada. Para ello, las instituciones gubernamentales plantean que los agentes comunitarios, posean un

acompañamiento técnico, metodológico y conceptual que enriquezca su experiencia como dinamizadores de los procesos. Esto significa que las instituciones gubernamentales deben incorporar y fortalecer metodologías, estrategias y definiciones de parámetros que brinden las condiciones que conlleven a una verdadera Articulación, y por tanto al logro de los objetivos propuestos.

Para seguir avanzando en ese sentido, la institucionalidad de Usme, tanto la oficial como la sociedad civil, deben compartir una visión estratégica y hacer efectiva una estrecha colaboración operativa entre sus diferentes entes y sectores; por ello, para abordar apropiadamente los temas de la Infancia, es clave construir agendas compartidas, elaborar planes de trabajo, y en general, cumplir con los demás requerimientos desde las instancias de deliberación y participación mencionadas.

Todo ello, con el compromiso activo en un trabajo directo con la sociedad civil, desde miradas que trasciendan lo técnico, adentrándose en el contexto de los temas fundamentales que estén directamente relacionados con la Política Pública de Infancia, como:

- La prevención de violencias
- La promoción de estilos saludables para la vida
- Promoción de localidad segura para niños y niñas

Lo planteado debe partir de diagnósticos actualizados, situacionales y prospectivos, elaborados mancomunadamente por las organizaciones sociales y las instituciones gubernamentales, de tal forma que puedan orientar realmente el accionar y la toma de decisiones frente a la intervención con la infancia. Así mismo, las autoridades locales deben velar por la transparente consecución y

destinación de los recursos con que cuenta la localidad. Seguros de que como se plantea

(...) En su libro *The Twelve Who Survive* (Los doce que sobreviven), Robert Myers ha planteado plausiblemente que nosotros no podemos estar preocupados únicamente por la prevención de la mortalidad de los niños, sino también debemos concentrarnos en “fortalecer programas de desarrollo de la infancia” para una vida más plena de los niños.⁶ Mejorar la calidad de vida de los niños, influenciada por la educación, la seguridad, prevención de traumas, etc., puede ser una parte crucial del desarrollo. (Senn Amartya, 2008, p.:2).

7.8. LA GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL COMO ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

La Gestión Social Integral es una estrategia que está estrechamente relacionada con la solución de las necesidades urgentes de la población, y en consecuencia actúa como estrategia contra la pobreza y la desigualdad en los territorios, propende por mejorar la calidad de vida de los habitantes. Para alcanzar sus objetivos promueve fuertemente la participación y el reconocimiento de potencialidades y particularidades de estos espacios, no solamente las que tienen que ver con las necesidades y problemas, sino la realidad frente a la situación de la infancia.

Una adecuada implementación de la Política Pública de Infancia exige romper con las tendencias fragmentadas con que se piensan y desarrollan los programas, es decir, debe ir en contra del accionar unilateral basado en la sectorialidad y el aislamiento de las instituciones encargadas de procurar el bienestar de este sector. Para atacar el problema, la Gestión Social Integral (GSI) busca la articulación entre las organizaciones de la sociedad civil, los

empresarios y los servidores públicos, con el propósito de aumentar la oferta de servicios en el marco de la atención de la deuda social que tiene la población de Usme.

Lo anterior se ha desarrollado como una estrategia clave para motivar argumentadamente el aumento paulatino del gasto social en lo local, con una fuerte tendencia hacia la niñez y la familia, y en donde la Gestión Social Integral se constituye como un tejido de posibilidades para Usme.

Aquí la coordinación es la sumatoria de esfuerzos frente a jornadas específicas que permite generar unos resultados, adecuados hacia la infancia, siendo la Gestión Social Integral, la estrategia para actuar juntos y complementar servicios e intervenciones en distintos territorios locales. (A 21 IG).

Del mismo modo, esta estrategia es importante para la comunicación entre instituciones, el trabajo de análisis y el recorrido por el territorio (localidad), para poder identificar las necesidades de la población infantil, y con esta base, definir objetivos claros y construir proyectos en los que participe toda la comunidad y no se excluya a nadie. Así lo enuncia Licha (2005, p. 69), refiriéndose al mecanismo de Articulación “sistemas de planificación y estrategias” que desarrolla habilidades para que las instituciones definan las prioridades y objetivos, priorizando los programas, contribuyendo de esta forma a la identificación clara de las necesidades, para coordinar así intervenciones a largo plazo.

La población es el centro de las preocupaciones del desarrollo y constituye el sujeto y el objeto de las acciones del desarrollo. Por lo tanto la población constituye elemento central en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas tendientes a lograr tal

desarrollo. Se desprende de este principio la necesidad de incorporar lo poblacional en la planeación del desarrollo, pero además, la necesidad de considerar a la población no sólo como demandante de recursos sino también en su carácter de recurso productivo y como actor del desarrollo en sí misma.

Teniendo en consideración los anteriores principios, podemos definir un enfoque poblacional de la planeación del desarrollo. Tal enfoque promueve que en las políticas, planes, programas y acciones de desarrollo y ordenamiento del territorio se reconozcan, caractericen y valoren los distintos grupos poblacionales involucrados, sus necesidades, intereses e interpretaciones particulares, su diversidad natural, cultural, étnica y social, así como la heterogeneidad de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales de las regiones donde tales grupos se asientan. (MAVDT, 2004).

7.9 RESULTADOS DE LAS DINÁMICAS DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN EN USME EN EL MARCO DE LA GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL

Estos resultados del trabajo interinstitucional y transectorial develan implícitamente un mecanismo de articulación que Licha (2005) denomina “concertación”, el cual implica la búsqueda de acuerdos en la formación de políticas entre los diferentes actores. En el caso de la Política Pública de Infancia la concertación dentro de la Dinámica de Articulación empieza con la decisión de participar en el proceso de construcción de la política misma en el 2004 y de la Ley de Infancia en 2006, partiendo de acuerdos iniciales configurados en:

a. Revisión conceptual

Se decidió en cada uno de los consejos, pero en especial en el Comité de Infancia y Familia y la Red de Buen Trato, iniciar la revisión conceptual partiendo de los diagnósticos previos de situaciones adversas a modificar y de lineamientos de la Política de Infancia propuestos por el Distrito. De tal modo que

quede claro en el plan de acción las cifras de la problemática de la infancia en Usme, teniendo presente continuar con la mirada desde el enfoque de derechos (principios) y contemplando la estrategia promocional de la calidad de vida, impulsada con mayor fuerza desde el sector salud.

Tal y como se plantea desde la Teoría del Desarrollo, en donde Amartya Sen sostiene que la calidad de vida de una persona debe valorarse en términos de sus capacidades, se pretende que todas las personas sean iguales, por lo menos en sus capacidades básicas. Su enfoque se basa en una visión de la vida que dé cuenta de la combinación de varios “quehaceres y seres”, en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr los funcionamientos valiosos.

En este sentido, el desarrollo implica la creación de oportunidades y condiciones sociales que contribuyan a la expansión de las capacidades humanas.

b. Construyendo deseos iniciales

Como posibilidad de reconocimiento de saberes sociales se motivó la construcción colectiva de deseos que poco a poco se han ido convirtiendo en acuerdos de sentido en la localidad. Se llegó a conclusiones que permitieron, por ejemplo, la elaboración de un documento de Política Pública de alta convocatoria, en donde confluyesen muchos actores. Paulatinamente se logró, por una parte, superar la fragmentación de las acciones, y por otra, se consiguió intersectorialidad y sostenibilidad de los planteamientos y propuestas consignados en el documento a construirse.

Sin duda, el enfoque de derechos facilitó que se pudiese ir integrando acciones de Gobierno y sociedad lo que permitió construir transectorialidad en Usme.

De igual manera, que se reconocieran las diversas narrativas de los actores clave locales para, desde allí, establecer núcleos problémicos que permitieran realmente comprender las causas estructurales de la problemática local de la infancia.

c. Exploración de la causalidad

Las entidades gubernamentales y las organizaciones sociales tratan de identificar las principales causas estructurales y coyunturales de las situaciones adversas que enfrentan los niños, niñas y adolescentes, asimismo, identifican las consecuencias de estas problemáticas y las posibles soluciones a las mismas.

De otro lado, encuentran que en la exploración de causas deben ser tenidas en cuenta algunas transversalidades visibles en lo local, entre otras: la situación de discapacidad, el tema de las mujeres como cuidadoras y líderes en temas de infancia, los diversos grupos sociales como las negritudes, los indígenas, toda vez que allí existe el cabildo indígena Ambika Pijao.

Las situaciones exploradas permiten concluir que la magnitud de los problemas de la infancia, son de tal extensión que el gobierno mismo se queda sin capacidad de respuesta y que, aunque en conjunto, las instituciones gubernamentales y las organizaciones sociales realizan algunas acciones, éstas siguen siendo en realidad paños de agua tibia y paliativos, por demás compensatorios, que no logran combatir las causas de esta álgida problemática.

Asimismo, se evidenció la incapacidad de las familias que, sumidas en el abandono, la pobreza y el conflicto, tampoco cuentan con las condiciones adecuadas para participar y exigir del Estado su compromiso ético como Estado social, democrático y participativo. Las familias no cuentan aún con la

preparación política para hacer posible la exigibilidad de los derechos de la infancia, como uno de los grupos etéreos que la conforman.

d. Revisión de los intolerables frente a la infancia identificados en Usme.

Una vez identificados los intolerables planteados en Bogotá, se estudian para determinar los de mayor relevancia en la localidad, resaltándose que todos, casi que en igual proporción, se desarrollan allí. Así, existen niños y niñas que:

- Sufren o mueren por causas evitables
- Padecen de hambre y malnutrición
- Los maltratan o los abusan sexualmente
- Trabajan en vez de estudiar
- Están tan solos en sus hogares
- Son marginados por encontrarse en situación de discapacidad

A la niñez no se vuelve y por lo tanto lo que no se haga por los niños, las niñas y los adolescentes, lo que no se les dé, o lo que se les quite, lo perderán para siempre; su recuperación total será imposible y los costos incalculables. (Jaramillo, UNICEF).

e. Establecimiento de propuestas de lineamientos para ser tenidos en cuenta en la formulación de la política

Desde los consejos se promueven otros aspectos: la solidaridad como principio fundante de la construcción y el fortalecimiento de las redes sociales indispensables para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes; la movilización social a su favor como acción inaplazable, permanente, generadora de transformaciones; la promoción de hábitos, costumbres y

creencias, hacia la construcción de una cultura a favor de los niños, las niñas y los adolescentes.

De igual manera, la promoción de una gestión pública diferente, que trascienda la visión sectorial fragmentada y acuda a una institucionalidad capaz de reorganizarse en función del reconocimiento de la integralidad de la infancia y de sus derechos; identificando los territorios sociales como los escenarios donde acontece la vida cotidiana y, por lo tanto, como los lugares privilegiados de su acción.

Visto lo significativo de este momento de la vida, se plantea como necesario concentrar todos los esfuerzos en garantizar las condiciones que permitan vivirla con dignidad y plenitud. A su vez, la garantía y el reestablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, se erige como el criterio ordenador de actuaciones y decisiones, interpretación de normas, resolución de tensiones entre derechos, políticas públicas e inversión, aspectos que también se evidencian para la Ley 1098. Tal cual se plantea desde el Consejo Tutelar:

Como grupo de consejo tutelar estamos bregando tanto en la política pública como en la infancia, desde los derechos humanos, para que hayan unos cambios, que sensibilicen ante la condición de vulnerabilidad que hay en la localidad y tratar en lo posible, mejorar la calidad de vida.
(C1-3)

Luego de este gran logro, gracias a procesos complejos, difíciles pero prósperos en cuanto a los resultados desde Usme para la construcción de políticas que fueron tenidas en cuenta en un alto porcentaje, se generan otros.

