

Valoración de la política de infancia y adolescencia en una zona de postconflicto en Colombia: análisis de actores y revisión de la literatura

Assessment of Child and Adolescent Policy in a Post-conflict Area in Colombia: Stakeholder Analysis and Literature Review

Nelson Rafael Alvis Zakzuk*

Jaime Arias Fonseca**

Nelson Rafael Alvis Guzmán***

Recibido: 20 de julio de 2020

Aceptado: 21 de marzo de 2023

RESUMEN

Montes de María, zona de postconflicto en Colombia, es una subregión con problemas generalizados en población infante y adolescente. Se llevó a cabo un estudio descriptivo con enfoque cualitativo que revisó documentos oficiales a nivel nacional (Colombia) y local (municipios de San Juan Nepomuceno, El Carmen de Bolívar y San Jacinto en el Departamento de Bolívar) dedicados a aspectos de las políticas de infancia y adolescencia de 2012 en adelante. También se analizaron los resultados de ocho entrevistas semiestructuradas a actores y miembros de los gobiernos municipales. La formulación e implementación de políticas públicas para niños y adolescentes que inciden en los indicadores de desarrollo aún no es una realidad en los tres municipios de los Montes de María analizados. La

ABSTRACT

Montes de María, a post-conflict zone in Colombia, is a subregion with widespread health-related problems in children and adolescents. We reviewed official documents (development plans) at national (Colombia) and local level (San Juan Nepomuceno, El Carmen de Bolívar and San Jacinto, Department of Bolívar) dedicated to aspects of childhood and adolescent policies, with a focus on health, from 2012 onwards. Eight semi-structured interviews with actors and members of municipal governments were carried out and analyzed. The formulation and implementation of public policies for children and adolescents that impact development indicators is not yet a reality in the three municipalities of Montes de María analyzed. The lack of a regulatory and indicative framework for the

* ALZAK Foundation. Correo electrónico: <nralvis@alzakfoundation.org>.

** Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Correo electrónico: <jaimel.arias@correo.usa.edu.co>.

*** Universidad de la Costa (CUC), Colombia. Correo electrónico: <nalvis@cuc.edu.co>.

falta de un marco normativo e indicativo para la gestión y desarrollo de niños y adolescentes no brinda herramientas que contribuyan a trabajar en problemas como la baja cobertura de vacunación, baja cobertura de educación superior y una alta tasa de embarazo adolescente.

management and development of children and adolescents does not provide tools that contribute to work on problems such as low vaccination coverage, low coverage of higher education, and a high rate of teenage pregnancy.

Palabras clave: política pública; infancia; adolescencia; Montes de María; Colombia.

Keywords: public policy; adolescents; childhood; Montes de María; Colombia.

Introducción

Las políticas públicas son un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernanza o gobernabilidad (Erazo, 2015). Una política pública se compone de un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público; la solución de dicho problema dependerá no sólo de la idoneidad del diseño de la política pública, sino de su eficaz implementación (Cejudo y Michel, 2016). Jones (1970) describe cinco etapas: 1) identificación del problema, 2) formulación de soluciones o acciones, 3) toma de decisiones, 4) implementación y 5) evaluación (Erazo, 2015).

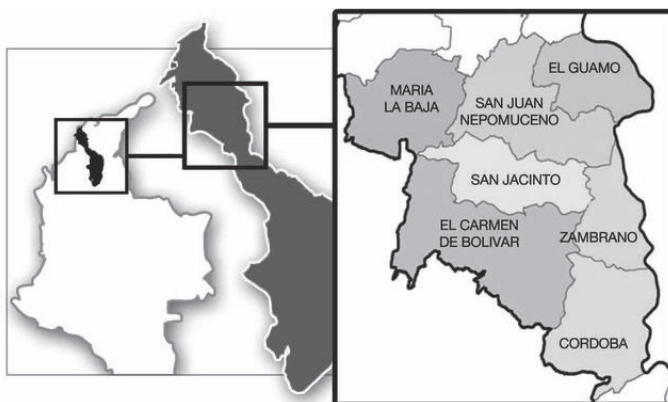
Desde la consolidación de la nueva Constitución Política en 1991 en Colombia, se estableció un marco normativo que ha permitido proteger a niños, niñas y adolescentes durante las últimas décadas. En el artículo 44 se expresa que: “la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”, son derechos fundamentales que respaldan a los niños colombianos (Congreso de la República de Colombia, 1991). A su vez, la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), la Ley 12 de 1991 (Convención sobre los Derechos de los Niños), entre otras, han permitido establecer, por tipo de derechos, cinco dimensiones que apuntan a la protección y desarrollo de niños, niñas y adolescentes del país. Por ejemplo, el derecho a la existencia, al desarrollo, a la ciudadanía, a la protección y a la seguridad económica del hogar, son derechos que son medidos por un conjunto de indicadores que permiten determinar la trazabilidad de los programas y/o intervenciones desarrolladas en los distintos territorios del país, a fin de mejorar la calidad de vida de este grupo poblacional. Sin embargo, la vulneración de estos derechos, el aumento de las desigualdades económicas y sociales, han sido motivo para la consolidación de políticas públicas nacio-

nales, departamentales, municipales y distritales, a fin de dar respuestas a situaciones que afectan contextos específicos (Pérez, 2014).

El desarrollo operativo más reciente de la aplicación de estos derechos se describen en el Documento “ABC de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia de 2013” del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF (ICBF, 2013), y en la nueva Política Nacional de Infancia y Adolescencia (2018-2030) (Gobierno de Colombia, 2018).

En el Caribe colombiano existe una subregión llamada Los Montes de María (MM) que está ubicada en la parte central de los departamentos de Bolívar y Sucre (ver mapa 1). Esta subregión tiene alta vulnerabilidad frente a la garantía de los derechos de los niños y las niñas, y adolescentes, ya que ha sido una subregión altamente afectada por el conflicto armado en Colombia; solo entre 2003 y 2009 han habido 796 muertos y 61 331 desplazados entre 2003 y 2008 (PNUD, 2010). Además, la alta prevalencia del consumo de alcohol en adolescentes de la región (Salcedo-Mejía *et al.*, 2018), los determinantes sociales del embarazo adolescente (Carrasquilla *et al.*, 2016) entre otras problemáticas, pueden representar riesgos para los niños, niñas y adolescentes de los MM.

Mapa 1
Subregión Montes de María (Caribe colombiano)



Fuente: Maza, Vergara, Herrera-Sebá, Agamez y Mejía, 2012.

En Colombia, y específicamente en los municipios de San Jacinto, San Juan Nepomuceno y El Carmen de Bolívar, existe poca evidencia que describa el avance en el diseño e implementación de una política de infancia y adolescencia. Por lo anterior, el presente artículo hace una revisión de literatura y de documentos oficiales sobre políticas, intervenciones o programas dirigidos a la primera infancia, la infancia y la adolescencia a nivel mundial, latinoamericano

y colombiano, a fin de contextualizar el estado del diseño e implementación de la política de infancia y adolescencia en los municipios de interés para este estudio. Además, se describen los resultados de varias entrevistas realizadas a actores de las administraciones municipales y se muestran indicadores de desarrollo que están asociados a la política en estudio.

Materiales y métodos

Tipo de estudio

Estudio descriptivo con enfoque cualitativo que evalúa el alcance de la política de infancia y adolescencia en la subregión de Montes de María del Caribe colombiano, a partir de observaciones e indagaciones desarrolladas en tres de sus 15 municipios entre junio de 2019 y mayo de 2020.

Población de estudio

Los municipios de San Jacinto (Bolívar), San Juan Nepomuceno (Bolívar) y El Carmen de Bolívar en la subregión de Montes de María.

Fuentes y análisis de información

Fuentes primarias

Se utilizó una entrevista semiestructurada conducente a entender en contexto, el cómo se han diseñado, implementado y adaptado políticas de infancia y adolescencia en los municipios de estudio. De igual modo, se indagó acerca de intervenciones o programas enfocados al desarrollo de la infancia y la adolescencia. Los actores entrevistados se encuentran descritos en la tabla 1. El periodo en el cual se aplicaron las entrevistas fue entre noviembre de 2019 a febrero de 2020.

