

THE SITUATIONAL DIAGNOSIS OF FIRST CHILDHOOD, CHILDHOOD AND ADOLESCENCE IN THE ESPERANZA MUNICIPALITY OF - NORTE DE SANTANDER.

SUMARIO

El artículo presenta el diagnóstico situacional realizado como insumo en la construcción de la política pública para la primera infancia, la infancia y la adolescencia del Municipio de la Esperanza - Norte de Santander, el cual fue desarrollado metodológicamente conforme los lineamientos técnicos sentados por la Mesa Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia liderada por el ICBF, en virtud de la cual se adelantó un proceso de articulación entre la institucionalidad y los actores estratégicos interesados y vinculados con acciones para esta población, compartiendo la experiencia realizada, el producto obtenido y resaltando asimismo las eventuales vulnerabilidades de acceso a información y las opciones y acciones que permitieron superarlas. Es de anotar que la suficiencia y validez de la información del diagnóstico aportó sólidas bases para el desarrollo del plan estratégico que es el instrumento operativo de la política pública y que en la práctica ello se visualiza en una implementación viable y coordinada.

Palabras claves: política pública, primera infancia, infancia, adolescencia.

ABSTRACT

The Article presents the situational diagnosis made as a fundamental input in the construction of public policy for early childhood, childhood and adolescence of the Esperanza Municipality of - North of Santander, which was methodologically developed according to the technical guidelines set by the National Bureau of Early Childhood, Childhood and Adolescence led by the ICBF, under which a process of articulation between the institutionality and strategic actors interested and linked with actions for this population, sharing the experience, the obtained product and also highlighting the possible vulnerabilities of access to information and the options and actions that allowed to overcome them. It should be noted that the sufficiency and validity of the diagnostic information provided solid foundations for the development strategic plan wish is the operational instrument of public policy and that in the practical context is visualized in a viable and coordinated implementation.

Key words: Public policy, early childhood, childhood and adolescence.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACION DE LA PRIMERA INFANCIA, LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN EL MUNICIPIO DE LA ESPERANZA - NORTE DE SANTANDER.

Introducción

Desde el año 1991, con la expedición de la Nueva Carta Política, producto del trabajo de una Asamblea Nacional Constituyente, el reconocimiento de derechos de estatus constitucional para la niñez y la adolescencia colombiana significó un cambio trascendental desde la visión y la orientación de acciones de política pública en la materia, reconociendo en su artículo 44 el carácter prevalente de los derechos de niños, niñas y adolescentes, reconociendo asimismo la obligación compartida entre la familia, la sociedad y el Estado de darles protección integral.

El Estado Colombiano en su interés de brindar a la niñez un desarrollo integral nació la ley 1098 de 2006, conocida como “Código de Infancia y Adolescencia”, en la cual se estableció la responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia para la atención integral de la niñez. Este Código, se fundamenta en la Convención de los Derechos del Niño, ratificada por el Estado colombiano e integrante del bloque de constitucionalidad.

El Código de Infancia y Adolescencia dispuso en su artículo 204, la obligatoriedad de las autoridades territoriales de contar con una política pública para la primera infancia, la infancia y la adolescencia en la cual se hiciera material el espíritu de dicha norma, para garantiza a niños, niñas y adolescentes un pleno y armonioso desarrollo en el ámbito familiar y comunitario. Como desarrollo ejecutivo de estas disposiciones, se aprobó del Documento CONPES SOCIAL 109 DE 2007, por medio del cual se aprueba la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, la cual establece las líneas estratégicas sobre las cuales deben orientarse las acciones de política pública para sus beneficiarios.

Asimismo, se elaboró el Plan Nacional de Niñez y adolescencia 2009 – 2019, "Niñas, niños y adolescentes felices y con iguales oportunidades"; solidificando en la agenda pública un conjunto de proyectos, acciones y metas con respaldo presupuestal para impactar a la población de primera infancia, infancia y adolescencia de Colombia (UNESCO, 2009).

Acogiendo lo dispuesto en el artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia, en el nivel departamental la Política Pública “Niñas, Niños y Adolescentes Norte Santandereanos con ambiente sano y en Paz 2007-2021”; fue adoptada en la Ordenanza No 023 de 2007. Esta Política estableció la obligatoriedad de los municipios del Departamento de Norte de Santander de construir una política integral para la niñez y la adolescencia, atendiendo a los principios señalados en el Código e incorporando acciones estratégicas garantes de su materialización. Este instrumento normativo del orden territorial dispuso mecanismos de evaluación y seguimiento periódicos que han sido aplicados, logrando resultados satisfactorios en su implementación que avanza en su décimo año.

La Mesa Nacional de Infancia y Adolescencia (2013), construyó los lineamientos para la inclusión del tema en los planes de desarrollo territoriales, como primer paso para la formulación de esta política con enfoque de derechos, diferencial y territorial. Posteriormente, para promover su inclusión en los planes de desarrollo de los nuevos alcaldes electos en el año 2015, la Procuraduría General de la Nación, mediante circular No 002 de 2016, ordenó a los alcaldes municipales que dentro de los primeros cuatro meses de su gestión dieran cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006.

Posteriormente, la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, contempla entre sus principales compromisos con esta población la consolidación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”; el fortalecimiento de estrategias de prevención en temas como trabajo infantil, embarazo en adolescentes, delitos, reclutamiento, entre otros. De igual forma, propuso formular una Política Nacional para la Infancia y la Adolescencia que cobijara todas las acciones dirigidas a esta población, en armonía con la Política Nacional para las Familias Colombianas y los desarrollos técnicos y de gestión de la Estrategia De Cero a Siempre. En este sentido, el propósito fundamental en las entidades territoriales se orienta a fortalecer sus políticas públicas de primera

infancia, infancia y adolescencia, así como el fortalecimiento familiar, en articulación y coherencia con los compromisos de política a nivel nacional (PND, 2015).