Uno de los resultados más importantes fue el de “Los encuentros de colores”, en donde se recopiló información que sirvió como insumo para la construcción del

código de infancia; se realiza el trabajo en cada una de las UPZ para hacer la revisión que fue la que permitió que se emitiera la mencionada 1098.

Y permitió participar en la formulación de iniciativas de los niños y niñas para el Plan de Desarrollo de esa época. Encuentros por edades de un alto número de niños representantes de las diversas UPZ. en fechas distintas y encuentros de todo un día. (C2).

Este ejercicio de Articulación y Coordinación, permitió incrementar la labor social por medio de un compromiso interinstitucional, dejando a un lado el trabajo fragmentado, lo cual fue positivo en favor de la infancia en la localidad y como referente a nivel Distrital.

Este resultado deja ver un trabajo en red, donde cada institución se adapta e incorpora aprendizajes de las otras instituciones para el mejoramiento de las acciones. En este caso el trabajo con la infancia en temas de prevención del abuso sexual y violencia intrafamiliar.

Otros resultados son el trabajo en las UPZ a través del la Red de Buen Trato y el Comité de Infancia y Familia a través del convenio DABS UNICEF. Para la revisión del plan de prevención de violencia se han hecho trabajos a través del comité de atención integral a victimas ya sobre temáticas focalizadas como es el la prevención del abuso sexual de violencia intra familiar.

Se han logrado unos avances muy buenos que han permitido que la misma comunidad se acerque, nos cuente, haga sus peticiones y vivan los encuentros de niños y niñas; donde desde la voz de ellos se .escucha cuales son sus necesidades. (A18 - IG).

Se han construido también visiones compartidas con los representantes de instituciones gubernamentales y organizaciones sociales frente a la Política Pública de Infancia, con logros adicionales, especialmente en el tema de participación desde los consejos a favor de la infancia, son:

- *Encuentro Ciudadano de niños y niñas 2004* para la generación de propuestas planteadas por ellos mismos, para ser incluidas en el Plan de Desarrollo de la localidad.
- *Participando andamos 2006*, con la promoción de redes de participación de niños.
- *Racamandaca 2006 – 2007*, como espacio radial que contó con la participación de niños de la localidad, llevando su pensamiento y propuestas para los demás niños de Bogotá.
- *Planeta quiéreme bien 2007*, con la participación de los niños en la creación de una página web, organizada desde las entidades, particularmente desde Unicef.
- *Red de querientes 2005 – 2007*, en donde además de los consejos se buscó, desde los colegios y sus orientadores, crear redes que quisieran y se empoderarán del tema de la infancia.

Ver que aquellas personitas pequeñitas tienen las ideas más grandes y centradas que nosotros los adultos entonces es bueno escuchar es bueno saber es bueno entender el porqué. (C1).

Participación

La posición de los planes está a partir de cómo participan los niños y las niñas entonces como con ellos vamos a ser promotores de la política de infancia, promotores de sus derechos, eso es como lo básico en eso y a partir de la articulación con el consejo de política social con la ley de infancia creo yo que eso sería muy importante y mirar cómo seguimos

haciendo planes de prevención con los estudiantes que yo creo que eso da muy buen resultado. (B11 IG).

Estas acciones producto de un proceso colectivo y articulado, le baja el perfil a comentarios como: Aunque la sumatoria de esfuerzos articulados entre instituciones y ciudadanos ha contribuido al empoderamiento ciudadano frente al tema de participación en temáticas particulares de la infancia, se identifica que a pesar de ello, se ignora históricamente la voz de los niños y niñas y por lo tanto, son los adultos los que siempre hablan por ellos para reclamar sus derechos.

De igual manera el papel de la familia en el proceso de participación de los pequeños se refiere a:

la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el estado, al papel activo de los niños y niñas en cuanto a ser partícipes en las decisiones que conciernen a sus propias vida, a la promoción del desarrollo del niño y la niña y la búsqueda de la calidad de vida. (Camargo, 2008).

7.10 CONSTRUCCIONES COLECTIVAS A PARTIR DE LAS DINÁMICAS DE ARTICULACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES EN USME

El desarrollo de las Dinámicas de Articulación y Coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales deja visibilizar el proceso de creación y fortalecimiento paulatino de nuevos movimientos sociales basados en temas más universales e incluyentes en cuanto a la infancia.

Estos movimientos conformados y alimentados por corrientes de opinión, por tanto ideológicos, cuentan en su interior con varios elementos estructurantes dentro del contexto de la acción como son: “La movilización de recursos” de varias índoles para alcanzar objetivos comunes; el logro del reconocimiento del grupo de consejeros como actores políticos; el “enfoque de redes” al interior de

trabajo en cada consejo; la creación de nuevas identidades sociales en torno a la temática particular de la infancia y en defensa de lo público; son productores de conocimiento social y promueven el empoderamiento organizacional y comunitario.

Este último, como el empoderamiento de las organizaciones se va dando poco a poco, denotándose en la incorporación de la exigibilidad de derechos, viendo inicialmente la necesidad de fortalecer las organizaciones sociales para ello. Y paulatinamente se va evidenciando otras formas de comprensión y necesidad participación, proceso de mejoramiento logrado por acciones como procesos de capacitación orientados y desarrollados por las instituciones.

La infancia y la restitución de sus derechos hacen parte de ese empoderamiento, pues han marcado una tendencia importante en la localidad como respuesta a una alta problemática que afecta esta población en los distintos sectores del territorio de Usme.

7.11 INCONVENIENTES EN LAS DINÁMICAS DE ARTICULACIÓN

Algunos frutos de las dinámicas, a pesar de la intencionalidad de articular y coordinar esfuerzos a nivel local en varios de sus trabajos, dan cuenta de la persistencia de instituciones fragmentadas, caracterizadas por la desarticulación de los programas sociales, sumado esto a la falta de planificación. Algunos problemas en la Articulación y Coordinación suelen presentarse por el bajo nivel de capacitación de las autoridades locales, líderes y equipos técnicos locales.

A veces no se conocen los beneficios que traen la Articulación y la Coordinación, o no están suficientemente claros los mecanismos organizacionales para implementarlas.

La comunicación y las relaciones humanas adecuadas generarán un mayor grado de información, racionalización, eficacia y eficiencia al compartir los recursos disponibles por los gobiernos y las instituciones empresarias y de la sociedad civil. También podrían plantearse como beneficio al alcanzar el acrecentamiento de los niveles de legitimidad al conformar vinculaciones con organizaciones prestigiosas o de alto grado de confiabilidad por parte de la ciudadanía.

En la localidad de Usme se pueden ver diversos problemas de Articulación que los actores sociales perciben de la siguiente manera:

El principal problema es la falta de compromiso de algunas instituciones y además lo que te mencionaba anteriormente y es que la comunidad en ocasiones desconoce como los procesos de participación entonces como que a veces se sienten cansados que las instituciones estén como golpeando tantas puertas en la localidad y no halla respuestas frente a la problemática que se vive. (A1 - OS).

Pero uno a veces si nota que ese karma que tiene la institucionalidad es un poquito cierto, como que la gente a veces no es tan entregada no hacen las cosas con tanto cariño, no es como realmente si como que no le pone el alma al trabajo cosa que si pasa con las organizaciones no gubernamentales, entonces es muy chévere poder encontrarse con ellos proponer cosas a sabiendas de que ellos las van aplicar, ósea ellos son los que van haciendo, van muchas veces al terreno al campo tienen los niños en las fundaciones, son los que tienen las aulas de aceleración, son los que tienen los programas de prevención de consumo, de abuso sexual, ellos usualmente son los que realmente, los que están ahí en el terreno con los niños, pelados padres enseñándoles y haciendo el trabajo de prevención.(B10 - IG).

La historia de las dinámicas, construida en los barrios a través de los años en el manejo de redes, consejos e instancias en donde se encuentran representantes de los dos sectores, si bien reduce la incertidumbre del entorno, agrega niveles significativos de complejidad a la Dinámica Social, al hacerla mas pluralista y

participativa. Pues esto exige del manejo adecuado de los conflictos existentes, en razón de los distintos intereses en juego de los actores involucrados, dependiendo también de las distintas lógicas institucionales que interactúan en la conceptualización e implementación de las políticas sociales.

8. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

En la actualidad no se piensa en la intervención social, cultural, el desarrollo de la comunidad, sin la participación decidida de todos los actores públicos, sociales y privados. Los métodos con los que el Estado monopolizaba todas las competencias y responsabilidades e intentaba resolver las necesidades de la población, a manera de intervención casi totalitaria, se han ido transformando.

Ahora, gracias a los instrumentos constitucionales que se refieren al derecho a participar en la vida política, se ha ido incorporando en las comunidades el significado de la importancia de la construcción colectiva de las políticas públicas, en sinergia con diferentes actores. Así,

A partir de la Constitución del 91 se genera el reconocimiento de ser un país multicultural, pluri-religioso, multiétnico y enriquecido por diversas ciudadanías, capaz de pensar su futuro en términos de lo local y consciente de que las decisiones estratégicas no se pueden quedar en pocas manos, que no hay nada más peligroso para la democracia que la concentración del poder. (Quiroga, 1997).

De esta forma, toma fuerza el tema las Políticas Públicas que ponderan lo colectivo; lo que invita a entender que todas las personas están llamadas a determinar el desarrollo local dentro de un proceso político que permite construir tejido y redes sociales, revaloriza el ejercicio de la política, hace que lo público sea realmente público.

En ese sentido los investigadores de la Línea de Investigación en Desarrollo Social y Comunitario, (UPN 15, 2005-2007), infieren que:

- La institucionalidad, y su fracaso al intentar ordenar la vida social a través de las políticas públicas, ha dado lugar a un desencanto generalizado en la sociedad civil. Lo Político se asocia a lo cotidiano siendo lo menos explorado hasta el momento, en donde no se puede hablar de la Política sin pasar por lo Político. El resultado de lo político es lo Público, lo Público es una construcción colectiva, a través de la interacción de individuos o grupos, que pueden o no expresarse en redes sociales.
- Lo Público no está dado, no está hecho, es una construcción en la que todos, como ciudadanos, participamos. Asimismo, es un proceso que genera responsabilidades compartidas permanentemente.
- Los que deciden sobre lo Público lo hacen desde unos intereses y desde unos referentes éticos, políticos o económicos, particulares, pero, ¿en dónde queda la mediación de lo Público y lo Político?
- En últimas, la definición de lo Público es contextual, circula también en la dimensión de lo privado, en las instituciones, en las organizaciones, en la vida cotidiana en general. Aparece entonces una dimensión de lo público al interior de lo privado.

Esto permite entender lo Público como el espacio de soporte para la realización de los fines particulares e individuales de los ciudadanos para alcanzar un objetivo común, el logro del bienestar social, el desarrollo humano colectivo, en donde la razón de ser de cada institución (su misión y

su visión) sea una respuesta estructurada a los retos de la sociedad moderna.

Estas nociones de ideología de lo Público, están mediadas por las nociones e ideas de políticas públicas, construyendo o reconstruyendo significados en la que los seres humanos están en el centro. Por tanto, el tema es un campo de lucha para los individuos y las comunidades y también es un campo de negociación, cuyo objetivo común o propósito fundamental es el mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

Cabe anotar que la Política Pública de Infancia hace un llamado de alerta a las instituciones gubernamentales, para que dicha política sea rectora en sus principios para la construcción de un contexto político, social y económico, garantizando que en las condiciones que se den, de forma material y afectivas, viabilicen los niños y las niñas el ejercicio pleno de sus derechos.

Tareas específicas determinadas dentro de un plan y un proyecto para la primera infancia

La articulación y coordinación en pro de la Política Pública de Infancia deben garantizar la protección de la vida, la generación de espacios propicios para el desarrollo y las garantías para el ejercicio de la ciudadanía de niños y niñas, según los ejes de esta política. De esta forma, se puede responder a la articulación transectorial, que debe abrir espacios en programas y políticas para potencializar una mejor calidad de vida de los niños y niñas. La gestión social articulada empieza percibirse de modo patente, como lo expresa uno de los actores de este proceso:

¿Cómo hablar de la articulación desde la Secretaria Distrital de Salud? La articulación digamos también se refleja en que ya no se ve la gestión social como algo que pertenece a otra institución sino que ya empezamos a retomar ese concepto y empezamos como te dije en esta última administración a reconocer las acciones que realizan otras instituciones. (B2 - IG).