Tabla 1
Actores entrevistados de los municipios de estudio

Municipios	Entrevistados	N
San Jacinto,	Alcaldes	1
	Líderes sociales	1
San Juan Nepomuceno,	Coordinadores de Juventudes	3
Carmen de Bolívar	Secretarios de despacho del sector social	3

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Fuentes secundarias

Se desarrolló una revisión de la literatura dedicada a aspectos de política de infancia y adolescencia en el contexto mundial, latinoamericano y colombiano. Se tuvieron en cuenta para desarrollar el análisis la Constitución Política de Colombia, el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), la convención sobre los derechos de los niños, el ABC de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, la Política Pública de primera infancia, infancia, adolescencia y familia del departamento de Bolívar (2013-2019), la Política Nacional de Infancia y Adolescencia (2018-2030), el Programa para Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Para los tres municipios de estudio, se analizaron documentos oficiales de programas o políticas de las Naciones Unidas, del Gobierno Nacional y local, tales como los planes de desarrollo, y los diagnósticos y documentos de análisis de los respectivos planes. Para identificar los documentos de interés, se realizó una pesquisa en los motores de búsqueda de Google Scholar y Scopus, en español e inglés, en un periodo entre 2012-2018. Los términos de búsqueda utilizados fueron los siguientes: “políticas públicas” y/o “primera infancia, infancia y adolescencia”. Para documentos gubernamentales, se recurrió al archivo digital de dependencias como el Departamento Nacional de Planeación-DNP, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF. Finalmente, en las páginas web de las alcaldías de los municipios de estudio, se obtuvieron los Planes de Desarrollo de 2013 en adelante. Lo anterior, fue orientado a identificar la inclusión de los lineamientos establecidos en el ABC de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia (PPIA) del ICBF en 2013 (ICBF, 2013), así como realizar comparaciones que permitieran determinar el diseño y la implementación de una política pública en los territorios de estudio; se tuvieron en cuenta además, evaluaciones de política pública realizados en el país en el tema de interés del estudio, así como artículos científicos publicados desde el año 2012 hasta la fecha.

Análisis de los datos

El análisis de los datos se realizó teniendo en cuenta el rigor de un proceso de investigación cualitativa de Sandoval (1996), el cual se realiza a través de dos mecanismos: la revisión de la documentación existente y disponible sobre la realidad de la política de infancia y adolescencia para estos municipios, y una observación de la realidad, la cual se complementó con entrevistas a informantes claves (Sandoval, 2002). Para analizar las entrevistas, éstas fueron grabadas para ser transcritas, codificadas e integrar la información brindada por los entrevistados; la participación fue voluntaria y está soportada en un consentimiento informado.

Por otra parte, se realizó una caracterización de algunos indicadores trazadores de infancia y adolescencia con el fin de observar el avance en la gestión realizada en estos municipios. Los resultados fueron comparados con la capital del departamento de Bolívar (Cartagena), el mismo departamento y datos a nivel país. La tasa de embarazo en población adolescente fue estimada de la siguiente manera: Nacidos vivos + Defunciones fetales/Población del municipio x 1.000.

Limitaciones

Para las entrevistas se tuvo como limitante que, su realización coincidió con el proceso de empalme del gobierno saliente con las nuevas administraciones municipales lo que dificultó coordinar las agendas de los actores. Así mismo, las entrevistas que quedaron pendientes por desarrollarse en marzo de 2020, convergieron con el inicio de la pandemia por la Covid-19, lo cual no permitió completar un total de 4 por municipio. Por otro lado, no fue posible conseguir una entrevista con la directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar encargada de estos municipios ya que no concedió el espacio por depender esta de una aprobación del director departamental para ser entrevistada. Empero, las entrevistas realizadas ilustran de manera importante la realidad de los municipios en el aspecto estudiado.

Resultados

Contexto mundial

El interés por diseñar e implementar políticas públicas de forma diferenciada para niños, niñas y adolescentes tiene un origen muy relacionado con el cambio del paradigma económico en el siglo XIX. Con la rápida industrialización del Reino Unido, por ejemplo, el trabajo infantil se volvió bastante común (Escobar, 2012). Indistintamente de la edad, niños y niñas trabajaban largas jornadas en entornos adversos para su pleno desarrollo. Además, la alta tasa de mortalidad en la población adulta generó cantidades inusitadas de infantes en condición de indigencia (Griffin, 2014).

Esta problemática empezó a ser abordada desde un enfoque filantrópico (asistencia social basada en la solidaridad). Inicialmente, los grandes industriales a través de sus fortunas acumuladas, crearon un importante número de hospitales, escuelas, auspicios y orfanatos. Esta práctica se volvió tan común que a la fecha incluso, hace parte de la cultura empresarial estadounidense (Phillips, 2002). La *caridad* se mantuvo como eje orientador de lo que podría identificarse como antecedente de políticas de infancia y adolescencia. Ahora bien, esta orientación dependía completamente de la voluntad de los donantes. Igualmente, la atención diferenciada de niños y niñas era una concesión

o, si se quiere, una inversión que los actores privados hacían para incidir en la capacidad de consumo de los individuos y, así, mantener la economía en crecimiento. Dicho de otra forma, del desempeño de las empresas dependía la atención recibida por niños, niñas y adolescentes.

En Estados Unidos, durante la gran depresión económica de 1929, la población infante en condición de vulnerabilidad resultó especialmente afectada. Este fue un punto de inflexión en el contexto global de la atención diferenciada de niños, niñas y adolescentes. Durante este período se cerraron 25 % de las guarderías, fundamentalmente por la caída estrepitosa de los montos donados por empresarios a iniciativas de caridad en general. De esta manera, en el marco del *New Deal*, entre 1933 y 1934, para enfrentar esta situación, se habilitaron más de 3 000 escuelas atendiendo a más 64 000 niños y niñas. Al año siguiente, la cobertura sería de 75 000 infantes. El factor diferenciador de esta iniciativa, titulada *Emergency Nursery Schools (ENS)*, fue que por primera vez incluyó el componente educativo en la atención temprana a niños y niñas. Además, contrario a las guarderías anteriores, las *ENS* eran gratuitas. La gratuidad permitió el acceso a educación temprana a infantes de todos los estratos socioeconómicos (Michel, 2011); este es un hito paradigmático puesto que representa la primera vez que la atención de niños, niñas y adolescentes es asumida por el Estado. Además, resalta que el componente educativo la hizo una iniciativa más integral. Dicho de otra manera, constituye la primera política de infancia y adolescencia entendida en los términos contemporáneos.

De ahí en adelante seguirían una serie de hitos que nos llevan al contexto actual. El establecimiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las organizaciones bancarias multilaterales de Bretton Woods, contribuyeron a la universalización de dos aspectos que son de interés en este trabajo: 1) la perspectiva de derechos para la atención de niños, niñas y adolescentes, y 2) la tradición de diseño de política pública a partir de resultados, medición de indicadores y evaluación de impacto de las intervenciones (Frieden, 2017; Unicef, 2016). Así, la perspectiva de derechos fue lo que contribuyó al diseño e implementación de políticas de infancia y adolescencia, no como una graciosa concesión del sector privado, sino como un deber que el Estado debe cumplir. Entre tanto, la aparición de la banca multilateral y su papel impulsador del desarrollo socioeconómico de los países, especialmente los más pobres, significó que podría empezarse a comparar el nivel de desarrollo, a partir de indicadores comunes y estandarizados, lo cual constituye los cimientos de la sistematicidad e integralidad de las actuales políticas públicas basadas en resultados (Székely, 2011). La Declaración Internacional de los Derechos de Niños y Niñas (1959) por ejemplo, es el estándar con el que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) evalúa el estado de la niñez en América Latina, como se verá más adelante.

Contexto latinoamericano

América Latina y el Caribe enfrentan retos importantes en materia de atención a niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con *Save the Children*, la región se ha estancado en reducir el matrimonio en menores de edad. Además, es la única región donde la tendencia de embarazo adolescente no está declinando. Con todo, 17 de 28 países han mejorado su puntuación en el índice *End of childhood* que hace esta ONG. Perú y El Salvador mostraron las mayores mejorías, particularmente reduciendo la explotación laboral infantil. Venezuela y Panamá, entre tanto, desmejoraron su puntaje debido mayoritariamente a que en ambos aumentó la cantidad de niños y niñas fuera del colegio (*Save the Children*, 2018).

Tomando una perspectiva más holística, el panorama en Latinoamérica está lleno de matices. De acuerdo con la Cepal, la mejora general de la situación macroeconómica de la región en los últimos 30 años facultó a los gobiernos a emprender acciones más ambiciosas en la materia en cuestión. La reducción de los niveles de desempleo y el crecimiento de los mercados de alta productividad incrementaron las contribuciones a los sistemas de protección social (Cepal, 2018a). En la tabla 2, por ejemplo, se presentan algunas conclusiones a las que llega la Cepal en su evaluación de la Declaración Internacional de los Derechos del Niño en la región.

