

La Intersectorialidad en la prevención del embarazo adolescente: análisis
del proceso de implementación del Conpes 147 en el municipio de
Popayán

Trabajo de grado presentado para optar al título de
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas
Universidad EAFIT, Medellín

Asesor: Pablo Zapata Tamayo

Ángela Paola de los Reyes Benavides
Elkin Rocha Noriega
Karen Cristina Gómez Correa

Noviembre 2015

Copyright © 2016 por Ángela Paola de los Reyes Benavides, Elkin Rocha Noriega & Karen
Cristina Gómez Correa

Todos los derechos reservados.

ABSTRACT

This degree project aimed to analyze the implementation of the pilot project CONPES 147 of 2012 "Guidelines for the development of a strategy for the prevention of teenage pregnancy and promotion of life projects for children, adolescents and young people aged 6 and 19 years" in the city of Popayan, which had four strategic areas: (i) intersectional strengthening; (ii) the promotion of human development and the life projects of children, adolescents aged 6 to 19; (iii) the consolidation of the supply of services in Sexual and Reproductive Health (SRH), including SRH care, education and skills training in DSR; and (iv) the monitoring and evaluation of actions to strengthen the prevention and reduction of teenage pregnancy and contribute to better knowledge on the subject.

From these four strategic lines, the strengthening of intersectionality was elected, since this condition has become a sine qua non in the cycle of public policies, particularly social, as these face complex problems that require the intervention of several sectors. In order to identify stakeholders and intersectional instances in which these interact, a qualitative methodological design was performed using the case study model allowing the study of the behavior of the various players and using various sources of information ranging from documents, log files, direct interviews, direct observation, etc. The review and analysis of public documents, as well as interviews with officials and contractors of the sectors involved in implementing the CONPES 147, were carried out in the territorial entity.

The theoretical framework departs from a conceptual dissertation on models of implementation of public policies, considering that the strategy of prevention of teenage pregnancies is formulated by the national government and implemented by local authorities. Later, both intersectionality and the different variables that make it up, are addressed in order to evaluate them in the case study.

One of the major findings of the present project is that the process intersectionality should be strengthened at the local level since due to internal dynamics, such as the lack of planning, and high staff turnover could not establish intersectional bodies that go beyond the planning stage leading to duplication of efforts and inefficient use of resources.

Keywords: *intersectionality, implementation, Conpes 147, Public Policy, Teen Pregnancy.*

RESUMEN

El presente trabajo de grado tuvo como propósito analizar la implementación del proyecto piloto del CONPES 147 de 2012 “lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años” en el municipio de Popayán, el cual tuvo cuatro líneas estratégicas: (i) el fortalecimiento de la intersectorialidad; (ii) la promoción del desarrollo humano y los proyectos de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los 6 a los 19 años; (iii) la consolidación de la oferta de servicios en Salud Sexual y Reproductiva (SSR), incluidos los de atención en SSR, la educación y la formación de competencias en DSR; y (iv) el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de las acciones que fortalezcan la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia y contribuyan al mejor conocimiento en el tema.

De estas cuatro líneas estratégicas, se eligió la de fortalecimiento de la intersectorialidad, ya que esta condición se ha convertido en una condición sine qua non en el ciclo de las políticas públicas, particularmente las de carácter social, ya que estas al enfrentar problemáticas complejas requieren de la intervención de varios sectores. Con el fin de identificar los actores involucrados y las instancias intersectoriales en las que estos interactuaban, se realizó un diseño metodológico cualitativo utilizando el estudio de caso ya que este permite realizar el registro del comportamiento de los diferentes actores y emplear varias fuentes de información que van desde documentos, registro de archivos, entrevistas directas, observación directa. La revisión y análisis de documentos públicos, al igual que las entrevistas a funcionarios y contratistas de los sectores involucrados en la implementación del CONPES 147, fueron dando cuenta del proceso llevado a cabo en la entidad territorial.

El marco teórico parte de una disertación conceptual acerca de los modelos de implementación de las políticas públicas, teniendo en cuenta que la estrategia de prevención de embarazos adolescentes es formulada por el gobierno nacional e implementada en el nivel local, resulta apropiado acudir a este debate. Posteriormente se aborda la intersectorialidad y

las diferentes variables que la integran, con el fin de valorar las mismas en el estudio de caso.

Los hallazgos que dejó el presente trabajo es que aunque hubieron algunos errores en la implementación de la estrategia por parte de las instituciones que la formularon al no brindar lineamientos claros acerca de cómo hacer el proceso, la intersectorialidad debe ser fortalecida en la entidad territorial ya que debido a dinámicas internas como la falta de planeación, alta rotación del personal no ha podido establecer instancias intersectoriales que vayan más allá del papel, por lo tanto se presentan duplicidad de acciones, uso ineficiente de los recursos, razón por la cual cualquier política que requiera esta condición tiene un riesgo muy alto de fracasar.

***Palabras claves:** intersectorialidad, implementación, Conpes 147, Políticas Publicas, Embarazo en Adolescentes.*

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 8 |
| CAPÍTULO 1 | 11 |
| Marco teórico | 11 |
| 1.1 Modelos de políticas públicas | 11 |
| 1.1.1 Modelo de “Arriba a abajo” | 12 |
| 1.1.2 Modelo “De abajo hacia arriba” | 13 |
| 1.2 Intersectorialdad | 14 |
| 1.3 Enfoque de derechos | 18 |
| 1.4 Metodología | 19 |
| CAPÍTULO 2 | 21 |
| Caso | 21 |
| 2.1 Lineamientos para la implementación del CONPES | 21 |
| 2.1.1 De la coordinación regional | 21 |
| 2.1.2 La línea de programas locales | 22 |
| 2.1.3 Inclusión en el Plan Municipal de Desarrollo | 23 |
| 2.1.4 Los espacios intersectoriales | 23 |
| 2.2 Prácticas y escenario de coordinación | 24 |
| 2.2.1 La definición de programas locales | 24 |
| 2.2.2 Asignación de recursos para la ampliación de la oferta institucional | 26 |
| 2.2.3 Las acciones de coordinación | 26 |
| 2.2.4 Los espacios de evaluación | 28 |
| 2.3 Análisis de actores institucionales y no institucionales | 28 |
| 2.4 Análisis del caso de estudio desde los referentes teóricos | 32 |
| 2.4.1 Sobre el modelo de política pública seleccionado | 32 |
| 2.4.2 Sobre la adopción de la acción intersectorial | 34 |
| CAPÍTULO 3 | 36 |
| 3.1 Conclusiones | 36 |
| ANEXOS | 38 |
| REFERENCIAS | 39 |

**LISTA DE
TABLAS**

| | |
|---|----|
| Tabla 1, Análisis de actores institucionales y no institucionales, Fuente, elaboración propia.... | 31 |
| Tabla 2, Sobre la adopción de la acción intersectorial, Fuente, Elaboración propia..... | 34 |

INTRODUCCIÓN

En el 2011 el DANE revela cifras de embarazos adolescentes en el país y enciende las alertas sobre el riesgo y vulneración de los derechos fundamentales de los menores que atraviesan dicho fenómeno, de paso hace evidente la necesidad de formular políticas públicas que atiendan el problema desde un enfoque integral.