La política sugiere trabajar por las causas y no por las consecuencias que afectan a los niños y niñas, así, las políticas públicas corresponden a los procesos y contextos de construcción social en que han tenido lugar. De esta manera, la Política Pública alude a un concepto de carácter polisémico, en tanto reúne elementos de las nociones de lo público, lo político, lo social, la política y el estado; propios de cada sociedad. (LIDSC. UPN 15, 2005-2007).

La preconización de estos conceptos apunta a procesos concertados hacia la construcción de calidad de vida en un territorio determinado con base en el diagnóstico particular de sus necesidades, problemas, recursos y oportunidades, que tienen en cuenta su escala de valores y las relaciones con el contexto.

Es así que la implicación de la Política Pública de Infancia en el territorio debe ser un proceso constructivo, concertado y autogestionado, de tal modo que genere sus propias reglas y ritmos, que preste atención tanto a las dimensiones materiales como a las inmateriales y que se apoye íntegramente en la experiencia y sabiduría local para articular y coordinar lo foráneo y aprovecharlo.

Es empezar a construir unos procesos donde participemos diferentes instituciones con diferentes problemáticas, por ejemplo la infancia como el hospital de Usme, Bienestar Familiar, la Subsecretaria de Participación Social, y así otras instituciones la idea es empezar a mirar que actividades hacemos nosotros que actividades hace cada una de esas instituciones y como unir los esfuerzos para mejorar y hacer mayor cubrimiento de la población. (B3-IG).

Asimismo, debe construir la autoafirmación de la identidad, en diálogo e intercambio permanente con los actores sociales; debe ser capaz de tramitar sus conflictos de manera pacífica y a partir de reconocer las diferencias e integrarlas como parte de la riqueza local.

Este proceso a su vez introduce muchos cambios pequeños y “efectivos”, que requiere incluir también nuevas orientaciones estratégicas y “cambios profundos”. Este proceso se enmarca dentro de lo que Peter Senge (1993) denominaba la Quinta Disciplina:

El pensamiento sistémico también enseña que los actos pequeños y bien focalizados a veces producen mejoras significativas y duraderas, si se realizan en el sitio apropiado. Los pensadores sistémicos lo denominan “principio de palanca”. Afrontar un problema difícil a menudo requiere ver dónde se encuentra el punto de apalancamiento....el único problema es que las zonas de alto apalancamiento no son evidentes para la mayoría de los integrantes del sistema. No están próximas en el tiempo ni en el espacio respecto de los síntomas...Dividir un elefante en dos no genera dos elefantes pequeños.

Lo que hasta ahora se ha analizado es el concepto construido por parte de las instituciones gubernamentales frente a la Política Pública de Infancia, la articulación y coordinación a la cual se incorporan obligatoria y necesariamente las significaciones de lo local, la participación y el territorio, a la luz de las características y dinámicas expuestas.

Articulación de las instituciones de la comunidad, tiene como un objetivo muy central que eso es ya como la política adecuada, es mirar como logramos en los consejos de política social se tenga como prioridad a política de infancia, que tenga como prioridad la garantía de los derechos de los niños y niñas y los adolescente. (B4-IG).

En este territorio las dificultades están representadas por la desinformación, por el agravamiento de la pobreza, lo que limita los procesos de organización y

participación, afectando el reconocimiento de las políticas, incluso de los mismos gobiernos e instituciones.

Se evidencia la necesidad que tienen las instituciones gubernamentales de unos mayores niveles de cohesión y equidad de la sociedad, donde se coloque en el centro de las prioridades las políticas públicas dirigidas a los menores de la ciudad; se incorpore un modelo de gestión que integre la educación, los servicios de salud, nutrición, cuidado y que considere otras líneas políticas con las que se sustente y sostenga la igualdad de oportunidades y el respeto por la diferencia.

El derecho primordial que se enaltece de la Política Pública de Infancia es la inclusión, que implica la existencia de un sistema de instituciones sociales y un conjunto de beneficios a los que pueden acceder libremente todos los niños, niñas y adolescentes para transformar sus realidades de inequidad, de carencias básicas; da cuenta de un conjunto de iniciativas, decisiones, acciones y búsqueda de soluciones del régimen político frente a estas situaciones intolerables por la que pasa la vida de los niños, niñas de Usme.

Entonces la articulación y coordinación frente a la Política Pública de Infancia se refiere a la capacidad que permite la interlocución operativa entre diferentes entes y sectores, así como unir esfuerzos y establecer relaciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales para generar un trabajo integrado hacia el cumplimiento de las políticas públicas de infancia. Para ello, se ponen al servicio conocimientos, herramientas, equipos, redes entre otros recursos, e igual se desarrollan programas compartidos y se definen y delegan roles, responsabilidades y metas.

Para que la articulación y la coordinación sean incidentes en el mejoramiento de la calidad de vida de la población deben ser profundamente participativas. Solo si

se incluye a todos; si se puede construir consensos movilizadores, si se convoca el saber y la opinión de la comunidad local, se podrán generar procesos autosostenibles, que amplíen las expectativas de vida y conlleven a la realización humana, que es a lo que debe aludir el desarrollo.

Una de las acepciones que más se resalta entre los análisis realizados es la que representa a la articulación dentro de los componentes de un todo y un sistema global. Dicho en otros términos, y con base en el contexto que nos ocupa, se relaciona con vínculos entre el gobierno local y organizaciones externas (sociales, privadas, mixtas).

La articulación frente a la Política Pública de Infancia se resalta como un proceso en que todos conocen a cabalidad el ejercicio, rol, programas, proyectos y metodologías de intervención de los demás actores institucionales y sociales para así encontrar puntos y caminos en común.

Se plantea un ejercicio de realización de alianzas estratégicas entre varios sectores para alcanzar propósitos comunes. Pero allí se manifiesta la importancia de que existan voluntades políticas y sociales de intervenir realmente, más allá de privilegiar intereses particulares.

También se resalta como importante la posibilidad de diagnosticar conjuntamente las necesidades y problemas locales, así como las oportunidades de desarrollo, partiendo de la situación actual y orientando miradas hacia el horizonte institucional local, estableciendo diagnósticos que permitan pensar, no solo en el futuro inmediato sino mediato.

Para ello, la emergencia del discurso de la corresponsabilidad en la atención a la infancia, se plantea desde diversas miradas, como la coordinación que se

percibe más instrumentalista, es decir, como una herramienta que permite el ejercicio mismo de la articulación.

Coordinación...Refiere a aspectos como la organización, la planeación, el monitoreo, seguimiento, tareas específicas determinadas dentro de un plan dentro de un proyecto. Coordinación es como la cabeza como de un grupo que esta a cargo de la organización, planeación, evaluación de los procesos. (B2-IG).

De igual forma, se constituye como la sumatoria de ofertas concebidas desde la mirada individual institucional y no desde el colectivo gubernamental y menos aun social, deslindando acciones que se gestan desde otros estamentos que se sienten comprometidos con su voz y su trabajo en la construcción e implementación de políticas que favorezcan el ejercicio de la ciudadanía y el respeto de los derechos de los niños, niñas y jóvenes.

A la coordinación se le atribuye un logro, que consiste en que a través de esta, se optimiza la inversión de todo tipo de recursos, desde el humano hasta el presupuestal. Igualmente se plantea la concreción de acuerdos, tiempos, cronogramas, así como de establecimientos, funciones, roles en la participación e intervención, entre otros.

La coordinación enmarca características muy importantes del proceso y del sentido de la participación social y comunitaria, aún más, de la participación ciudadana y política, en el ámbito de lo privado y lo público. Esta es la connotación de una verdadera estrategia de Gestión Social, que requiere de una fuerte voluntad política y que demanda como condición necesaria para su implementación la generación de condiciones para desarrollar el fortalecimiento de las capacidades locales.

Como todos los cambios políticos y sociales, debe ir acompañada de un profundo cambio cultural. A partir de este modelo, todas las instituciones, con la participación comunitaria, deben establecer planes de acción e intervenciones conjuntas acorde a las necesidades territoriales.

Ello justifica hablar de articulación y coordinación de Política Pública de Infancia con iniciativa y planificación local, esto es, que tenga en cuenta las distintas realidades que operan ciertamente en el territorio, acción que no podría hacerse desde una planificación central.

Se trata pues de planear sobre lo que es percibido como necesidad, recurso y dinámica local, puestos en evidencia a los ojos de los habitantes que son vecinos y que han generado una noción de pertenencia.

La articulación y coordinación de las políticas sociales requieren, entre otras condiciones, de una precisa colaboración operativa entre diferentes entes y sectores y también de hacer posible la planificación e información:

Articulación sectorial territorial: Es la coordinación, integración y convergencia que ocurre entre los sectores que gestionan políticas de desarrollo de una misma cartera y las distintas unidades político administrativas. Esta articulación se refiere a cómo los sectores se coordinan e integran con los territorios específicos, y como estos últimos orientan sus esfuerzos de articulación en el mismo sentido. Trata de evitar la fragmentación sectorial de las políticas públicas con impacto territorial. Su principal estrategia es reconocer los mecanismos causales de la fragmentación para posteriormente proceder al desarrollo de mecanismos de coordinación, integración y convergencia de los sectores. (Martins, 2004).

La coordinación y articulación de las Políticas Públicas son recursos clave, tanto para planificar como para gestionar, evaluar los procesos y controlar la gestión pública y la participación ciudadana, a su vez, garantizan la gobernabilidad y suponen un ejercicio político de corresponsabilidad entre quienes tienen el poder político y la sociedad civil.

No cabe duda que un mayor grado de encuentro de las políticas de gobierno local generará mayor grado de coherencia, y por supuesto así se logrará una mayor gestión interinstitucional; como también alianzas o redes locales, articuladas con organizaciones sociales y/o privadas.

Si bien es cierto que se habla de unir esfuerzos entre diversos sectores interesados y cuyo deber es atender a la infancia en Usme, se hace imprescindible la participación en dicho proceso de las organizaciones comunitarias y de base. Y allí en ese espacio, otorgarle a la comunidad la importancia y reconocimiento que se merece, desde el reconocimiento de su saber popular y cotidiano, ganado a partir de la experiencia.

9. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Se insiste por parte de los representantes comunitarios en que la articulación tiene que ver con unir esfuerzos y buscar un valor agregado permanente de esa unidad, lo que significa propiciar mayores oportunidades:

“La articulación y coordinación es una unión de las redes que trabajamos en pro o en beneficio de la sociedad más necesitada, y nos articulamos diferentes agrupaciones tanto comunales como estatales, e institucionales para buscar un beneficio a la comunidad”. (B1-OS).

Todos los actores locales, tanto institucionales como comunitarios, son clave para lograr el reconocimiento de la políticas públicas de infancia. De sus labores de gestión y promoción; de la incorporación de estrategias de formación y acompañamiento para construir con eficiencia el cumplimiento y desarrollo de las acciones, depende dicho reconocimiento y por tanto el éxito de la política que se desarrolla, puesto que:

El compromiso y participación activa de un mayor número de agentes comunitarios en un trabajo directo con las familias de sus comunidades, desde una mirada que trasciende lo técnico para adentrarse en lecturas que les permite comprender lo que acontece en sus contextos inmediatos y los induce a toma decisiones para promover cambios, que se convierten en oportunidades para la sostenibilidad de las intervenciones. (Osorio, 2008).

Todos los actores sociales son formas de capital social y como parte de una comunidad ayudan al desarrollo de metodologías participativas y al empoderamiento de actores sociales débiles.