Para terminar, el diseño e implementación de políticas públicas de infancia y adolescencia tiene una especial importancia en el ámbito latinoamericano. La incidencia de estructuras criminales como las pandillas de Centroamérica o los Grupos Armados Organizados en Colombia, se debe en parte a la condición de vulnerabilidad de la población adolescente, ya que al no tener oportunidades para el desarrollo de sus capacidades a través de la educación, y además vivir en entornos de pobreza, se dan las condiciones para que sean reclutados por organizaciones criminales. Tal es el caso del Triángulo del Norte en Centroamérica: Guatemala, El Salvador y Honduras. Esta es la región más violenta del mundo, superando a los conflictos armados en Sudán, Irak o Somalia (Umaña y Rossini, 2012).

Tabla 2

Balance de la Declaración Internacional de los Derechos del Niño en América Latina

Derecho	Retos y logros
Derecho a la educación	Se ha logrado ampliar la cobertura y consolidar la conclusión educativa. Sin embargo, persisten retos puesto que las poblaciones indígenas, afrodescendientes, y de zonas rurales disponen de un acceso desigual a los servicios de educación
Derecho a la salud	Ha habido una ampliación de cobertura y las barreras de acceso a los servicios de salud han disminuido. No obstante, persisten fuertes disparidades por etnia o territorio

(continuación)

Derecho	Retos y logros
Derecho a la alimentación y la vivienda	Se han visto reducciones en la desnutrición, a la vez que ha incrementado la obesidad en niños, niñas y adolescentes
Derecho a la vida y a un desarrollo saludable desde de los primeros años	Hay reducciones importantes de la tasa de mortalidad en menores de 5 años, pero persisten disparidades por etnia o territorio
Derecho a vivir una vida libre de violencia	El reto más importante de la región. Los homicidios a infantes y adolescentes tienen alta incidencia, al igual que la proporción de mujeres casadas antes de los 15 años. Finalmente, comportamientos violentos hacia niños y niñas permanecen normalizados en la cotidianidad
Protección frente a la explotación comercial y el trabajo infantil	Se ha reducido en 7.3 % la proporción de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años víctimas de explotación laboral. Se espera erradicar por completo éste fenómeno al 2025
Derecho a un nivel de vida digno	Mejoras apreciables a causa de la reducción continuada de la pobreza los últimos 15 años. Sin embargo, persiste un sesgo etario con los niños, niñas y adolescentes, donde la reducción de la pobreza ha sido más lenta
Derecho a la seguridad social	El acceso a los sistemas de salud a través de la afiliación de los padres ha permitido reducir el sesgo etario de acceso a la seguridad social
Derecho a la identidad	América Latina destaca a nivel global por el alto porcentaje de niños y niñas registrados al nacer
Derecho a la participación y al bienestar adolescente	El conocimiento de aptitudes cívicas parece depender del ingreso de los padres. Por otro lado, las búsquedas en internet relacionadas con temas políticos y sociales están por encima de los promedios internacionales. Sin embargo, la información recabada no es muy concluyente

Fuente: Cepal, 2018a.

Contexto colombiano

El diseño de política pública focalizada en los niños, niñas y adolescentes tiene importantes antecedentes en Colombia. Programas que impactan directamente a esta población, como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), remontan sus orígenes hasta la primera mitad del siglo xx. La creación de organismos del Estado como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) creado por la Ley 75 de 1968 durante la administración de Carlos Lleras Restrepo y la expedición de la Ley 1098 de 2006 - Código de Infancia y Adolescencia, son sólo algunos de los hitos en materia de política pública enfocada en este segmento demográfico (Ardila, Flórez, Camargo y Loaiza, 2017).

Ahora bien, con todo y los diseños legislativos a la vanguardia, más la estructuración de agencias tecnocráticas, los resultados distan de estar a la altura. Por ejemplo, de acuerdo con la Cepal, Colombia ocupa el puesto 20 de 32 países en la tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria (Cepal, 2018b). No obstante, en este país sudamericano ha habido una mejora continua de los estándares de vida de niños, niñas y adolescentes gracias al crecimiento constante de la economía nacional, tanto el poder adquisitivo de los núcleos familiares como la capacidad de agencia del Estado se han fortalecido. Mucho de esto se debe también a la estabilidad macroeconómica brindada por la exportación de hidrocarburos y minerales como el carbón. Si bien ha expuesto al país a la volatilidad de los precios internacionales de dichos *commodities*, es innegable que ha aumentado la capacidad del Estado para aumentar el gasto social (Echavarría, 2017). Sin embargo, esta mayor riqueza permanece con altos niveles de concentración, siendo Colombia uno de los países más desiguales de América Latina, en cuanto a distribución del ingreso. Según el informe “Panorama Social en de América Latina de 2018” de la Cepal, el promedio simple de los índices de Gini de 18 países de América Latina bajó de 0.543 en 2002 a 0.466 en 2017. Empero, Colombia se mantuvo por encima de la media, siendo uno de los países más desiguales con 0.510 de índice Gini, después de Brasil (Cepal, 2018b).

Hay que señalar también que persisten disparidades importantes por factores como la pobreza extrema, la etnia, y la brecha urbano-rural (Cepal, 2018b). Además, entendiéndose una política pública de infancia y adolescencia como un esfuerzo integral y focalizado para atender las necesidades especiales de esta población bajo un enfoque de derechos y ampliación de capacidades orientadas al desarrollo humano, podría afirmarse que esta no existía hasta la publicación de la Política Pública Nacional de Infancia y adolescencia en 2018. Existen, no obstante, algunos hitos recientes en los últimos tres lustros que explican de dónde viene dicho documento de política pública. En primer lugar, el programa *Familias en acción*. A grandes rasgos, los beneficiarios del programa reciben un ingreso mensual acorde a su puntaje del Sistema de Identificación de potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), como también según el número de hijos que haya en el núcleo familiar; conviene mencionar que el acceso a estos beneficios está limitado a tres hijos. Por otro lado, la recepción de los recursos por concepto de *Familias en acción* está condicionada a la asistencia a clase de los infantes, además de que estos estén apropiadamente dotados de uniforme y demás elementos de clase.

Este es un antecedente clave, ya que es una intervención en política pública de envergadura sin precedente. El incentivo económico que representan los desembolsos a la cabeza de familia está relacionado con mejorías en el número de niños, niñas y adolescentes matriculados en los niveles de educación básica primaria, secundaria y media, como también la permanencia a lo largo del ciclo escolar. Además, permite a las cabezas de familia garantizar mejores condiciones de calidad de vida en el hogar, pues facilita el acceso a víveres y demás elementos esenciales. Al evaluar el impacto de esta política, el DNP encontró que los

efectos eran claramente más perceptibles en las zonas rurales que en las zonas urbanas. Si bien puede entenderse como un buen resultado, también da cuenta de que las condiciones previas eran bastante pobres, por lo cual los indicadores con los que se evaluó la política eran más susceptibles a ser afectados de forma más clara (DNP, 2008). Aún con toda la envergadura de *Familias en acción*, el programa no aborda por completo los retos de reducción de la deserción, máxime entre los grupos de edad de 13 a 17 años. En estos, la asistencia a clase se reduce apenas a la mitad comparada con otros grupos de edad, donde casi se logra asistencia universal de los escolares (Llano, 2014).

Otro hito clave para entender la Política Nacional de Infancia y Adolescencia es la estrategia *De cero a siempre*, programa enfocado en la atención especial de niños y niñas durante los primeros 5 años de vida. A grandes rasgos, *De cero a siempre* es la política de Estado para el desarrollo integral de niños y niñas de cero a cinco años. Uno de los principales aciertos de esta estrategia es que propende por un enfoque de implementación intersectorial. Previo a esta, las políticas orientadas a atender diferenciadamente a niños, niñas y adolescentes seguían una lógica más bien fragmentada (Consejería Presidencial para la Primera Infancia, 2017); siendo el caso para los municipios de estudio. Al analizar los planes de desarrollo de estos municipios, se pudo encontrar que, si bien hay iniciativas orientadas a la atención de niños, niñas y adolescentes, estas tienen el problema estructural de realizarse de forma fragmentada, sin mayor articulación entre los actores involucrados (Arrieta, Pajero, Hernández y Martínez, 2011).