El gobierno nacional para tratar de responder a la situación formula en el 2012 el CONPES 147, por el cual se definen “Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años”. El documento de política social y económica priorizó 192 municipios en el territorio nacional en lo que se concentraba según el DANE el 75% de los nacidos vivos; entre las entidades territoriales seleccionadas para el pilotaje se destaca Popayán, que para la fecha registró 994 cuya madre era adolescente. (DNP, 2012. p. 53)

Para el año 2015 de acuerdo con el DNP, se registraron en Popayán 77 casos de nacidos vivos por cada mil mujeres en el rango etario entre los 15 y 19 años (Alcaldía de Popayán, 2015). Estas cifras en aparente contradicción con la intervención estatal ubican el problema de investigación de este trabajo en la prevalencia del alto índice de embarazos en el municipio caucano a pesar de la implementación del CONPES 147 de 2012. Consecuente con lo anterior, formulamos una pregunta de investigación que permitiera desarrollar un abordaje desde el análisis de las políticas públicas ¿Cómo la coordinación y articulación de los actores gubernamentales en el marco de la implementación del CONPES 147 de 2012 incidió en la prevalencia de las altas tasas de embarazo adolescente en el municipio de Popayán ?

Con el objeto de responder la pregunta de investigación y aproximarnos a la comprensión de los resultados de la implementación del eje de fortalecimiento intersectorial, contenido en el CONPES 147 de 2012, por el cual se focalizó el municipio caucano, se analizan las actuaciones que en materia de formulación e implementación realizó el gobierno nacional y local en el periodo 2012 – 2014.

En el presente trabajo se abordan entonces temas centrales del mundo de las políticas públicas, implementación e intersectorialidad, dos aspectos analizados desde una mirada teórica que se complementa en lo práctico con el análisis y estudio de caso, un verdadero “problema perverso” en términos de la ciencia política.

Desde esta perspectiva se desarrolla conceptualmente los modelos de políticas públicas tomando las construcciones teóricas de Peters (1995), Stoker (1989) y Aguilar (1993), tratando de establecer el enfoque adoptado por el gobierno nacional en la formulación e implementación del CONPES, lo anterior es fundamental en la medida que permite identificar los fundamentos de la implementación y las eventuales limitaciones de decisiones centralizadas.

Seguidamente se concentra el análisis en el concepto de acción estatal intersectorial o intersectorialidad definido por Cunill (2014), el interés en la selección de esta categoría de análisis radica en el carácter multicausal del fenómeno a intervenir (embarazo adolescente) y la prioridad otorgada por el gobierno nacional al fortalecimiento e integración de sectores gubernamentales para afrontar problemas de difícil resolución.

Posteriormente se realiza un abordaje teórico y jurisprudencial del enfoque de derechos a partir de la conceptualización de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección.

Para el desarrollo de la presente investigación se optó por una metodología cualitativa basada en el análisis de documentos públicos que dan cuenta del proceso de implementación de la estrategia, también se realizaron entrevistas semiestructuradas a excontratistas y funcionarios de las diferentes Secretarías involucradas en la ejecución del CONPES 147 de 2012.

Además de esta parte introductoria, del acápite teórico y metodológico referido anteriormente, el trabajo cuenta con el estudio de caso Popayán: en este aparte se realiza un paralelo entre lineamientos del CONPES, actuaciones adelantadas por la institucionalidad local y el análisis del comportamiento del gobierno central y local a la luz de las variables y condicionantes definidos por Cunill (2014), como elementos técnicos para identificar el grado de intersectorialidad en la implementación del documento de política social.

Finalmente el trabajo desarrolla un aparte de hallazgos, todos en clave del ejercicio teórico y práctico realizado, y se concluye con unas recomendaciones respetuosas al gobierno local a efectos de contribuir con la atención integral de la problemática estudiada.

Este trabajo pretende aportar de manera significativa a la comprensión de las limitaciones y potencialidades que tienen las entidades gubernamentales al momento de implementar la acción estatal intersectorial. Sin duda es un reto para ciudadanía, las instituciones, los tomadores de decisiones y los emprendedores de políticas públicas estudiar y optar por un mayor desarrollo de la acción estatal intersectorial y apropiar los aprendizajes de otras latitudes y también los generados en esta geografía frente la “integración total”.

CAPÍTULO 1

Marco teórico

Este trabajo propone abordar como categorías analíticas los modelos de políticas públicas, el concepto de intersectorialidad y el enfoque de derechos derivado en el caso de estudio de la calidad de sujetos de especial protección que tienen niños, niñas y adolescente frente al ordenamiento jurídico.

Para ello se desarrollarán tres momentos: el primero se adentra en la contextualización e identificación de modelos de políticas públicas, estableciendo un comparativo con el origen constitucional de las competencias del ejecutivo en materia de formulación y ejecución, un segundo momento en el que se define conceptualmente la intersectorialidad, y se fijan elementos de análisis para establecer los grados de integración de los sectores gubernamentales, y un tercer momento en el cual se destaca el alcance de la protección especial de niños, niñas y adolescente en el país.

1.1 Modelos de políticas públicas

En las democracias liberales, los gobernantes se enfrentan a dos asuntos que generan tensión al momento de elaborar y ejecutar políticas públicas; el primero es la importancia del principio de legalidad fundante de las democracias modernas, este conlleva a que los patrones constitucionales primen y la finalidad de las leyes se imponga al momento de definir políticas, el segundo ubica la participación cada vez mayor de la ciudadanía en el diseño e implementación de las mismas ((Peters, 1995, p. 257).

En Colombia la rama ejecutiva del poder público mantiene la competencia legal y constitucional para formular y ejecutar políticas públicas, la Carta Política de 1991 en su artículo 113 destaca el principio de separación de poderes de los órganos estatales, y la armónica colaboración entre sí para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. A

su vez, en el artículo 288 se establece la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y se dispone que la ejecución de las competencias atribuidas a los distintos niveles de gobierno serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Ahora bien, las políticas públicas no solo son el resultado de las obligaciones legales y constitucionales del gobierno definidas por el legislador o el constituyente, también constituyen la expresión de voluntades e intereses de actores, incluyendo entre ellos la sociedad civil cuya incidencia es cada vez más notoria en la formulación de las políticas públicas. Así es reconocido por algunos teóricos como Peters (1995), “en la actualidad los ciudadanos esperan ejercer sus derechos como consumidores respecto de los proveedores del servicio público y estar en condiciones de determinar, por lo menos en parte, la naturaleza de las políticas públicas que se les han confiado” (p. 258).

Los modelos de políticas públicas, encuentran sustentos en expresiones clásicas de la democracia como principio de legalidad y la participación e incidencia directa de la ciudadana en la formulación de las políticas que le atañen, a continuación se desarrollan dos enfoques altamente permeados por los presupuestos antes mencionados.

1.1.1 Modelo de “Arriba a abajo”

Lane (1983), manifiesta que la idea básica del enfoque de arriba hacia abajo consiste en el pensamiento más bien tradicional de que la política pública puede entenderse desde la perspectiva de que la ley autoriza los actos de gobierno. Aunque sepamos que los niveles inferiores de las organizaciones influyen significativamente en la manera como se cumple la ley, la formulación de la ley, más que su posterior implementación, es la base legítima de la acción gubernamental (Peters, 1995, p. 264).

Según Stoker (1989), este modelo pone mayor énfasis en los aspectos y ventajas del liderazgo centralizado, adopta un punto de vista vertical descendente acerca de la implementación (Aguilar, p. 373). Desde esta posición, la sabiduría y la legitimidad residen en el gobierno nacional y la tarea del análisis consiste en determinar "el grado hasta el cual se lograron con el tiempo los objetivos establecidos legalmente, así como las razones para que ello ocurriera (Sabatier. 1986).