Sin embargo, conviene destacar que es un proceso que puede resultar lento, y en algunos casos, muy costoso. Si bien, dichos procesos pueden contribuir al éxito de programas y proyectos orientados a disminuir la pobreza, en ningún caso pueden reemplazar las políticas públicas sociales diseñadas para alcanzar una sociedad más integrada, es decir que:

Desde este marco, se intenta dar cuenta del compromiso de los individuos y las colectividades públicas y privadas de analizar, razonar, decidir, ejecutar y manejar la gestión en pro del desarrollo, fortaleciendo actitudes para el trabajo colectivo, el reconocimiento y resolución de problemas, la búsqueda de recursos, la exigibilidad de derechos ciudadanos a partir de los disensos, los consensos y la movilización para lograr la expresión práctica de la solución de los problemas que se visibilizan cuando el grupo logra trazarse unos objetivos. Proceso que se sintetiza puntualmente así: “Para mi son estrategias, es llevar a cabo un plan de trabajo, saber administrar los recursos, saber administrar qué es lo que se tiene, eso es coordinar, es saber cómo se debe administrar esos recursos” (B6-OS).

Para lograr el empoderamiento de esas Políticas Públicas de los ciudadanos de Usme, es necesario, igualmente, tener en cuenta las relaciones que se suscriben en el territorio, relaciones que se dan entre los sujetos y entre estos y su entorno, de ahí la importancia de abordarlo desde el marco socio-cultural, lo que genera el autoconocimiento (mismidad) y el conocimiento del otro (alteridad).

Es necesario permitir y trabajar, desde la participación social, con unos principios democráticos que garanticen que los grupos mayoritarios, con sus opiniones e ideologías, no se impongan ni dominen a las minorías, esto implica:

a. La incorporación de la población en la discusión, decisión, sostenimiento, realización y control de los proyectos para el desarrollo local, especialmente en aquellos en los que, como segmento específico, se encuentren más directamente implicados;

b. La incorporación de los pobladores locales en la definición de sus gobiernos locales y en su fiscalización; y

c. La realización de estos procesos de manera organizada, o crecientemente organizada, sin implicar desgastes organizacionales ni disipación de capital social. (Cárdenas & González, 2003).

Es muy significativo entender que lo local implica empoderamiento de los actores sociales y que en un proceso de organización del territorio, no hay desarrollo sin la participación de los actores que forman ese territorio, pues:

Un territorio con determinados límites es entonces “sociedad local” cuando es portadora de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados. (Arocena, 1995).

Asimismo, las organizaciones sociales se han constituido en canales de interlocución y tramitación entre el Estado y la clase social. Por tanto, este derecho debe estar garantizado, no solo por el Estado sino por los mismos líderes de estas organizaciones, que deben contar con múltiples herramientas que permitan esa interlocución y la vinculación de los ciudadanos a los servicios y la vigilancia sobre la planeación y ejecución de los mismos.

Pensar en este proceso implica establecer y fortalecer lazos de cooperación, respeto, solidaridad. En las organizaciones y redes sociales que se organizan en torno a problemas que le competen a todos se generan lugares de resistencia desde donde se empieza a producir conocimiento, nuevas formas discursivas.

Otra inferencia relevante es acerca de la formación e información que aproxima a los sujetos sociales al tema de las Políticas Públicas y sus modos y formas de sinergias. Sin estos componentes se imposibilitan, entre otros alcances, el disfrute de los derechos, se limita el ejercicio de la participación en el control social y el reconocimiento del espacio de esos derechos en la relación Estado-sociedad civil, en últimas, se restringe el espacio de la vida, de la convivencia y del bienestar.

Un ideal de espacios de participación es aquel que logra mayores niveles de sinergia entre la necesidades humanas fundamentales, el compromiso transparente de las organizaciones sociales y el Estado, en el establecimiento de relaciones posibles, respetando los intereses, las formas de organización, los mecanismos de participación, las formas de acción y las decisiones claras. Todo esto se cimienta en un territorio donde prevalezcan los derechos: civiles, políticos, sociales, culturales, económicos con un verdadero ejercicio de la democracia. Al respecto cabe señalar que

Es necesario reconocer que existen redes sociales formales e informales, es decir, las habrá constituidos con base en un proceso legal, con intervención de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de carácter privado; organizadas en torno a objetivos ampliamente sustentados en las leyes que nos rigen. También existen aquellas que se forman espontáneamente en la comunidad, alrededor de situaciones o necesidades que dejan como precedente formas de organización que pueden surgir más tarde. (Machado, 1997).

Merece especial consideración determinar si el proceso se induce desde adentro o desde afuera del grupo social. Desde adentro, los procesos se dan a partir de los propios recursos, valores y acciones de la comunidad; desde afuera requiere del concurso de un agente de cambio que los acompañe y oriente y trascienda hacia compromisos en una combinación o círculo virtuoso de respeto por el

individuo, por lo colectivo, lo público como base para la estabilidad social. La clave es la sincronía, es decir que se asuman valores compartidos para la transformación en tiempos adecuados para todos. Se trata de encaminar y organizar las acciones de las instituciones de tal manera que no se choquen ni se vean dispersas en el trabajo local

Las instituciones, tanto públicas como privadas, que acogen los programas para niños, niñas y adolescentes, responden básicamente a problemas sociales que afectan este segmento de la población. En su devenir van reconociendo las normas y políticas que rigen su labor.

La articulación, desde el trabajo social y desde el centro Amar, se trabaja con el tema de redes comunitarias, la articulación es buscar instituciones que nos puedan facilitar y apoyar en todos los procesos de formación de los niños, son todas las entidades que tienen un cargo y que tiene unas disciplinas, que nos las tenemos nosotros pero que ellos si las tiene y pueden ser un gran apoyo en este punto esta la articulación. En buscar esas estrategias de vinculación y que el centro Amar no sea una isla sino que este vinculados con muchos programas y muchos proyectos que estén en busca de un desarrollo integral del niño del joven y de sus familias. (B6-OS).

Este reconocimiento que va desde lo formal (manejo documental exhaustivo) a lo informal, permite la construcción de diversas concepciones y posturas sobre lo que es o significa la Política Pública de Infancia.

También se encuentran casos en los que se evidencia desconocimiento total de la política, poca continuidad o debilidad en la reflexión, comunicación, formación en cuanto a ella misma. Entre las diversas organizaciones sociales que acogen programas de niñez se ha identificado que aun estando participando activamente en el tema desde sus barrios y funcionando con las mejores intenciones, no conocen de qué se trata la política como política misma y como documento. “No

la conocemos, no sabíamos que existía, pero aun así nuestro interés son los niños, no necesitamos ningún escrito para poder trabajar y luchar por ellos” (1-OS).

Algunas organizaciones sociales que se hallan inmersas en instancias mixtas de participación -CLOPS, Red de Buen Trato-, es decir, en donde se encuentran representantes de organizaciones sociales y comunitarias y de las instituciones gubernamentales, conocen parcialmente la política pública de infancia.

Existen diferentes miradas desde las organizaciones sociales frente al significado de los dos términos de los participantes en la presente investigación y con múltiples interpretaciones. “Yo creo que estamos todavía en pañales porque esto es un proceso de construcción”. (GF1).

Pero a pesar de esto, se identifica una similitud entre los dos términos o más aun, algunos representantes no hacen distinción alguna entre articulación y coordinación, mostrando a través de sus intervenciones que indistintamente los dos llevan hacia un mismo lugar.

De igual manera se detecta en los resultados, que los términos no han pasado por un ejercicio de conceptualización al interior de las instancias a las cuales pertenecen los representantes.

No se cuenta con ejercicios escriturales o de memoria colectiva, o de sistematización de experiencias en donde se le dé un capítulo a la articulación y coordinación entre las partes. Se encuentran documentos parciales, tipo actas o ayuda memoria o textos distritales que dan cuenta de algunos resultados más allá de los procesos de articulación.

Los significados dependen más de la interpretación que dé cada uno, acorde con el nivel de apropiación y del ejercicio que hayan tenido frente a los temas en su quehacer profesional desde lo institucional y/o de procesos.

Para algunos representantes de organizaciones sociales, tanto la articulación como la coordinación, tienen fases de desarrollo, así como atributos y pasos metodológicos para la acción. Pues “Es la concertación ordenada de las acciones, a fines de cada institución con el objeto de llegar a un fin específico”.

Para los actores comunitarios los términos de articulación y coordinación cuentan con varios elementos que las componen. Determinan unos significados, una importancia, así como unos atributos o características, unas fases para ser tenidas en cuenta.

Podemos ver la coordinación como una fuerza común entre comunidad y las instituciones frente a la política de infancia y adolescencia, unidas por el objetivo común de hacer que se cumpla o se desarrolle la política en el territorio urbano y rural de Usme.

La articulación, como la conexión de diversos actores, se expresa a partir de la unión de esfuerzos que el papel que deben desempeñar los funcionarios debe ser directamente en la comunidad y no solo desde la institución a la que pertenece, es decir en los escritorios institucionales.

Las organizaciones sociales plantean que el desconocimiento de la realidad contextual lleva a la desarticulación o a plantear preceptos o soluciones distantes de las problemáticas locales de la infancia.

Esta conexión entre unos y otros permite determinar acuerdos mínimos frente a las maneras de realizar intervenciones que beneficien al sector poblacional de la infancia y la adolescencia y está en los contextos de la familia.

Para otros actores, la articulación parte desde la intencionalidad de generar estrategias para la intervención y la evaluación de sus resultados y es de resaltar el papel que dan varios actores a la articulación como una red que busca, realmente, el beneficio de la localidad de Usme y su niñez.

Dando gran importancia al ejercicio de la articulación, ya que beneficia a la comunidad y a la sociedad, y es un ejercicio para invertir en el bien común, en el bien general que acoge a la niñez.

De otro lado, se manifiesta que la articulación permite ver hacia dónde dirigen las acciones y marca el camino para la generación procesos orientados a los niños y niñas. Algunos dicen que se puede dar como columna vertebral del accionar adecuado en la localidad, propiciando actividades que realmente correspondan a la satisfacción de necesidades.

Los representantes sociales expresan a través de sus intervenciones que existen cuatro etapas o fases que deben ser tenidas en cuenta, las proponen a partir de la experiencia, pues ya han funcionado de alguna manera y el ejercicio de la prueba y error los lleva a proponerlas y/o establecerlas. Estas se plantean así:

1. Concepción: entendida como la idea y la filosofía con las que se quiere realizar o construir la articulación con un enfoque metodológico, teniendo en cuenta que se está trabajando con diversidad de personalidades, talentos, ofertas, presupuestos. Estas metodologías implican encuentros, reflexión y trabajo de campo permanente.

2. Intervención: plantean cómo se establece entre las partes sociales y las instituciones el acercamiento a la comunidad, buscando oportunidad y aprendizaje social de parte de quienes intervienen, incluso lograr que la población deje de denominarse población objetos, para ser población sujeto.

3. Evaluación: buscar la forma de evaluar permanentemente para establecer qué logros o aciertos y qué desaciertos se tienen para poder seguir adelante en los procesos de articulación entre las aportes y de intervención acorde a un plan de trabajo.

4. Retroalimentación: espacio creado para que todos y todas tengan la oportunidad de expresarse, hablar y establecer los logros y desaciertos que se han tenido y así poder mejorar en el camino de la actuación con las comunidades.

Para lograr estas etapas propuestas, la comunidad objeto de esta investigación manifiesta que es fundamental empezar por el conocimiento institucional, es decir, que todos sepan quiénes son, su papel en el territorio, sus roles, servicios, intencionalidades en relación con la niñez; seguido por procesos de lectura de necesidades territoriales, y luego establecer mapas y respuestas, midiendo la capacidad para ello a nivel grupal y luego de priorizar privilegiando el ejercicio de la planeación participativa.

10. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA DE INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y ORGANIZACIONES SOCIALES

Ser niño, no es ser menos adulto, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta. La infancia y la adolescencia son formas de ser persona y tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida. Desde este enfoque la infancia no es conceptualizada como una fase de la vida definida a partir de las ideas de dependencia o su subordinación a los padres u otros adultos más bien es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo y de la autonomía personal, social y jurídica.
Vélez, 2004.

Se ha hecho el análisis de la Articulación y Coordinación de la Política Pública de Infancia desde Instituciones Gubernamentales y Organizaciones Sociales, ahora se presenta un análisis de encuentros de algunas Instituciones Gubernamentales y Organizaciones Sociales que han intervenido en el trabajo con la infancia en el territorio.

Uno de los resultados más importantes entre la articulación entre instituciones gubernamentales y organizaciones sociales fue el de “Los encuentros de colores”. Este ejercicio permitió incrementar la labor social por medio de un compromiso interinstitucional, dejando a un lado el trabajo fragmentado, lo que fue positivo en favor de la infancia en la localidad y como referente a nivel Distrital.

Este resultado deja ver un trabajo en red, donde cada institución se adapta e incorpora aprendizajes de las otras instituciones para el mejoramiento de las acciones, en este caso, el trabajo con la infancia en temas de abuso sexual y violencia intrafamiliar. Los frutos o beneficios de esta labor generó el

aprovechamiento del capital humano con el que cuenta cada Institución, también permitió que no se repitieran acciones o se sobreinterviniera a la comunidad. Esto gracias a la comunicación entre instituciones, al trabajo de análisis y al recorrido por el territorio (localidad) para poder identificar las necesidades de la población infantil y, con esta base, definir objetivos claros y construir proyectos en los que participe toda la comunidad y no se excluya a nadie.

Así lo enuncia Licha (2005); haciendo referencia al mecanismo de articulación “sistemas de planificación y estrategias”: mediante esta habilidad las instituciones para definir las prioridades y objetivos, priorizando los programas y de esta forma, contribuir a la identificación clara de las necesidades y coordinar intervenciones a largo plazo.

Estos resultados del trabajo interinstitucional develan implícitamente un mecanismo de articulación que Licha denomina “concertación”, que implica la búsqueda de acuerdos en la formación de políticas entre los diferentes actores y que se materializa, por ejemplo, con

La RED del Buen trato adelante, mediante la fabulosa integración de la comunidad, la integración que integro a los colegios, la integración de otras entidades, como los Consejos Tutelares que la principal organización no gubernamental o comunitaria que hace parte de la red demuestra con cada cosa que hace todo, el avance en la articulación y que aunque no tenga todo el apoyo que requieren todo el tiempo han participado han integrado a las instituciones y eso también nos ha dado otra perspectiva. (GF1).

Una situación específica que muestra los alcances de esta articulación se describe así:

Voy a colocar un ejemplo los niños encadenados llegaron bajo medidas de restablecimiento de derechos al instituto, gracias a la colaboración del

Hospital de Usme la mamá de esos niños recibió el tratamiento terapéutico con el cual hoy en día la señora es una persona garante en los derechos de esos niños, que si nada mas hubiésemos trabajado en la parte represiva no hubiésemos logrado lo que hemos logrado en el día de hoy. La Fiscalía General de la Nación a través de la URI de Tunjuelito nos colaboró estuvimos coordinados, con la fiscalía también presentamos principio de oportunidad para que la señora cambiara su actitud pero con una serie de compromisos para con ella y para sus hijos. con la Secretaría de Salud también trabajamos la parte de la vinculación de los niños a sistema de salud pues aparecían registrados en varias sistemas de seguridad social y por eso no les prestaban servicio de salud en ninguno de ellos Lo único que me faltaba es devolverle los niños a su mamá con un seguimiento permanente por parte de todos, por que todos aquí nos ayudamos a hacer seguimientos y lo único que me faltaba era los cupos.(C1).

Como se observa, en la articulación se dan diferentes tipos de relaciones, algunas de carácter sinérgico, cuando los dos organismos se benefician mutuamente al asociarse, otras, que es el efecto antagónico o adverso, cuando uno de los componentes inhibe los efectos del otro o cuando los dos pierden efecto al estar en contacto, es decir, se anulan o neutralizan entre si, y una tercera que se denomina de compatibilidad en donde no existe potenciación de los resultados sino que en cada una de las asociaciones solo se suman sus propios efectos individuales.

Esto genera que algunas alianzas o redes sientan que su autonomía, al concertar nuevos propósitos y objetivos a favor de una causa común, se pierda, lo que imposibilita en algunas ocasiones niveles de rigidez y reacción rápida ante cierto tipo de accionar.

Las diversas relaciones implican un costo a la articulación, que se refiere a un gasto de recursos adicionales (para generar, mantener y desarrollar la relación) y únicamente estas serán beneficiosas para el estado local si deja resultados superiores a los recursos invertidos.

Los recursos de que disponen los grupos sociales y las instituciones gubernamentales son más provechosos cuando se producen y se usan de manera estratégica, con diversas técnicas que producen sinergia, o en otros términos, cuando se da una coordinación asociada a la articulación.

Los representantes de Instituciones Gubernamentales y Organizaciones Sociales (actores de estudio) plantean que el valor de las Políticas Públicas de Infancia se configura porque:

- Visibiliza a todos los niños, niñas y adolescentes sin distinciones.
- Orienta acciones dentro del marco de los derechos de los niños y las niñas.
- Muestra el valor del actuar en conjunto para la defensa y protección de los niños. Es dirección, orientación, participación, en el tema de los niños.
- Es una idea, iniciativa u opinión que se concreta, realiza y socializa.
- Es para todas las edades, porque es la vida misma, es la manera como los seres humanos organizan su vida para construir un mundo,...ya que todos tenemos que ver con los niños y niñas.
- Se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental de un sector de la sociedad o de un espacio geográfico (fuentes y códigos).

A pesar de la intencionalidad de articular y coordinar esfuerzos a nivel local, varios trabajos dan cuenta de la persistencia de instituciones fragmentadas, caracterizadas por la desarticulación de los programas sociales, sumado esto a la falta de planificación. Algunos problemas en la articulación y coordinación suelen presentarse por el bajo nivel de capacitación de los políticos, funcionarios y equipos técnicos locales. Al respecto se estima:

el problema es la falta de compromiso de algunas instituciones y además lo que te mencionaba anteriormente y es que la comunidad en ocasiones desconoce como los procesos de participación entonces como que a veces se sienten cansados que las instituciones estén como golpeando tantas puertas en la localidad y no halla respuestas frente a la problemática que se vive. (B2 - IG).

A veces no se conocen los beneficios que traen la articulación y la coordinación, o no están suficientemente claros los mecanismos organizacionales para implementarlas.

Otro de los problemas es la escasa comunicación, falta de reuniones, llamadas, avisos, rendición de cuentas a diversos actores, incluyendo entre estos, a las personas que se dedican a trabajar con niños, niñas y adolescentes. A mayor comunicación interna y externa, se espera que los programas vayan generando relaciones informales de cooperación o coordinación en sus respectivas acciones.

“En la zona rural de la localidad no se conocen las políticas, entonces ¿cómo se va lograr una articulación y un cumplimiento, si los únicos que conocen las políticas son las entidades?”. (A2 - OS).

Para poder facilitar la articulación hay que tener nuevamente la Gestión Social Integral, la cual es una Política Pública que está estrechamente relacionada con la solución de las necesidades urgentes de la población, también como estrategia contra la pobreza y la desigualdad en los territorios, propendiendo por mejorar la calidad de vida de los habitantes. Promoviendo fuertemente la participación y reconocimiento de potencialidades y particularidades de los territorios y no solamente las necesidades y problemas.

Asimismo, desde esta Política Pública de Infancia se busca romper las tendencias fragmentadas con que se piensan y desarrollan los programas, al

igual que contra la sectorialidad y el aislamiento de las instituciones encargadas de procurar el bienestar. Se promueve así la articulación entre las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios y los funcionarios en el aumento de la oferta de servicios como una estrategia clave para motivar, con argumentos claros al aumento paulatino del gasto social en lo local, con fuerte tendencia hacia la niñez y la familia.

11. RECOMENDACIONES PARA LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA

La construcción de este documento centró su objetivo principal en la descripción de “las Dinámicas y mecanismos de Articulación de la Políticas de Infancia en la localidad de Usme”, pero la emergencia de este discurso denotó otras necesidades, más allá de dar cuenta de la lectura y análisis acerca de las ideas o nociones reflexivas y a veces críticas de los actores sociales en cuanto al tema.

Una de estas necesidades está relacionada con la formulación de una serie de recomendaciones que surgen a la luz del devenir investigativo, así como por la solicitud tácita de los actores que reclaman ejercer influencia sobre las políticas, y sobre todo en las Políticas Públicas de Infancia, en el entendido de que:

La incidencia política son los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general. Manual para la facilitación de procesos de incidencia política. (WOLA, 2005).

Sin embargo, incidir en la política no es en sí mismo el objetivo, es una de las estrategias para alcanzar el logro del empoderamiento de las comunidades pues, como lo han manifestado diversos autores, no puede hablarse de mejoramiento en la gestión pública sin considerar exhaustivamente el aporte de los propios ciudadanos, su actitud ante el cambio, una mayor delegación e

iniciativas ante las instancias “operativas” y de poder, debido a que no se trata simplemente de plantear el problema, sino de acompañar la estrategia, y esto implica desarrollar el liderazgo, que parece tan ajeno a veces a las comunidades. “Estaríamos poniendo en marcha un plan de acción en macro, donde logremos plasmar las necesidad real desde la localidad hacia el distrito y con el apoyo de las organizaciones lograr mejorar la calidad de vida de nuestros habitantes”.

Desde otra perspectiva, pero en la misma dirección, emerge la necesidad de entender y asumir lo local desde su ubicación físico-geográfica, cultural, histórico, social y económica, puesto que estos son factores que inciden en el desarrollo de las comunidades que buscan alcanzar una “equidad social y territorial, acortando las distancias entre las áreas económicamente fuertes y las áreas desfavorecidas, reduciendo las disparidades regionales y territoriales” (Cárdenas, 1999, p. 29). Si se quieren alcanzar estos propósitos, es necesario que en la localidad se presenten programas y proyectos en todos y cada uno de sus ejes: cultural, ambiental, social, político, género y económico con la impronta de este espacio:

Bueno, mi propuesta básicamente estaría enfocada hacia el reconocimiento primero de los diagnósticos que cada una de las instituciones tenemos pues deben hacer los documentos con las herramientas de base para la formulación pues de planes y de programas desde las instituciones sin embargo, pienso que la primera fase pues es el reconocimiento de la problemática, debería ser la revisión de los diagnósticos y esa información debería estar contrastada pues con toda la información que se halla podido obtener. (A1 - OS).

Es imperativo recabar en la propuesta de tener en cuenta las relaciones que se suscriben en el territorio, relaciones que se dan entre los sujetos y entre estos y su entorno, de ahí la importancia de abordarlo desde el marco socio-cultural. En este sentido, como lo sostiene un delegado de una organización social “hay que

crear una estrategia de fondo para que ellos realmente fortalezcan la localidad incluso no solo en la localidad sino en la ciudad, porque la participación comunitaria no es fácil”.

En este marco de las recomendaciones, es pertinente incluir la concertación como un mecanismo clave del proceso para lograr acuerdos en todas y con todas las instancias de poder. Una amplia concertación social con una fuerte dosis de diálogo y negociación incorporará nuevas visiones y perspectivas para lograr las transformaciones necesarias, robusteciendo la participación de los diferentes actores, para conseguir como resultado subyacente la corresponsabilidad con el fin de que haya un compromiso en dos vías, basado en criterios de construcción y dinamización. Existen situaciones que muestran la manera como se articula dicha concertación haciendo efectivos estos criterios, tal y como lo expresa el delegado de la Secretaria de Salud, Hospital de Usme:

Hemos obtenido en los espacios y partir de eso ir a las instituciones. Es posible que empecemos a crear acciones frente a una problemática por ejemplo vemos que la localidad de Usme con unas de sus problemáticas de la infancia es la desnutrición, entonces si ya reconocemos que la desnutrición es una problemática alta, el hospital realiza cierto tipo de acción en la subdirección social de integración también realiza acciones entonces hay que mirar como entramos. (A5 - OS).

