

¿Qué aspectos de la gestión pública territorial fortalecer para mejorar los resultados para la infancia en Colombia?

Olga Isabel Isaza De Francisco

Serie Documentos de Trabajo EGOB 2014

Edición No. 11

ISSN 2215 – 7816

Edición electrónica

Abril 2014

© 2014 Universidad de los Andes - Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfonos: 3394949 / 99 Ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Director Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carlos Caballero Argáez

Gestora Editorial Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Marcela María Villa Escobar

Autor

Olga Isabel Isaza De Francisco

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

¿Qué aspectos de la gestión pública territorial fortalecer para mejorar los resultados para la infancia en Colombia?

Olga Isabel Isaza De Francisco¹

Resumen

El presente estudio indaga por la posible relación entre el logro municipal en materia de garantía de derechos de infancia y adolescencia y diferentes componentes de la gestión pública territorial. No se encontraron en la literatura estudios específicos que analicen la relación entre estas variables. Se utilizó una metodología mixta que combinó métodos cuantitativos y cualitativos de investigación. Los primeros permitieron valorar estadísticamente la existencia de la relación. Los segundos permitieron caracterizar la gestión pública de dos municipios que presentaron resultados extremos, uno muy superior y otro muy inferior, a lo esperado para sus características socioeconómicas y demográficas. Los resultados cuantitativos no son concluyentes; de las variables de gestión pública territorial indagadas, solo el desempeño fiscal, con un 95% de confianza, se relaciona con el logro en la garantía de los derechos de las personas menores de 18 años de edad, medido a través del Índice de Calidad de Vida de la Infancia – ICVI. La hipótesis más plausible sobre la falta de relación entre las variables de gestión pública territorial y el ICVI es lo reciente de muchos de los procesos de gestión pública analizados en el presente estudio, lo que implica que el tiempo para impactar los resultados para la niñez no ha sido suficiente. Las principales diferencias entre los municipios analizados tienen relación con la dinámica económica, la disponibilidad de recursos y la efectividad de los mecanismos de control. La conclusión general indica que saber qué hacer (competencias), tener cómo (autonomía) y con qué hacerlo (recursos), y vigilar que se cumpla (control), a través de una organización y acción integral y fortalecida del Estado en los territorios, contribuirá al mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia en Colombia.

Palabras clave: infancia, municipio, gestión pública territorial

¹ Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas. Escuela de Gobierno. Universidad de los Andes. Email: isazaolga@hotmail.com

Abstract

This study is looking for the possible relation between the achievement of municipal assurance regarding to child and adolescent rights, and different elements of territorial governance. There were no specific studies in the literature that analyzed the relationship between these variables. We used a mixed methodology that combined quantitative and qualitative methods of research. The first, allowed the statistical evaluation of the existence of the relationship. The last, allowed characterizing the governance of two municipalities that presented extreme results, one of them upper and the other one lower than expected according to their socio-economic and demographic characteristics. Quantitative results are inconclusive, and indicate that from the territorial governance variables being investigated, only fiscal performance, with 95% confidence is related to achievement in guaranteeing the rights of people under 18 years old, measured by the Index for Quality of Life for Children – (ICVI for the Spanish acronym), which may have happened due to recent management processes incorporated into the measurement. The main differences between the municipalities analyzed, are related to economic dynamics, availability of resources and the effectiveness of control mechanisms. The overall conclusion indicates that knowing what to do (skills), having how (autonomy) and with what to do it (resources), and monitor compliance (control), through a strengthening of the state in the territories, will contribute to the improvement of the living conditions of children in Colombia.

Key words: childhood, municipality, territorial governance

Tabla de contenido

1. Introducción.....	6
2. Revisión bibliográfica	9
2.1. Tres conceptos básicos	9
2.1.1 Infancia.....	9
2.1.2. Municipio	10
2.1.3. Gestión pública territorial.....	11
2.2. ¿Qué se sabe y qué no se sabe de la relación entre la gestión pública a nivel municipal y los resultados para la infancia en Colombia?	13
2.2.1. Se sabe sobre el desempeño municipal pero no sobre su relación con los resultados para la niñez	13
2.2.2. Se sabe sobre los resultados para la niñez pero no se sabe qué, de lo que se hizo en la gestión pública, sirvió para lograrlo.....	16
2.3. ¿Hay relación entre los resultados en la gestión territorial y los resultados para la infancia y la adolescencia?.....	18
3. Marco ético de la investigación	18
4. Metodología.....	19
4.1. Técnica Cuantitativa.....	19
4.1.1. Datos.....	20
4.1.2. Procesamiento y Análisis	24
4.2. Técnica Cualitativa.....	25
4.2.1. Selección de municipios y participantes.....	26
4.2.2. Recolección, Procesamiento y Análisis de la Información	29
5. Resultados	30
5.1. Cuantitativos.....	30
5.1.2. Modelos explicativos de la relación entre gestión pública territorial y el ICVI.....	31

5.1.3. Relación entre las variables socio-demográficas y económicas y el ICVI.....	33
5.2. Cualitativos	34
5.2.1. El debate sobre gestión pública territorial en Colombia según los expertos nacionales consultados	34
5.2.2. Características de la gestión pública territorial de los municipios de Argelia y Balboa que podrían explicar por qué uno obtiene mejores y otro peores resultados de lo esperado para la infancia.	35
5.2.3. El aporte de la información cualitativa proveniente de las niñas y los niños a la pregunta de investigación.....	39
5.3. Síntesis de resultados cuantitativos y cualitativos.....	41
6. Conclusiones	43
6.1. Recursos	43
6.2. Competencias	44
6.3. Autonomía.....	44
6.4. Control.....	46
6.5. No violencia	47
Bibliografía	49
Anexos.....	53

1. Introducción

Este trabajo indaga por la posible relación entre el logro municipal en materia de garantía de derechos de infancia y adolescencia, y diferentes componentes de la gestión pública territorial. La hipótesis detrás de este análisis es que la forma como se gestiona lo público, es decir cómo se organiza y funciona el Estado a nivel municipal, incide en la posibilidad de mejorar o no las condiciones de vida de la población infantil y adolescente. Colombia, al definirse como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, ha sembrado en los municipios gran parte de las esperanzas de logro social y económico del país.

La gestión pública es un conjunto de procesos a través de los cuales el Estado se organiza para cumplir sus fines en los diferentes niveles territoriales (DNP-ESAP, 2007). Sin embargo, las capacidades y las oportunidades para concretar estos procesos parecen ser determinantes del efectivo logro de los fines mismos del Estado, definidos en la Constitución Nacional como:

"Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo" (Colombia, 1991).

Es interesante, entonces, indagar si variables asociadas con la capacidad de planear adecuadamente las políticas sociales y económicas del municipio, se relacionan con el hecho que, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en Istmina sea de 60.9 por mil nacidos vivos, mientras que en Acandí, otro municipio chocoano, sea de 27.72 por mil. También es importante investigar si el hecho de trabajar articuladamente entre las instituciones explica que Urumita, municipio antioqueño, tenga para el año 2011 mejor desempeño que el promedio nacional en 14 de 18 indicadores seleccionados para valorar la situación de la infancia, siendo categoría 6, mientras que Santa Rosa de Osos, Antioquia, clasificado también en categoría 6, presente en ese mismo año mejor desempeño que el promedio nacional solo en 4 de los 18 indicadores (UNICEF, 2011).

En primer lugar, la presente investigación contribuye a entender las relaciones entre la gestión pública territorial y los resultados de bienestar infantil. Esta contribución se considera relevante en el campo de los asuntos públicos porque señala algunos derroteros, referidos por ejemplo a los

territorios, sectores o mecanismos de gestión, en los que el Estado debe fortalecer su trabajo para concretar su propósito de garantizar las oportunidades que la infancia requiere para el pleno desarrollo de sus capacidades. Contribuir a tener mejores resultados para la infancia hoy es aportar también en el mediano y largo plazo al logro de mejores resultados económicos y sociales para el país, dada la alta rentabilidad económica y social de los logros en el bienestar infantil (Bernal & Camacho, 2010).

En segundo lugar, se espera que las contribuciones de este estudio sean oportunas, dada la reciente creación del Sector de Inclusión Social en el país. La evidencia sobre el tipo de relaciones entre niveles territoriales que hoy existen para la materialización de los derechos de las niñas y niños, dará insumos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- para que como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, aclare los roles y los mecanismos de articulación requeridos para la efectiva garantía de los derechos de la infancia. Finalmente, se espera que las contribuciones sean pertinentes a la necesidad que tiene el país de contar con más y mejores herramientas para hacer del municipio el pilar de la gestión pública. Además del reconocimiento de su importancia a nivel constitucional, el municipio es el entorno más próximo a la vida de las niñas, los niños y los adolescentes.

Al indagar en la literatura lo que se conoce sobre la relación entre gestión pública local y calidad de vida de la infancia, se encontró que hay información sobre las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia desagregada a nivel municipal. También se encontró que se han realizado estudios para medir la eficiencia, la eficacia o la efectividad de los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y control político, técnico y presupuestal que desarrollan las entidades territoriales para alcanzar los fines del Estado en el marco de sus competencias. Llama la atención, sin embargo, el hecho de no encontrarse en la literatura estudios específicos que indaguen por la relación entre los procesos de gestión territorial y los resultados en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, campo en el cual esta investigación realiza nuevas contribuciones.

Este trabajo intenta responder la pregunta ¿Cuáles son los factores de la gestión pública territorial colombiana que se relacionan o explican un mejor comportamiento de los indicadores sobre garantía de derechos de las personas menores de 18 años de edad? De esta indagación se extraen

recomendaciones de política para el fortalecimiento de la gestión pública municipal conducentes a la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia.

La metodología para el desarrollo de este estudio combinó métodos cuantitativos y cualitativos de investigación. Los primeros, permitieron valorar estadísticamente la existencia o inexistencia de relación entre las variables de gestión territorial y las variables referidas a la calidad de vida de la infancia. Los segundos, permitieron comprender en mayor grado las variables o factores que explican el mejor o peor desempeño de los indicadores sobre la infancia a nivel territorial. Esto a partir de la caracterización de la gestión pública en dos municipios que, teniendo condiciones socio-demográficas y económicas muy similares, presentaron resultados extremos en materia de niñez. Adicionalmente, los métodos cualitativos permitieron contextualizar la gestión pública territorial en Colombia, a partir de entrevistas realizadas a expertos nacionales en la materia. Estos también permitieron conocer la percepción de niñas y niños sobre la gestión pública dirigida a garantizarles sus derechos, a partir de grupos focales realizados con ellos.

Los resultados de la investigación indican que en promedio los municipios del país obtienen mejores puntajes en 11 de 18 variables referidas a la calidad de vida de la infancia, que los puntajes obtenidos a nivel nacional. Al analizar por la relación entre las variables de gestión pública territorial y los indicadores de calidad de vida de la infancia, los resultados no son concluyentes. Solo el desempeño fiscal, con un 95% de confianza, se relaciona con el logro en la garantía de los derechos de las personas menores de 18 años de edad medidos a través del Índice de Calidad de Vida de la Infancia - ICVI. El análisis cualitativo de los dos municipios seleccionados con resultados muy superiores y muy inferiores a lo esperado, acorde con sus características socio-demográficas y económicas, indica que las principales diferencias tienen relación con la dinámica económica, la disponibilidad de recursos y la efectividad de los mecanismos de control. Las demás variables de gestión pública territorial parecen tener un patrón de comportamiento similar en ambos municipios, marcado por una limitada autonomía administrativa, política y fiscal. Igualmente común a los dos municipios es el patrón de afectación por la violencia armada. Derivado de los resultados, las conclusiones giran en torno a los recursos, las competencias, la autonomía y el control de la gestión pública territorial y por ende, de la necesaria presencia fortalecida del Estado en los municipios colombianos.