Para terminar, el desarrollo del ABC de la Política Pública de primera infancia, infancia y adolescencia (2013) del ICBF pretende hacer un abordaje integral e intersectorial a las necesidades de estos grupo poblacionales teniendo como objetivo la orientación sobre cómo deben identificarse los problemas relevantes, definir las prioridades de ciclo vital y protección integral y el desarrollo del sueño colectivo (ICBF, 2013); además, ésta se centra en un enfoque de ampliación de capacidades para el desarrollo humano. Lo interesante es que la promulgación de una Política Pública de Infancia y Adolescencia viene anticipada desde el establecimiento de la Constitución Política de 1991, donde se institucionaliza el enfoque de derechos en el ámbito de las políticas públicas en Colombia. Por este motivo, podría decirse que los elementos esenciales de la Política Nacional están presentes desde hace más de 25 años. El valor agregado fundamental de esta nueva estrategia es la primacía de la intersectorialidad (Gobierno de Colombia, 2018). Finalmente, a partir del año 2018 se empezó a contar con la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 desarrollada en el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos con el objetivo de generar las condiciones de bienestar, acceso a oportunidades con equidad e incidencia de las niñas, los niños y los adolescentes en la transformación del país (Gobierno de Colombia, 2018); esta será el referente para los departamentos y municipios del país para el diseño, implementación y evaluación de este tipo de políticas.

Departamento de Bolívar

El Plan de Desarrollo del Departamento de Bolívar (2012-2015) parte de una línea de base cero en cuanto a lo que una política de infancia y adolescencia departamental se refiere. Sin embargo, en 2013 adoptó la primera Política pública de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Familia del departamento de Bolívar (2013-2019) (Asamblea Departamental de Bolívar, 2013), la cual hizo énfasis en trabajar en cuatro categorías de derecho (existencia, desarrollo, ciudadanía y protección). Durante esta administración también arrancó la política de Estado “De Cero a Siempre” en Bolívar, efectuándose así la responsabilidad de guiar la política pública de infancia, adolescencia y familia en el departamento. Entre las actividades propiamente implementadas durante ese periodo, el enfoque estuvo centrado principalmente en trabajar con adolescentes y jóvenes embarazadas, así como capacitar a docentes en temas de derecho de infancia y adolescencia (Asamblea Departamental de Bolívar, 2012).

Con este avance normativo, la nueva administración del periodo 2016-2019 tuvo como meta implementar y actualizar la política creada en 2013 a fin de beneficiar a los 46 municipios del departamento, así como trabajar en la implementación de programas de atención a la infancia, niños, niñas y adolescentes. De manera general, el Plan de Desarrollo “Bolívar sí avanza” (2016-2019) mantuvo la mayoría de los elementos de política pública de “Bolívar ganador” (2012-2015) en cuanto a lo que Infancia y Adolescencia se refiere. A pesar de ello, un elemento diferenciador clave de la nueva administración fue el posicionamiento de los puntos desarrollados en el Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como eje transversal de la política pública. Esta característica es fundamental, puesto que mucho de lo acordado entre el Gobierno Nacional y la antigua guerrilla pasa por acabar con los ciclos de pobreza y violencia que llevan a la población joven bien a enlistarse en un grupo armado o a consumir sustancias psicoactivas. Finalmente, en Bolívar a finales de 2019, se extendió la vigencia de la política hasta el año 2023 por medio de la ordenanza 274 del mismo año (Gobernación del Departamento de Bolívar, 2019).

San Jacinto

El Plan de Desarrollo 2012-2015 del municipio de San Jacinto, Bolívar, mostró un diagnóstico general de la primera infancia, infancia y adolescencia del municipio haciendo la aclaración que “estos resultados son significativos y claves para la formulación de políticas públicas municipales” (Buelvas, 2012a). En el documento diagnóstico situacional sobre infancia, adolescencia y juventud del mismo plan, se tomó como base normativa el Código de Infancia y Adolescencia del País como guía para el desarrollo de la política, convirtiéndose este “en un instrumento inicial para proyectar las políticas públicas y acciones concretas en materia de infancia, adolescencia y juventud...” (Buelvas, 2012a). A pesar de esto, no se

encuentra evidencia de la creación de una política pública creada en ese periodo. Seguido a esto, el plan de desarrollo municipal 2016-2019 de San Jacinto parte del mismo diagnóstico desarrollado en 2012, y sigue prevaleciendo la no definición a nivel local de una política diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia como el instrumento principal para proteger de manera integral a niños, niñas y adolescentes del municipio de San Jacinto, Bolívar (Kamell, 2016). A fin de soportar esto, el alcalde de la administración 2015-2019, expresó que, en lo trabajado durante su cuatrienio, se basó principalmente en desarrollar reuniones participativas para su consecución, sin embargo, al finalizar su administración la política no fue diseñada ni implementada.

Desde un inicio lo que buscamos fue eso que fuera participativo y con el apoyo del gobierno departamental. El gobierno departamental apenas estaba buscando las alternativas de ellos construir la información que nos llegaba por medio de la coordinación de juventudes nos iban a retroalimentar para nosotros también buscar la forma de implementarla y entregársela al gobierno entrante. Los únicos avances que se tienen son reuniones en los consejos de política social donde se logró avanzar en planes de acción con los diferentes comités que se organizaban con las instituciones educativas, aprovechando la policía nacional, aprovechando que la coordinación de juventudes llegaba a unos acuerdos con los rectores y se le daba la participación a los jóvenes, niños menores de edad.

El alcalde asevera que el principal reto para implementar la política de infancia y adolescencia en el municipio es la falta de inversión.

Todo depende de la inversión. Si no hay inversión de qué te vale tener una política pública creada a papel, donde no vamos a contar con el apoyo para que de verdad la política se aplique en su defecto.

Durante la administración se lograron desarrollar como prioridad un abordaje a jóvenes en riesgo y a niños por medio de la Coordinación de Juventudes generando escenarios de desarrollo para estas poblaciones.

¿Inversión? Quizá no con los recursos suficientes. Abordar a los jóvenes en riesgo, a los niños, un acompañamiento con la oficina de juventudes. ¿De qué manera? Llevándoles el cine al barrio, el entretenimiento, construyendo parques. Yo te puedo garantizar que el parte de los gaiteros, una vez entregado, tú ves el fin de semana más de 100 niños entreteniéndose, jugando, y ¿antes dónde estaban esos niños? La Cruz de mayo, cuando la reactivamos, era un espacio montado, oscuro, se veían jóvenes consumiendo drogas. ¿Qué otra alternativa les brindamos? La construcción de escenarios deportivos. La recuperación de la cancha de softball, construimos una cancha deportiva en el Pío XII, que sirviera para los estudiantes y la comunidad.

El Coordinador de Juventudes de la misma administración, asevera que, como oportunidades de educación en el municipio el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), solo cuenta con programas agropecuarios, “no te abre un tema si no es por ahí, si el pelao (joven) no quiere saber del campo, sino que quiere saber más de diésel (combustible) por ejemplo no pueden”. Por otra parte expresa que no pueden trabajar por separado de la gobernación porque esta no los deja “si yo debato por fuera y la gobernación la tiene (la política) entonces vamos a chocar [...] si ese documento yo lo presento el primer año al concejo la aprueban, eso no es problema, eso es algo que uno le deja a las futuras generaciones”.

El secretario de salud de la nueva administración por su parte, expresa que los principales problemas que tiene el municipio de San Jacinto son el embarazo adolescente, la drogadicción y la falta de oportunidades de educación superior.

La educación hacia los jóvenes en la parte de sexualidad y reproductiva, vemos que estos programas no están llevándose a cabo como es debido. Vemos muchas niñas embarazadas, y niñas que apenas cursan primaria y ya se encuentran con un problema ante la sociedad. Lo otro que encontramos es que los jóvenes después que terminan un bachillerato no encuentran dónde seguir sus estudios y se meten a mototaxi, también a la delincuencia común y además de eso se vuelven consumidores de drogas.