Es indudable que con la concertación será real el protagonismo de los actores, y además, se estaría contribuyendo tanto a su crecimiento como comunidad como al pleno desarrollo y fortalecimiento de la democracia. La intervención de las comunidades en la toma de decisiones se considera un pilar en el Desarrollo a Escala Humana porque da el lugar que le corresponde a las comunidades organizadas y comprometidas, ya que:

El Desarrollo a Escala Humana apunta hacia una necesaria profundización democrática. Al facilitar una práctica democrática más directa y participativa puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente paternalista del Estado, en rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, mas congruentes con las aspiraciones reales de las personas. (CENPAUR, 1986, p. 94).

En consecuencia, consideramos que validar los principios de la concertación, como valuarte de la democracia participativa, fortalece las políticas públicas y fundamentalmente al Capital Social, entendido como la capacidad que tienen los individuos de emprender acciones colectivas que redunden en bien de los miembros de la sociedad para obtener beneficios y establecer fuertes vínculos. En tal caso es viable generar y acumular capital como recurso para ganar en participación, cooperación y construcción de lo colectivo.

Esto es posible solamente si se acopia una dosis importante de cultura de confianza generalizada, producto de experiencias continuadas, de prácticas de cooperación y expectativas de reciprocidad. Paralelamente es clave la función que le cabe a un marco institucional que favorezca la experiencia comunitaria sobre lo individual. (Lorenzelli, 2003, p. 31).

Otra recomendación relevante que se produce a la luz del resultado de lo expuesto por los actores locales, es la mirada a las conductas políticas de estos y de la comunidad. Aquellas son, en gran medida aprendidas y, por ende, están condicionadas por el entorno a partir de la socialización política, que es el proceso de inducción hacia la cultura política, entendida como el conjunto de orientaciones y actitudes específicamente políticas respecto del sistema político y sus diferentes componentes, así como las actitudes respecto del papel que cada uno desempeña en el sistema.

Las actitudes y participación política como meta para lograr el ejercicio de la ciudadanía debe desarrollar una conciencia crítica; capacitar para juzgar de

manera independiente el juicio autónomo; contribuir a hacer racionales las opiniones, las expresiones y los juicios políticos de los ciudadanos; promover en las comunidades una conciencia de responsabilidad frente al acontecer local de manera que puedan colaborar conciente y activamente en el desarrollo del Estado Social de Derecho; capacitar, entre otros aspectos, para la organización de procesos decisionales, para el trabajo activo y solidario en grupos heterogéneos, para formular y defender sus propios intereses y los del grupo y para la gestión política. Esta labor es difícil y compleja porque exige la participación decidida y decisiva de los actores sociales que no siempre es eficaz, como lo dejan entrever ellos mismos:

“A mi me parece que eso es un trabajo bastante difícil porque generalmente hay mucha articulación frente a las instituciones pero la participación comunitaria no es tan fuerte”. (A6 - OS).

Así pues, a los actores del proceso, sujetos de esta investigación, mismos que fungen en las comunidades como agentes y mediadores sociales, tanto de entidades públicas como privadas, les cabe la responsabilidad de facilitar el consenso político para consolidar un proyecto coherente y pertinente que reconozca y respete la pluralidad en todos los aspectos de la vida.

De otra parte, examinar las cifras, los datos, los indicadores de infancia en la localidad propició el encuentro de realidades, hacer comparativos de la situación de ayer con la de hoy y ver el avance o el retroceso en las tareas de coordinación y articulación de políticas públicas para el bienestar integral de la niñez. A partir del análisis y los resultados se plantean una serie de necesidades que encarnan la intencionalidad básica de generar las condiciones de reflexión y de interacción entre los actores para que las Políticas se sitúen en un lugar común que acerque a todos los ciudadanos.

Desde las organizaciones sociales e instituciones gubernamentales se identificaron motivos de preocupación que demandan acciones en las que la comunidad, la familia, la universidad, las instancias legales, las organizaciones no gubernamentales, se sientan comprometidas a analizar, sin prejuicios y con voluntad, qué decisiones deben responder a los retos, sin excusas y sin dilaciones para superar las problemáticas enumeradas:

1. Trabajo infantil
2. Explotación sexual
3. Deserción escolar
4. Problemas de niños en la ruralidad
5. Inseguridad que afrontan los niños en las calles
6. Consumo de psicoactivos
7. La no estimulación de la participación de los niños
8. Seguridad alimentaría
9. Las familias disfuncionales
10. Desplazamiento forzado y conflicto armado

Estas dificultades irrumpen fundamentalmente por la agudización de la pobreza y, para mitigarlas, se requiere de un compromiso interinstitucional, mediante el abordaje de intervenciones concebidas desde una perspectiva de derechos, género y desarrollo humano.

En el caso de Bogotá, las entidades gubernamentales que deben actuar de manera más asertiva frente a este panorama, son las Secretarías que hacen parte de la Administración Distrital y que tienen referentes o representantes en la localidad, en especial las de Salud, Educación, Integración Social, Alcaldía (Casa de Justicia), entre otras. El efecto de dicha intervención se ha de traducir en la ampliación de condiciones que permitan el ejercicio de los derechos y se deben

manifestar como un propósito común de dichas entidades. En ello, puede ocurrir que la:

(...) articulación y coordinación que son dos procesos que pueden darse de manera simultanea o sea una puede articular y a la vez coordinar o puede darse el uno sin el otro ósea puede haber articulación sin que halla coordinación o puede haber coordinación sin que halla articulación. (A30 - IG).

Su avance debe considerar la superación de la fragmentación, que rescata el valor de la comunidad y la entiende como protagonista de una sociedad que supera el individualismo, para:

1. Promover el conocimiento y puesta en marcha de la Ley 1098.
2. Fortalecer la solidaridad entre vecinos.
3. Promover el empoderamiento ciudadano empezando por los niños y jóvenes.
4. Promover programas para que los jóvenes sigan sus estudios después de la secundaria y tenga opción de trabajo a partir de proyectos productivos.
5. Abordar problemas en los territorios directamente, ya que se piensa la localidad como un todo y cada UPZ es particular.
6. Desarrollar procesos investigativos que orienten acciones futuras a favor de los niños y adolescentes jóvenes.
7. Promover apoyo legal a las familias más allá de las comisarías.
8. Promover la participación adecuada de los jóvenes.
9. Contrastar y realizar nuevos diagnósticos situacionales y prospectivos.
10. Atender a la ruralidad como lo merecen sus niños y niñas.
11. Propiciar espacios de análisis y reflexión acerca de cómo fortalecer las políticas de infancia.

Al respecto, es evidente que empieza a vislumbrarse una conciencia de las implicaciones que este proceso genera.

Yo pienso que los procesos de articulación deben conocer cada institución en la política y empezar a mirar como desde cada uno de sus experiencias y componentes. Nosotros desde los diferentes focos podemos aportar al fortalecimiento de la política de infancia a nivel de la población.

Hay un interés muy particular y es como lograr que se articule todo trabajo a través de la ley de infancia porque cuando uno revisa la ley de infancia en el tercer libro encuentra uno que hay una parte muy importante que es como se implementa el sistema de bienestar familiar. El sistema de bienestar familiar invita que hayan políticas públicas de infancia y quien debe ser el responsable es el Consejo de Política Social. (C1).

Con fundamento en el derecho a la protección de los niños, niñas y adolescentes como imperativo jurídico y ético, que implica el reconocimiento de esta población vulnerable y, en esa medida, como sujeto de protección integral; con base en ese mismo derecho y en su carácter preeminente y en las políticas que se han formulado para enaltecerlos, y teniendo en cuenta la corresponsabilidad existente por parte de la familia, la sociedad y el Estado; el equipo investigador se permite presentar las siguientes recomendaciones adicionales, que emergen del proceso, como producto de la recopilación de experiencias de los actores sociales, los funcionarios públicos y de los mismos investigadores, y también como resultado de la consulta de documentos y normas relacionados con el asunto:

11.1. RECOMENDACIONES ARGUMENTALES

1. Atender en forma simultánea las carencias de los grupos humanos y las necesidades de las comunidades con perspectivas de género, ciclo vital, situación social, económica y habitabilidad del territorio.

2. Es necesario trabajar de manera articulada e integral, ya que trae los siguientes resultados:

a) Considera las múltiples dimensiones de los problemas sociales, b) Realiza un análisis global del conjunto de causas y procesos, sus relaciones y conexiones, c) Permite la articulación y simultaneidad de las acciones para atender las carencias de los grupos humanos, d) Aumenta la eficacia y la eficiencia y evita la duplicación de esfuerzos, e) Aprovecha recursos, sinergias y efectos multiplicadores, f) Promueve vínculos de cooperación entre entidades, g) Contribuye a superar lógicas cooperativas, h) Los actores y la población ganan conocimiento sobre sus problemas y su papel en la solución, i) Permite toma de decisiones de mayor alcance y mejor evaluación de impacto global y j) Aporta al impacto y a la sostenibilidad de los resultados.

3. Se debe promover la participación de las organizaciones sociales en procesos de coordinación, desde donde puedan acceder a la toma de decisiones sin que necesariamente se le esté trasladando las obligaciones del Estado a los ciudadanos frente a la garantía de sus derechos. Evitando así lo que se ha caracterizado como la “estatización de la sociedad”.

4. La gobernabilidad debe legitimarse en consensos participativos, abriendo espacios a consultas plebiscitarias. Igualmente, los planes de desarrollo nacionales y territoriales deben incluir la participación, al igual que la ejecución de la política sectorial, caso salud, educación; y del gasto público que las soporta y exigen controles ciudadanos.

5. Impulsar el empoderamiento de la Sociedad Civil, posibilitando la creación de condiciones para que se organice en distintos grupos que representen sus intereses. La idea es pues que la política social no depende exclusivamente de

las ideas que se formulen, sino que depende de la fuerza de la comunidad, del desarrollo de la Sociedad Civil, en sus relaciones con el Estado, ante la cual éste tiene que canalizar dichos intereses y darles respuesta.

6. Se hace fundamental promover la corresponsabilidad entre los usuarios y/o beneficiarios de los servicios sociales del Estado, la cual debe ser impulsada desde los actores que hacen parte de la coordinación y articulación de la política pública social.

7. Fortalecer desde las instancias de participación el Estado social de derecho, promoviendo la garantía de los derechos fundamentales a los niños, niñas y adolescentes de la sociedad.

8. Promover desde las instituciones gubernamentales y las organizaciones sociales la importancia de la inversión y actuación de las instituciones públicas y sociales frente a la primer infancia, respaldados en tres razones fundamentales, según Alejandro Acosta Ayerbe y Fadua Kattah:

a. Las neurociencias demuestran la trascendencia de atender la niñez desde la gestación, especialmente a los menores de tres años.

b. La atención a la niñez es la base para construir democracia y ciudadanía. Cuando la sociedad propicia condiciones para que el ser humano desarrolle su potencial, asegura como retorno las contribuciones futuras que éste aporte al bienestar colectivo. De no hacerlo, se somete a perder la contribución futura que hará esa niñez dado que las carencias, o son irrecuperables, o implican intervenciones tan costosas que nuestros países con sus recursos cada vez más escasos no están en condiciones de hacer. Pero más allá del impacto individual, la atención a la niñez se justifica desde la perspectiva de los derechos.

c. La atención a la niñez, conlleva al desarrollo local y nacional, existe pues una doble relación entre atención a la niñez y desarrollo. De una parte, la atención a la niñez, debe ser la primera prioridad de un país y requiere del desarrollo local y la descentralización; pero al mismo tiempo, contribuye a fortalecer y hacer sustentable el desarrollo local, base a su vez, del desarrollo nacional.

d. Pensar en argumentos y políticas suficientemente buenos como para transformar las articulaciones y mecanismos institucionales que ligan las estructuras políticas y las del bienestar.