Por su parte, el Plan Departamental de Desarrollo de Norte de Santander, “Un Norte Productivo para Todos 2016 - 2019”, incorporó en sus diferentes ejes y de manera trasversal acciones de intervención para el desarrollo de su política pública de infancia y adolescencia, partiendo del análisis situacional actualizado del entorno. En este marco, el Municipio la Esperanza, mediante el decreto No 0094 de diciembre 2 de 2013, denominado Política Pública de Infancia y Adolescencia Municipal, realizó la definición de lineamientos de política pública en la materia, aunque desprovistos de un diagnóstico situacional y un plan estratégico de intervención, lo que evidenció la necesidad de la creación de esta política pública para la primera infancia, la infancia y la adolescencia del municipio, bajo los lineamientos señalados en la guía técnica el A B C de la Política Pública para la primera infancia, la infancia y la Adolescencia, realizada por la Mesa Nacional para la infancia liderada por ICBF y UNICEF.

La elaboración de Políticas Públicas entendidas estas como el instrumento de gestión gubernamental orientado a la solución de problemáticas sociales que incorpora una eficiente respuesta de gestión institucional, comprende un conjunto de pasos o secuencias entre las cuales la etapa Diagnóstica, o de reconocimiento situacional se destaca como fundamental para el logro de óptimos resultados que conlleven a una implementación exitosa y acorde al contexto, la cual se plasme en eficientes resultados de cambio al momento de la evaluación y monitoreo.

El presente escrito expone la importancia del diagnóstico en la construcción de una política social, plantea su paso a paso a partir de un análisis de caso desarrollado en la creación de la Política Pública de primera Infancia, Infancia y Adolescencia del municipio la Esperanza en Norte de Santander, destacando los elementos básicos que exige, las eventuales vulnerabilidades de acceso a información y como superarlas, así como la importancia y utilidad del mismo al momento de hacer la priorización de acciones de intervención o desarrollo estratégico, con lo cual se contribuye a orientar las acciones y recursos de inversión a la solución de las mas relevantes líneas de acción o problemáticas de mayor intensidad conforme la priorización realizada debidamente fundamentada y articulada con el escenario programático y de concertación institucional.

El documento se divide en tres partes, así: una primera, donde se expone desde una perspectiva conceptual el uso, alcance y contribución del diagnóstico en la creación de una Política Pública; un segundo escenario que se ocupa de plasmar la experiencia práctica de realización del diagnóstico elaborado en el proceso de elaboración de la Política Pública para la primera infancia, la infancia y la adolescencia del municipio La Esperanza, en Norte de Santander; un tercer acápite que destaca a modo de conclusión la utilidad y contribución del diagnóstico elaborado para la creación de la citada política pública.

El Diagnóstico como parte de la creación de las Políticas Públicas.

Concibiendo que al Estado le compete la producción de la gestión pública y el diseño de las diversas acciones necesarias para enfrentar las problemáticas que afectan la vida en sociedad, las Políticas Públicas entendidas como “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos” (Hecló & Wildavsky, 1974; citado en Roth, 2002: 73), se establecen como un mecanismo eficiente de respuesta institucional que debe ser encausado hacia la superación de los fenómenos que aquejan a la comunidad.

En esta misma línea, Aguilar (2014) señala que la Política Pública “es la actividad que integra varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar”. En este sentido, la política pública recoge las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, las reelabora en objetivos y acciones legalmente compatibles, ***aprovechando la información y el conocimiento que existen en una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización capaces de producir los objetivos decididos, incluyendo el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para existir, operar y alcanzar los resultados esperados.*** (Aguilar 2014: 53). Negrita y cursiva son propios.

En el contexto global, la situación de la infancia ingresó a la agenda de los líderes mundiales desde mediados de los años ochenta, sustentada en la tesis de que invertir en este rango de edad traduce un efecto directo en el desarrollo sostenible de las naciones en el largo plazo, promoviéndose al interior de la Organización de las Naciones Unidas la creación y posterior adopción unánime de la Convención de los derechos del niño en el año de 1989, que integró cuatro categorías básicas de derechos esenciales que debe garantizárseles a este grupo social: 1) Existencia

(que tengan las condiciones esenciales para preservar su vida); 2) Desarrollo (que tengan las condiciones básicas para progresar en su condición y dignidad humana); 3) Ciudadanía (que sean tratados como ciudadanos (es decir, como personas participantes y con todos los derechos y que tengan las condiciones básicas para la vida en sociedad y ejercer la libertad) y; 4) Protección (que no sean afectados por factores perjudiciales para la integridad humana) (ONU, 1989).

El Estado Colombiano siguiendo la tendencia global de asumir un mayor compromiso con la niñez y conforme lo ratificado en la Convención de Derechos del niño, dio vida jurídica a la Ley 1098 de 2006, conocida como “Código de Infancia y Adolescencia”, en la cual se estableció la responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia para la atención integral de la niñez.