Producto de la revisión bibliográfica, la primera parte de este estudio, hace una breve aproximación a los tres conceptos claves que lo soportan: infancia, municipio y gestión pública e indaga en la literatura por evidencia empírica de la relación entre los tres. Luego presenta el marco ético y metodológico en el que se desarrolló la investigación. Posteriormente, presenta los resultados y; finalmente, presenta las conclusiones orientadas al fortalecimiento de la gestión territorial para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Colombia.

2. Revisión bibliográfica

2.1. Tres conceptos básicos

La presente investigación se soporta en tres conceptos básicos: la infancia, el municipio y la gestión pública. A continuación se hace una breve aproximación a estos conceptos, para después dar cuenta, a partir de la revisión de la literatura, de lo que se sabe y de lo que no se sabe de la relación entre los tres.

2.1.1 Infancia

La infancia ha sido definida desde diferentes perspectivas, unas más evolucionistas que aluden a concepciones de desarrollo madurativo y otras más construccionistas que aluden a concepciones relacionales y contextuales (DABS, 2003). Para Casas (1998), la infancia, es el conjunto de personas pertenecientes a un rango de edad definido arbitrariamente, dependiendo del contexto cultural en el que dicho rango se establezca. La niñez por su parte, alude al momento del ciclo vital de la persona, comprendido en ese mismo rango de edad. En el caso colombiano, niño es toda persona menor de 18 años de edad (Congreso de la República de Colombia, 1991). Desde otra perspectiva, la infancia es un constructo social, es "aquello que la gente dice o considera que es la infancia, una imagen colectivamente compartida que va evolucionando históricamente" (Casas, 1998).

Para historiadores como Ariés, (1987) la noción de infancia no ha existido históricamente, ésta es relativamente reciente y su reconocimiento se debe en parte a la evidencia empírica que diferentes disciplinas han generado sobre su importancia, así por ejemplo, las ciencias económicas han evidenciado que la inversión en los primeros años genera los mayores retornos

en capital humano para una sociedad (Heckman, 2011); argumentos neurobiológicos han mostrado que el mayor desarrollo del cerebro humano ocurre durante los primeros años de vida (Grunewald, 2005) y que aprovechar esta ventana de oportunidad se traducirá en mejores dotaciones básicas para la vida (Bernal & Camacho, 2010).

Uno de los hechos que evidencia los recientes acuerdos sobre la importancia de este grupo de población es la Convención Internacional de los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989), ratificada por la práctica totalidad de los países en el mundo hace apenas 25 años. En Colombia, no solo la ratificación de la Convención² constituye un pacto social para hacer de la infancia el interés superior de la sociedad; también la consagración a nivel constitucional de los derechos de las niñas y niños como fundamentales y prevalentes sobre los derechos de los demás (Congreso de la República, 1991) hace lo propio. Es precisamente en este pacto que se inscribe la presente investigación.

2.1.2. Municipio

Según Moncayo (2001), la dimensión espacial, surge a finales del siglo XX como un referente fundamental de la política y la economía. Desde ese entonces hasta la fecha se han desarrollado múltiples teorías que intentan explicar las dinámicas espaciales. Por un lado, la escuela alemana analiza el valor y la calidad de la tierra, y el valor del transporte para explicar la división del trabajo entre las áreas rurales y urbanas (Alonso, 1972). Por otro lado, la escuela francesa plantea que el crecimiento o estancamiento de las regiones se debe esencialmente a las condiciones y dinámicas internas directamente asociadas con aspectos sociales e institucionales (Moncayo, 2001). Por último, la escuela norteamericana expone la Nueva Geografía Económica, que plantea la interacción entre fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas como determinantes de la dinámica espacial: las primeras promueven la concentración geográfica, como por ejemplo el encadenamiento productivo; las segundas se oponen a la aglomeración, como la inmovilidad de la tierra e incluso de la fuerza laboral (Krugman, 1991).

² Ley 12 de 1991

Las diferentes teorías se han debatido entre dos vertientes: si el territorio es un plano homogéneo en el cual se inscribe una actividad económica que aglomera o fragmenta el espacio siguiendo sólo las reglas del mercado; o si es la actividad humana y las relaciones históricas y contextuales las que constituyen la esencia misma del territorio (Moncayo, 2001). Desde esta perspectiva, la presente investigación entiende que los municipios, más allá de la circunscripción geo-política que los establece, son la localización de una serie de actividades productivas, políticas, sociales y culturales, a los que la Constitución Política les ha asignado un papel estratégico en la organización del Estado colombiano. Esta los define como:

“Entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado [a la que] le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.” (Congreso de la República, 1991)

2.1.3. Gestión pública territorial

Para Restrepo (2006), lo que se entienda por gestión pública territorial depende, en gran parte, de la forma de organización espacial del Estado, descrita anteriormente. Depende de las relaciones entre los centros y las periferias económicas, entre las clases políticas centrales y locales y entre las instituciones centrales y sub-nacionales. Según este mismo autor, en el caso colombiano estas relaciones económicas, políticas e institucionales han fluctuado entre el centralismo y la descentralización: de 1819 a 1863 primó la centralización cuyo propósito fue afirmar un nacionalismo que expulsara la colonia; de 1863 a 1886 primó el federalismo, producto de "un empate" entre las oligarquías territoriales que aún no podían integrar una hegemonía única; de 1886 a 1986 predominó el centralismo que logró instituir actividades económicas centrales que a su vez le permitieron al país integrarse a las economías internacionales; de 1986 a 1994 fue un periodo de auge descentralizador; y del 1994 a la fecha se ha dado un regreso a la centralización por vía de restricciones fiscales y de una mayor intervención y control por parte del gobierno central sobre los asuntos locales.

El análisis que hace Restrepo (2006) de los últimos 25 años señala que el auge de la descentralización estuvo marcado, a partir de 1986, por la elección popular de alcaldes; la transferencia a los gobiernos locales de las políticas sociales básicas de salud, educación, agua, asistencia agrícola, e infraestructura vial y local; la cesión del 50% del IVA de la nación a los

territorios; y la apertura democrática. Sin embargo, el fenómeno de la descentralización se vio revertido por cuestionamientos a la eficiencia del gasto público descentralizado; por la crisis económica que impuso un mayor pago del servicio de la deuda; y por la alarma asociada a la posibilidad de corrupción y cooptación de los gobiernos locales por economías ilegales. Este freno a la descentralización se ha materializado en leyes y actos de gobierno que van desde las leyes de saneamiento fiscal de 1999 y de 2000, hasta la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Este tratado, según Restrepo (2006), "trata de imponer en las negociaciones una racionalidad general que ignora las agendas, los intereses y las competencias actuales y potenciales de los gobiernos locales de cara a procesos de integración internacional".

Autores como Zaharia P. et al (2009 y 2011) han resaltado la importancia de la descentralización y con ella del reconocimiento de la autonomía de los municipios en las estructuras de los Estados, pues la posibilidad de autogobernarse, crea a su vez la posibilidad de aplicar mejores respuestas a problemas específicos identificados. Para estos autores, la gestión pública territorial encuentra su esencia en la autonomía local, o dicho de otra manera, es en el margen de una mayor o menor autonomía en donde se configura la particular forma de organizarse y actuar del Estado para cumplir sus fines en los territorios.

Para el Departamento Nacional de Planeación y la Escuela Superior de Administración Pública, la gestión pública ha sido definida como un:

“Proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática. En estos términos, la gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y, en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible.” (DNP-ESAP, 2007)

Adicionalmente, otros autores nacionales e internacionales han ampliado o precisado algunos aspectos de la definición. Por ejemplo, el Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Territoriales (DNP, 2012) enfatiza en los procesos y sub-procesos en torno de los cuales se ordena la gestión territorial: i) Diseño/planeación; ii) Ejecución; iii) Gestión participativa; iv) Transparencia y lucha contra la corrupción; y v) Estrategias territoriales de fortalecimiento institucional. El Banco Interamericano de Desarrollo (2002), por su parte, ha

afirmado que la capacidad de gestión de los municipios depende de variables como: tamaño, organización administrativa, consenso político, formulación de políticas, planeación, competencias, financiamiento, desarrollo económico local, participación ciudadana y relación con otros niveles de gobierno.

A partir de la literatura y de los expertos consultados³, se elaboró la siguiente definición de gestión pública territorial, que pretende ser integradora de los diferentes aspectos mencionados anteriormente y que servirá de base para la presente investigación: gestión pública territorial es el proceso de organización - autónomo, participativo, transparente y legítimo - de las relaciones de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, control, delegación o representación que suceden entre los sistemas legales, políticos, administrativos y fiscales para el cumplimiento de los fines del Estado en los territorios.

2.2. ¿Qué se sabe y qué no se sabe de la relación entre la gestión pública a nivel municipal y los resultados para la infancia en Colombia?

A continuación se presenta el estado de conocimiento sobre los resultados de la gestión pública de los municipios y sobre las condiciones de vida de la niñez a nivel municipal, en Colombia. Esto se hace a partir de una serie de variables señaladas, en la revisión bibliográfica, como pertinentes para analizar estos dos fenómenos. Se presenta igualmente, la evidencia empírica de la relación entre condiciones de vida y gestión pública y se señala lo que falta por observar, que constituye el nicho en el que se inscribe la pregunta de investigación y al cual pretende contribuir la presente investigación.

2.2.1. Se sabe sobre el desempeño municipal pero no sobre su relación con los resultados para la niñez

Las administraciones municipales saben cómo se están desempeñando, pero no saben qué tanto sirve para garantizar los derechos de cerca del 40% de su población, compuesta por niñas y niños. Al indagar en la literatura por estudios que intenten medir la gestión territorial, se encontró que

³ Alberto Maldonado, Director del programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial, DNP; Carlos Augusto Mesa Díaz, Procurador delegado para la descentralización y las entidades territoriales, PGN; Carlos Zorro, Docente investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo - CIDER/UNIANDES; Blanca Cardona, Oficial de programa Gobernabilidad Democrática, PNUD.

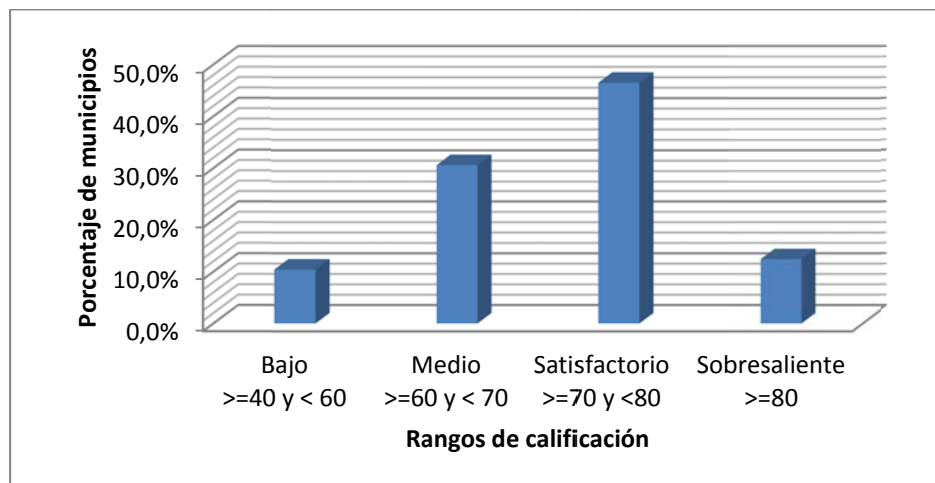
en Colombia, desde el año 2005 hasta la fecha, en respuesta a la obligación constitucionalmente establecida, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- ha evaluado la gestión municipal a través del Índice de Desempeño Municipal -IDM-⁴. Este tipo de índices pueden presentar diferentes limitaciones; el DNP (2010) señala que la información que sirve de insumo para su construcción continua siendo incompleta, inconsistente o inexistente, restringiendo así el número de municipios sobre los que se puede construir el índice. Frente a esta problemática, autores como Garger, (2011) mencionan el riesgo de generar sesgo de fuente única; igualmente, para Podsakoff & Organ (1986) recoger los datos de variables dependientes e independientes a partir de una sola fuente, impide conocer la verdadera naturaleza de la relación (o no relación) entre dos o más variables. No obstante lo anterior, diversos autores han argumentado sobre la importancia de contar con sistemas de medición del desempeño de los municipios; CEPAL (2002), señala que:

"La propuesta de desarrollar un sistema de medición de desempeño en las organizaciones municipales, obedece a la necesidad de mejorar la eficiencia y la efectividad de la organización, sobre la base de mirar las cosas importantes, fomentar el trabajo en equipo, integrar la información y rescatar la importancia del rol de la organización municipal en el desarrollo territorial, en el mejoramiento de la calidad de vida y en el aumento de las oportunidades de crecimiento."