“Al hablar de un modelo de arriba hacia abajo nos referimos a un gobierno fuerte que, por excelentes razones de índoles política y/o técnica, opta por una política pública, y a continuación se dedica a la tarea de implementarla. Este modelo tiende, pues, a considerar al gobierno casi como un actor monolítico. En él, el diseño de la política pública depende en gran parte de las ideas que al respecto tenga la elite que la hace y podría esperarse que dicha política reaccionara ante los cambios en la composición partidista del gobierno. Además, se supondría que al actuar los legisladores el resto del gobierno acataría la línea y la sociedad estaría contenta con su manera, más bien indirecta, de definir en la política pública” (Peters, 1995, p. 265).

1.1.2 Modelo “De abajo hacia arriba”

Para Stoker (1989) “el modelo examina la implementación partiendo de la base hacia la cúspide. En este caso, el conocimiento es particular y se circunscribe a las situaciones específicas; la tarea del análisis consiste en comprender los problemas, los puntos de vista y la interacción de quienes participan en la implementación, situándose en el momento y lugar precisos en los que los programas públicos hacen contacto con los ciudadanos” (p. 374).

El estudio de Lipsky (1980), sobre “burocracia a nivel de la calle”, arrojó “que muchas más decisiones se toman por funcionarios inferiores que por los superiores”(Peters, 1995, p. 261), considerando la cercanía y proximidad de los primeros con los ciudadanos; desde esta perspectiva el modelo de “abajo a arriba” se distancia de las formas tradicionales de participación de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas que le dio mayor

primacía a la representatividad delegada en el ejercicio parlamentario o de grupos de interés.

Peters (1995) concluye que los dos modelos se pueden complementar si se considera que se presentan en secuencia. Ahora bien hay ciertas áreas de la política pública para las que uno u otro modelo puede ser el más adecuado, no obstante, señala el académico que los propósitos se asegura en la medida que se seleccionen los instrumentos adecuados.

Para efectos de este trabajo se adoptarán los enfoques antes mencionados, considerando los siguientes aspectos: el carácter multicausal del problema estudiado, el origen de la iniciativa en el nivel central del gobierno; la existencia de preceptos de carácter constitucional que vinculan a diferentes niveles de gobierno; y la adopción de los principios de integración intersectorial desarrollados a continuación.

1.2 Intersectorialidad

El fortalecimiento de la intersectorialidad es uno de los ejes estratégicos definidos por el gobierno nacional en el CONPES social 147. Para el Ministerio de Salud de Colombia (2014) “la complejidad del embarazo en la adolescencia exige contar con un marco igualmente complejo que permita la comprensión profunda de todos los elementos que convergen, contribuyen y configuran entornos y condiciones que marcan los procesos vitales de adolescentes y jóvenes y les facilita el ejercicio de sus derechos, en particular los sexuales y reproductivos” (p. 11).

La intersectorialidad aborda el análisis de problemáticas complejas para la gestión pública desde una perspectiva integradora y potencializadora de la acción estatal, a fin de solucionar problemas sociales multicausales que no podrían ser intervenidos desde una lógica sectorial.

Para Cunill (2014, p. 8), la intersectorialidad supone que varios sectores puedan converger, desde sus especialidades, para atender la variedad de causas que están tras los complejos problemas sociales actuales. La intersectorialidad es entonces una apuesta para alcanzar en palabras de Cunill “la promesas de la integralidad”, o en el contexto colombiano “trascender las acciones sectoriales” Ministerio de Salud Colombia (2014, p. 11).

La perspectiva integradora y de derechos de la acción intersectoriales no se desarrolla en abstracto, la misma supone la identificación y análisis de variables y condicionantes con los que se realizan aproximaciones a los niveles integración sectorial, entre mayores posibilidades de integración se presente entre entidades gubernamentales y actores del proceso, mejores impactos se garantizarán.

Cunill (2014) desarrolló un esquema de valoración de las variables que será utilizado en el estudio de caso de este trabajo, a continuación se abordan conceptualmente cada una de ellas.

Grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas: Se refiere a la inclusión y participación de los sectores en el ciclo de políticas públicas, esto es la vinculación oportuna de las carteras y Secretarías en la definición de los problemas, planeación de las soluciones, presupuestación y evaluación conjunta (p. 21, 22). Sobre el particular Winkworth y White (2011), manifiestan que un sistema unificado de administración, a partir de objetivos compartidos claramente identificados, constituiría la expresión de una integración plena (Cunill, 2014, p 22).

Grado de mancomunidad en la ejecución y el financiamiento de las acciones: Se traduce en el compromiso de realizar acciones que contribuyan al cumplimiento de un mismo objetivo, para ello es de enorme utilidad compartir información, recursos o responsabilidades frente a propósitos comunes (p, 21).

Cobertura de las estructuras orgánicas suprasectoriales e intersectoriales: Bronzo (2007) se refiere a “La integración sectorial puede implicar alteraciones profundas en las estructuras organizativas y metodologías de trabajo de cada sector involucrado al punto de dar lugar a una nueva estructura” (Cunill, 2014, p, 24). Lo anterior se tramita mediante la generación de espacios de interlocución y solución de tensiones entre los sectores, para Cunill (2014) se debe establecer arreglos comunes de gobernanza, o sea espacios o instancias donde los sectores involucrados en una acción intersectorial puedan por lo menos expresar sus intereses y tratar de zanjar sus diferencias o conflictos (p, 24).

Dirección de la acción intersectorial: Se refiere al liderazgo y autoridad de la que emana la iniciativa. “Puede haber distintos modos de lograr la integración cuando se trata de lo nacional. Uno, en el que la colaboración y la integración se logran básicamente por medio de una autoridad-ministerio que tiene el control del presupuesto; por ende, donde la integración se produce “verticalmente”. Otro, donde es más “horizontal”, ya que se logra con la colaboración de los propios sectores” Cunill (2014, p, 26, 27).

La intersectorialidad en lo local: Esta variable se encuentra determinada por los niveles de interlocución entre lo nacional y lo local, entre mayores escenarios bidireccionales y de gobernanza se posibiliten, menores tensiones se presentará en la integración de la acción (Cunill, 2014, p. 27). Este factor de análisis está relacionado con los modelos “arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”.

El contexto político institucional: Más que un factor es un condicionante de la integración de la acción intersectorial. March y Olsen (1997) se refieren a “Las acciones de los individuos y colectividades se encuentran insertas en significados y prácticas compartidas que fijan constricciones o estímulos y dirigen y limitan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones” (Cunill, 2014, p. 31). Adicionalmente es importante considerar el efecto morigerador de las reglas formales en los espacios de coordinación, además del carácter de contrapeso a dinámicas políticas.

Otro elemento a considerar en el contexto institucional de acuerdo a Cunill (2014, p. 32) es el desarrollo de las capacidades institucionales locales, un municipio que tiene capacidad instalada puede sortear con mayores posibilidades de éxito la implementación de políticas locales y/o nacionales, ahora bien tratándose de “integración plena”, resulta poco factible que la acción intersectorial estatal surja como resultado de la espontaneidad o la voluntad exclusiva del mandatario, si existen antecedentes y estructuras de organización y coordinación gubernamental, pueden brindarse mayores escenarios de concreción de reglas formales.

Actores colectivos e individuales y redes: “Aun reconociendo que el contexto político institucional fija limitaciones (u oportunidades) a la conducta de los actores, no puede obviarse que ellos, por sí mismos, disponen de distintos márgenes de maniobra tanto para colaborar con otros como para resistirse a hacerlo. De hecho, las diferencias entre los sectores (y niveles) gubernamentales, si bien pueden proveer la racionalidad para trabajar juntos, también generan resistencias” Cunill (2014, p. 33).