9. Dar a conocer en las instancias de participación los criterios utilizados por cada entidad para focalizar a los distintos beneficiarios de los servicios públicos sociales.

10. Que los representantes sociales asistentes y participes de las distintas instancias articuladoras se asuman en condición de sujetos sociales y políticos, constructores y transformadores de realidades sociales dentro de un esquema de interacciones complejas en las que no pierdan su autonomía.

11. Fortalecer el monitoreo social, para que los destinatarios puedan hacer seguimiento de los programas en curso y exigir a las autoridades su implementación y correcto cumplimiento. “De igual forma el monitoreo de la gestión pública y del desarrollo de los programas es indispensable para medir los resultados de los mismos y el impacto en la garantía de los derechos de la niñez” (Save The Children, 1999, p. 197).

11.2 RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS

1. Consolidar la articulación con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional para desarrollar una política de responsabilidad social.

2. Realizar un esfuerzo mancomunado de articulación de las distintas entidades gubernamentales para lograr mayor eficiencia e impacto en el manejo multisectorial. Para ello es indispensable:

➤ Coordinar las acciones públicas con los sujetos de protección en los niveles Distrital y local.

➤ Establecer procesos de capacitación a los actores participantes de las instancias de participación mixta, lo que permite articular esfuerzos acordes a las necesidades técnicas, operativas y administrativas.

➤ Articular planes de acción entre consejos: Consejo Local de Gobierno, Consejo Local de Planeación y Consejo Local de Política Social, en lo que respecta a los niños, niñas y adolescentes.

➤ Recoger el “Acuerdo ciudadano por la educación inicial y la primera infancia”, dado en el año 2006 y ratificado en el 2007, en donde instituciones gubernamentales y organizaciones sociales realizaron acuerdos sobre aspectos fundamentales para el logro de desarrollo de la infancia y la adolescencia en Usme.

➤ De igual manera, hacer seguimiento al acuerdo de voluntades.

- Las acciones de los sujetos deberían ordenarse y coordinarse conforme a los criterios definidos desde las estructuras políticas, que en este caso asumen definiciones "técnicas" para la identificación de la población objetivo, así como para la determinación de las necesidades a ser cubiertas por la intervención estatal.
- Procurar utilizar un lenguaje unificado en cada uno de los encuentros y reuniones que se realizan, evitando el uso excesivo de lenguaje técnico o de siglas que confundan a la comunidad presente y a los funcionarios nuevos.
- Construir y promover rutas de atención a los diferentes fenómenos que atacan a los Niños, Niñas y Adolescentes.
- Incluir el tema de infancia como asunto de la agenda gubernamental, es decir, que haga parte del orden del día de las entidades gubernamentales, que se discuta, se tome posición, se analicen las alternativas de solución propuestas para la resolución de ese asunto en cuestión. Es indispensable tener en cuenta las circunstancias y características que hacen que este asunto específico llegue a ser tan relevante que el gobierno se vea precisado a considerarlo porque está o debe estar dentro de su agenda de trabajo. (Salazar, p. 103).
- Contextualizar brevemente la función y el propósito de las instancias articuladoras al iniciar cada reunión, dado que muchos participantes que asisten por primera vez se quejan de la falta de conocimiento y por tal motivo dicen no querer volver.
- Estar evaluando permanentemente los éxitos y fracasos frente al plan de acción para así realizar los correctivos necesarios.

- Fortalecer el liderazgo institucional.

- Capacitar a los funcionarios públicos que están en contacto con la atención de la niñez y el diseño de la Política Pública. Sobre el particular, el Comité de los Derechos del Niño, en su informe sobre Colombia de 2000, recomendó al Estado “que considere seriamente la posibilidad de dar capacitación sobre los derechos del niño a los grupos profesionales que trabajan con los niños.

- Replantear los mecanismos de diseño y concertación de la Política Pública para que esta responda realmente a las necesidades de la comunidad infantil y no a las institucionales.

12. CONCLUSIONES

- “La Política Pública por la Calidad de vida de los niños y niñas” en Usme ha generado procesos de Articulación y Coordinación entre Organizaciones Sociales e Instituciones Gubernamentales, especialmente en las instancias de participación mixta como la Red de Buen Trato, el Comité de Infancia y Familia del Consejo Local de Política Social CLOPS, Consejo Local de Gobierno e instancias de participación sociales como el Consejo Tutelar, que han venido trabajando desde un inicio en su proceso de construcción y hasta hoy en su divulgación y ejercicio. De igual forma, organizaciones sociales que no hacen parte de dichas instancias trabajan a favor de la infancia y con el ejercicio de sus propuestas hacen posible varios de los lineamientos establecidos en el documento de política. Aunque se hace imprescindible que los textos de política y de Ley sean socializados a un mayor número de instancias de participación y a la comunidad en general.
- Así como la Política Pública de Infancia, la Ley de Infancia y Adolescencia, se ha puesto en práctica con gran fuerza en la formulación y ejecución, desde las instancias mixtas y no mixtas de participación enunciadas. Dado que la primera de ellas tiene bastante tiempo desde su proceso de formulación ha podido ser más trabajada, e interiorizada sin embargo, la segunda ha tenido un tiempo más corto desde que se inició su formulación y luego su sanción como ley, razón por la cual se realizaron varios foros y encuentros para diseminar su conocimiento y sopesar las bondades que tiene esta ley.

- Existen numerosos diagnósticos de la localidad de Usme que hablan y describen la infancia y la adolescencia, en especial en temas como salud, educación, recreación y, tangencialmente; en temas que resaltan la Política Pública de Infancia y la Ley de Infancia, como son el desarrollo de condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.
- A partir de los diagnósticos oficiales y no oficiales y las conversaciones y entrevistas, en Usme se evidencia la magnitud y severidad de los problemas planteado como intolerables en la Política de Infancia, en particular, en temas como: desnutrición, la soledad de los infancia, mortalidad infantil, abuso sexual, violencia intrafamiliar, situación de discapacidad.
- Con relación a la noción del concepto de Articulación y Coordinación frente a la Política Pública en general y la Política de Infancia se observa que no hay una diferenciación tácita entre los dos conceptos y aluden a la unión de esfuerzos y recursos físicos, administrativos, financieros y humanos entre las instituciones y las organizaciones sociales para lograr un bien común a favor de la infancia. De igual manera, los términos son asociados con la palabra redes y a unos quehaceres en conjunto, más allá de la profundidad y trascendencia que puedan tener los dos términos.
- En el proceso investigativo se abstrae entre quienes ven diferencian entre los dos términos: “La articulación” se da como un proceso de largo aliento, en donde confluyen diversos actores sociales y públicos en el ejercicio de la planeación del horizonte hacia el cual quieren dirigir sus esfuerzos, en el marco de una Política Pública y un Plan de Desarrollo; partiendo de una problemática conocida por todos, en donde se ponen de acuerdo, reúnen esfuerzos y recursos para la atención de dicha problemática. En tanto que “La coordinación” se plantea como

una sumatoria de esfuerzos, no necesariamente encaminados a un fin estructural, sino más bien como acciones orientadas con un sentido específico, sin haber revisado necesariamente problemáticas y soluciones en conjunto. Se suman esfuerzos de manera coyuntural. Aquí cabe anotar que sin coordinación no existe articulación.

- La historia compartida en el Proceso de Investigación Acción permitió dar cuenta de que la memoria de los Procesos de Articulación y Coordinación frente a la Política de Infancia, está instaurada especialmente en la comunidad y en las organizaciones sociales, específicamente, en quienes han liderado desde el nacimiento de la política y antes de ella acciones a favor de esta etapa del ciclo vital, generando estrategias diversas y enfrentando las vicisitudes de encontrarse con la problemática propia de una localidad como Usme, en donde conflictos sociales de diversos órdenes afectan el diario vivir. En cuanto a las instituciones gubernamentales, a pesar de la buena intención, no realizan un procesos de sistematización que permita contar con la historia de los procesos, para que a su vez esto permita mejorar; y de otro lado, unido a la alta rotación de profesionales dedicados al tema, debilita lo ganado periódicamente atomizando lo alcanzado, teniendo que empezar de cero. Esto crea mayor resistencia y falta de legitimidad de las instituciones públicas.
- Una de las estrategias de articulación de actores en Usme, frente a la Política Pública de Infancia, ha sido la Gestión Social Integral, como forma de atender en los territorios, las particularidades de las problemáticas de los niños niñas adolescentes y sus familias. Generando estrategias de acción en donde tanto organizaciones sociales como instituciones generan un trabajo colectivo.

- Tanto las organizaciones sociales como las instituciones gubernamentales, presentan diversas recomendaciones respecto al tema de la Articulación y Coordinación entre ellas, para atender de mejor manera a la población infantil. En general, dan énfasis a algunas de tipo estructural que permitan el real conocimiento de la política a partir de la formación, pero que también impulsen procesos sin los cuales el solo conocimiento no daría resultado, como es el caso de estrategias de seguimiento efectivo a la gestión social integral, en donde realmente todas las instituciones en Usme hagan su papel adecuado y se vean resultados en espacios de productividad, educación, vivienda, etc. La atención efectiva y adecuada a la infancia depende igual de que la familia cuente con garantías para la vida digna.
- Existen en Usme instancias que permiten procesos articuladores como son La Red de Buen Trato, el Comité de Infancia y Familia del Consejo Local de Política Social, e incluso el Consejo Local de Gobierno, como orientadores de procesos estratégicos hacia el desarrollo social de los niños, niñas y adolescentes.
- Existen múltiples organizaciones sociales que no conocen la Política Pública de Infancia, pero que vienen trabajando desde hace décadas a favor de la infancia, en tanto, la implementación de políticas públicas no necesariamente se hacen a través de las redes o instancias mixtas de participación, sino mediante múltiples y variadas formas, en donde, desde iniciativas comunitarias, se ejecutan acciones que propender por el ejercicio de varios planteamientos hechos en la política misma.
- Los procesos al interior de Las redes como formas organizativas, su articulación y coordinación, dependen desde donde se impulsen, ya sea desde lo

gubernamental o lo social y comunitario. Cada uno tiene una orientación distinta, aunque busque el mismo fin. En el tema de resultados suelen evidenciarse en algunas ocasiones, con mayor impacto lo social comunitario, pues cuenta con mayor reconocimiento por parte de sus pares. En tanto lo institucional aún genera resistencias y desconocimiento.

- La Política Pública ha tenido momentos de mayor o menor avance dependiendo de cuándo y cómo se han logrado movilizar diferentes recursos de la comunidad y de las instituciones gubernamentales y cuántos se han sensibilizado sobre problemas específicos de la infancia, y cómo se ha promovido consenso hacia las soluciones conjuntas requeridas.
- Varios planes de acción de los comités e instancias de participación que trabajan a favor de la infancia no cuentan con los recursos necesarios a nivel financiero, infraestructural, técnico, talento humano, para ser ejecutados tal y como se plantean. Por esta razón, es necesario emprender procesos de gestión más amplios y visiones institucionales más incluyentes que tengan en cuenta estos aspectos y no identifiquen la promoción de estos espacios como una obligación constitucional en donde asisten representantes, pero no cuentan con las herramientas básicas o esenciales para cumplir con dichos planes. Esto va ligado a que las estrategias de implementación de las Políticas Públicas que pueden variar mucho de acuerdo a diversos aspectos; administrativos, económicos y humanos y a las disposiciones tomadas que responden a las prioridades. Entre más alta la prioridad, mayores recursos y mayor simplicidad en los entes administrativos (una o dos organizaciones máximo), entre más baja la prioridad, menores recursos económicos y más entes vinculados.