San Juan Nepomuceno

En el plan de desarrollo 2012-2015 “San Juan Nepomuceno-*Más próspero y amable*”, se hace alusión al Código de Infancia y Adolescencia así como se describe por Ley constitucional que se debe atender, obtener el máximo de cobertura y protección de la salud a la primera infancia, infancia y adolescencia con enfoque diferencial para estas poblaciones vulnerables (Castillo, 2012). A pesar de ello, no existe mención de una política de infancia y adolescencia, solamente hacen referencia en sus anexos a fortalecer programas de atención hacia la primera infancia y la infancia. En el siguiente cuatrienio (2016-2019), el plan de desarrollo “*Pensando en Grande*” parte de un diagnóstico de la administración anterior en los que se resalta la existencia de un programa para la primera infancia denominado “San Juan Vive su Primera Infancia Feliz”. Este tiene como objetivo promover el fortalecimiento de la familia como un espacio vital para el adecuado desarrollo de los niños y niñas en el primer ciclo de curso de vida, resaltando que a nivel normativo cumplirá con los derechos de la primera infancia de la política de Estado de Cero a Siempre y la Ley 1098 de 2006. Igualmente, muestra la existencia de un programa para la infancia y adolescencia que busca fortalecer valores y principios familiares como herramienta para prevenir y combatir problemáticas en el marco de la política de infancia y adolescencia (Consejo Territorial de Planeación de San Juan Nepomuceno, 2016). De igual modo, en el plan se menciona que gracias a la implementación de la política pública de infancia y adolescencia se han reducido indicadores

importantes para la infancia, no obstante estos no especifican a qué política hacen referencia, sí a la política departamental o a una política desarrollada por el municipio, ya que a la fecha de la presente búsqueda, la política del municipio no fue encontrada.

Soporte de lo revisado, encontramos que el secretario de planeación del municipio (administración 2016-2019) menciona que los principales problemas que tienen los adolescentes del municipio son la drogadicción y los problemas familiares.

Drogadicción son los problemas de los adolescentes aquí en el municipio, así como los [...] [p]roblemas que tienen que ver con el núcleo familiar de donde pertenecen los adolescentes, la estructura diría yo agrietada, donde hay peleas entre los papás y esas cosas.

A pesar de que el secretario menciona no estar tan enterado de lo relacionado con la infancia y adolescencia en el municipio, expresa que “se desarrollaron algunos programas de concientización con los jóvenes, actividades lúdicas con los niños de la primera infancia de algunos barrios del municipio donde se hicieron actividades rescatando algunas tradiciones, y en materia de infraestructura se crearon espacios, como el parque para la primera infancia de la plaza. En los colegios se hicieron algunas adecuaciones en materias de infraestructura, baterías sanitarias y adecuación de unas aulas de clases”. Finalmente, menciona que para mejorar las condiciones de vida de los adolescentes y niños de San Juan Nepomuceno es necesario tener un plan o política que sea transversal a todas las dependencias del gobierno municipal y que permanezca en el tiempo.

Hay que elaborar un plan muy estructurado para desarrollar esas políticas de infancia y adolescencia y que no sea de una sola administración, sino que haya un seguimiento un acompañamiento a través de varios periodos y eso se debe cristalizar a través de proyectos no solamente en materia de lo que es la política de infancia y adolescencia sino también de todas las dependencias, en materia de infraestructura, en materia de salud deben estar engranados. Pero sí es importante hacer un plan bien estructurado que trascienda los periodos políticos.

Por otro lado, la coordinadora de juventudes (administración 2016-2019) coincide en que la drogadicción es un problema que tienen los adolescentes del municipio de San Juan Nepomuceno.

La drogadicción en la juventud, acá en San Juan, digo yo, por lo que he visto y he recorrido barrios, se ha visto mucho, hay muchos barrios identificados donde se ve mucho más. Hasta el momento acá, es quieto, pero si empieza a hacer recorridos ves a la juventud perdida, ya no les da pena hacerlo delante de la gente alrededor. Se ha vuelto una moda en el municipio. En el municipio se ve mucho la drogadicción y la policía no actúa como tal.

Menciona, además, que no conoce sobre la existencia de una política pública de infancia y adolescencia del municipio y opina sobre la importancia de construirla y que sea el reglamento que fundamente el accionar de la administración dirigido a este grupo poblacional.

Que yo sepa, si debe estar yo no la conozco, nunca la escuché. A mí en lo personal no me comunicaron sobre existencia de política [...]. Es como si fuera un reglamento donde le exigen como algo a uno, algo que tiene que ser firme, que tienes que seguir los pasos, lo que dice aquí es lo que tienes que hacer. Yo, para mí es muy importante, porque es el reglamento que te exigen cosas.

El Carmen de Bolívar

En el caso del Carmen de Bolívar, el plan de desarrollo 2012-2015 habla de formular e implementar una política pública para infantes y adolescentes (Concejo Municipal, 2012) pero al finalizar el periodo de administración está no fue una realidad. En el plan de 2016-2019 se especifica que para que la entidad territorial cuente con una política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, debe presentar en el documento el diagnóstico, los objetivos, las líneas de acción y las metas, así como el plan de inversiones durante el cuatrienio. Si no se cuenta con la política, de igual modo se debe presentar el diagnóstico y las acciones necesarias para construir e implementar una política pública en el territorio (Gallo, 2016). Por esto, en los anexos del documento se estipula que a nivel niñez y juventud se creará la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud en el municipio; lo que indica que para el presente cuatrienio la política debería ser una realidad; a 2019 y como resultado de la búsqueda realizada, la política no existe.

Se entrevistó al director de “*Tele Montes de María*”, un canal de televisión regional de reconocimiento en los municipios de estudio, al coordinador de juventudes del municipio y al secretario de salud; ambos de la administración saliente en 2019. Este primero menciona que en el municipio no hay una política, sino que existen micro proyectos.

En el Carmen, no hay una política sino micro proyectos que utilizan muchas fundaciones y organizaciones que llevan, todos estos pueblos lo tienen, utilizan fundaciones que llevan el programa de infancia y adolescencia a algunos sectores, pero que más que todo se aparecen cuando está el problema.

Por su parte el coordinador de juventudes del municipio resalta que dentro de las principales problemáticas que tiene el municipio para este grupo es que se carece de una política de infancia y adolescencia.

Problemas en infancia y la adolescencia, primero es que se carece de una política pública de infancia adolescencia y juventud, en la que este hace énfasis definiendo a esta como la carta de

navegación te muestra cual es la necesidad real, pero también te brinda la oportunidad de buscar soluciones a esas necesidades. Si no existe la política pública, aunque tengamos un diagnóstico no se pueden generar acciones que puedan contrarrestar la problemática existente.

Dentro del proceso de empalme de la administración saliente de 2019 con la nueva administración municipal, el coordinador expresa que “*se requiere con urgencia una política pública de infancia, adolescencia y juventud que atienda las necesidades reales de esta población en el municipio*”. Por otra parte, menciona que el consumo de sustancias psicoactivas es uno de los grandes problemas que afectan a la población adolescente de El Carmen de Bolívar.

El tema también de consumos de sustancias psicoactivas que fue en uno de los diagnósticos que se hizo por un operador contratado por el ICBF nos arroja que el principal problema de la adolescencia es el consumo de sustancias psicoactivas, entonces se iniciaron campañas de prevención de consumo de sustancias psicoactivas en conjunto con la ESE Municipal y la EPS Mutual SER con un programa que se llama SER JOVEN.

Finalmente, expresa que se desarrollaron trabajos importantes para erradicar el trabajo infantil, pero este aclara que a la fecha no hay una política porque no se dieron las condiciones para su desarrollo.

En tema de infancia se pudo consolidar la mesa para la erradicación del trabajo infantil, también se estableció la mesa de primera infancia en el municipio, donde se adelantaron algunas acciones con el ICBF, y de hecho ellos también estuvieron muy interesados en que se pudiera sacar adelante una política pública de juventud, pero tengo que reconocer que no se dieron las condiciones para que nosotros dejáramos la política. Bueno, yo entro a la administración cuando ésta finaliza, y el alcalde enfrentó muchos procesos, revocatoria, demanda entonces se puede decir fue que trabajó al final de su periodo.

El Secretario de Salud por otra parte, identifica la violencia intrafamiliar, el abuso sexual y el suicidio como principales problemas del municipio. Sobre la creación de la política menciona la realización de mesas de trabajo para poder establecer un diagnóstico del municipio.

En la política se hicieron reuniones al respecto y eso estaba en cabeza del alcalde, el comité se conformó y lo presidía él, y la secretaria del interior acompañaba. Se hicieron mesas de trabajo jóvenes, mujer, infancia y poder crear el diagnóstico. Fuimos el municipio que más invertimos en salud mental. Se hizo el trabajo, pero no sé si finalmente se creó.

A nivel de gestión de la secretaría de salud, menciona que se priorizaron esfuerzos en trabajar en suicidio, violencia intrafamiliar y abuso sexual.

Priorizamos nosotros el suicidio y se trabajó algo por gestión de salud pública en lo que tiene que ver con violencia familiar y abuso, se trabajó con comisaria de familiar y bienestar familiar.