Al revisar los resultados del IDM en Colombia para el año 2010, se concluyó que la mayor parte de los municipios se situaron en un rango satisfactorio de desempeño, obteniendo un valor promedio de 71,11 lo que significa una mejora con respecto al 2009 cuando el valor fue 68,95 (desempeño promedio). No obstante la mejora señalada, solo un 12% (82) de los municipios alcanzaron una calificación sobresaliente, proporción que sigue siendo muy baja. La Ilustración 1 muestra la distribución de 662 municipios, para los que se disponía de información completa para cada componente y subcomponente del indicador, de acuerdo a los rangos de calificación establecida.

⁴ El Índice de Desempeño Municipal está compuesto por subíndices y estos a su vez por variables como se describen a continuación: Efectividad: nivel de cumplimiento de las metas del plan de desarrollo. Eficiencia: mejores fronteras de producción en agua, salud, educación y otros sectores. Cumplimiento de requisitos legales: referido a la apropiación, ejecución y destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones. Capacidad administrativa: Indaga por la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de mecanismos de mejoramiento continuo. Desempeño fiscal: evalúa el estado de las finanzas territoriales.

Ilustración 1. Resultados índice de desempeño integral, vigencia 2010



Fuente: DNP-DDTS, para 662 municipios con información completa para cada componente y subcomponente del indicador

En el Anexo 1 pueden observarse los municipios de mejor y peor desempeño integral, respectivamente. El departamento de Cundinamarca cuenta con trece de los mejores veinte municipios, seguido de Antioquia con tres municipios. Al observar los veinte últimos municipios se observa que Bolívar y Sucre agrupan cada uno cinco municipios, seguido por Córdoba con tres.

Al analizar los resultados para cada uno de los componentes, el mejor puntaje lo obtuvo el cumplimiento de requisitos legales. En segundo lugar se ubicó la gestión administrativa y fiscal con calificación satisfactoria; eficacia con un rango medio y eficiencia con una calificación baja. Lo anterior es altamente preocupante porque indica que aun cuando se cumplen de manera más o menos adecuada varios procesos, estos no arrojan los resultados esperados:

“En suma, es posible argüir que en un porcentaje alto de los municipios que presentaron altos niveles de cumplimiento, las metas trazadas en los planes de desarrollo incorporaron y ejecutaron los recursos del SGP y tuvieron una buena gestión administrativa y fiscal, no lograron proveer de manera eficiente los servicios básicos de salud, educación y agua potable” (DNP, 2010)

Es importante señalar que aun cuando el estudio sobre Desempeño Municipal indaga por la capacidad de un municipio de lograr la mejor relación posible entre insumos y productos - resultados en educación, salud y agua, no indaga particularmente sobre la relación entre los

insumos en términos de gestión, ni sobre los resultados en términos de condiciones de vida de un grupo de población particular, como la infancia y la adolescencia.

2.2.2. Se sabe sobre los resultados para la niñez pero no se sabe qué, de lo que se hizo en la gestión pública, sirvió para lograrlo.

Existe un amplio consenso sobre el conjunto de indicadores a través de los cuales puede medirse el impacto de las políticas públicas en las condiciones de vida de la infancia. Algunos de estos están contenidos en acuerdos internacionales como el Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), el Acuerdo de Santiago (1998) o los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000). Otros están contenidos en encuestas y estudios como las de Demografía y Salud, u Hogares y Calidad de Vida, por mencionar algunas. Un buen compendio de los indicadores sobre infancia y adolescencia recomendados para Colombia es presentado por la Estrategia Hechos y Derechos (2011), a propósito del proceso de rendición pública de cuentas que debieron presentar los gobernantes territoriales durante el año 2011 sobre la gestión para la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud. Allí se establecen 79 indicadores, 65 sociales y 14 financieros a través de los cuales observar los avances y medir los resultados y el impacto del Plan Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2009 - 2019.

Existen actualmente reportes sobre la gestión para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia que contienen información sobre estos 79 indicadores y que fueron presentados por el 100% de departamentos y por el 97% de los municipios del país en el último trimestre del año 2011. Sin embargo la revisión de estos informes, realizada por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2012), señala dificultades en la calidad de la información y en el análisis de los factores intervinientes en los resultados para la infancia.

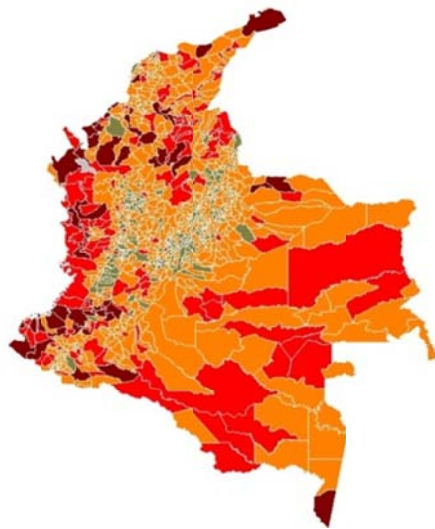
Por otra parte, un análisis reciente realizado por UNICEF (2012), indica que existe información oficial de fuentes nacionales con nivel de desagregación territorial por lo menos para 12 de estos indicadores⁵, que dan cuenta de las oportunidades de supervivencia y desarrollo de las niñas y

⁵ Estos son: Mortalidad infantil, bajo peso al nacer, cobertura de agua potable y alcantarillado, proporción de niñas y niños nacidos de adolescentes entre los 10 y 19 años, cobertura neta de educación para los grados de transición y de media, proporción de muertes violentas en personas menores de 14 años, proporción de población desplazada entre 0 y 17 años, proporción de menores de 18 años víctimas de minas antipersona y municiones sin explotar, casos

niños, así como de su protección frente a diferentes riesgos. Igualmente existe información⁶ sobre indicadores demográficos y socioeconómicos a nivel municipal, como la proporción de población menor de 18 años de edad y la pertenencia étnica, entre otros.

A partir de la información disponible, el análisis realizado por UNICEF establece 3 rangos para clasificar los municipios⁷ de acuerdo al comportamiento de los indicadores sobre las condiciones de vida de la infancia: alto⁸, medio⁹ y bajo¹⁰. El 18% de los municipios, es decir 202, se encuentran en el rango de desempeño bajo; 65% es decir 730 en medio y 17% es decir 190 en alto, como se observa en la Ilustración 2 (UNICEF, 2012).

Ilustración 2. Desempeño municipal en relación con la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Colombia, 2011. (UNICEF, 2012)



Número	%	Clasificación desempeño
202	18%	Bajo
730	65%	Medio
190	17%	Alto

reportados de maltrato infantil, casos reportados de violencia intrafamiliar y exámenes sexológicos realizados por presuntos delitos sexuales a personas menores de 18 años de edad.

⁶ Departamento Nacional de Estadísticas –DANE–

⁷ El estudio incluye 1103 municipios y 39 corregimientos.

⁸ Municipios que al evaluar con un mismo corte de tiempo 12 indicadores, tienen entre 1 y 4 cuyo desempeño es peor que el promedio del desempeño nacional.

⁹ Municipios que al evaluar con un mismo corte de tiempo 12 indicadores, tienen entre 5 y 8 cuyo desempeño es peor que el promedio del desempeño nacional.

¹⁰ Municipios que al evaluar con un mismo corte de tiempo 12 indicadores, tienen entre 9 y 12 cuyo desempeño es peor que el promedio del desempeño nacional.

No obstante esta valiosa y sorprendente información sobre el desempeño diferencial de los municipios en materia de infancia y adolescencia, no se encontraron estudios en la literatura que intenten explicar dichos resultados y, a partir de los cuales se puedan diseñar estrategias específicas para alcanzar un mejor logro. Existen en la literatura (Bernal & Camacho, 2010) diferentes evaluaciones de impacto de programas dirigidos a la infancia que informan sobre otras variables, principalmente referidas al diseño de estos programas (por ejemplo mecanismos de focalización o incentivos para participar), que podrían explicar el diferencial de logro. Sin embargo estas evaluaciones tampoco dan cuenta de la relación entre el logro y la gestión pública territorial.

2.3. ¿Hay relación entre los resultados en la gestión territorial y los resultados para la infancia y la adolescencia?

Como se mencionó anteriormente, existe información para la totalidad de municipios colombianos sobre el logro en la garantía de derechos de infancia y adolescencia y sobre diferentes atributos de su gestión pública territorial. Sin embargo no se conoce un análisis sobre las posibles relaciones entre uno y otros. Por lo tanto, la presente investigación se ha propuesto responder a la pregunta: ¿Cuáles son los elementos constitutivos de la gestión pública municipal colombiana que se relacionan o explican el logro en la garantía de los derechos de las personas menores de 18 años de edad? Responder a esta pregunta permitirá extraer conclusiones que conduzcan a mejores y más equitativos resultados territoriales para este grupo poblacional.

3. Marco ético de la investigación

La presente investigación se fundamentó en tres principios éticos (Emanuel, 1999) (Oficina de NIH para Investigaciones Extraintitucionales, 2011): i) la búsqueda de la relevancia, la confiabilidad y la utilidad del conocimiento producido; ii) el buen uso de la información y; iii) el respeto por los sujetos involucrados. Con base en la teoría social del riesgo¹¹ (Barrenechea, 2000), se realizó un análisis para identificar las amenazas, vulnerabilidades y posibles riesgos

¹¹ La teoría social del riesgo, afirma que el riesgo es la combinación de amenazas o condiciones externas del contexto y vulnerabilidades, entendidas como las capacidades diferenciales de las personas o los sistemas para enfrentar las amenazas. La probabilidad de ocurrencia conjunta de amenazas y vulnerabilidades y el impacto que generaría el riesgo al momento de concretarse son medidas utilizadas para valorar el riesgo y para definir las medidas de mitigación a utilizar.

asociados al método, la información y la protección de los sujetos participantes; así como la probabilidad de ocurrencia y el impacto que el riesgo generaría si se concretara. A partir de esta información se establecieron los riesgos que debían ser mitigados y los riesgos aceptables o mínimos y finalmente se definieron y adoptaron las medidas de mitigación¹².