El análisis de actores es un recurso importante para identificar situaciones que favorezcan o incidan en cualquier sentido en el ejercicio de integración sectorial. Las motivaciones individuales, grupales o incluso sectoriales deben ser identificadas de manera temprana y ser objeto de revisión permanente, con ello se gana no solo lectura del contexto sino también estrategias de articulación o en un escenario menos alentador, se identifican limitaciones y obstáculos.

Las redes locales constituyen un elemento característico de la democracia participativa, en términos de la “integración total”, juegan un papel determinante siempre que su configuración favorezcan el ejercicio de confianza entre la ciudadanía, y de esta con el estado y las instituciones formales.

1.3 Enfoque de derechos

Para la Defensoría del Pueblo (2003) “Se considera como marco fundante del Estado colombiano, del Gobierno y de las políticas públicas, implica la apuesta por la dignidad del ser humano en cuanto eje central de todas sus acciones, y por ende la obligación de garantizar igualdad de oportunidades para que todas las personas puedan gozar de la oferta de bienes y servicios de la garantía de derechos necesaria para asegurar las condiciones fundamentales de la existencia humana en condiciones dignas”. (Manual Operativo Territorial Conpes Social, p. 11).

El artículo cuarenta y cuatro de la Constitución Política establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Al respecto la Corte Constitucional (1998), a través del magistrado ponente José Gregorio Hernández en sentencia T-514, manifestó que la naturaleza prevaleciente de los intereses y derechos de los menores de edad, impone a la familia, a la sociedad y al Estado la obligación de darle un trato “que lo proteja de manera especial, que lo guarde de abusos y arbitrariedades y que garantice el desarrollo normal y sano del menor desde los puntos de vista físico, psicológico, intelectual y moral y la correcta evolución de su personalidad” (1998, p. 1).

Igualmente el alto tribunal (2001) por medio del magistrado ponente Jaime Triviño en sentencia T-979, indicó que “el reconocimiento de la prevalencia de los derechos fundamentales del niño... propende por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado” (2001, p. 6). La Corte Constitucional invoca en la sentencia citada una relación entre el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales, la satisfacción de derechos de los menores y el carácter democrático de la nación.

A su vez el artículo 93 constitucional por el cual se configura el denominado “bloque de constitucionalidad”, consagra que los tratados y convenios internacionales,

ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos, prevalecen en el orden interno; Desde esta perspectiva es obligación del gobierno en sus diferentes niveles, incorporar y observar en sus actuaciones, instrumentos del derecho internacional que protegen los derechos de los menores, entre ellos se incluye La Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 24. Declaración de los Derechos del Niño, artículo 4º; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, numeral 2º del artículo 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 24; Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 19; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.2. ;Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre 13 de 2006; Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entre otros.

1.4 Metodología

La metodología elegida para adelantar la presente investigación es de carácter cualitativo, ya que la pregunta de investigación busca analizar la dinámica de la intersectorialidad en la implementación de una política pública emanada del nivel nacional y aplicado en el territorio. El análisis de actores, los recursos a su disposición y la forma de relacionarse y las instancias en las cuales se daba la relación, constituyeron el objeto de la investigación.

El método elegido fue el estudio de caso ya que este nos permite registrar la conducta de los actores que se encuentran inmersos en determinado fenómeno, además nos permite acudir a una variedad de fuentes, de acuerdo a Chetty (1996) estas van desde cualitativas hasta cuantitativas; esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos (Martínez, 2006, p. 167).

La entrevista de acuerdo con Sautu (2005, p. 48) es una conversación sistematizada que tiene por objeto obtener, recuperar y registrar las experiencias de vida guardadas en la

memoria de la gente. Es una situación en la que, por medio del lenguaje, el entrevistado cuenta sus historias y entrevistador pregunta acerca de sucesos, situaciones.

Tras realizar una identificación de actores, y frente a las directrices establecidas en el Conpes 147 se formulan una serie de preguntas generales con relación al proceso y particulares de acuerdo con el rol asignado a cada actor. Este ejercicio permitió conocer detalles que no se visualizan en los documentos institucionales, ya que estos por su carácter formal no develan las fallas o los conflictos inmersos que puede haber en una instancia intersectorial.

El análisis documental permitió develar como se llevó a cabo el proceso de implementación desde la parte formal, convocatorias, circulares, actas, comunicados de prensa, convenios dan cuenta de que sectores tuvieron mayor o menor influencia y protagonismo en la implementación de la estrategia.

CAPÍTULO 2

Caso

En un primer momento se identifican los lineamientos diseñados por el gobierno nacional para la implementación del eje de fortalecimiento intersectorial contenido en el documento CONPES 147 de 2012, en segunda instancia se ubican las dinámicas y actuaciones adelantadas por el municipio, seguidamente se mapean actores, y para concluir se analizan los puntos anteriores a la luz de los factores y condicionantes de la acción intersectorial diseñados por Ligia Cunill Grau.

Para este estudio de caso se realizó mapeo de actores, entrevistas semiestructuradas a funcionarios y excontratistas con responsabilidades en lo local, revisión de informes de seguimiento al piloto, se evaluaron actas de instancias de coordinación intersectorial formal (Consejo Municipal de Política Social) e informales como las reuniones convocadas y lideradas por Secretaría de Salud sobre el tema , todo con el propósito de establecer los niveles de integración intersectorial en el municipio de cara a los objetivos propuesto con el piloto y la incidencia de la acción intersectorial en el diseño de una estrategia gubernamental que atendiera y menguara el embarazo en adolescentes del municipio caucano.

2.1 Lineamientos para la implementación del CONPES

2.1.1 De la coordinación regional

El proyecto piloto nace en el nivel central con la celebración del convenio de cooperación 036 de 2012, entre el Ministerio de Salud y Protección Social y el Fondo para las Poblaciones de las Naciones Unidas (UNFPA), en el marco de dicho convenio se orientan recursos y se definen lineamientos metodológicos para la conformación de un equipo de coordinadores regionales, quienes asumen la responsabilidad de orientar la estrategia en los territorios. (Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, 2012).

Las coordinaciones regionales creadas en virtud del convenio, se desempeñan en varios frentes; por un lado hacen de “cinturones de transmisión” entre el gobierno central (ministerios, agencias y direcciones nacionales) y las entidades territoriales. De manera simultánea brindan apoyo técnico a la institucionalidad para la formulación de proyectos e identificación de fuentes de financiación de los mismos o la inclusión de las líneas del acción del piloto en los planes municipales de desarrollo.

A nivel territorial se realizará un acompañamiento permanente a los gobernantes en las regiones para que inicialmente se sensibilicen frente a la problemática e incluyan el tema en sus agendas administrativas y desarrollen acciones protectoras que prevengan el embarazo en la adolescencia.

El objetivo es que las entidades territoriales sean corresponsables en la implementación de la estrategia, y cofinancien acciones bien sea vía recursos propios o a través de la generación de convenios con organizaciones privadas o agencias de cooperación internacional. (DNP, 2012. p. 33).

2.1.2 La línea de programas locales

El DNP (2012, p.34) definió una estrategia de promoción y sensibilización de la institucionalidad local sustentada en las capacidades de agentes y funcionarios de entidades nacionales con asiento en el territorio. “Dado que en algunas regiones ya existe un avance de articulación entre MEN y MSPS la estrategia se apoyará en los Equipos Técnicos Regionales del PESCC y los del Nuevo DPS y la ANSPE. Una vez conformadas o fortalecidas las mesas existentes, éstas deberán encargarse de: Formular e implementar acciones de Prevención del Embarazo en la Adolescencia, siguiendo los lineamientos señalados en este CONPES.