En el inciso segundo del artículo 204 de la citada norma (ley 1098 de 2006), se dispuso que tanto el nivel central como las entidades territoriales debían contar con una Política Pública para la primera infancia, la infancia y la adolescencia, a partir de la cual hicieran realidad la finalidad de dicha norma, consistente con garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo, para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

El gobierno nacional dando cumplimiento a estas disposiciones, mediante un trabajo interinstitucional y con participación de organizaciones no gubernamentales, adelantó la elaboración de la Política Pública Nacional de Infancia y Adolescencia denominada Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019, dirigida a los 17,5 millones de niños, niñas y adolescentes que se proyecta tenga el país en el año 2019 (DANE, 2016).

En esta línea, con la finalidad de facilitar herramientas para que las entidades territoriales avanzaran en la creación de su Política Pública, la Mesa Nacional por la infancia creó un documento con lineamientos técnicos denominado A B C de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, en el cual se brinda orientación paso a paso para la creación de dicha Política Pública en el nivel territorial (departamento y municipio), que comprende los siguientes pasos o etapas:

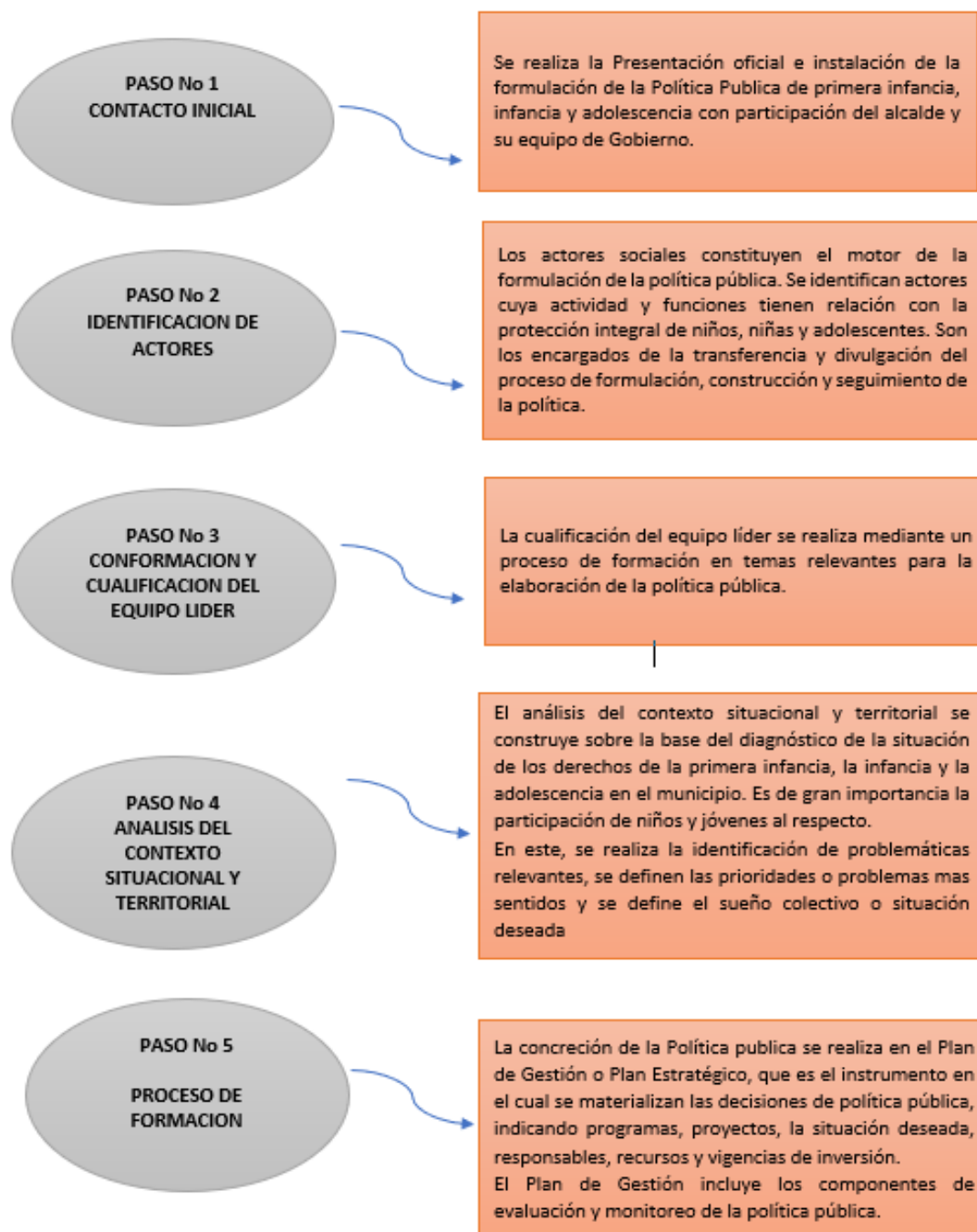


Figura 1. Fases o etapas del proceso de creación de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.

La figura que antecede desarrolla en cinco fases el proceso de creación de la Política Pública de primera infancia, infancia y adolescencia. Las primeras tres fases corresponden a instancias de formación y cualificación de actores institucionales y no institucionales comprometidos con la agenda respectiva, como parte de un proceso de construcción colectiva concertada que reconozca e integre el elemento territorial o de reconocimiento del contexto. La cuarta fase es el diagnóstico, que se concibe como la etapa en la cual se realiza la identificación de problemáticas relevantes y se define el sueño colectivo o realidad deseada, siendo la quinta fase donde con base en la información diagnóstica obtenida y acorde a la capacidad presupuestal, se define la agenda estratégica compuesta por programas y proyectos (los programas y proyectos sociales constituyen la traducción operacional de una Política Pública), se asignan los responsables y recursos para la implementación y se acuerda y dispone el seguimiento y evaluación de esta.