4. Metodología

El presente estudio de carácter exploratorio¹³ utilizó un método mixto de investigación que combina el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas de análisis de datos. Este ha sido valorado en la literatura por la posibilidad de ampliar la comprensión del objeto de estudio (Creswell, 2003). Las técnicas cuantitativas fueron especialmente útiles para testear hipótesis sobre la posible relación entre elementos de la gestión pública territorial y el logro en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia. Las técnicas cualitativas, por su parte, permitieron profundizar la comprensión sobre los resultados del análisis cuantitativo, así como ampliar la indagación sobre aspectos de la gestión pública que se disponen en los territorios para la garantía de los derechos de la infancia, sobre los que no se disponía de suficiente información. Optar por un solo tipo de técnica no se consideró razonable, pues se hubiera perdido información valiosa existente y al alcance de esta investigación.

A continuación, se describe en detalle la metodología utilizada, incluyendo en cada caso, los objetivos, las unidades de análisis, la información y las estrategias para su procesamiento y análisis.

4.1. Técnica Cuantitativa

La metodología de corte cuantitativo tuvo como objetivo estimar la relación entre el logro en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia y los elementos constitutivos de la gestión territorial.

¹²Las personas interesadas en conocer los instrumentos pueden encontrarlos en el siguiente link: <https://www.dropbox.com/sh/wrbfzm4ejrke5el/-r6CYb3AKB>

¹³ Los estudios exploratorios, como su nombre lo indica, son aquellos que sirven para examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o un fenómeno relativamente desconocido. A menudo permiten hacer recomendaciones sobre la pertinencia de desarrollar investigaciones nuevas o más complejas. (Katz, 1992)

4.1.1. Datos

La unidad de análisis fue el municipio y el universo del análisis lo constituyeron 1.103 municipios colombianos equivalentes al 100% y 20 corregimientos¹⁴. La variable dependiente es el nivel de logro en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia; las variables independientes son elementos constitutivos de la gestión pública territorial¹⁵; y las variables de control son características socio-demográficas y económicas de los municipios.

Variable dependiente: nivel de logro en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia. Como se mencionó en el capítulo de revisión bibliográfica, existe un consenso más o menos generalizado sobre los indicadores a través de los cuales se puede medir el logro en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia¹⁶. Del amplio grupo de indicadores, se escogieron para esta investigación un conjunto de 18 indicadores que pueden mostrar el efecto o el impacto de estrategias complejas dirigidas a garantizar los derechos de la infancia. Para estos se dispone de información producida por fuentes oficiales de estadísticas nacionales¹⁷ con nivel municipal de desagregación. Estos indicadores pueden verse en detalle¹⁸ en el Anexo 2. En síntesis, estos indicadores se relacionan con la supervivencia (mortalidad infantil, bajo peso, vacunación, embarazos en adolescentes, disponibilidad de acueducto y alcantarillado), el desarrollo (cobertura en los diferentes niveles y resultados de las pruebas SABER) y la protección de las niñas, niños y adolescentes (víctimas de minas antipersonal, de maltrato, presuntamente de abuso sexual y violencia intrafamiliar).

Para cada indicador se estableció el promedio nacional y posteriormente para cada municipio se definió una variable dicotómica, 1 cuando el valor del indicador es igual o mejor que el promedio nacional y 0 cuando el valor del indicador es peor que el promedio nacional. Finalmente se

¹⁴ En los departamentos más recientemente creados son unidades territoriales equivalentes a municipios

¹⁵ Las diferentes variables incluidas fueron definidas a partir de la revisión bibliográfica y la consulta con expertos en la materia.

¹⁶ Ver sección "Lo que se sabe y lo que no se sabe de los resultados municipales en materia de garantía de derechos de infancia y adolescencia en Colombia" en este documento.

¹⁷ Las principales fuentes de estadísticas utilizadas son: El Departamento Nacional de Estadísticas -DANE-, los Ministerios de Educación y Salud, el Instituto Colombiano para el fomento de la educación – ICFES, la Agencia Colombiana para la Superación de la Pobreza Extrema, la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y el Instituto Nacional de Medicina Legal.

¹⁸ Forma de calcularlo, fuente y año para el que está disponible el dato.

estableció una variable de intervalo-razón de mayor a menor logro en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, denominada Índice de Condiciones de Vida de la Infancia -ICVI- que indica el rango de frecuencia entre 0 y 18, en el que se ubica cada municipio de acuerdo al número de variables que combina en igual o mejor condición que el promedio nacional, siendo 0 menor calidad de vida y 18 mayor calidad de vida para la infancia.

Se analizó la consistencia interna de todos los componentes del ICVI mediante la aplicación de la prueba Cronbach Alpha¹⁹, obteniendo un coeficiente de 0.72, lo que significa que la escala del ICVI tiene una confiabilidad aceptable. En otras palabras, los ítems que componen el indicador ICVI tienen un nivel relativamente alto de convergencia y en su conjunto explican un mismo constructo.

Variables Independientes: elementos constitutivos de la gestión pública territorial. Los elementos constitutivos de la gestión pública territorial que se incluyen como variables independientes principales, cumplen también los dos criterios mencionados para los indicadores anteriores: por un lado estar señalados como relevantes en el marco de la revisión bibliográfica y con expertos realizada, y por otro, disponer de información proveniente de fuentes oficiales y de estudios²⁰.

Estos elementos son:

i) Capacidad administrativa: índice que "mide la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la entidad territorial" (DNP, 2010). Es calculado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) usando un promedio simple de las siguientes cinco variables: Estabilidad del Personal Directivo; Profesionalización de la Planta; Disponibilidad de Computador por nivel: Directivo, Asesor, Profesional y Técnico; Automatización de Procesos²¹; y Modelo Estándar de Control Interno -MECI- (DNP, 2010). Los

19 El coeficiente Cronbach Alpha varía entre 0 que indica baja convergencia y 1 que indica alta convergencia.

20 Departamento Nacional de Planeación, Procuraduría General de la Nación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- y Registraduría Nacional.

21 Utilización de software en los principales procesos transversales como nómina, SISBEN, contabilidad, etc.

rangos de interpretación utilizados son: Sobresaliente: ≥ 80 ; Satisfactorio: ≥ 70 y < 80 ; Medio: ≥ 60 y < 70 ; Bajo: ≥ 40 y < 60 , Crítico²²: < 40 .

ii) Desempeño fiscal: índice calculado por el DNP a partir de las siguientes variables: Autofinanciación de los gastos de funcionamiento; Dependencia de las transferencias de la Nación; Respaldo del servicio de la deuda; Generación de recursos propios; Capacidad de ahorro; Magnitud de la inversión²³. Este índice mide el "resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró resultados [en las variables descritas]"²⁴ (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

iii) Capacidad de planeación de los logros para la infancia y la adolescencia: puntaje obtenido en un rango de 0 a 100 derivado de la evaluación realizada en el 2008 por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF sobre el grado de inclusión de la infancia y la adolescencia en los planes de desarrollo territorial. "En cada plan se evaluó la inclusión del conjunto de temáticas relativas a la garantía de los derechos de la población infantil, adolescente y juvenil [...] en los componentes básicos del plan: diagnóstico, programas y presupuesto" (Procuraduría General de la Nación - UNICEF, 2011). El puntaje final es el resultado de un promedio simple entre las calificaciones obtenidas en cada uno de los componentes básicos del plan, donde 100 indica el mejor grado de inclusión de la infancia y la adolescencia en los planes de desarrollo y 0 la ausencia de inclusión.

iv) Rendición pública de cuentas: Puntaje entre 0 y 100 obtenido de la evaluación de calidad de los informes territoriales de la gestión para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia período 2008 – 2011 (UNICEF – PGN, 2012) donde 100 es la mayor calidad y 0 la ausencia de calidad.

²² Incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias

²³ Peso relativo de la inversión en el gasto total.

²⁴ En conjunto el índice da cuenta los siguientes resultados: i) Buen balance en su desempeño fiscal. ii) Suficientes recursos para sostener su funcionamiento. iii) Cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00. iv) Importante nivel de recursos propios (solventía tributaria) como contrapartida a los recursos del SGP. v) Altos niveles de inversión. vi) Adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda. vii) Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solventía financiera. (Departamento Nacional de Planeación, 2010)

v) **Articulación institucional en el territorio:** Se utilizó como proxy sobre articulación una variable binaria, que toma el valor de 1 si los informes de gestión presentados en el marco de la rendición pública de cuentas incluyen información acerca de sesiones del Consejo de Política Social alrededor de temas relativos a la infancia, la adolescencia y la juventud²⁵, y 0 si no la incluyen. En el Anexo 2 se presenta la descripción detallada de cada variable o indicador²⁶.

Con el fin de descartar posible multicolinealidad entre los elementos constitutivos de la gestión pública territorial se realizó un análisis de correlación, que arroja un coeficiente de 0.32, entre capacidad administrativa y desempeño fiscal; le sigue la correlación entre rendición de cuentas sobre la gestión para la infancia y articulación institucional en el territorio con un valor de 0.16, significativos al 95% de confianza. Las demás variables presentan unos valores de correlación inferiores al 0.1, no significativos estadísticamente. (Anexo 3)

Variables de Control: características socio-demográficas y económicas de los municipios. Adicionalmente se incluyeron una serie de variables independientes secundarias que sirven para controlar por otras características que podrían generar sesgo en la comparación entre municipios, estas son: i) Proporción de población menor de 18 años con respecto al total de población. ii) Proporción de población que dice pertenecer a una etnia con respecto al total de la población. iii) Proporción de personas afectadas por desastres naturales con respecto al total de la población. iv) Nivel educativo promedio de los jefes del hogar en el municipio. v) Tamaño promedio de los hogares en el municipio. vi) Categoría municipal²⁷. vii) Proporción de población desplazada entre 0 y 17 años con respecto al total de población desplazada desde el municipio.

²⁵ El Código de Infancia y Adolescencia 2006 en sus artículos 206 y 207 establece los Consejos de Política Social como la más alta instancia de articulación entre niveles territoriales y entre sectores de la sociedad encargada de "diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio". Establece además que esta instancia debe ser presidida por el gobernador o el alcalde, que la responsabilidad no puede ser delegada y que debe sesionar por lo menos 4 veces al año.

El supuesto para escoger este indicador como uno de los que compone la variable proxy es que en aquellos municipios en donde efectivamente se celebraron los consejos de política social, existe un mínimo nivel de articulación entre niveles territoriales y sectores sociales presentes en el respectivo territorio.

²⁶ Todos los datos de las variables independientes son previos al año de la variable dependiente.

²⁷ Definida por la relación entre Número de habitantes por municipio e Ingresos Corrientes de Libre Destinación

Con la información recolectada sobre las 30 variables²⁸ contempladas para los 1.123 entes territoriales, se construyó una base de datos con cerca de 34 mil registros, insumo central del análisis cuantitativo.