La sensibilización a las autoridades municipales adelantadas por la “avanzada” de la estrategia nacional, se tradujo en una serie de recomendaciones que se materializaron en un amplio listado de programas e iniciativas locales adscritos a los sectores de educación, salud, gobierno y deporte y cultura.

La línea de programas fue puesta en marcha en lo local con el apoyo técnico de la coordinación regional, algunos proyectos ya existían, principalmente los adscritos a los sectores de salud y educación, y otros surgieron con la iniciativa.

2.1.3 Inclusión en el Plan Municipal de Desarrollo

El apoyo técnico de la coordinación regional del piloto arrojó sus primeros resultados en lo local con la inclusión del tema en diferentes ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015) “Fuentes de Progreso con Seguridad”. Es importante tener en cuenta que el CONPES comienza a implementarse en Popayán en medio del cambio de gobierno. Para ese momento el municipio registraba una tasa de fecundidad para el grupo poblacional de los 15 a los 19 años del 81,24%.

En total tres sectores (Salud, educación y gobierno) de la administración municipal incluyeron líneas de acción del piloto en sus ejes estratégicos y aseguraron recursos en el plan plurianual de inversiones.

2.1.4 Los espacios intersectoriales

La definición de lineamientos en torno a la creación o al fortalecimiento de espacios de interlocución o gobernanza (Cunill, 2014, p. 24) fueron un elemento característico en los inicios del piloto: se les denominó mesas o instancias intersectoriales para el desarrollo de la estrategia.

Tal como se mencionó anteriormente el gobierno nacional dispuso de sus agentes en el territorio para impulsar iniciativas de coordinación intersectorial. Entre las prioridades de estos niveles de coordinación se identifica “el trabajo con redes regionales, las organizaciones juveniles y comunitarias y las organizaciones que representen a grupos poblacionales de interés para la estrategia” (DNP, 2012, p 34).

Por otro lado los lineamientos asumen la existencia de algunas instancias de articulación intersectorial en los territorios como es el caso del Equipo Técnico Regional del Proyecto de Educación para la Sexualidad y Construcción de la Ciudadanía, en el cual se articulan diversos actores como: Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, ICBF, representantes de organizaciones gubernamentales, docente y directivos docentes.

En el municipio de Popayán la instancia anteriormente mencionada no era operativa, por lo tanto la secretaría de salud de acuerdo con la revisión documental comenzó a convocar a reuniones para abordar el tema sin que este espacio estuviera formalizada mediante acto administrativo. Posteriormente se identifica de acuerdo con las actas de las sesiones del Consejo Municipal de Política Social (COMPOS) especialmente durante el año 2014, la aparición de la problemática en este espacio intersectorial sin embargo su abordaje está enfocado a la descripción de las actividades adelantadas por parte de la Secretaría de salud en las cuales se menciona la articulación con Secretarías de Educación y Gobierno.

2.2 Prácticas y escenario de coordinación

2.2.1 La definición de programas locales

Tal como ya se mencionó la coordinación regional del piloto de prevención del embarazo adolescente en Popayán impulsó en virtud de los lineamientos definidos en el

CONPES algunos programas ya existentes en salud y educación relacionados con derechos sexuales y reproductivos como son jóvenes multiplicadores, servicios amigables y el proyecto de educación para la sexualidad y construcción de la ciudadanía. Adicionalmente y respondiendo a las otras líneas estratégicas del CONPES como proyecto de vida, se visualizaron al menos desde el documento otros programas como: permanencia escolar, emprendimiento, programas de artes, deportes y manejo del tiempo libre, protección y el fortalecimiento de redes de participación de niños, niñas y adolescentes.

En el nivel local estos programas se encontraban implementados ya fuera por directriz nacional o por lo establecido en el plan de desarrollo, sin embargo no se articularon de forma directa con la implementación de la estrategia. Al revisar las memorias de los eventos llevados a cabo en el marco de la estrategia se observa solo el énfasis y la promoción de los programas relacionados directamente con derechos sexuales y reproductivos, no con las demás líneas.

Lo anterior se ve reflejado por ejemplo, en el comunicado de prensa de la Alcaldía, número 309 del 24 de Septiembre de 2012 mediante el cual se lanza el primer evento de movilización de prevención de embarazos en adolescentes.

“ (...)Para la realización de este masivo evento, se pretende contar con todas las fuerzas vivas y las distintas instituciones educativas de la ciudad, a participar en el desfile, cuyo punto de encuentro a partir de las 8:30 de la mañana, será el colegio Inem y se desplazará por la carrera 11 hasta la calle 5, pasando por el parque de Caldas y llegará a la Arcada de la Herrería, en donde

se desarrollarán diversas actividades culturales y se organizarán stands educativos alusivos a la salud sexual y reproductiva, dirigidos a niños, adolescentes y jóvenes de Popayán.(...)”

2.2.2 Asignación de recursos para la ampliación de la oferta institucional

Un primer paso fue la incorporación de los programas y la asignación de recursos en el Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015) “Fuentes de Progreso con Seguridad”. A continuación se relacionan los recursos de los sectores de la administración con sus respectivos ejes estratégicos contenidos en el plan plurianual de inversiones. (Anexo)

Es importante destacar que parte de los programas impulsados por el nivel nacional ya se habían creado, especialmente los de salud y educación, en tanto su funcionamiento ha estado garantizado por las transferencias del sistema de participación, dichos programas son los más sólidos y los que mayores capacidades instaladas alcanzaron.

2.2.3 Las acciones de coordinación

En el 2012, bajo el liderazgo de Secretaría de Salud y con el acompañamiento de la coordinación regional, se inicia una serie de reuniones y encuentros que convocan a diferentes sectores con el propósito de planear acciones de prevención del embarazo adolescente. Los primeros actores en vincularse son las Secretarías de Salud y Educación, estos despachos se inauguran en la estrategia mediante la socialización de la estrategia del Conpes 147 de 2012 a docentes y directivos docentes del sector público del municipio. Igualmente se coordina la conmemoración de la “semana andina de prevención del embarazo en adolescentes”, en el marco del cual se realizó una movilización multitudinaria, que convocó a estudiantes, organizaciones sociales y otros actores claves en el desarrollo del piloto.

“El evento de embarazos en adolescentes, ver a los muchachos con los carteles y las comparsas visibilizo el problema a la ciudad, llamo la atención, después de ese año todos quisieron participar, cuando al principio dieron la espalda.” Testimonio funcionario municipal.

Para el año 2013 el proceso de coordinación se extiende a otros sectores de la administración municipal vinculándose al proceso las Secretarías de Gobierno, Cultura y Deporte y la ESE Popayán, tal y como consta en el acta del 16 de Julio de 2013 de la Secretaría de Salud Municipal.

La participación de un número de sectores más amplio de la administración municipal, permitió la coordinación de nuevas acciones, se destacan en la anualidad antes citada las siguientes actividades:

- Acompañamiento pedagógico y asistencia técnica para diez instituciones educativas oficiales para el fortalecimiento del proyecto pedagógico de educación para la sexualidad y construcción de la Ciudadanía.

- Implementación de la estrategia de jóvenes multiplicadores en ocho instituciones educativas públicas y fortalecimiento del proceso de formación de formadores en derechos sexuales y reproductivos, dirigidos a 41 docentes de entidades oficiales.

- Promoción de folletos y divulgación de acciones preventivas y de atención del embarazo adolescente adelantado por los programas de infancia y adolescencia, y el programa de la mujer y equidad de género de la Secretaría de Gobierno.