Desde esta perspectiva, realizar el diagnóstico exige: 1) **en principio identificar el problema o problemas sociales a resolver** a partir de la articulación de la información disponible y antecedentes de este; ello por cuanto al tener claridad del problema e identificar sus causas, la intervención de este tendrá mayor efecto o impacto. 2) **consolidar información o elaborar la línea de base**; esto es reunir los datos que tenemos de nuestro problema, con la finalidad de poder cuantificar las condiciones de este para abordarlo. 3) **Definición de la población objetivo**. Identificar población objetivo y población afectada que son dos criterios diferentes. 4) **Estudio de la oferta o análisis del contexto**, que para el caso respectivo implica el conocimiento de acciones o intervenciones en la materia desde lo nacional, departamental y territorial conociendo su impacto o alcance obtenido, ya sea positivo o negativo. Ello conociendo que se hizo, como se hizo, porque se obtuvieron esos resultados y realizar dicho análisis con conocimiento y articulación del contexto respectivo. En este aspecto se deben tener en cuenta planes de desarrollo en distintas escalas, proyectos de cooperación o intervenciones realizadas. 5) **Identificación de actores o grupos relevantes**: Verificar todas las instancias, organizaciones, grupos de personas o instituciones que hacen parte del problema o de su solución, de modo tal que hagan parte del sueño colectivo o situación deseada y en tal sentido al visualizar la implementación estén todos integrados. 6) **Análisis de causas y efectos del problema y visualización de la situación deseada**. En este aspecto se hacen relevantes los elementos previamente señalados, dado que, con la información consolidada es viable identificar con claridad las causas del problema, cuantificarlas y cualificarlas, asimismo identificar los efectos o impactos de dicho problema, realizar la interrelación entre causas

y efectos y asimismo entre estos últimos; para con ello iniciar la visualización de la situación deseada que es el insumo base para construir el plan de gestión de la Política Pública que constituye el insumo operacional de la misma.

Conforme lo señalado, puede afirmarse que el diagnóstico constituye la columna vertebral de una Política Pública y que su papel es altamente significativo en el sentido de brindar el insumo base para identificar la problemática a atender, priorizar los factores de intervención y posibilitar asimismo herramientas de seguimiento y evaluación a partir de la información cuantitativa consolidada que se traduzcan asimismo en insumos para la medición del impacto de su ejecución.

A continuación, se expone el proceso de creación de la Política Pública para la Primera Infancia, la Infancia y la Adolescencia del Municipio de la Esperanza - Norte de Santander, desarrollando las primeras cuatro fases y enfatizando en el desarrollo del diagnóstico situacional y evidenciando su contribución para la fase estratégica o de diseño operacional de la Política Pública señalada.

Desarrollo metodológico del Diagnóstico situacional realizado en el Municipio la Esperanza - Norte de Santander.

El proceso de creación de la Política Pública para la primera infancia, la infancia y la adolescencia se inició con la identificación y conformación del equipo líder, para lo cual se contó con gran apoyo del señor Alcalde Municipal, al cual fueron llamados a participar tanto los integrantes del Consejo de Política Social del Municipio, como también otros representantes institucionales y actores cívicos comunitarios con representatividad.

El equipo líder determinó como insumo fundamental de su trabajo la realización del análisis situacional de la primera Infancia, la infancia y la adolescencia del municipio, reconociendo que hasta el momento no se contaba con un instrumento que consolidara la información existente y que sirviera de base para la toma racional de decisiones desde lo público a favor de esta población.

En tal sentido, el equipo líder adelantó un proceso de recolección, consolidación y análisis de la información entre los meses de agosto y octubre de 2017; incorporando datos estadísticos

institucionales, ejercicios exploratorios grupales con estudiantes del colegio del municipio y analizando el contexto municipal, con la finalidad de obtener un documento diagnóstico orientado a describir la situación de la primera infancia, la infancia y la adolescencia en el municipio la Esperanza - Norte de Santander; como insumo base para la construcción de la política pública municipal con programas y proyectos para la protección efectiva de los derechos de la primera infancia, la infancia y la adolescencia.

El proceso de realización del diagnóstico situacional con el equipo líder y gran compromiso institucional de la administración municipal permitió evidenciar el vacío de no disponer de información consolidada en la materia, lo que conllevó a incluir dentro del mismo documento del plan de gestión de la política, acciones para superar o subsanar esta vulnerabilidad, relacionadas con el diseño de un instrumento de recolección de información de la línea base de la Política Pública y la alimentación del respectivo instrumento por parte de un equipo interdisciplinario; indicando la importancia de su actualización progresiva para que de este modo contribuya a la toma adecuada de decisiones para la población de primera infancia, infancia y adolescencia del municipio, a partir de las acciones de monitoreo y evaluación incluidas en la misma.

El proceso de realización del diagnóstico adelantado con el apoyo del equipo líder avanzó a partir de la articulación y organización de información institucional en materia de primera infancia, infancia y adolescencia, así como también análisis de documentos como los planes de desarrollo, los políticas, etc., asimismo, se juntó información primaria de tipo cualitativo, resultante de ejercicios grupales exploratorios con niños, niñas y adolescentes del municipio y de otros grupos focales, como es el caso de las mujeres cabeza de hogar del municipio; es decir, se conjugaron acciones de diversa índole que permitieran plasmar desde lo cualitativo y lo cuantitativo la situación de la primera infancia, la infancia y la adolescencia municipal, sin desconocer que se tenían limitaciones para acceder a información más completa y que para dicho cometido el principal recurso con que se contaba era la voluntad al tratarse de un proyecto que no disponía de apalancamiento financiero de la entidad territorial ni de autoridad alguna.