4.1.2. Procesamiento y Análisis

Con el propósito de identificar la asociación entre cada una de los elementos constitutivos de la gestión pública territorial y el logro en derechos de infancia, controlando por las variables socio-demográficas y económicas, se realizaron regresiones a través de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) siguiendo las seis ecuaciones siguientes, las cuales incluyen los componentes de gestión por separado para explorar sobre los posibles efectos en el modelo:

$$\begin{aligned}
 ICVI = & \beta_0 + \beta_1 * \text{capacidad administrativa}_{09} + \beta_2 * i. \text{categoría municipal} \\
 & + \beta_3 * \text{proporción de niños en el mpio}_{11} + \beta_4 * \text{etnicidad}_{05} \\
 & + \beta_5 * \text{proporción de población afectada por desastres naturales}_{11} \\
 & + \beta_6 * \text{años de estudio del jefe del hogar}_{05} + \beta_7 * \text{promedio de personas por hogar}_{05} + U_i
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 ICVI = & \beta_0 + \beta_1 * \text{capacidad administrativa}_{09} + \beta_2 * \text{desempeño fiscal}_{09} + \beta_3 * i. \text{categoría municipal} \\
 & + \beta_4 * \text{proporción de niños en el mpio}_{11} + \beta_5 * \text{etnicidad}_{05} \\
 & + \beta_6 * \text{proporción de población afectada por desastres naturales}_{11} \\
 & + \beta_7 * \text{años de estudio del jefe del hogar}_{05} + \beta_8 * \text{promedio de personas por hogar}_{05} + U_i
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 ICVI = & \beta_0 + \beta_1 * \text{capacidad administrativa}_{09} + \beta_2 * \text{desempeño fiscal}_{09} \\
 & + \beta_3 * \text{capacidad de planeación para la infancia}_{08} + \beta_4 * i. \text{categoría municipal} \\
 & + \beta_5 * \text{proporción de niños en el mpio}_{11} + \beta_6 * \text{etnicidad}_{05} \\
 & + \beta_7 * \text{proporción de población afectada por desastres naturales}_{11} \\
 & + \beta_8 * \text{años de estudio del jefe del hogar}_{05} + \beta_9 * \text{promedio de personas por hogar}_{05} + U_i
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 ICVI = & \beta_0 + \beta_1 * \text{capacidad administrativa}_{09} + \beta_2 * \text{desempeño fiscal}_{09} \\
 & + \beta_3 * \text{capacidad de planeación para la infancia}_{08} \\
 & + \beta_4 * \text{capacidad de articulación de las instituciones}_{08} + \beta_5 * i. \text{categoría municipal} \\
 & + \beta_6 * \text{proporción de niños en el mpio}_{11} + \beta_7 * \text{etnicidad}_{05} \\
 & + \beta_8 * \text{proporción de población afectada por desastres naturales}_{11} \\
 & + \beta_9 * \text{años de estudio del jefe del hogar}_{05} + \beta_{10} * \text{promedio de personas por hogar}_{05} + U_i
 \end{aligned}$$

²⁸ Dependientes, independientes y de control

$$\begin{aligned}
ICVI = & \beta_0 + \beta_1 * \text{capacidad administrativa}_{09} + \beta_2 * \text{desempeño fiscal}_{09} \\
& + \beta_3 * \text{capacidad de planeación para la infancia}_{08} \\
& + \beta_4 * \text{capacidad de articulación de las instituciones}_{08} + \beta_5 * \text{rendición pública de cuentas}_{08} + \beta_6 \\
& * i. \text{ categoría municipal} \\
& + \beta_7 * \text{proporción de niños en el mpio}_{11} + \beta_8 * \text{etnicidad}_{05} \\
& + \beta_9 * \text{proporción de población afectada por desastres naturales}_{11} \\
& + \beta_{10} * \text{años de estudio del jefe del hogar}_{05} + \beta_{11} * \text{promedio de personas por hogar}_{05} + U_i
\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
ICVI = & \beta_0 + \beta_1 * \text{desempeño fiscal}_{09} + \beta_2 * i. \text{ categoría municipal} \\
& + \beta_3 * \text{proporción de niños en el mpio}_{11} + \beta_4 * \text{etnicidad}_{05} \\
& + \beta_5 * \text{proporción de población afectada por desastres naturales}_{11} \\
& + \beta_6 * \text{años de estudio del jefe del hogar}_{05} + \beta_7 * \text{promedio de personas por hogar}_{05} + U_i
\end{aligned}$$

En donde: *ICVI*, es el nivel de logro en derechos de infancia y adolescencia; capacidad administrativa, desempeño fiscal, capacidad de planeación para la infancia, capacidad de articulación institucional, rendición pública de cuentas, promedio de personas por hogar, son elementos constitutivos de la gestión pública territorial²⁹; categoría municipal, proporción de niños en el municipio, etnicidad, proporción de población afectada por desastres naturales, años de estudio del jefe del hogar, son características socio-demográficas y económicas de los municipios (variables de control); U_i , es el término de error. Para corregir la posible heterocedasticidad se calcularon errores estándar robustos.

4.2. Técnica Cualitativa

El uso de los métodos cualitativos tuvo como objetivos: i) indagar, a partir de la información suministrada por algunas entidades y personas con gran experiencia y conocimiento, sobre el estado de la discusión sobre gestión pública territorial en Colombia y sus elementos constitutivos; ii) caracterizar la gestión pública territorial de dos municipios que obtuvieron un Índice de Condiciones de Vida de la Infancia muy superior y muy inferior a lo esperado de acuerdo con sus características socio-demográficas y económicas y; iii) indagar sobre la percepción que la

²⁹ Variables independientes: Capacidad administrativa, desempeño fiscal, capacidad de planeación de los logros para la infancia y la adolescencia, rendición pública de cuentas, articulación institucional en el territorio.

población que motiva la presente investigación - niñas, niños y adolescentes- tiene sobre la gestión pública territorial a propósito de la realización de sus derechos.

4.2.1. Selección de municipios y participantes

Selección de expertos nacionales: se establecieron tres criterios para su selección, i) trabajar en una entidad del sector público, de la academia, de entidades de control o de la cooperación internacional; ii) ser directamente responsable o estar involucrado en temas referidos a la gestión pública territorial y; iii) contar con reconocimiento por su experiencia y conocimiento del campo³⁰.

Selección de Municipios: con el propósito de identificar municipios que tuvieran un muy buen desempeño en el ICVI, independiente de sus características socio-demográficas, y municipios que tuvieran un desempeño en el ICVI muy pobre, independiente de sus características socio-demográficas, se utilizó nuevamente la técnica cuantitativa. A partir de los coeficientes del ICVI se estimó el ICVI predicho dadas las características socio-demográficas y económicas, de cada municipio y luego se calculó la diferencia entre el ICVI observado y el ICVI predicho, ($Diferencia_1 = ICVI_1 - \widehat{ICVI}_1$) ... ($Diferencia_n = ICVI_n - \widehat{ICVI}_n$), obteniendo un rango de valores de los errores estándar entre [- 7.75 y 7.22]. Posteriormente, se ordenaron los municipios de menor a mayor diferencia y se seleccionaron los municipios correspondientes al 10% más alto y al 10% más bajo, 109 en cada caso. De esta manera, los 109 municipios con mejor logro fueron aquellos contenidos en el rango entre [7.22 y 2.99] y los 109 municipios con peor logro fueron aquellos contenidos en el rango entre [- 7.75 y - 3.05]

Del universo compuesto por el 20% de municipios con mejor y peor logro observado con respecto al predicho, se preseleccionaron aquellos que correspondieran a un mismo departamento, y después de esto se buscó una pareja de municipios que: i) fueran contiguos geográficamente; ii) coincidieran con los intereses del programa de cooperación de UNICEF en

³⁰ Las personas seleccionadas fueron: Alberto Maldonado, Director del programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial, DNP; Carlos Augusto Mesa Díaz, Procurador delegado para la descentralización y las entidades territoriales, PGN; Carlos Zorro, Docente investigador del Centro Interdisciplinarios de Estudios sobre el Desarrollo - CIDER/UNIANDES; Blanca Cardona, Oficial de programa Gobernabilidad Democrática, PNUD.

Colombia, marco en el cual se realiza la presente investigación; y iii) cuyo acceso y contacto con personas de la zona fuera posible en el tiempo disponible. Finalmente los municipios seleccionados fueron Balboa y Argelia en el departamento del Cauca³¹, cuyas características se describen en detalle en la Tabla 1.

³¹ Ver Anexo 4 para ubicación geográfica

Tabla 1. Índice de Condiciones de vida de la Infancia (ICVI) en el país

	"n"	Media	Desviación Estandar	Min	Max
Tasa de Mortalidad Infantil 2010	1123	22.18	9.70	7.60	91.97
Bajo peso al nacer 2010	1118	0.08	0.04	0.00	0.50
Coberturas de inmunización contra DPT en menores de un año 2010	1120	0.78	0.29	0.00	6.42
Coberturas de inmunización contra triple viral en niñas y niños de 1 año	1120	0.78	0.29	0.00	7.04
Proporción de población sin Acueducto	1114	0.00	0.00	0.00	0.03
Proporción de personas sin Alcantarillado	1114	0.00	0.00	0.00	0.03
Proporción de niñas y niños nacidos de adolescentes entre los 10 y 19 años	1117	0.27	0.07	0.00	0.53
Cobertura neta de educación para transición	1122	0.59	0.19	0.00	1.39
Cobertura neta de educación - Básica Primaria	1122	0.88	0.21	0.00	2.68
Cobertura neta de educación - Media	1122	0.33	0.15	0.00	1.15
Puntaje promedio Pruebas Saber grado 5 Lenguaje	1102	48.20	6.43	26.25	73.75
Puntaje promedio Pruebas Saber grado 5 Matemáticas	1102	52.16	7.49	26.50	77.51
Puntaje promedio Pruebas Saber grado 11 Lenguaje	1104	43.04	3.40	28.94	53.81
Puntaje promedio Pruebas Saber grado 11 Matemáticas	1104	43.37	3.70	28.44	55.71
Tasa de Maltrato Infantil x 100.000 personas 0 a 17 años	1123	70.16	124.49	0.00	1303.32
Tasa de Violencia Intrafamiliar x 100.000 habitantes	1123	123.71	156.40	0.00	1295.83
Tasa de exámenes sexológicos practicados por presunto delito sexual x 100.000 habitantes	1123	34.98	38.56	0.00	441.83
Menores de 18 años víctimas de minas antipersona y municiones sin explotar (si - no)	1123	0.02	0.14	0.00	1.00

Selección de participantes en los municipios: Una vez en los municipios, se seleccionaron doce servidores públicos de Balboa y trece de Argelia,³² y algunos representantes de la sociedad civil. Igualmente, a través de los rectores y de los coordinadores académicos de los colegios se seleccionaron dos niñas y un niño en Balboa y tres niñas y tres niños en Argelia, de edades comprendidas entre 11 y 13 años. Todos los participantes fueron informados sobre el estudio y consintieron su participación, en el caso de las niñas y niños se contó además, con el consentimiento de sus padres o acudientes para ser parte del estudio.³³

4.2.2. Recolección, Procesamiento y Análisis de la Información

De los instrumentos de investigación cualitativa mencionados por autores como Creswell, (2003) se seleccionaron tres³⁴: i) entrevistas semi-estructuradas aplicadas a los expertos nacionales, ii) grupos focales realizados con funcionarios públicos y con niñas y niños de los municipios de Argelia y Balboa y; iii) observación participante realizada durante la visita a estos dos municipios. A partir de la teoría, se establecieron cinco campos de indagación con los expertos, diez campos para los equipos de gobierno local y tres campos para las niñas y niños. La información de las entrevistas y de los grupos focales fue grabada en los casos permitidos por los participantes³⁵ y la observación participante fue registrada en el diario de campo. Posteriormente, se desarrollaron tres ciclos de codificación (Saldaña, 2009): i) Codificación primaria: a partir del marco teórico, de la pregunta de investigación y de patrones emergentes de la información primaria, se definió, probó y asignó el libro de códigos³⁶ (Fereday & Muir-Cochrane, 2006) a cada una de las tres familias de información definidas -expertos nacionales, servidores públicos territoriales y niñas y niños-; ii) Identificación de patrones: entre la información clasificada en cada uno de los códigos de una misma familia; iii) Estructuración de significado: clasificación,

³² No todas las personas autorizaron que sus nombres fueran citados, por lo tanto se mencionan a continuación los cargos o roles que ocupaban: Alcalde, responsables de los sectores de salud, educación, prosperidad social, deporte y cultura, gobierno, hacienda, planeación, asuntos disciplinarios, personería, concejo municipal.