En el 2014 se ampliaron las acciones de coordinación y se impulsaron escenarios de participación de sectores no vinculados en los inicios de la estrategia y entidades y actores ajenos a la administración, tales como: Policía de Infancia y Adolescencia, Profamilia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y ESE Popayán. También es importante resaltar que en este año se prioriza el embarazo adolescente como una de las problemáticas de la mesa de infancia y adolescencia del Consejo Municipal de Política Social (COMPOS).

En esta vigencia se crea a instancias del ICBF la “mesa de primera infancia, infancia y adolescencia”, integrada por entidades nacionales y locales y en cuya agenda se prioriza la prevención del embarazo adolescente y otros temas relacionados con la atención preferencial de los niños y las niñas. (Acta segunda sesión consejo de política social 03 de julio de 2014)

2.2.4 Los espacios de evaluación

Se advierte luego de la información recabada, de las fuentes consultadas y las entrevistas realizadas que en el nivel local no se generaron espacios ni herramientas de evaluación de la estrategia de prevención del embarazo adolescente. En las audiencias de rendición públicas de cuentas, no se superó el esquema de seguimiento a programas y obtención de resultados tradicionalmente sectorizado.

2.3 Análisis de actores institucionales y no institucionales

Para analizar el desarrollo del eje intersectorial en la implementación del piloto de la estrategia de prevención de embarazos en adolescentes en el municipio de Popayán, resulta importante identificar cuáles son los actores claves para el desarrollo de la misma de acuerdo con los lineamientos del documento, y cuál fue su comportamiento durante el proceso de implementación.

En el siguiente cuadro se analizara las competencias que le asigna el Conpes 147 de 2012 a cada actor, los programas que de acuerdo con la arquitectura institucional local le corresponden a cada uno, y finalmente teniendo en cuenta que los actores involucrados en la implementación son de carácter público se identifican diferentes tipos de recursos comunes a todos: financieros, organizativo-políticos, normativos, cognitivos y tecnológicos (Santibañez y Barra: 2010).

En primera instancia se encuentra secretaría de salud como el enlace local de la estrategia, por lo tanto sus competencias son específicas frente al tema y de mucho más compromiso y responsabilidad al tener la misión de dinamizar y dar a conocer el Conpes a los demás actores, al igual que gestionar recursos ante las entidades que tienen injerencia en la asignación presupuestal local, de acuerdo con lo anterior esta Secretaría se identifica como la líder del proceso.

Bryson (2006) afirma que el éxito del trabajo colaborativo en buena parte depende del liderazgo y del tipo de liderazgo que se ejerza, ya sea como patrocinador, apoyador, articulador con el entorno o facilitador (Cunill, 2014, 31). Con relación al liderazgo de salud, su accionar es visible al realizar la convocatoria de las reuniones sobre el tema de acuerdo con la revisión de los archivos de gestión de la entidad, al igual que el informe que da con relación a las actividades adelantadas por parte de las Secretarías vinculadas a la estrategia de prevención de embarazos en adolescentes plasmada en las actas del Consejo Municipal de Política Social.

Sin embargo la falta de orientaciones claras a las Secretarías acerca de cuál es el papel de cada una con relación a la estrategia, y como los programas que estas manejan conduce a la prevención del embarazo adolescente, deja entrever enormes falencias al ejercer el liderazgo de la estrategia.

Como ya se mencionó anteriormente se establecieron cuatro categorías de recursos comunes a los actores. Con relación a la primera categoría referente a los recursos financieros, es importante establecer que el Conpes 147 acude al principio de corresponsabilidad con las entidades territoriales por lo tanto afirma que la estrategia debe ser financiada con recursos propios de estos o a través del establecimiento de convenios de cooperación internacional.

Por lo tanto no se presentan situaciones de competencia o interdependencia por recursos financieros por cuenta de la estrategia, los actores que tienen mayor asignación presupuestal de acuerdo con el plan plurianual de inversiones son salud y educación, las que a su vez manejan programas emanados del nivel central con lineamientos definidos y recursos específicos. Las Secretarías de gobierno, deporte y cultura tienen presupuestos más pequeños y sus líneas de acción se encuentran definidas por el plan de desarrollo municipal y por la política pública de infancia y adolescencia respectivamente. Por lo tanto cada sector ejecuta sus recursos aunque a veces, sobre todo en el caso de gobierno hay apoyo económico para actividades de movilización de la estrategia, tal y como consta en las actas de reunión de Secretaría de Salud.

La segunda categoría de recursos la constituye los organizativo-políticos de acuerdo con Subirats (2005) los recursos políticos pueden ser utilizados por el sector público como por el sector privado. Estos recursos políticos se pueden manifestar en la capacidad de influir y negociar con el resto de actores que aparecen en un espacio de política o zona crítica, estos recursos políticos se representan a través de movilizaciones en las calles, campañas, o paralizaciones a modo de protesta (Santibañez, Barra & Ortiz, 2010, p. 14). Con relación a esta categoría se puede establecer que entre los actores anteriormente mencionados hay una paridad con relación a los recursos político-organizativos no en el sentido de movilización propiamente dicho o de influir una Secretaría sobre otra, sino en relación a la capacidad de organizar cada una al sector que pertenece para la materialización de la estrategia.

La tercera categoría es la normativa, un recurso exclusivo de la administración pública en las políticas públicas, las normas orientan el accionar de la política, con relación a lo anterior podemos establecer que el Conpes 147, se encuentra respaldado por todo un acervo normativo que va desde la Constitución Política de 1991, la Ley 1098 de 2006, tratados y convenios internacionales sobre la protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, leyes y decretos correspondientes a cada sector.

La cuarta categoría corresponde a los recursos humanos, quienes son los encargados de ejecutar las políticas públicas, es decir los funcionarios y contratistas de la administración pública en palabras de Santibañez y Barra “en la ejecución se observa una interacción de recursos financieros, materiales y tecnológicos que poco podrían hacer por sí mismos, si no son coordinados por el recurso humano del aparato administrativo”. (Santibañez, Barra & Ortiz, 2010, p. 15).

Con relación a esta categoría es importante señalar que todas las secretarías a excepción de educación, dentro del proceso de implementación del Conpes 147 los encargados de ejecutar los diferentes programas fueron contratistas, por lo tanto por parte de algunas secretarías en el lapso de los dos años hubieron varios contratistas, lo que impedía una continuidad en el proceso así como la pérdida de capacidad instalada producto de procesos de formación que se daban desde el orden nacional.

Tabla1. Tabla de actores institucionales y no institucionales, fuente elaboración propia

| ACTOR | COMPETENCIAS | PROGRAMAS | RECURSOS |
|---------------------|--|--|-------------|
| Secretaría de salud | <ul style="list-style-type: none"> -Ser enlace municipal del CONPES 147 de 2012. - Realizar la interlocución y gestión institucional con los diferentes sectores. - Promover pactos o alianzas con los Concejos Municipales con el fin de orientar recursos para invertir en programas relacionados con la Estrategia. - Apoyar la divulgación y desarrollo de la Estrategia en el municipio. - Apoyar y resolver las inquietudes de los coordinadores regionales. - Identificar las necesidades de capacitación y de fortalecimiento a la gestión territorial requeridas. | Servicios amigables | Financieros |
| | | Jóvenes multiplicadores | |
| | | Formación de formadores | |
| | | Liderar acciones de comunicación y movilización. | |

| | | | |
|---------------------------------|---|---|--|
| | -Desarrollar los programas señalados en el marco de la estrategia. | | |
| Secretaría de Educación | -Fortalecer el proyecto de educación para la sexualidad y construcción de la ciudadanía. | Proyecto de Educación para la Sexualidad y Construcción de la Ciudadanía. | Organizativo- Políticos Recursos Normativos. Recursos humanos |
| | -Promover programas de permanencia y aseguramiento dentro del sistema educativo. | Estrategias de permanencia escolar tales como: alimentación y transporte escolar. | |
| | -Promover programas y proyectos que contribuyeran a estructurar proyecto de vida, ejemplo el proyecto de emprendimiento. | Catedra de emprendimiento | |
| Secretaría de Gobierno | -Fortalecer los programas de protección y restitución de derechos. -Promover las redes sociales de adolescentes y jóvenes. | Hogares de paso | |
| Secretaría de Deporte y Cultura | -Promoción de programas de artes, cultura y deportes. | Escuelas de Formación Deportiva | |