Aclara que como principal solución para mejorar la calidad de vida de los adolescentes y niños es dejar una política pública establecida en el municipio y que se le asignen recursos para ejecutarla, lo considera 100 % prioritario.

Dejar claros las políticas y que el consejo lo aprueba como política pública y que se aprueben recursos, por lo generar no hay recursos, no hay plata para eso. El tema es de recursos, para poder generar una política hay que dejarse automáticamente asignado recursos, ya que no sea que venga otro alcalde y no lo ejecute porque no tiene recursos. El tema es de recursos realmente.

Prioritario 100 % crear una política. Si tú formas bien a los niños, infantes y adolescentes, si le das posibilidades de recursos para que se ejerciten en otros tipos de actividades diferentes a las escolares, que tengan un centro de escucha si tienen problemas familiares o drogas, alcoholismo. Si la política se encamara en atenderlos a ellos y en generarles los espacios en el que los hemos metido, podemos evitarnos muchos problemas de droga, alcohol, trabajo infantil, prostitución, tráfico de niños, si no existe una política que permita identificar esos problemas y atacarlos de raíz no vamos a solucionar esos problemas.

Seguimiento a indicadores de interés

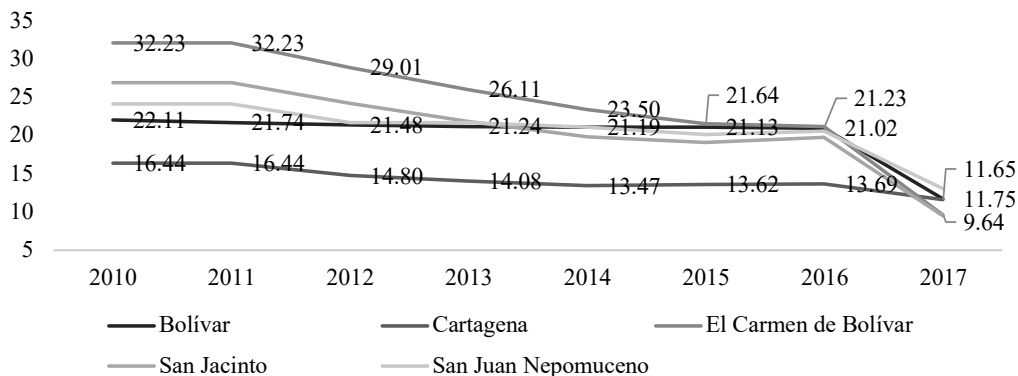
Para conocer más de cerca la situación del desarrollo de los municipios del presente estudio, en adelante mencionaremos algunos indicadores de interés para entender su contexto.

Tasa de mortalidad infantil

De 2010 a 2017, la gráfica 1 muestra la disminución agregada de la tasa de mortalidad infantil en los municipios de estudio contrastándola con la tasa departamental y la de su capital. A pesar de ello, estos municipios se encuentran más rezagados que Cartagena y que el mismo departamento, siendo El Carmen de Bolívar el que más mortalidad presenta. No obstante, a 2017 la disminución de esos municipios fue relativamente mayor en proporción frente a años anteriores.

Gráfica 1

Tasa de Mortalidad Infantil municipios de estudio vs. Total nacional y Cartagena 2010-2017



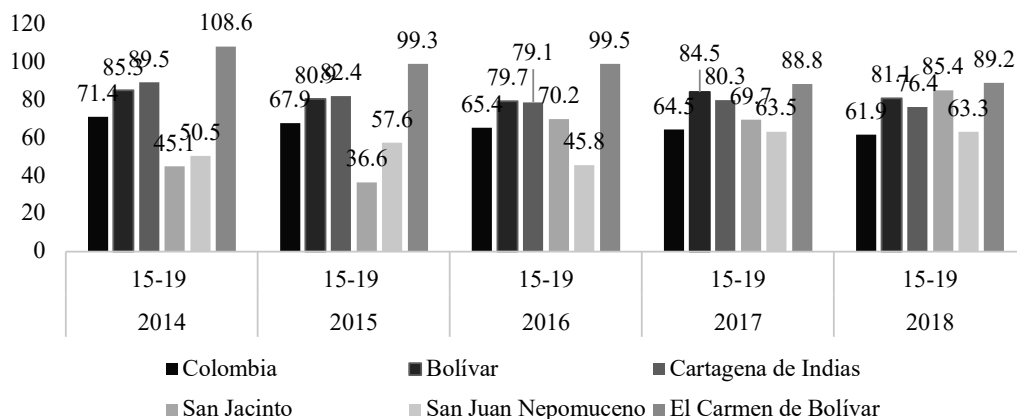
Fuente: elaborado por los autores basados en estadísticas vitales nacimientos y defunciones DANE (2020).

Tasa de embarazo en población adolescente

En los municipios de San Jacinto y San Juan Nepomuceno, la tendencia es creciente, sin embargo, la tasa está por debajo de la tasa nacional, departamental y de Cartagena. El Carmen de Bolívar por su parte, a pesar que decrece la tasa, se encuentra muy por encima de todos los municipios de estudio y demás comparados (gráfica 2).

Gráfica 2

Tasa de embarazo en población adolescente en municipios de estudio vs. Tasa nacional y de Cartagena entre 2014 y 2018



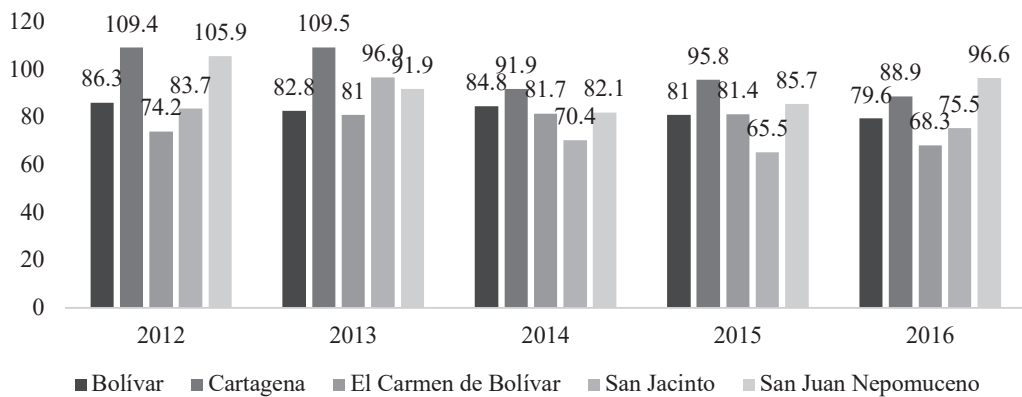
Fuente: elaboración de los autores con estadísticas vitales (nacimientos, defunciones fetales), proyección de población 1985-2022 del DANE.

Cobertura de vacunación DPT (Difteria, tos ferina y tétanos)

En materia de cobertura de vacunación logramos observar la superioridad que presenta San Juan Nepomuceno frente a los demás municipios de estudio, presentando ésta en algunos años una cobertura muy parecida a Cartagena y en otros superándola; El Carmen de Bolívar y San Jacinto presentan en algunos años coberturas inferiores a 80 % y 70 % respectivamente.

Gráfica 3

Cobertura de vacunación 2012-2016 en Bolívar, Cartagena y municipios de estudio



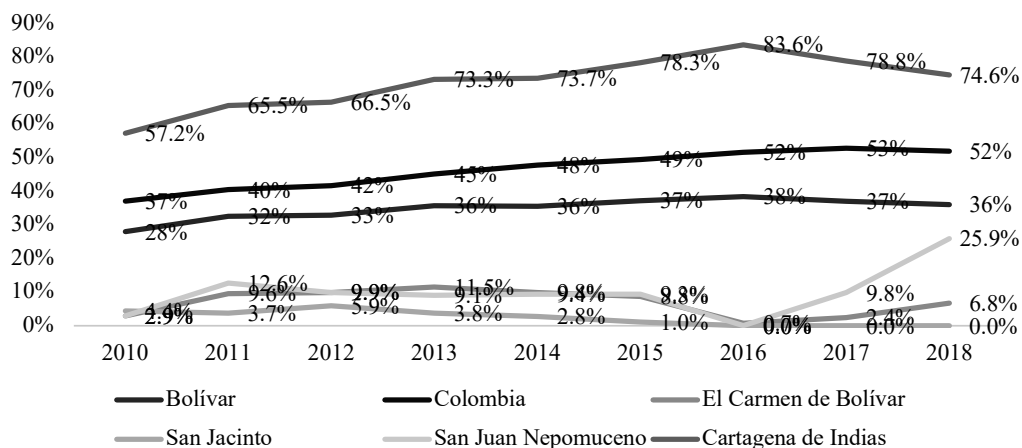
Fuente: Terridata, con datos del MinSalud.