Metodológicamente el diagnóstico se estructuró sobre los cuatro ejes de derechos concebidos en la Convención de los derechos del niño de 1989, así: : 1) Existencia (que tengan las condiciones esenciales para preservar su vida); 2) Desarrollo (que tengan las condiciones básicas

para progresar en su condición y dignidad humana); 3) Ciudadanía (que sean tratados como ciudadanos (es decir, como personas participantes y con todos los derechos y que tengan las condiciones básicas para la vida en sociedad y ejercer la libertad) y; 4) Protección (que no sean afectados por factores perjudiciales para la integridad humana). Para un acercamiento al análisis de estos ejes de derechos, estos fueron articulados con base en los indicadores globales para seguimiento a la Agenda 2030 de la Comisión Estadística de Naciones Unidas, la cual diseñó 230 indicadores globales de seguimiento, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales se citan los de relevancia para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes en su entorno familiar: gestión y mortalidad infantil, salud, nutrición, educación sexual y planificación familiar, vivienda, agua potable y saneamiento básico, educación, recreación, ambiente familiar, identificación, participación, protección y asistencia social.

El equipo líder determinó como insumo fundamental de su trabajo la realización del análisis situacional de la primera Infancia, la infancia y la adolescencia del municipio, reconociendo que hasta el momento no se contaba con un instrumento que consolidara la información existente y que sirviera de base para la toma racional de decisiones desde lo público a favor de esta población.

En tal sentido, el equipo líder adelantó un proceso de recolección, consolidación y análisis de la información entre los meses de agosto y octubre de 2017; incorporando datos estadísticos institucionales, ejercicios exploratorios grupales con estudiantes del colegio del municipio y analizando el contexto municipal, con la finalidad de obtener un documento diagnóstico orientado a describir la situación de la primera infancia, la infancia y la adolescencia en el municipio la Esperanza - Norte de Santander; como insumo base para la construcción de la política pública municipal con programas y proyectos para la protección efectiva de los derechos de la primera infancia, la infancia y la adolescencia.

En desarrollo de este ejercicio académico que se instituye como un aporte a la Esperanza, se realizaron diez (10) visitas al municipio, las cuales incluyeron una duración de entre uno (1) y cuatro (4) días, facilitando el acercamiento institucional y comunitario que conllevó a la elaboración de la política. El diseño metodológico de este trabajo comprende la articulación y organización de información institucional en materia de primera infancia, infancia y adolescencia, así como también análisis de documentos como los planes de desarrollo, las políticas, etc., junto

con información primaria de tipo cualitativo, resultante de ejercicios grupales exploratorios con niños, niñas y adolescentes del municipio y de otros grupos focales, como es el caso de las mujeres cabeza de hogar del municipio.

Diagnóstico situacional de la primera infancia, la infancia y la adolescencia en el Municipio la Esperanza, Norte de Santander.

El municipio de La Esperanza perteneciente al Departamento de Norte de Santander se encuentra ubicado sobre la vía nacional que de Bucaramanga conduce a la Costa Atlántica, ubicándose a dos horas de Bucaramanga y a veinte minutos de San Alberto. Fue creado como entidad territorial mediante ordenanza de la Asamblea de Norte de Santander No 028 el 20 de diciembre de 1993; y su vida jurídica comenzó el 1 de abril de 1994, cubriendo en su jurisdicción antiguos terrenos que pertenecieron al municipio de Cáchira y otros segregados del municipio de Abrego. Su reciente creación jurídica explica en parte las grandes vulnerabilidades de este territorio que en la década de los noventa afrontó el flagelo de la violencia perpetrada por grupos guerrilleros y posteriormente fue víctima de las organizaciones paramilitares que se instalaron en esa zona estratégica.

Tabla 1. Distribución Poblacional

Ciclo vital	2005		2016		2020	
	Número absoluto	Frecuencia relativa	Número absoluto	Frecuencia relativa	Número absoluto	Frecuencia relativa
Primera infancia (0 a 5 años)	1931	18,9	1877	17,2	1996	16,5
Infancia (6 a 11 años)	1799	17,6	1719	15,7	1713	14,1
Adolescencia (12 a 17 años)	1424	13,9	1680	15,4	1595	13,2
Juventud (14 a 26 años)	2656	26,0	3097	28,4	3202	26,4
Adulthood (27 a 59 años)	3620	35,4	3685	33,7	4623	38,2
Persona mayor (60 años y más)	731	7,1	739	6,8	976	8,1
Total	10230	100,0	10920	100,0	12109	100,0

FUENTE: DANE, proyecciones población 2005

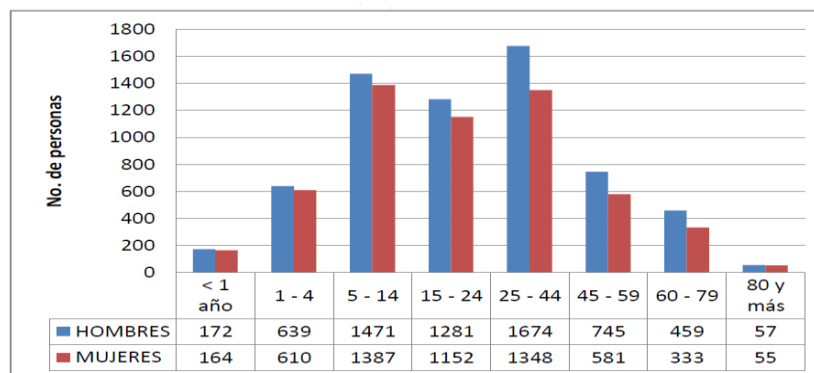
Como lo evidencia la tabla anterior, el crecimiento poblacional es reducido, pasando de 10.230 habitantes en 2005 a 10920 en 2016; notándose una disminución en la población de primera infancia y de infancia, con leve disminución de la población adolescente y joven del municipio, incrementándose la tasa poblacional en edad productiva y de adultos mayores.