³³ Ver marco ético de la investigación.

³⁴ Las personas interesadas en conocer los instrumentos pueden encontrarlos en el siguiente link <https://www.dropbox.com/sh/wrbfzm4ejrke5el/-r6CYb3AKB>

³⁵ Ver marco ético de la investigación

³⁶ Las personas interesadas en conocer el libro de códigos pueden encontrarlo en el siguiente link <https://www.dropbox.com/sh/wrbfzm4ejrke5el/-r6CYb3AKB>

ordenamiento y construcción de sentido a partir de los patrones en función de contestar la pregunta de investigación.

Finalmente, tanto los resultados del análisis cuantitativo como los del análisis cualitativo se contrastaron con la teoría. De allí se extrajeron las conclusiones y las recomendaciones de política.

5. Resultados

5.1. Cuantitativos

Esta sección describe los valores de las variables que componen el ICVI, el resultado de los diferentes modelos que indagan por la posible relación entre el ICVI y las variables de gestión pública territorial y las relaciones encontradas entre las variables de socio-demográficas y económicas de control y el ICVI.

5.1.1. Descripción de las variables que conforman el ICVI

La Tabla 2 describe los resultados de cada una de las variables que conforma el ICVI. En los 1.097 territorios con información completa para todas las variables, el ICVI promedio es 11, el valor mínimo es 2 y el máximo 18. Resalta el hecho positivo que 98% de los municipios del país no han tenido niños, niñas o adolescentes afectados por minas antipersonales o municiones sin explotar; que un 78% tiene un cobertura promedio de alcantarillado superior al promedio nacional; y que en el 69% la tasa de maltrato infantil en personas menores de 18 años es menor que el promedio nacional. En contraste, solo el 22% de los municipios del país tiene más acueducto que el promedio nacional; el 51% obtienen unos resultados inferiores al promedio nacional en las pruebas SABER de lenguaje para el grado 5; y la proporción de niñas y niños nacidos de adolescentes entre 10 y 19 años, es superior al promedio nacional en el 52% de los municipios del país.

5.1.2. Modelos explicativos de la relación entre gestión pública territorial y el ICVI

La Tabla 3 presenta los resultados de los seis modelos que se construyeron para explorar la posible relación entre las variables de gestión pública territorial y el ICVI, controlando por las variables socio-demográficas y económicas. Los resultados no son concluyentes, se encontró que el único modelo que muestra una relación estadísticamente significativa, al 95% de confianza, es el que incluye solamente la variable de desempeño fiscal. En los casos en los que se combina el desempeño fiscal con otros elementos constitutivos de la gestión pública territorial, éste pierde la significancia estadística, lo cual puede explicarse por la correlación que existe entre desempeño fiscal y otras variables de gestión incluidas en el modelo, que aun cuando es baja, es estadísticamente significativa.

Por otra parte, las variables de gestión pública territorial que no tienen una relación estadísticamente significativa con el ICVI son producto de procesos muy recientes en el país. Ejemplos de ello son el seguimiento a la incorporación de los asuntos referidos a la infancia en los planes de desarrollo,³⁷ o el proceso de rendición pública de cuentas.³⁸ Esto podría significar, en primera instancia, que no es un buen momento para medirlos, pues su desarrollo y por tanto su relación con cambios en las condiciones de vida de la infancia, no se verán ahora sino posiblemente más adelante. Por otra parte, es posible que se estén presentando problemas de medición en algunas de las variables. Aun cuando en la literatura se ha señalado la importancia de factores como la participación ciudadana (Valenzuela, 2007) o la efectividad de los mecanismos de control (Onrubia, 2005), su omisión en la presente investigación no podría considerarse como determinante de un sesgo de variable omitida; al estar positivamente relacionadas con la gestión pública y con el ICVI, lo que estarían causando es una posible sobreestimación de la relación entre las variables de gestión y el ICVI. Finalmente es posible que no exista relación. La indagación cualitativa, que se presenta más adelante, complementa el análisis cuantitativo y señala algunos campos de indagación futura que podrán ayudar a entender en mayor detalle la relación o la no relación entre el ICVI y la Gestión pública territorial.

³⁷ Se han realizado dos mediciones, la primera de los planes de desarrollo para el período 2004 - 2008 y la segunda de los planes de desarrollo para el período 2008- 2011. En este estudio se utilizó la última.

³⁸ Solo se ha realizado un proceso de rendición pública de cuentas sobre la gestión para la infancia y la adolescencia a nivel territorial, comprendida en el periodo 2008 - 2011. La presente investigación utiliza la información de dicho proceso.

Tabla 2. Índice de Condiciones de vida de la Infancia (ICVI) en el país

	"n"	Media	Desviación Estandar	Min	Max
Tasa de Mortalidad Infantil 2010	1123	22.18	9.70	7.60	91.97
Bajo peso al nacer 2010	1118	0.08	0.04	0.00	0.50
Coberturas de inmunización contra DPT en menores de un año 2010	1120	0.78	0.29	0.00	6.42
Coberturas de inmunización contra triple viral en niñas y niños de 1 año	1120	0.78	0.29	0.00	7.04
Proporción de población sin Acueducto	1114	0.00	0.00	0.00	0.03
Proporción de personas sin Alcantarillado	1114	0.00	0.00	0.00	0.03
Proporción de niñas y niños nacidos de adolescentes entre los 10 y 19 años	1117	0.27	0.07	0.00	0.53
Cobertura neta de educación para transición	1122	0.59	0.19	0.00	1.39
Cobertura neta de educación - Básica Primaria	1122	0.88	0.21	0.00	2.68
Cobertura neta de educación - Media	1122	0.33	0.15	0.00	1.15
Puntaje promedio Pruebas Saber grado 5 Lenguaje	1102	48.20	6.43	26.25	73.75
Puntaje promedio Pruebas Saber grado 5 Matemáticas	1102	52.16	7.49	26.50	77.51
Puntaje promedio Pruebas Saber grado 11 Lenguaje	1104	43.04	3.40	28.94	53.81
Puntaje promedio Pruebas Saber grado 11 Matemáticas	1104	43.37	3.70	28.44	55.71
Tasa de Maltrato Infantil x 100.000 personas 0 a 17 años	1123	70.16	124.49	0.00	1303.32
Tasa de Violencia Intrafamiliar x 100.000 habitantes	1123	123.71	156.40	0.00	1295.83
Tasa de exámenes sexológicos practicados por presunto delito sexual x 100.000 habitantes	1123	34.98	38.56	0.00	441.83
Menores de 18 años víctimas de minas antipersona y municiones sin explotar (si - no)	1123	0.02	0.14	0.00	1.00

Tabla 3. Modelos explicativos de la posible relación entre las variables de gestión pública territorial y el Índice de Condiciones de Vida de la Infancia

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Capacidad Administrativa	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	
Desempeño Fiscal		0.02 (0.01)	0.02 (0.01)	0.02 (0.01)	0.02 (0.01)	0.02** (0.01)
Capacidad de Planeación de los asuntos referidos a la infancia			-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	
Articulación institucional en el territorio				-0.17 (0.19)	-0.20 (0.19)	
Rendición pública de cuentas sobre la gestión para la infancia					0.00 (0.00)	
Constante	13.94** (1.18)	12.92** (1.30)	13.28** (1.37)	13.31** (1.40)	13.15** (1.4)	13.21** (1.28)
N	1085	1085	1032	974	974	1085
R2	0.22	0.22	0.23	0.24	0.24	0.23

* Estadísticamente significativo al 95%

5.1.3. Relación entre las variables socio-demográficas y económicas y el ICVI

La Tabla 4 muestra la relación entre las variables de control y el ICVI. Se encontró que la proporción de personas menores de 18 años y la proporción de personas que dicen pertenecer a una etnia, con respecto al total de la población del municipio, así como el promedio de años de estudio del jefe del hogar son variables que, manteniendo las demás variables constantes, guardan una relación, estadísticamente significativa al 95% de confianza, con el comportamiento del ICVI, tal como se describe a continuación: por cada 10 puntos porcentuales más de personas menores de 18 años con respecto al total de la población del municipio, en promedio el ICVI disminuye 1.7 puntos; por cada 10 puntos porcentuales más de población que dice pertenecer a una etnia con respecto al total de la población del municipio, en promedio el ICVI disminuye 0.1 puntos; por cada 10 puntos porcentuales más en el promedio de años de estudio de los jefes de hogar del municipio en promedio el ICVI aumenta 0.04 puntos, lo cual es consistente con lo esperado.

Tabla 4. Relación entre variables socio-demográficas y económicas y el ICVI, y Posibilidad de disminución del ICVI con respecto a la categoría excluida “especial”

ICVI	Coefficiente	Error Estandar	t	P> t	[95% intervalo de confianza]
Proporción de menores de 18 años	-.172	0.019	- 8.81	0.00	-.210 -.133
Proporción de población étnica	-.011	.003	-3.45	0.001	-.017 -.004
Promedio de años de estudio del Jefe del Hogar	.004	.001	5.69	0.00	.002 .005
Categoría 1	-1.315	1.276	-1.03	0.303	-3.820 1.188
Categoría 2	-1.618	1.250	-1.29	0.196	-4.072 0.836
Categoría 3	-0.871	1.293	-0.67	0.500	-3.408 1.665
Categoría 4	-0.764	1.140	-0.67	0.503	-3.002 1.473
Categoría 5	-0.502	1.124	-0.45	0.655	-2.710 1.704
Categoría 6	-0.132	1.079	-0.12	0.902	-2.251 1.985
N = 1091; R2= 0.22; R2 Ajustado = 0.21					

5.2. Cualitativos

Los resultados de la indagación cualitativa aportan información sobre tres aspectos de la pregunta de investigación: el primer aspecto es la contextualización de la gestión pública municipal **en Colombia**, a partir de los expertos nacionales consultados; el segundo se refiere a las características de la gestión pública territorial de los municipios de **Argelia y Balboa** que podrían explicarse a partir de lo esperado, porque uno obtiene mejores y otro peores resultados para la infancia, según la información proveniente de los participantes territoriales; y el tercero la **voz activa de los sujetos** en torno de los cuales gira la **investigación** -niñas y niños, a propósito del tema de estudio: la gestión pública para la garantía de sus derechos.

5.2.1. El debate sobre gestión pública territorial en Colombia según los expertos nacionales consultados.

Conocer el contexto en el que se inscribe la gestión pública territorial en Colombia sirve para interpretar y entender más claramente los hallazgos y para inscribir de una forma más efectiva las conclusiones y recomendaciones. Según la información proveniente de los expertos nacionales participantes, los debates sobre la gestión pública giran actualmente en torno a tres aspectos o patrones: i) la escala territorial en la que debe concentrarse la descentralización, ii) la distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales, y iii) el grado de autonomía que deben tener las entidades territoriales.

Estas tres categorías agrupan 104 citas, en el Anexo 5; se presenta un mapa jerárquico de relaciones de cada patrón y se ilustra con un fragmento de información cualitativa.

5.2.2. Características de la gestión pública territorial de los municipios de Argelia y Balboa que podrían explicar por qué uno obtiene mejores y otro peores resultados de lo esperado para la infancia.

Esta sección muestra dos diferencias relevantes entre los municipios: por una parte, la dinámica económica y la disponibilidad de recursos; por otra, el comportamiento de los mecanismos de control. Igualmente muestra la similitud en los patrones de comportamiento de los demás elementos de la gestión pública territorial.