Cobertura de Educación Superior

La gráfica 4 muestra en los últimos ocho años el rezago que tienen estas poblaciones frente al departamento, y sobre todo frente a la capital Cartagena, siendo preocupante la situación sobre todo de San Jacinto que es el municipio más rezagado de los tres. De San Juan Nepomuceno se resalta el repunte que tuvo en el año 2018, representando la mayor proporción de cobertura de los municipios de estudio durante todo el periodo analizado.

Gráfica 4

Cobertura de educación superior en Colombia, Departamento de Bolívar y municipios de estudio 2010-2018



Fuente: Estadísticas Generales De Educación Superior – 2018 MinEducación

Discusión y conclusiones

El presente artículo valoró el estado de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de los municipios de San Jacinto, San Juan Nepomuceno y el Carmen de Bolívar en la subregión de los Montes de María. Se realizó una revisión documental sobre la política a nivel mundial, latinoamericano y colombiano, se revisaron los planes de desarrollo de los tres municipios encontrando la inexistencia de una política constituida. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores y miembros de los gobiernos municipales, lo que permitió conocer diversos motivos por los cuales ésta todavía no existe; adicionalmente se describieron problemas que tiene la infancia y la adolescencia en los municipios, así como se describieron indicadores de interés para el desarrollo de la política.

El Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno de la Universidad de Cartagena hizo una revisión en 2011 sobre infancia y adolescencia en los planes de desarrollo de los municipios de San Juan Nepomuceno, San Jacinto y el Carmen de Bolívar (2000-2009). Dentro de sus recomendaciones sobresalen el promover políticas de corto, mediano y largo plazo que permitan garantizar los derechos fundamentales de esta población, así como ofrecer programas de educación diversos y de calidad, trabajar en el control de embarazo adolescente y la deserción escolar (Arrieta, Parejo, Hernández y Martínez, 2011).

En la práctica, si bien es claro que estos municipios en materia de indicadores están mejor que hace 20 años, se deben desarrollar políticas y estrategias que contribuyan a su disminución. En el caso del municipio de El Carmen de Bolívar por ejemplo, se debe intensificar el trabajo en disminuir la tasa de embarazo adolescente, aumentar las coberturas de vacunación, disminuir la mortalidad infantil y mejorar las tasas de cobertura en educación superior. Este último indicador se ve muy afectado ya que la oferta de educación superior se concentra principalmente en la capital del departamento y en el municipio de San Juan Nepomuceno, municipio que cuenta con una sede de la Universidad de Cartagena. A pesar de esto, El Carmen de Bolívar cuenta con institutos técnicos que ofrecen alternativas de educación superior a su población. De igual manera, San Juan Nepomuceno y San Jacinto deben disminuir la creciente tasa de embarazo adolescente y la cobertura de vacunación en población infantil; este resultado del indicador de cobertura se podría deber a que el desplazamiento en menores de cinco años se asocia con peores coberturas en la vacunación (Instituto Nacional de Salud, 2017).

Como resultado de las entrevistas, en los tres municipios se coincide en priorizar en el diseño e implementación de una Política Pública de Infancia y Adolescencia que permita disminuir problemáticas prevalentes en niños, niñas y adolescentes tales como el consumo de sustancias psicoactivas, la violencia intrafamiliar, el suicidio y el abuso sexual. Situación reflejada por Salcedo Mejía *et al.* (2018) quienes estimaron la prevalencia y factores de riesgo de consumo de alcohol de jóvenes de 10 a 24 años de edad afiliados a una empresa promotora de salud (EPS) en esta subregión y quienes recomendaron afianzar programas preventivos de consumo de alcohol en edades tempranas. En el estudio, 9.47 % (IC95 % =8.91 %-10 %) de los jóvenes (edad promedio 16 años \pm 4.08) refleja consumir alcohol una vez a la semana siendo el riesgo de consumir tres veces mayor en hombres (14.5 %) que en mujeres (5.6 %) así como es mayor en jóvenes que manifiestan tener una mala relación con los padres; en su mayoría los jóvenes cuentan con grado de escolaridad secundaria y sus familias manejan ingresos menores a un (1) Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV) (Salcedo-Mejía *et al.*, 2018). Igualmente, Salcedo-Mejía *et al.* (2019) estudiaron la prevalencia de factores determinantes del suicidio en jóvenes entre 10 y 24 años en la Subregión de Montes de María encontrando que para El Carmen de Bolívar, San Juan Nepomuceno y San Jacinto la prevalencia de intentos de suicidio era de 0.6 %, 1.7 % y 2.2 % respectivamente; los pensamientos suicidas se asocian en aquellos que han sido víctimas de abuso físico ($\beta=0.063$, $p=0.000$) y los que tienen padres con bajos niveles de escolaridad ($\beta=0.014$, $p=0.004$) (Salcedo-Mejía *et al.*, 2019).

Por otra parte, Pérez Contreras (2014), hizo un análisis de la política pública de infancia y adolescencia en tres municipios del departamento de Sucre. Este análisis hecho desde una perspectiva del ordenamiento institucional y el accionar del estado, precisa que a pesar de varios indicadores de los objetivos de la política no se cumplen esta no es letra muerta, ya que es un documento de acuerdo colectivo que necesita de la participa-

ción de todos y todas, así como resalta que el rol que asume el alcalde en la formulación y funcionamiento es decisivo; además expresa que es imprescindible aunar esfuerzos para que la situación de la infancia en el ámbito nacional, departamental y municipal sea un compromiso de todos (Pérez, 2014). Rozo-Gutiérrez y Vargas-Trujillo (2018) en el análisis de la política pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá D.C, determinan que el desarrollo adecuado de esta política pública está directamente relacionada con el equipo multidisciplinario con el que se cuente; este equipo debe ser con profesionales conocedores y con experticia en la elaboración de estrategias acordes con el ciclo vital e intereses (Roza-Gutiérrez y Vargas-Trujillo, 2018).

Es importante considerar que a pesar de poder diseñar una política pública de infancia y adolescencia, la cual se convierta en la hoja de ruta para poder velar por el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes de esta subregión, no podemos obviar que estos municipios todavía tienen Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En escalafón de pobreza municipal, San Juan Nepomuceno, El Carmen de Bolívar y San Jacinto tienen una proporción de personas con NBI de 38.28 %, 41.49 % y 93.41 %, respectivamente; este último se encuentra entre los 7 municipios más pobres de Colombia (DANE, 2018). Lo anterior, representa un reto considerable para los miembros de los gobiernos municipales, alcaldes y el gobernador departamental, en la orientación y generación de escenarios compartidos de responsabilidades y de sinergias intersectoriales para el logro de desarrollo social y del cumplimiento de políticas de gobierno. Apoyarse además, en actores que trabajan en el territorio y que pueden aportar al logro de objetivos y cumplimiento de indicadores, un ejemplo de ello es la Empresa Promotora de Salud - Mutual SER EPS, quien tiene una gran proporción de los habitantes de estos municipios afiliados a la seguridad social en salud, quien con el programa “SER JOVEN” trabajan en pro de disminuir el embarazo adolescente, prevenir Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), disminuir la tasa de suicidios en adolescentes y el consumo de sustancias psicoactivas.

Finalmente, es importante considerar que para la consolidación de esta política en los tres municipios, se debe trabajar de la mano con el ICBE, tener de referencia el ABC establecido de la política para su diseño, hacer una adecuada administración de los recursos del sistema general de participación y recursos propios asignados al diseño e implementación de la política, y articular la administración municipal con el Consejo de Política Social, órgano responsable de la coordinación, formulación y seguimiento de la política pública (ICBE, 2013).

Sobre los autores

NELSON RAFAEL ALVIS ZAKZUK es politólogo por la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB) y Especialista en Gerencia en Salud por la Universidad de Cartagena; magister en Administración de la UTB, Joven Investigador Colciencias 2019 e Investigador Asociado Minciencias. Actualmente se desempeña como Gerente General de ALZAK Foundation, organización en la que lidera el desarrollo de los proyectos de política sanitaria e investigación cualitativa.

JAIME LUIS ARIAS FONSECA es abogado por la Universidad de la Costa, magister en Derecho y Especialista en Contratación Estatal de la Universidad Sergio Arboleda; es Director la Fundación Nacional Centro de Estudio y Pensamiento Jurídico Iustitia, así como docente Universitario de la Universidad Sergio Arboleda y de la Corporación Universitaria Rafael Núñez.