La población de primera infancia, infancia y adolescencia correspondió a un 50,3% del total en el año 2005, pasando a representar el 43,8% en el 2016.

Alrededor del 85,3% de la población del municipio reside en el área rural, en tanto que solo el 14,7% restante se ubica en la zona urbana. En la Esperanza no existe ningún tipo de registro de población étnica según las reconocidas en Colombia.

En términos generales predomina en el municipio la población masculina en todos los grupos etarios, principalmente en los años comprendidos entre 25 y 44 años y 45 y 59 años. En el caso de los menores de edad las diferencias, aunque existen, son mucho más reducidas.

Tabla 2. Población por rangos de edad distribuida por sexo.



Fuente: DANE – Proyecciones de población 1985 - 2020

A continuación, se destacan los datos más relevantes del diagnóstico de la situación de la población de primera infancia, infancia y adolescencia del municipio de La Esperanza, desarrollados a partir de los cuatro ejes de derechos concebidos en la Convención de derechos del niño, teniendo como base de análisis de información los indicadores definidos en la materia por la Comisión de Estadística de la Organización de Naciones Unidas.

Derechos de Existencia

Los indicadores asociados con la categoría de derechos de existencia están relacionados con las condiciones de calidad de vida, salud y nutrición para los niños, niñas y adolescentes de la Esperanza.

Esta información es básica para comprender las condiciones en que se encuentra esta población respecto a una vida digna y sana. En este sentido, el artículo 17 de la ley 1098 de 2006 expresa que “los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida, y aun ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos de forma prevalente” (CRC, 2006:12).

Tabla 3. Servicios públicos en el municipio La Esperanza

Determinantes intermediarios de la salud	Norte de Santander	La Esperanza
Cobertura de servicios de electricidad	96,9	90,50
Cobertura de acueducto	0	33,50
Cobertura de alcantarillado	0	33,50
Índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA)	12,6	30,20
Porcentaje de hogares sin acceso a fuentes de agua mejorada (DNP-DANE 2005)	17,2	47,90
Porcentaje de hogares con inadecuada eliminación de excretas (DNP-DANE 2005)	13,6	36,10

FUENTE: IRCA
Departamento Nacional de Planeación - DNP
Departamento Administrativo Nacional de estadísticas - DANE- Sistema de Vigilancia En Salud Pública - SIVIGILA

Agua y saneamiento básico. Las condiciones de acceso a los servicios públicos de calidad en el Municipio de la Esperanza constituyen un aspecto a fortalecer en la entidad territorial, dado que la cobertura de acueducto y alcantarillado es apenas del 33,5%, el acceso a agua potable o apta para consumo humano tiene cifras preocupantes, sumado a un manejo inadecuado de aguas residuales, situación que repercute de manera directa en el saneamiento del entorno. Adicionalmente, el tanque de almacenamiento de agua, en el acueducto municipal presenta riesgo de colapsar, debido a su nivel de deterioro y a que las continuas lluvias desestabilizan el terreno en cual fue construido.

Energía eléctrica. La cobertura del servicio de energía eléctrica es del 90%; sin embargo, aún se encuentra por debajo del indicador departamental que supera el 96%.

Vivienda. Según cifras del año 2016, emanadas de la secretaria de Planeación; en la jurisdicción de la Esperanza existían 2362 viviendas, con un índice de ocupación aproximado de 5,2 personas por vivienda; de las cuales 1550 correspondían a casas y/ o apartamentos, 778 cuartos de habitación y 34 inmuebles de otro tipo por sus condiciones.

Composición familiar. Existen 1914 hogares en la jurisdicción municipal, de los cuales 836 son urbanos y 1078 son rurales (Secretaría de Planeación Municipal, 2017). Estos hogares según datos referidos en el Plan de Desarrollo Municipal Alianza para el Progreso 2016- 2019, tomados de la encuesta nacional de calidad de vida realizada por el DANE para el año 2014, se caracterizan porque “la jefatura femenina en los hogares alcanza niveles superiores al 70%, existiendo un alto porcentaje de mujeres cabeza de hogar (PDM, 2016:35).

Salud. Las cifras de mortalidad perinatal, mortalidad neonatal, mortalidad infantil, mortalidad materna son bastante bajas comparadas con la media departamental; sin embargo, las mismas se explican sobre la base de que el municipio dispone de un centro de salud en el cual la mayoría de los casos son remitidos al hospital de San Alberto u otros cercanos. En este aspecto, durante el trabajo de campo realizado con mujeres cabeza de hogar, niños escolarizados y jóvenes líderes, la problemática unánime evidenciada consistió en la deficiente infraestructura del centro de salud municipal y las vulnerabilidades de servicio del lugar.

Según los datos del DANE el municipio La Esperanza presenta en el sistema sanitario problemas críticos en cuanto el acceso a los servicios de salud y sus barreras, principalmente carece de un hospital, solo tiene el servicio de una IPS, en cuanto al servicio de vacunación la ESE no cuenta con suficientes auxiliares de enfermería o promotores de vacunación desde inicio de año para cumplir con las coberturas de forma periódica, la IPS cuenta con pocas camas y solo dispone de una ambulancia.