Diferencias relevantes en la dinámica económica y la disponibilidad de recursos entre los municipios: el análisis cualitativo, permite identificar treinta y tres citas alusivas a la falta de autonomía presupuestal de los municipios, de las que emergen los siguientes patrones³⁹: dinámica económica, disponibilidad de recursos, fuentes, limitaciones legales e inflexibilidad del gasto.

Según la información cualitativa, proveniente de los participantes locales, ambos municipios tienen vocación agrícola, por lo que su dinámica económica proviene de allí. Sin embargo, el bien predominantemente producido es ilegal -la hoja de coca, por lo que la economía ha dependido del mayor o menor flujo de recursos provenientes de su producción y comercialización. Cuando se ha incrementado la efectividad de los programas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, el flujo de recursos por esta fuente ha disminuido, de lo contrario ha habido un flujo constante de recursos provenientes de allí.

[Un hombre de aproximadamente 50 años, funcionario público de Argelia afirma refiriéndose a Balboa] “Balboa tuvo muchos mandatarios por períodos cortos y además les llegó un período de erradicación de cultivos ilícitos y eso hizo que se quedaran sin plata para sobrevivir”

Una de las diferencias llamativas que se encuentra al comparar la dinámica económica y la disponibilidad de recursos entre los municipios, es que aunque en ambos el flujo de recursos provenientes del cultivo de la coca ha disminuido, en Balboa ha disminuido más, según la

³⁹ Para Saldaña (2009) un patrón es una pauta repetida o consistente de acción o de relación encontrada en la información y pueden estar caracterizados por similitudes, diferencias, frecuencia, secuencia, correspondencia o causación.

información cualitativa proveniente de los participantes locales. Igualmente, se observa que la disponibilidad de recursos públicos de Argelia es mayor a la de Balboa.

"El presupuesto del municipio son 14 mil millones" [Argelia]. "Lo normal es un presupuesto de 10.500 millones" [Balboa]

"Aparte lo que dice la tesorera, hay varias circunstancias, es la parte, la parte de la economía del municipio pues que, que es indudable que ha bajado muchísimo, después ha habido, ha habido intervención de cultivos ilícitos de un tiempo, y eran los ingresos propios importantísimos, no solo el TASA, que de alguna manera, si bien nos traía problemas y muchas cosas negativas por otro lado, desde el punto de vista de los ingresos era muy importante, eso hoy es el 10% o menos de lo que en esa época se daba, entonces la economía del municipio hoy es muy difícil, eso repercute en los ingresos propios" [Balboa]

La información cualitativa obtenida en el resto de patrones no permite evidenciar diferencias marcadas entre los municipios. Así, las fuentes disponibles, las limitaciones legales y la inflexibilidad del gasto, parecen ser del mismo tipo. En los fragmentos de información cualitativa que se transcriben se observan situaciones comunes tanto en Argelia como en Balboa.

"La mayoría de profesores son oferentes de servicios. Inicé el año con 148 maestros de 236 que son, la diferencia la tiene que contratar el departamento, y eso se demora hasta Abril o Mayo cuando sacan la plata para contratar, hay escuelas cerradas hasta esa época". [Argelia]

"Es que en el momento la institución que manejo yo, no puedo todavía ejecutar el presupuesto por una serie de requerimientos legales, que tengo que cumplir que hasta la fecha, espero que esta semana ya se pueda comenzar a ejecutar con el presupuesto" [Balboa]

"Con respecto a la capacidad fiscal es poco lo que podemos hacer, recaudamos industria y comercio y predial. Pero los predios no tienen título y eso es una dificultad" [Argelia]

"Como la gran mayoría de los municipios, como dijo el alcalde, eso no tiene industria, [...] regalías directas no tenemos, [...] eso hace que la inversión sea... sea mínima, también pues, entonces los mismos recursos que transfiere la nación pues están los de funcionamiento territorial, eso hay que apoyarlos con los recursos propios que se deben recaudar, sea por impuestos, por tasas, ¿Si?" "Pues básicamente, los ingresos propios prácticamente los utilizamos para funcionamiento" [Balboa]

Diferencias importantes en los mecanismos de control en cada municipio: El análisis cualitativo muestra un patrón que diferencia el tipo y la intensidad del control que existe en cada municipio. Con base en la información cualitativa proveniente de los participantes territoriales se puede decir que en Balboa los controles son de tipo institucional y estos sufren de la debilidad institucional generalizada.

El siguiente fragmento de información sobre el funcionamiento de la oficina de control interno así lo ilustra:

"El problema con control interno, es que ha habido intervalos donde no ha habido funcionarios, y ha hecho que se quede. En este momento estamos retomando esa parte. Pues estamos complementando la parte administrativa que hace falta. Pues ha sido un poquito complicado por esa razón, pero estamos completando el proceso" [Balboa]

En Argelia la información cualitativa permite decir, por el contrario, que el control tiene un verdadero efecto disuasorio y por tanto es más efectivo (Stiglitz, 2000). Los siguientes fragmentos de información provenientes de diferentes participantes citados a continuación así lo ilustran:

"Aquí la corrupción es menor, aquí esta controladita... (Lo dice con un tono sarcástico refiriéndose al control ejercido por la guerrilla sobre la corrupción, la gente se ríe y asiente). Aquí hay un espíritu de lucha. Y también la presencia de las fuerzas armadas" [Diario de campo Argelia]

"Es como el espíritu santo, como el ángel de la guarda, no se ve pero uno sabe que ahí está, hay otros ojos que miran, que ven." [Argelia]

"De todas maneras por aquí hay fuerzas que hacen que las cosas se cumplan, hay gente supervisando y mirando y eso hace mal que bien, que las cosas que se tienen que hacer se hagan" [Argelia]

"En el tema de la violencia ha repercutido la guerrilla. Haya no pasa lo del abuso sexual porque si pasa... [Refiriéndose a justicia en manos de la guerrilla] [Argelia]

"Yo llevo muy poco tiempo acá, 9 meses pero por encima de este colegio pasan las balas cruzadas de unos con otros, puede ver los huecos en los salones, y los índices de violencia en este colegio son mínimos. Aquí hemos hecho controles de armas y en 450 alumnos que hay en esta sede no hemos encontrado ni una. El respeto... no sé si será por miedo o por qué, pero el respeto de los estudiantes por los profesores es excelente! yo no lo he visto nunca antes, son muy tranquilos muy aplomados" [Argelia]

Similitud en los patrones de comportamiento de los demás elementos de la gestión pública territorial entre los municipios: el análisis cualitativo permite tener algunos indicios sobre el comportamiento de las demás variables⁴⁰ de gestión pública territorial para ambos municipios. El patrón emergente es la limitada autonomía administrativa, política y fiscal de los municipios, entendiendo por autonomía la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios (Congreso de la República, 1991).

⁴⁰ Capacidad administrativa, Capacidad de planeación de los logros para la infancia y la adolescencia, Rendición pública de cuentas, Articulación institucional en el territorio

En todos los casos es evidente, a partir de la información cualitativa proveniente de los participantes locales, la gran dependencia del municipio con el departamento y con la nación, que se traduce en un margen muy restringido para tomar decisiones o incidir.

La restringida autonomía administrativa se ilustra mediante el patrón que he denominado "el alcalde como tramitador", gran parte de la gestión del alcalde según la información cualitativa, se concentra en lograr que el departamento y la nación desarrollen las competencias que le corresponden para el municipio. Los siguientes fragmentos de información así lo ilustran:

"Nosotros hemos hecho gestiones en el ministerio mismo, nos han ayudado con algunos nombramientos en provisionalidad que también ha mejorado un poquito, pero no es suficiente" [Balboa]

"Pues el ICBF a nivel de Bogotá, manejan ellos lo que es el tema de alimentación escolar, ¿No?, pero muchísimas dificultades, eso yo veo que no solamente en Balboa, sino en Colombia; yo he visto debates en el Congreso de parlamentarios que expresan inconformismo con ese funcionamiento" [Balboa]

"Esperamos que *el gobierno nacional, con las decisiones que está tomando pues, nosotros igual no podemos tener una preferencia*, pero lo digo por lo que en este momento venimos haciendo y estamos haciendo un trabajo bastante articulado con la EPS" [Balboa]

"Es decir cada año iniciamos con un faltante de 150 docentes y la gobernación se demora dos o tres meses cuando nos va bien. El departamento dice que hay un problema de distribución" [Argelia]

"Entonces es como pedir el favor, ayúdeme aquí, ayúdeme allá" [Argelia]

En cuanto a la autonomía política, la información cualitativa proveniente de los participantes territoriales indica que su capacidad de representación y de incidencia para que los municipios sean tenidos en cuenta es baja.

"Es una problemática que no solamente es del municipio de Balboa, el Cauca en si es un departamento que está en los últimos renglones del país"

"Tal vez el norte tiene mayor desarrollo, ¿No?; pero el sur del Cauca, seguimos siendo una región, pues con muchas limitaciones, con muchas dificultades, ¿No? Hay dirigentes de todas las regiones, pero cuando, por ejemplo se requiere formar un equipo de gobiernos del departamento, el sur casi no aparece, el sur casi no aparece"

"Nosotros en el momento estamos tratando pues, de hacer una gestión como región sur del departamento del Cauca: hemos unido 7 alcaldes, en los que, [...] nos beneficien a todos los

municipios, [...] pero la cosa es solamente ahora, y no sabemos si esto, pues nos pueda durar, ojala... ¡Queremos que sea así!"

"Algunas veces lo hemos intentado, años atrás, pero no... no ha tenido ningún fruto, o sea nosotros decimos que si la... que si la parte política se junta puede hacerse cosas grandes, ¡Cosas grandes!, seguramente que a la medida que, que tengamos representaciones pueda haber mayor desarrollo"

En cuanto a la autonomía fiscal, a partir de la información cualitativa proveniente de los participantes territoriales, se identifican dos patrones: por una parte, las menciones a que los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones⁴¹ tienen muy baja flexibilidad para su asignación; por otra, que las rentas propias son insuficientes:

"El presupuesto del municipio son 14 mil millones, de esos son 8.500 para salud, uno no tiene ningún control, uno ve pasar la plata, llegan las transferencia y gire..."

"Tenemos deudas en predial grandísimas, tenemos personas que definitivamente uno ve que la economía no da."

"En cuanto la sobretasa a la gasolina es bien complicado porque hay muchísimo contrabando. La gente, en vista de que trae la gasolina de Nariño, la consigue mucho más económica, entonces la gente opta por, cada quien tiene su negocio y trae la gasolina y la empieza a vender en su casa."

5.2.3. El aporte de la información cualitativa proveniente de las niñas y los niños a la pregunta de investigación

Hasta acá la información cualitativa ha provenido de personas adultas ampliamente reconocidas a nivel nacional en el campo de la gestión pública territorial y de los directos responsables de la misma en los municipios de Argelia y Balboa. Esta sección ofrece información adicional proveniente de quienes viven o sobre quienes recaen las consecuencias de la gestión pública para la infancia: los niños y las niñas de los municipios seleccionados.

La violencia que viven estos dos municipios afecta o limita la gestión pública para la infancia .