2.4 Análisis del caso de estudio desde los referentes teóricos

2.4.1 Sobre el modelo de política pública seleccionado

El diseño e implementación de los documentos CONPES es competencia del gobierno central en virtud de lo consagrado en la ley y la constitución, en palabras de Lane (1983) la formulación de la ley, más que su posterior implementación, es la base legítima de la acción gubernamental (Peters, 1995, p. 268). Desde esta perspectiva la legitimidad de los funcionarios y asesores nacionales para concebir políticas públicas de esta naturaleza e impulsar su ejecución en los territorios reside en la ley.

Ahora bien, no todos los asuntos sociales son elevados al Consejo de Planeación Económica y Social, solo los asuntos más sensibles y prioritarios de la agenda pública,

temas programáticos del gobierno o compromisos del Estado en consecuencia a sus obligaciones internacionales reciben la atención del mencionado Consejo.

El CONPES 147 de 2012 es una iniciativa del gobierno nacional, diseñado desde la centralidad para atender un “problema difícil” en el territorio. Se puede identificar con alguna claridad que los lineamientos de la política fueron construidos con la participación de ministerios, direcciones y agencias nacionales, y la coordinación técnica de la comunidad internacional representada en el Sistema de Naciones Unidas (UNFPA). No se advierte de la participación de los gobiernos regionales y locales en los primeros ciclos de construcción de la política.

Esta contextualización de la formas y vinculaciones de actores gubernamentales en el ciclo inicial del diseño de la política, permiten ubicar los rasgos esenciales del modelo “de arriba hacia abajo”. En términos de Stoker (1989) dicho modelo identifica un mayor énfasis en los aspectos y ventajas del liderazgo centralizado. El caso de estudio arroja una centralización en la formulación de la política.

Para Sabatier (1986), otra característica del modelo es la prevalencia que se le otorga al cumplimiento de los objetivos establecidos legalmente, en el tiempo definido. El piloto analizado responde en su esencia a esta concepción centralizada de la política, al definir una temporalidad consignada en los instrumentos de planeación municipal (PDM), para responder al cumplimiento de objetivos (nacionales) consignados en el CONPES.

El modelo “de arriba hacia abajo” fue implementado en la formulación del CONPES 147 de 2012 y en consecuencia del eje estratégico de fortalecimiento intersectorial. Llama a la reflexión que el “gobierno fuerte que” en el análisis de Peters (1995) no se observa en el caso de estudio ni tampoco el vigor característico de la institucionalidad central referido por el modelo.

Tal reflexión surge de las entrevistas realizadas a funcionarios del ICBF, en el que se evidencia la debilidad institucional en materia de coordinación entre sectores (nacionales) y su limitación para construir agenda en el territorio.

Finalmente es preciso manifestar que en términos de planeación presupuestal y de liderazgo en materia de coordinación en lo local, se destacaron los sectores depositarios de transferencias nacionales, lo que supone un flujo de recursos asegurados por disposición normativa y mayor control de parte del gobierno central, esta preeminencia responde al esquema sugerido por el enfoque “de arriba hacia abajo”.

2.4.2 Sobre la adopción de la acción intersectorial

En concordancia con los referentes teóricos de este trabajo, se desarrollará en la siguiente matriz a las categorías propuestas por Cunill (2014) a fin de identificar los grados de integración de los sectores gubernamentales intervinientes.

Tabla 2, Sobre la acción intersectorial, fuente, elaboración propia

| Variables/ condicionamientos | Presupuestos | Prácticas y dinámicas identificadas |
|---|---|--|
| Inclusividad de los sectores en el ciclo de políticas públicas. | Planeación y evaluación conjunta. | La formulación fue centralizada, sin participación del gobierno local. El ejercicio de presupuestación y valuación de los programas locales no supero el esquema clásico sectorial. No se advierten indicadores de impactos que midan el avance de los objetivos trazados. |
| Mancomunidad y financiamiento de acciones | Información compartida -recursos y responsabilidades conjuntas. | En el periodo estudiado no se advierte de planes estratégicos ni operativos conjuntos. La memoria histórica de las acciones desarrolladas no es identificable. No se diseñaron sistemas de información conjuntos orientados a la focalización de la acción. Pese a no superar el esquema sectorial de planeación, las actividades realizadas generaron opinión y sensibilización en actores sociales claves. |
| Estructuras orgánicas | Espacios de | El lineamiento de creación de mesas intersectoriales no se concretó. Las limitaciones y complejidades en la ejecución del piloto carecieron de un espacio formal para tramitarlas. Los escenarios de coordinación anteriores a la iniciativa asumieron temas propios de su |

| | | |
|---------------------------------------|---|--|
| supra e intersectoriales. | gobernanza y trámite de conflictos. | agenda sectorial, con ello se limitó las posibilidades de acuerdos y arreglos institucionales estratégicos. El Papel de la coordinación regional fue limitado considerando la ausencia de planes y hojas de rutas comunes a los diferentes niveles de gobierno. |
| Dirección de la acción intersectorial | Dirección y liderazgo presupuestal | La Sec. Tec. a cargo de la Alta Consejería para la Equidad de Género no promovió con suficiencia ejercicios de seguimiento de las responsabilidades nacionales y locales. De las consultas realizadas a la coordinación regional del piloto se advierte de un control difuso de sus acciones por la Sec. Técnica. La fortaleza presupuestal no radica en la Sec. Tec., por el contrario el liderazgo correspondió a sectores como salud y educación, cuyo presupuesto se garantiza por transferencias nacionales. En este sentido hubo luces de algunos direccionamientos tanto “verticales” como “horizontales” que carecieron un liderazgo visible. |
| Integración local y nacional | Escenarios bidireccionales de gobernanza. | Se identificó la preeminencia en la formulación y ejecución de un modelo “de arriba hacia abajo”. No obstante en el desarrollo del piloto presentó una “mixtura” ante el poco liderazgo del nivel nacional. Es posible que la ausencia de liderazgos visibles haya incidido en la formalización de un espacio no solo de coordinación sino también de dialogo de arriba abajo y viceversa. |
| Contexto político e institucional | Reglas formales de coordinación. | Los esfuerzos realizados para configurar un escenario de coordinación de intervenciones no trascendió los “comités” y “mesas” existentes al inicio del piloto, ello afectó la definición de planes estratégicos que promovieran reglas y responsabilidades de los sectores intervinientes. Por otro lado se advierte de un desarrollo de la capacidad institucional local importante en los sectores de salud y educación, no se predica lo mismo de otros como inclusión social y gobierno. Adicionalmente el relacionamiento con la sociedad civil quedó supeditado a las actividades que lograron visibilizar la iniciativa en lo local, tal es el caso de la “semana andina de prevención del embarazo en adolescentes”, |
| Actores colectivos e individuales | Mapa de actores y trabajo con redes locales | El mapeo fue realizado desde el inicio del piloto, esto permitió identificar escenarios de coordinación anteriores a los definidos en los lineamientos del CONPES, pese a que no se generó un espacio formal de coordinación, es necesario reiterar que las “mesas” y “comités” que venían funcionando en la administración, favorecieron la realización de las actividades realizadas por los sectores involucrados. En tanto el trabajo con las redes locales fue muy precario y no se observa evidencia del mismo, salvo algunas actividades muy puntuales ya referidas en este análisis. |
| El enfoque de derechos | Promoción de agencia en el ciudadano | El piloto se desarrolló con niños, niñas y adolescentes incorporados en el sistema educativo, no se garantizó la atención a niños por fuera del sistema. La participación de la población objeto en la formulación de las acciones no fue plenamente garantizada, en este sentido los sentidos y significados de los niños, niñas y adolescentes probablemente no enriquecieron en mayor proporción la intervención. La limitada coordinación gubernamental y con la sociedad civil no trascendió a una integración intersectorial, por lo tanto la integralidad de la intervención no se reflejó y por consiguiente el abordaje por sectores es limitado para garantizar el enfoque de derechos. |