- Los mecanismos de Articulación y Coordinación, establecidos en la Localidad y consensuados entre los representantes de lo gubernamental y social, están planteados como la sensibilización, la formación, la información, la rendición de cuentas y la comunicación. Dentro de cada uno existen formas y maneras de implementación teniendo en cuenta el territorio y los participantes en las redes y /o instancias de participación a favor de la infancia. Es el caso de algunas estrategias que están orientadas al acercamiento a la comunidad en los distintos territorios y realizar asambleas, mesas de trabajo, foros encuentros en donde la metodologías de realización sean lúdicas y pedagógicas y donde el papel y el lugar de los lideres y lideres sea protagonista y no secundario luego de la institución.
- Los resultados de las dinámicas de Articulación han sido diversos, dando lugar a una serie de acciones y eventos que visibilizan el proceso. Una muestra es la participación misma de los niños y niñas en los encuentros ciudadanos, en la formulación de propuestas en fichas de estadística básica de inversión para ser tenidos en cuenta en el Plan de Desarrollo Local ,el encuentro de todos los colores, las Jornadas de Gestión Social Integral a favor de la infancia y la familia, la cartográfica social de violencias en Usme, los foros y encuentros en el sector urbano y rural a favor de la infancia, el acuerdo por la primera infancia y la educación inicial , la visibilización de la infancia y su familia con la creación de los Centros de Desarrollo Infantil y Familiar, como resultado de la Gestión Social Integral, en donde la comunidad jugó el papel primordial.
- Desde las organizaciones sociales y las instituciones gubernamentales existe una gran variedad de recomendaciones para mejorar paulatinamente los procesos de articulación y coordinación, que deben contar con la voluntad política, administrativa así como con la voluntad de participación y decisión

desde las organizaciones sociales. En este proceso se recomienda con gran fuerza la visibilización del sector rural Local que es el 87% de total del territorio y en donde la infancia equivale a un índice importante de población. En este sentido se solicita articular de modo pertinente y eficaz la Política de Infancia con la de Ruralidad , Seguridad alimentaria y la de familia.

- Según el empoderamiento ciudadano frente al conocimiento y la exigibilidad de derechos, se hace más o menos viable el cumplimiento de los diversos ejes de la política planteados en el documento de Política Pública de Infancia, por lo que empoderamiento tiene que ver con el de la infancia. De allí que la voz de los niños y las niñas es fundamento vital en los procesos orientados hacia ellos, su convocatoria debe ser permanente, constante y su participación incluyente.
- En Usme, dentro de los temas neurálgicos de Agenda Pública está la protección integral a los niños, niñas y adolescentes, en consecuencia, ello hace parte integral de los planes de acción del Consejo de Gobierno, Consejo Local de Política Social Red de Buen trato, Comité de Derechos Humanos. Esto refleja la dinámica propia de la articulación y coordinación entre actores y representantes de lo público y de lo social.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2008). *Modulo Planeación participativa, base para el desarrollo Humano y el proceso de diseño y programación de proyectos CIN-UPN 17*. Bogotá, Colombia
- Acosta, A. & Kattah, F. (2007). *Hacia la construcción de una Política Pública de Infancia y Adolescencia*. Fundación Antonio Restrepo Barco. Bogotá Sin Indiferencia. Plan Distrital para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato familiar, la violencia y la explotación sexual. Bogotá, Colombia.
- Agudelo, E. & Grupo MG. (2006). *Ruta conceptual y metodológica para construir o fortalecer redes sociales que incidan en el diseño participativo de políticas públicas en lo local*. Trabajo de maestría en Desarrollo Educativo y Social. Trabajo no publicado. Promoción No 15. Bogotá, Colombia: Cinde – UPN..
- _____. (2007). *Representaciones sociales sobre participación que tienen las comunidades que Intervienen en experiencias de Desarrollo Local (DL)*. Trabajo publicado. Promoción No 17. Bogotá, Colombia: Cinde – UPN.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004-2007). *Bogotá Sin Indiferencia. Informe Final, Plan de Desarrollo*. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004-2007). *Quiéreme bien Quiéreme hoy. Crónica, Historietas y galería*. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004-2008). *Bogotá Sin Indiferencia. Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes*. Bogotá, Colombia
- Asociación Argentina de Políticas Sociales (2002). Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina.
- Camargo, A, & Alarcón, C. (2007). *La calidad en la Educación Inicial: un compromiso de ciudad*. Secretaria Distrital de Integración Social. Bogotá, D.C., Colombia.
- Castañeda, E. (2008). La importancia Social y Política de la Primera Infancia. En *Revista Editorial Magisterio*, p. 17. Bogotá, Colombia.

COLOMBIA POR LA PRIMERA INFANCIA. (2006, diciembre). *Política Pública por los niños y las niñas, desde la gestación hasta los 6 años*. Bogotá, Colombia.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991).

Coraggio, J. (2003). *Políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local?* Argentina.

Corredor, C. (2005). La Política Social Integral. En *Encuentro Nacional Renovando "La Atención Primaria en Salud"*, 26-28-mayo. Bogotá, Colombia.

Chaparro, Durán & Salamanca. (2005, septiembre). *Reflexiones conceptuales y disciplinares en torno a la narrativa del manual estratégico de operaciones psicológicas*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

DANE. (2005). Sena.

DECLARACIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL. (1995). Copenhague.

DECRETO DISTRITAL 557 DE 2006. (2006) Defensoría del Espacio Público. Bogotá.

DNP-BANCO Mundial-Banco Interamericano de Desarrollo-Sinergia. (2006, mayo). *Evaluación de Políticas Públicas-Programa Familias en Acción. Impacto del Programa a un año y medio de su ejecución*. Bogotá, D.C, Colombia.

Durán, E. & Torrado, M. (s.f.). *Derechos los Niños y las Niñas... Debates, realidades y perspectivas*, Cátedra Manuel Ancízar Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Centro de Estudios Sociales

ENCUESTA CALIDAD DE VIDA. 2007.

G. A., Cohen. (1996). ¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. En Nussbaum, Martha y Sen, Amartya. *La Calidad de Vida*, p. 36. México: Fondo de Cultura Económica.

Holguín, I. (2007). Desarrollo Social y Participación. En *Línea Desarrollo Social Comunitario. CINDE-UPN 17*. Bogotá, Colombia.

- Hospital de Usme. (2008). *Recorriendo Usme*. Diagnóstico participativo en salud. Bogotá, Colombia.
- ICBF. (2001, Junio). *Observatorio de Infancia y Familia- Estudio diagnóstico de la violencia intrafamiliar en la localidad de Usme*. Bogotá, Colombia.
- ICBF-UNICEF-OIT-IPEC- Fundación Renacer. (2006). *Plan de Acción Nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años 2006-2011*. Bogotá, Colombia.
- ICBF-DNP-USAID-FPAA. (2003). *Movilización por la Primera Infancia*. En *Segundo Foro internacional-Memorias*. Bogotá, Colombia.
- Isaza de Francisco, O. (2005). Secretaria Distrital de Integración Social. Gestión Social Integral. Apartes de una Entrevista...- Gestión Social Integral. En *Programa de Formación "Bogotá cada vez más nuestra"*. Bogotá, Colombia.
- Jiménez, W. (2003). *Estado, políticas públicas y administración pública*. Bogotá: ESAP.
- Lara, A. (2003). *Cartografía de los sentidos*. Secretaria Distrital de Integración Social, Secretaria Distrital de Planeación.
- Ley 1098 de 2006. (2006, 8 de noviembre). *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Bogotá, Colombia.
- Licha, I. (2001). Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social. En *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (5 – 9 Noviembre). Buenos Aires, Argentina.
- Licha, I. & Molina, C. (2005). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Washington D.C., EE.UU.: INDES/BID.
- MAVDT. (2004). Guía No. 1. Elementos Poblacionales Básicos para la Planeación, En *Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo*
- Machado, J. (1997). *Hacia un nuevo modelo de Gestión Social*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín
- Maldonado, C. (2000). *Sociedad Civil. Racionalidad Colectiva y Acción Colectiva*.

Bogotá: Universidad Libre.

Mandell, M.P. (1990) 'Network Management: strategic behaviour in the public sector in R.W. Gage y M.P. Mandell (eds), *Strategies for Managing intergovernmental Policies and Networks*, Praeger, New York

Medellín, T. (2004, Julio). Sobre las políticas públicas y el régimen político. CEPAL. En *red*.

Molina, N. (2008). En *Ciclo de conferencias "Política Social en Bogota. La Gestión Social Integral"*, (agosto de 2008). Secretaria Distrital de Integración Social.

Naciones Unidas. (2000, Septiembre). *Declaración del Milenio*. Nueva York, Estados Unidos.

Novoa, E. (1996). Las políticas de la nueva era. En *Globalización y Estado nación*, p. 139. Bogotá: ESAP.

Oficina Internacional del Trabajo. (2006). *Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Colombia*. Estudio de línea de base en Cundinamarca, Quindío y Valle del Cauca. Bogotá, Colombia.

Olson, Mancur. (1992). *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Grupo Noriega Editores.

Osorio, A. (2005). El fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales y la agencia de gobierno. En *X Congreso Internacional del Clad Sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, (18-21-oct.). Santiago, Chile.

Perez Baltodano, A (1997). *Estado, ciudadanía y política social en America latina*. P. 40. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA, UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN 2004-2008. (2004).

Prácticas y roles de las organizaciones sociales en la construcción de políticas públicas para la infancia. (2005-2007). En *Modulo Línea de Investigación en Desarrollo Social y Comunitario*, UPN, 15.

- Quiroga, N. Herra 97. Programa de Desarrollo de la Corporación “Viva la ciudadanía”.
- Roth, A. (s.f.). *Los tres ejes de la reforma neoliberal de la gestión Pública. Gestión Social Integral. Programa de Formación “Bogotá cada vez más Nuestra”.*
- Sarmiento, E. (2002, Abril). El modelo Propio: teorías económicas en Instrumentos. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Sarmiento, E. (2007). Conferencia, (agosto de 2007). Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaria de Gobierno. (2004). Diagnóstico local *Recorriendo Usme.*
- Secretaria Distrital de Planeación. (2004). Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D.C. *Recorriendo Usme, 2004.*
- Secretaria Distrital de Integración Social.(2008, Abril). *Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes 2004-2008.* Diagnóstico de la población infantil y adolescente en Bogotá.
- Secretaría de Integración Social. (2007). *Gestión Social Integral.* Bogotá, Colombia.
- Sen, A. (1996). Capacidad y Bienestar. En: Nussbaum, Martha C. y Sen, Amartya. *La Calidad de Vida*, p. 55. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (1998, enero). Mortalidad como indicador económico de los éxitos y fracasos económicos. En (Ed. Merlano Alberto). *The Economic Journal.* Conferencia de Manfred Max-Neef.
- Senge, P. (1993). *La quinta disciplina.* Barcelona, España: Ed. Granica,
- SED. Subdirección de análisis sectorial. DAPD 2005 y 2010).
En www.mapas.com.co/IDRD/visor/papaVisor.jsp - 1k)
- Scharpf, F.W (1978) En K.I. Hanf y F.W. Scharpf (Eds) *Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives*, pp. 70- 345.

- SISVAN SDS. (2003). *Plan maestro de abastecimiento. Diagnóstico de nutrición por localidad*. Diagnóstico local en salud con participación social localidad de Usme.
- Toro, J. (2000). El ciudadano y su papel en la construcción de lo social. En *UPN 15*, Unidad Uno. Parte III, p. 39. Pontificia Universidad Javeriana, Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, CEJA.
- Touraine, A. (1997). Por una nueva política social. En *El País*, Madrid, 1997.
- Trinidad, Carrera, Soriano et. Al. Teoría Fundamentada. (2006). La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional. En *Cuadernos metodológicos*. Madrid, España.
- Vargas, A. (2001). *El Estado y las políticas públicas*. (Capítulo II). Bogotá, Colombia: Almudena Editores.
- Veeduría Distrital. (2005). *Diagnóstico de las localidades de Bogotá, Localidad de Usme*.
- WOLA. (2005). Programa Centroamericano de Capacitación.