Vacunación. De acuerdo con las metas de vacunación para la vigencia 2017, según información suministrada por la Oficina de Salud Pública municipal, la Esperanza estableció la meta de vacunar 206 niños y niñas menores de un año (BCG - Tuberculosis recién nacidos, anti polio, rotavirus y neumococo); 215 niños y niñas de un año (triple viral, varicela, neumococo, fiebre

amarilla y hepatitis) y; 208 niños y niñas de 5 años (DPT y triple viral). Sin embargo, dichas metas no fueron cumplidas por no disponer la IPS municipal de las dosis completas de vacunas, situación que inmediatamente se consideró prioritaria para incluir en el plan estratégico del municipio.

Nutrición. De conformidad con la estadística municipal, no se reportan casos de mortalidad por desnutrición desde el año 2003; sin embargo, este factor constituye un aspecto relevante en las acciones de intervención local y regional, dada la alta tasa de dependencia económica que supera el 50%.

Tabla 3. Índice de pobreza multidimensional

INDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL MUNICIPAL		
Nº De Hogares	2.455	
Indicador	Nº absoluto	porcentaje
Trabajo infantil	292	11.89%
Alta tasa de dependencia económica	1295	52.75%
Empleo informal	2426	98.82%
Sin aseguramiento en salud	782	31,85%
Barreras de acceso a servicio de salud	448	18.25%
Sin acceso a fuente de agua mejorada	1.356	55.23%
Inadecuada eliminación de excretas	1.092	44.48%
Pisos inadecuados	676	27.54%
Paredes inadecuadas	102	4.15%
Hacinamiento	734	29.90%

Fuente. Secretaria de Planeacion - Municipio la Esperanza.

Derechos de desarrollo

Los indicadores asociados con la categoría de derechos de desarrollo están relacionados con aspectos como acceso a educación, recreación y cultura.

Educación. El municipio cuenta con tres colegios integrados y cinco centros educativos rurales. Los colegios integrados son Eduardo Cote Lamus, Conde San German y, Jesús Antonio Ramírez. Por su parte, los centros educativos son Vijagual sede Villamaria, Colegio León XIII, Cristo Rey, Tropezón y los Cedros.

La cobertura bruta de educación en primaria es de 99,03, pero a medida que avanzan los ciclos disminuye notoriamente. Asimismo, se evidencia que el 44,4% de los hogares presentan

analfabetismo en el municipio y una tasa de 65,65% de cobertura bruta de educación secundaria, por lo cual se deben fortalecer las intervenciones en educación por parte del ente territorial.

Una de las mayores dificultades que se evidencia en el municipio para el acceso a la educación secundaria radica en que la población es mayoritariamente rural y los desplazamientos a gran distancia desincentivan el proceso formativo. Actualmente está en funcionamiento un Hogar Campesino Juvenil en Pueblo Nuevo, donde se brinda apoyo en estancia y alimentación a cuarenta y cinco jóvenes de la zona rural que cursan sus estudios de bachillerato. Si bien este servicio es de gran ayuda, es insuficiente para las necesidades del Municipio. Con miras a favorecer la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, los estudiantes de zonas distantes disponen de transporte escolar y alimentación escolar en programas institucionalizados por el Gobierno Nacional.

Cultura y Recreación. El municipio de la Esperanza ha institucionalizado escuelas de formación artística, deportiva y cultural para población de niños y adolescentes, orientando su formación en deporte, arte, lectura, cultura, en las cuales se encuentran vinculados 3795 menores de edad. Entre las vulnerabilidades evidenciadas está la falta de escenarios deportivos y culturales para las actividades recreativas de los niños, niñas y jóvenes esperanceños, puesto que solo cuentan con dos espacios ubicados en la cabecera municipal.

Derechos de ciudadanía.

Esta categoría de derechos busca que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes fortalezcan las habilidades que les permitan incidir en la toma de decisiones en diferentes ámbitos de desarrollo, de manera que sus opiniones, intereses, ideas y sentires tengan un lugar y puedan ser parte de la construcción de ciudadanía que acompaña los procesos sociales y colectivos.

En este sentido, temas como la participación activa, la realización de propuestas sociales y la vinculación a acciones comunitarias donde se les reconozca su identidad, se les escuche como sujetos de derecho y se les tenga en cuenta para la toma de decisiones, promoverán su empoderamiento y por tanto aportarán en las transformaciones sociales necesarias en el país.

En este eje de derechos se vislumbra la necesidad de fortalecer acciones relacionadas con el registro civil y correcciones del mismo, así como empoderamiento de escenarios de participación

como El Consejo de la Juventud, desde donde se promuevan iniciativas para la Juventud esperanceña, impulsando especialmente programas de productividad y emprendimiento para jóvenes.

Derechos de Protección

La ley 1098 de 2006, en su artículo 7 expresa “se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior” (CIA, 2006:4).

Restablecimiento de derechos. El ICBF es el ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y una de sus funciones exclusivas es llevar a cabo el proceso administrativo de restablecimiento de derechos. En lo corrido del año 2016, según la estadística de la Comisaria de Familia municipal, se llevaron a cabo 9 Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD), teniendo seguimiento pleno de 6 de los 9 casos.