NELSON RAFAEL ALVIS GUZMÁN es médico, magister en Salud Pública y doctor en Economía y Gestión de la Salud. Es Profesor Titular y Director del Grupo de Investigación en Economía y de la Salud de la Universidad de Cartagena; Profesor y miembro del Grupo de Gestión Hospitalaria y Políticas de Salud de la Universidad de la Costa en Barranquilla, Colombia. Sus líneas de investigación son la Evaluación Económica de Tecnologías Sanitarias con énfasis en vacunas, la Epidemiología y los Sistemas de Salud.

Referencias bibliográficas

- Ardila, Martha; Flórez, Maximiliano; Camargo Domínguez, Victor Hugo y Victor Hugo Loaiza Segura, (2017) *Evaluación Del Programa De Alimentación Escolar (PAE 2016)*, vol. 1. Cartagena.
- Arrieta, Rosaura; Parejo, Martha Cecilia; Hernández, Aura Janeth y Karla Paola Martínez (2011) *Las Políticas Públicas de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo de los municipios de San Juan Nepomuceno, Arroyo Hondo, San Jacinto*. Cartagena.
- Asamblea Departamental de Bolívar (2012) *Plan De Desarrollo “Bolívar Ganador.”* Cartagena.
- Asamblea Departamental de Bolívar (2013) *Política Pública Infancia y Adolescencia Departamento de Bolívar 2013-2019. Ordenanza N°45 - 2013* [en línea]. Disponible en: https://www.bolivar.gov.co/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=147:2013&Itemid=530&limitstart=10
- Buelvas Leiva, Hernando José (2012a) *Diagnóstico situacional sobre Infancia, Adolescencia y Juventud, Municipio de San Jacinto*. San Jacinto.
- Buelvas Leiva, Hernando José (2012b) *Plan De Desarrollo Municipal 2012-2015*. San Jacinto.

- Carrasquilla Sotomayor, Maria; Alvis Zakzuk, Nelson; Alvis Guzman, Nelson; Paz Wilches, Justo; Jerez Ariaz, Marly y Julian Manrique Maclean (2016) “Social Determinants of Young Pregnancy in Colombia” *Value In Health*, 19(3).
- Castillo Acevedo, Gustavo José (2012) *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “San Juan Nepomuceno: más Prospero y Amable”*. Bolívar.
- Cejudo, Guillermo M. y Cynthia Michel (2016) “Coherencia Y Políticas Públicas” *Gestión y Política Pública*, xxv(1).
- Cepal (2018a) “América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los derechos del niño” *Publicaciones de la Cepal*, 87.
- Cepal (2018b) *Panorama Social de América Latina* [pdf]. Santiago. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf>
- Concejo Municipal (2012) *Acuerdo N°001 De 2012*. El Carmen de Bolívar, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (1991) *Artículo 44* [en línea]. Constitución Política de Colombia. Disponible en: <<http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-44>>
- Consejería Presidencial para la Primera Infancia (2017) *Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre Créditos*. Bogotá.
- Consejo Territorial de Planeación de San Juan Nepomuceno (2016) *Plan de Desarrollo Territorial 2016-2019. Municipio de San Juan Nepomuceno, Bolívar* [pdf]. Disponible en: <https://sanjuannepomucenobolivar.micolombiadigital.gov.co/sites/sanjuannepomucenobolivar/content/files/000042/2071_plan-de-desarrollo-municipal-de-san-juan-nepomuceno-bolivar-definitivo-pdf-2-1.pdf>
- DANE (2018) *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Bogotá.
- DANE (2020) *Estadísticas Vitales Nacimientos y Defunciones* [en línea]. Bogotá. Disponible en: <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/nacimientos-y-defunciones#tasa-de-mortalidad-infantil>>
- DNP (2008) *Evaluación de Políticas Públicas Programa Familias en Acción : Evaluación de Políticas Públicas Programa Familias en Acción*. Bogotá.
- Echavarría, Juan José (2017) “Current Situation of the Colombian Economy” *Governor’s Report*.
- Erazo, Luis Carlos (2015) “Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación de André-Noël Roth Dubel” *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, 19(53).
- Escobar Herrero, Francisco de Borja (2012) *El Trabajo Infantil desde la Revolución Industrial hasta la actualidad*. Cantabria: Universidad de Cantabria, tesis de licenciatura.
- Frieden, Jeffrey (2017) *The Political Economy of the Bretton Woods Agreements*. Boston: Harvard University.
- Gallo Paredes, Rafael (2016) *Plan De Desarrollo Municipal 2016-2019. Puro Pueblo: Un Gobierno Con Equidad Hacia La Paz*. El Carmen de Bolívar.

- Gobernación del Departamento de Bolívar (2019) *Ordenanza 274- Prorroga Vigencia Política Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Familia Departamento de Bolívar*. Cartagena.
- Gobierno de Colombia (2018) *Decreto No. 1356 de 2018 Primera infancia* [en línea]. Disponible en: <<https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/politica-nacional-de-infancia-y-adolescencia-20182030>>
- Griffin, Emma (2014) *Child Labour*. Londres: British Library.
- ICBF (2013) *Abc de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia*. Bogotá: Impresol Ediciones Ltda.
- Instituto Nacional de Salud (2017) *Consecuencias del Conflicto Armado en la Salud en Colombia* [en línea]. Bogotá. Disponible en: <<https://www.ins.gov.co/direcciones/ons/informes/9consecuenciasdelconflictoarmadoenlasaludencolombia.pdf>>
- Kamell Yaspe, Abraham Antonio (2016) *Plan De Desarrollo Municipal San Jacinto Bolivar 2016 - 2019*. Bolívar.
- Llano, Jorge (2014) “Familias en acción: la historia a la luz de sus impactos” *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 1: 77–120.
- Maza Avila, Francisco; Vergara, Juan Carlos; Herrera-Sebá, Gustavo; Agamez Arias, Anny y Walter Mejía Valeta (2012) *Potencialidad de la Capacidad Agrícola de la Zona de Desarrollo Económico y Social-Zodes Montes de María del Departamento de Bolívar-Colombia*. Cartagena.
- Michel, Sonia (2011) *History of childcare in the U.S*. Maryland: Social Welfare History Project.
- Pérez Contreras, Blanca (2014) “Análisis Documental de la Política Pública de Infancia y Adolescencia desde el ordenamiento institucional y el accionar del Estado” *Búsqueda*, 12(1). DOI: <https://doi.org/10.21892/01239813.152>
- Phillips, Ronnie J. y Zoltan J. Acs (2002) *Philanthropy and Entrepreneurship in American Capitalism*, 19(3): 189–204.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) *Análisis de Conflictividad Montes de María*. Colombia.
- Rozo-Gutiérrez, Nathaly y Zulma Vargas-Trujillo (2018) “Análisis de Política Pública de Infancia y Adolescencia, 2011-2021, en Bogotá, D. C., Colombia” *Desafíos*, 30(2): 279–314 [en línea]. Disponible en: <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5325>>
- Salcedo-Mejía, Fernando; Alvis Zakzuk, Jossie; Paz Wilhes, Justo; Manrique Mclean, Julian; Jerez Arias, Marly y Nelson Rafael Alvis Guzmán (2018) “Prevalencia y factores socioeconómicos asociados al consumo de alcohol en jóvenes de hogares pobres en la subregión Montes de María, en el caribe colombiano” *Facultad Nacional De Salud Pública*, 36(2): 37–46.

- Salcedo-Mejía, Fernando; Alvis Zakzuk, Nelson Rafael; Jerez Arias, Marly; Paz Wilches, Justo y Maria Carrasquilla Sotomayor (2019) “Determinantes Sociales Del Intento De Suicidio En Jóvenes Colombianos” *Panorama Económico*, 27(3).
- Sandoval, Carlos (2002) [1996] *Módulo Cuatro: Investigación Cualitativa. Programa de especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social*. Bogotá: Arfo.
- Save the Children (2018) *The many faces of exclusion*. Connecticut: Save the Children Federation, Inc.
- Székely, Miguel (2011) *Toward Results-Based Social Policy Design and Implementation*. Working Paper 249. Center for Global Development.
- Umaña, Isabel y Dagan Rossini (2012) *Youth Violence in Central America : Lessons from Guatemala, El Salvador and Honduras*. Geneva: Geneva Peacebuilding Platform.
- Unicef (2016) *What Is Hrbap?* Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights’ Faq.