CAPÍTULO 3

3.1 Conclusiones

- A La implementación del CONPES 147 en el municipio de Popayán en eje de intersectorialidad tuvo diversas fallas, ya que aunque el modelo piloto en el nivel nacional contaba con un equipo de coordinadores encargados de llevar la estrategia al territorio, y de tener un enlace municipal este no fue eficiente en orientar el papel de todos los actores hacia el objetivo común que era la prevención del embarazo en adolescentes, en este sentido no se cumpliría con uno de los preceptos de la intersectorialidad que es vislumbrar un objetivo común por parte de diferentes actores. Lo que se observa en la implementación de la estrategia es el liderazgo de un actor en este caso Secretaría de Salud y el apoyo de los demás en las actividades más no el accionar de todos en procura de un objetivo.

- Aunque había un lineamiento claro alrededor de la oferta institucional este no fue articulado en el territorio, particularmente con relación al tema del proyecto de vida un eje importante en la estrategia no se desarrolló a cabalidad en el territorio por parte de los actores involucrados.

-No hubo un proceso de planeación para la implementación de la estrategia ya que no se evidencia un plan de acción conjunto, por lo tanto no se establece mecanismos de seguimiento con relación a la cobertura de los programas, la eficacia de los mismos, se incurre en duplicidad de acciones sobre todo en aquellas que han tenido como población objeto los estudiantes de las instituciones educativas.

-Los espacios de intersectorialidad de la Alcaldía del municipio de Popayán deben ser evaluados y fortalecidos, ya que el trabajo de investigación demuestra que no hay un trabajo intersectorial entre los actores de la administración municipal, ya que independiente de la política si el municipio contara con una capacidad instalada en trabajo intersectorial

esta no tendría dificultad de ejecutarse en estas instancias. Por lo tanto esto arroja un alarma y más teniendo en cuenta que el municipio cuenta con cinco políticas públicas locales de carácter social.

- Es importante que los delegados o representantes por parte de las Secretarías que participan en las instancias intersectoriales sean personal de planta del municipio ya que este es un aspecto fundamental para que la intersectorialidad se vaya consolidando como proceso, ya que la mayoría de las veces a estas instancias acuden contratistas los cuales tienen un tiempo limitado dentro de la administración municipal por lo tanto los procesos están constantemente reiniciándose sin que haya memoria institucional.

ANEXOS

Recursos por sectores - Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015) “Fuentes de Progreso con Seguridad” – Alcaldía de Popayán

FUENTES DE PROGRESO CON SEGURIDAD



Distribuido en las fuentes de la siguiente manera:

| | REC PROPIOS | SGP | A.P.P. | NACION | OTROS | TOTAL |
|------------------------|------------------------|---------------------------|----------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Desarrollo humano | 25.596.785.926 | \$ 133.491.971.303 | | \$ 28.796.405.987 | \$ 144.259.768.987 | \$ 332.144.932.203 |
| Desarrollo estructural | 79.379.450.290 | \$ 12.761.200.462 | \$ 600.000.000 | \$ 202.671.000.000 | \$ 5.073.980.000 | \$ 300.485.630.752 |
| Gobernanza | 23.519.379.174 | \$ 7.314.191.608 | | \$ 700.000.000 | | \$ 31.533.570.782 |
| Educación | 1.087.698.535 | \$ 329.998.845.638 | | | 1.853.938.818 | \$ 332.940.482.990 |
| Seguridad | 7.349.172.964 | \$ 1.274.072.950 | | \$ 500.000.000 | | \$ 9.123.245.914 |
| Competitividad | 3.284.228.542 | \$ 1.224.197.696 | | \$ 100.000.000 | \$ 400.000.000 | \$ 5.008.426.238 |
| TOTAL | 140.216.715.430 | \$ 486.064.479.657 | | \$ 232.767.405.987 | \$ 151.587.687.805 | \$ 1.011.236.288.879 |

PARÁGRAFO: los montos cuantificados en las columnas A.P.P. (Alianzas Público Privadas), Nación y otros de la presente tabla, corresponden a recursos que la Administración Municipal debe gestionar en los cuatro años de vigencia del Plan Plurianual ante las entidades pertinentes, para que una vez obtenidos se incorporen a los presupuestos Municipales de las respectivas vigencias.

REFERENCIAS

Aguilar, L (1993). La Implementación de las políticas públicas. México: Miguel Porrúa editores.

Alcaldía de Popayán (2012). Plan de Desarrollo “Fuentes de progreso con seguridad. Recuperado en: http://www.popayan-cauca.gov.co/apc-aa-files/66356563383661643934386531336632/PDM__FUENTES_DE_PROGESO_CON_SEGURIDAD__2012__2015.pdf

Corte constitucional (1998). Sentencia T-514. Recuperado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-514-98.htm>

Corte Constitucional (2001). Sentencia T-979. Recuperado en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-979-01.htm>

Cunill, N (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*. 23 (1). P. 5-43 Doi: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=a10cb2c4-5c15-4f54-b533-b6373c3c7f3b%40sessionmgr4006&vid=7&hid=4109>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2011). Nacimientos 2011. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/nacimientos-y-defunciones/nacimientos/nacimientos-2011>

Fondo de población de las Naciones Unidas – UNFPA (2013). Maternidad en la niñez. Enfrentar el reto del embarazo en adolescentes. Recuperado de: <http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/SP-SWOP2013.pdf>.

Martínez, P (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2014). CONPES SOCIAL 147/2012: Instrumentos para la intersectorialidad a nivel local. Manual operativo territorial. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/AJ-Conpes-147-Manual-Operativo.pdf>

Peters, B. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Recuperado en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/PG_Vo1.4_No.II_2dosem.pdf

República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>

República de Colombia (2012). Documento Conpes Social 147. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.D.C.

Sabatier, P. (1986). "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". En: *Journal of Public Policy*, 6: 21-48. Cambridge.

Santibañes, A. Barra, M. y Ortiz, P. (2010). La racionalidad de los actores en políticas públicas. Un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas. Recuperado en: http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf

Sautu, R. Boniolo, P. Dalle, P. Elbert, R. (2006). Manual de metodología, construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Recuperado en: <http://www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2014/DraSanjurjo/8mas/Ruth%20Sautu,%20Manual%20de%20metodologia.pdf>

Stoker, P. (1989). Un modelo de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. La implementación de las políticas. Mexico: Miguel Porrúa editores.

UNICEF Colombia - Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2012). Estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años. Recuperado de: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Estrategia-prevencion-embarazo-adolescencia.pdf>