Violencia intrafamiliar. Ha sido una problemática cuyas principales víctimas son las mujeres, los niños, niñas y adolescentes. Actualmente se asume como un problema de salud pública que afecta considerablemente el desarrollo personal, social y económico de la región. Según las cifras de la Comisaria de Familia, en el año 2016 se reportaron 9 casos de violencia intrafamiliar. Sin embargo, en reuniones con mujeres cabeza de hogar y otros líderes de la comunidad, se destaca que estos delitos comúnmente no son reportados, siendo recomendable incluir acciones para controlar esta problemática, visibilizar y atender a sus víctimas.

La Esperanza Soñada por los niños y jóvenes:

- Un municipio protector y promotor de la vida, la salud y la recreación.
- Un municipio garante del derecho al agua potable, cuidadoso del medio ambiente y del manejo adecuado de las basuras.
- Niños y niñas con voz y participación en las acciones de cambio del municipio
- Fortalecer la convivencia en el colegio y el entorno de vida
- Ambientes comunitarios con seguridad y libres de drogas

- Parques, bibliotecas, espacios públicos y lúdicos, diseñados para niños, niñas y adolescentes con su participación.
- Relaciones familiares comprensivas, afectivas y con dialogo.

Con fundamento en el diagnóstico realizado, fue bastante sencillo avanzar en la realización del Plan de Gestión, o Plan Estratégico, el instrumento que materializa la política pública municipal y contiene la indicación de los programas y proyectos priorizados para atender las problemáticas, necesidades o requerimientos de mayor relevancia; las acciones a ejecutar; los escenarios deseados, el presupuesto asignado, la fuente del mismo y la designación del funcionario responsable o a cargo de su ejecución.

Conclusión.

El proceso de creación de Políticas Públicas involucra en el diseñador de éstas, la responsabilidad con la elaboración de un diagnóstico serio y responsable, que plasme de manera real la problemática a tratar, que identifique el entorno causal de dicha problemática y que describa de manera veraz sus consecuencias, efectos o impactos.

El diagnóstico situacional al constituir la columna vertebral de la Política Pública tiene un papel altamente significativo en el sentido de brindar el insumo base para identificar la problemática a atender, priorizar los factores de intervención y posibilitar asimismo herramientas de seguimiento y evaluación a partir de la información cuantitativa consolidada que se traduzcan asimismo en insumos para la medición del impacto de su ejecución.

Un diagnóstico bien hecho garantiza una óptima priorización de las acciones de intervención y con ello se traduce en condiciones adecuadas de operacionalización de la Política Pública; y por ello, se reafirma la recomendación a los creadores o líderes de la elaboración de Políticas Públicas la atención especial a la fase diagnóstica, señalando que, aun cuando se tengan vulnerabilidades de acceso a información, estas serán superables con intervención comunitaria, apoyo interinstitucional y algo de trabajo de campo.

La experiencia aplicada en el Municipio de la Esperanza - Norte de Santander permitió reconocer en el campo practico el estatus que tiene el diagnóstico, al descubrir que pese a ser un municipio con amplias carencias en infraestructura pública y dotacional, vivienda, servicios,

acceso a oportunidades de recreación y cultura, contaba con una población altamente activa y dispuesta para promover, impulsar y participar de acciones de mejora, destacándose en todos ellos la gran preocupación por los temas ambientales y de conservación del entorno, por la promoción del deporte y la cultura y especialmente por su disposición para ayudar en acciones de beneficio comunitario. El diagnóstico sirvió para demostrar que se avanza por buen camino y que ciertas acciones emprendidas por la administración municipal en el ámbito artístico, cultural, deportivo y de participación deben fortalecerse, asimismo, se destacó un énfasis en la mejora de la infraestructura educativa y la legalización de predios públicos, que es de paso un compromiso sobre el que ya se avanza por parte de la administración. Con ello se evidencia que, este diagnóstico que se realizó con ayuda de toda la comunidad y las diversas fuentes de información constituyó un sólido instrumento para el plan estratégico que es el elemento operativo de la política pública.

BIBLIOGRAFIA.

Alcaldía Municipal de la Esperanza, Norte de Santander. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de la Esperanza “Alianza para el Progreso” 2016 – 2019*. La Esperanza: Alcaldía Municipal de la Esperanza.

Aguilar, L. F. (2014). El Concepto de Política Pública. En *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Asamblea Departamental de Norte de Santander. (2007). *Ordenanza que adopta la Política Pública “Niñas, niños y adolescentes nortesantandereanos con ambiente sano y en paz 2007 –2021*. [Ordenanza N° 023 de 2007].

Congreso de la República de Colombia. (9 de junio de 2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. [Ley 1375 de 2015]. DO: 49.538. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

_____. (8 de noviembre de 2006). *Código de la Infancia y la Adolescencia*. [Ley 1098 de 2006]. DO: 46.446. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22106>

Cortázar et al. (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consejo Nacional de Política Económica Social.
- Gobernación de Norte de Santander. (2016). *Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2016-2019 “Un Norte Productivo Para Todos”*. San José de Cúcuta: Gobernación de Norte de Santander. Recuperado de <http://www.sednortedesantander.gov.co/sitio/images/documentos/informesdelsector/PD%20NDS%202016-2019.pdf>
- Ministerio de la Protección Social. (2009). *Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009 – 2019*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social.
- Olavarría, M. (2014). Ensayo acerca de la noción de política pública. *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) & Área de Gobernabilidad Democrática (AGD). (2013). *ABC de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia*. Bogotá: Impresol Ediciones.
- Roth, A. N. (2015). *Políticas Públicas*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Titmuss, R. M. (1974). “What is social policy”. *Social policy*. London: Allen & Unwin.