Según la información cualitativa proveniente de las niñas y niños participantes, el colegio, el hospital

⁴¹ "El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las Entidades Territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud y propósito general, cuya competencia se les asigna en la ley 715 de 2001" (Departamento Nacional de Planeación , 2010)

y el parque, son algunos de los escenarios donde se concreta la gestión pública territorial para la infancia. Al indagar por el tipo de vivencias que ellos experimentan allí, la predominante (16 citas extensas) es la violencia. Como lo ilustran los fragmentos de información a continuación, esta afecta, y en algunos casos condiciona, el acceso de las niñas y niños a los servicios públicos:

"¿Qué esperanzas tendría uno? yo diría... que fueran un poco más bajos los pasillos [del colegio], para que no impactaran balas, no nos mataran los tiroteos, y que no hubiera desorden público"

"El hospital lo cambiaron porque hubo una toma guerrillera y los enfermos salieron corriendo así, cuando hubo tiroteo por ahí"

"Pues acá había un poco de niños [...] yo estaba esperando a mi hermana, cuando pues se sintió la explosión y yo miré que el señor se metió hacia debajo del asiento y me dijo que me metiera pa'debajo del asiento y cuando se agarraron a tirar plomo, entonces el señor vino... como que se acostó aquí con una cosa así grandota y se sentía más feo y cuando un momentico que pararon, el me dijo que nos fuéramos y nos fuimos a meter arriba en la panadería, pero yo llegué ese día muerta del susto."

"Facilitadora: Cuéntenme una historia en el parque. N3: Ni una, porque, casi no salgo acá, porque es muy peligroso... y mi mamá me cuida mucho."

"Aquí se ve mucho la guerra, así los grupos armados que pelean diariamente"

Las expectativas de los ciudadanos, en este caso de las niñas y niños, ¿un factor a tener en cuenta para el éxito de la gestión pública territorial? Como se mencionó en el marco teórico de esta investigación, el fin de la gestión pública es el cumplimiento de los fines del Estado consagrados en la Constitución Política. Uno de los ellos es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan" (Congreso de la República, 1991). No obstante haber indagado explícitamente por escenarios o mecanismos de participación de los niños y niñas en asuntos públicos, en la información cualitativa proveniente de las niñas y niños no hubo ninguna alusión a la existencia de los mismos, sin embargo, sí expresaron varias opiniones, algunas negativas y otras positivas, sobre los servicios públicos recibidos. Algunos ejemplos se transcriben a continuación:

"Facilitadora: Tenían todos los profesores completos? N5: Sólo dos nos faltaban, desde febrero hasta ahorita, julio llegaría, julio o agosto, todo ese tiempo de clase."

"Estuve ahí un rato (enfátiza su tono de voz en 'un rato'), yo creo que una hora y tenía escalofríos, me desmayé como dos veces y no me atendieron, me dejaron afuera, entonces a mí me dio rabia y yo les dije que no, que nos fuéramos para la casa. Nos fuimos y por la noche de nuevo eso ya tenía la fiebre súper alta y a mí me dio rabia, porque obviamente se supone es un servicio es... tenían creo que a una

señora en parto, unos señores heridos... no sé, pero yo creo que no son los únicos médicos que deberían haber ¿no?"

"Facilitadora: ¿Cuál es el parque donde les gusta ir? N2: El único"

"N1: Había tres pinos grandes y los decoraban en navidad. N4: Mire que también cortaron unas maticas. N1: Pero como cuando iban volviendo a cambiar alcaldes y alcaldes, los fueron volviendo a construir y construir, así se fue dañando y los árboles los derrumbaron toditos. N3: antes, tenía mucho árbol, era lo mejor que había, y ahora que lo hicieron, ahora no hay nada."

"Cuando era bienvenida de nosotros, hicieron deportes, uno que era como 'El Desafío' que tenían que irse y acá arriba, pasar a un profesor de allá, que tenía que resbalar en el suelo, con la barriga, por ahí, después tenían que ir de allá, con un costal bajando hasta los baños, después tenían que ir, sacarse los costales, y después pasaban de acá, allá, unas bolitas de pasta. Las revolvieron en harina, y ahí ellos con la boca tenían que destapar la bolita, ¿No? Entonces después tenían que ir, pasar allá, aquí tenían que bailar, el que más lo hiciera, más mejor, ya se ganaban un premio. De mi salón, el fútbol no más nos ganamos una gaseosa, ¿Qué fue más?, unos regalos, así caramelos, y eso."

"Yo porque paso todo rato allá con los amigos, jugando cosas"

De lo anterior surgen varios campos de indagación para futuras investigaciones: ¿cómo propiciar la participación de las niñas y niños en los asuntos públicos?, ¿cómo medir esa participación?, ¿qué implicaciones tendrá en el mejoramiento de la calidad de vida de la infancia?

En síntesis, derivado de la información cualitativa proveniente de las niñas y niños participantes puede decirse que: i) el colegio, el hospital y el parque son algunos de los lugares en los que se concreta la gestión pública territorial para la infancia; ii) el contexto de violencia armada en el que se inscriben los municipios, está afectando la oferta y la demanda de los servicios públicos para la infancia, finalidad de la gestión pública indagada; iii) no se reportan instancias o mecanismos de participación de las niñas y niños en la gestión pública, sin embargo sus opiniones señalan aspectos importantes de la misma, que podrían optimizarse para mejorar sus condiciones de vida.

5.3. Síntesis de resultados cuantitativos y cualitativos

En síntesis, puede afirmarse que en promedio los municipios del país tienen un Índice de Calidad de Vida para la infancia de 11, en un rango de 0 a 18, siendo 18 mejores condiciones de vida y 0 peores condiciones de vida. Que los resultados sobre la posible relación entre las variables de gestión pública territorial y el ICVI controlando por las variables socio-demográficas y económicas no son concluyentes pues de las 5 variables de gestión pública territorial indagadas -capacidad administrativa, capacidad de planeación de los logros para la infancia, rendición pública de cuentas,

articulación institucional en el territorio y desempeño fiscal, solo ésta última, con un 95% de confiabilidad, se relaciona con el logro en la garantía de los derechos de las personas menores de 18 años de edad medidos a través del ICVI.

La hipótesis más plausible sobre la falta de relación entre las variables de gestión pública territorial y el ICVI es que muchos de los procesos de gestión pública incorporados en el presente estudio, son de desarrollo reciente en el país, así por ejemplo el propósito de contar con procesos de planificación de los objetivos para la infancia atados a procesos de planeación estratégica en los territorios como los planes de desarrollo municipal, se viene impulsando apenas dos períodos de gobierno atrás. Por su parte, la rendición pública de cuentas sobre la gestión pública territorial para la infancia se ha desarrollado solo en una ocasión. Es posible también, que la falta de relación se explique por problemas de medición; la capacidad administrativa y la articulación institucional son aspectos complejos de medir y las variables para las que se dispone información actualmente distan aún de captar dicha complejidad.

El análisis cualitativo complementa algunos de estos hallazgos y sugiere nuevos campos de indagación. Al explorar por las diferencias que entre los municipios de Argelia y Balboa pudieran explicar los mejores resultados para la infancia del primero y los peores resultados del segundo, respecto a lo esperado para sus características socio-demográficas y económicas, se destaca que Argelia parece tener una mayor dinámica económica y una mayor disponibilidad de recursos, resultados que son consistentes con los hallazgos cuantitativos. Igualmente, se encuentra en el análisis cualitativo que en Argelia los mecanismos de control parecen ser más efectivos, lo que refuerza la importancia señalada en la literatura de incluir variables relacionadas con el control, en futuros análisis.

Por su parte, la información cualitativa proveniente de las niñas y niños evidencia la afectación que la gestión pública territorial dirigida a la infancia tiene por el conflicto armado, lo que motiva a indagar más en profundidad este aspecto en futuras investigaciones. Igualmente, tal como se señaló anteriormente, muestra la pertinencia de investigar sobre la relación entre participación de las niñas y niños en los asuntos públicos de su interés y el cambio en las condiciones de vida de la infancia.

Adicionalmente, la información cualitativa proveniente de los participantes expertos nacionales y territoriales, sugiere que a las variables de gestión que no evidenciaron una relación estadísticamente

significativa con el ICVI, les subyace un problema que podría estar opacando dicha relación: la limitada autonomía administrativa, política y fiscal de los municipios. Este, como los demás hallazgos, se inscriben en un contexto nacional donde se debate la escala territorial en la que debe concentrarse la descentralización, la distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales, y el grado de autonomía que deben tener las entidades territoriales.

6. Conclusiones

Este trabajo indaga por la posible relación entre el logro municipal en materia de garantía de derechos de infancia y adolescencia y diferentes componentes de la gestión pública territorial. Con base en los resultados obtenidos, las siguientes conclusiones y recomendaciones giran en torno a cinco aspectos: recursos, competencias, autonomía, control y no violencia.

6.1. Recursos

Desde el punto de vista teórico, en el marco de los procesos de descentralización, el manejo adecuado por parte de los gobiernos territoriales de los asuntos fiscales es, en concepto de varios autores como Wiesner (1997), BID (2002) y Zaharia (2009) uno de los elementos centrales para el logro del bienestar y el desarrollo colectivo. Para Rodríguez (2002), los impuestos territoriales deben ser el eje de la descentralización pues no solo inciden en la provisión de bienes y servicios sino que ayudan a la distribución y mejoran la gobernabilidad. Para Wiesner (1997), es meritorio aquel gobierno local que logra el mayor desempeño fiscal dada su capacidad económica; no se trata solamente de mejorar la provisión de recursos propios sino de mejorar la asignación y adecuada utilización de los mismos.

Este estudio exploratorio señala la relevancia estadística de la relación entre desempeño fiscal y mejoramiento en las condiciones de vida de la infancia. Se corrobora la importancia de estimular la capacidad de los gobiernos locales para garantizar la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, el respaldo al servicio de la deuda, la disminución de la dependencia de los recursos de transferencias y regalías, la generación de recursos propios, el aumento del grado de inversión y el ahorro. Estos factores indican el nivel de desempeño fiscal de un ente territorial (DNP, 2010).

Según el DNP (2011), el índice de desempeño fiscal mejoró entre el 2000 y 2010 pasando de 53.36 a 70.37 en los departamentos y de 53.70 a 66.66 en los municipios. Sin embargo, autores como

Maldonado (2010), señalan el freno que, por vía del control y la intervención del gobierno central en el campo fiscal, se ha impuesto a la descentralización. En palabras de este autor, "la reforma constitucional de 2001 ha implicado que la participación de las transferencias territoriales en los ingresos corrientes de la nación venga disminuyendo, situándose alrededor del 30% en 2008 después de haber llegado al 45%."

6.2. Competencias

La teoría económica (Stiglitz, 2000) y la teoría política (Przeworski, 2011) señalan la descentralización como un claro ejemplo del problema entre el principal y el agente, en donde la información entre el gobierno nacional (principal) y el gobierno territorial (agente), es imperfecta y los estímulos y mecanismos para hacer cumplir el contrato no son efectivos. En este sentido se requiere de la asignación de "derechos de propiedad" (competencias) claramente definidos por un entorno institucional legítimo. "Si los riesgos no tienen dueños, ni son claros e inequívocos, no habrá "precios" para ellos y no se podrán intercambiar para que la sociedad salga ganando cuando los evalúe y los incorpore a sus decisiones individuales y colectivas" (Wiesner, 1997).

La presente investigación aporta evidencia cualitativa sobre la relevancia de superar la fragmentación, la ambigüedad, la mezcla y la falta de definición de las competencias en materia de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Colombia. Lo anterior es consistente con el hecho que en el país "se carece de un estatuto orgánico o código que permita conocer en una sola norma la distribución de competencias entre nación, departamentos, distritos y municipios en todos los sectores de inversión pública lo cual dificulta precisar las responsabilidades concretas de los gobernantes territoriales." (Maldonado, 2010). El estudio sobre desempeño integral de los municipios, aporta evidencia empírica sobre la relación entre claridad en las competencias de las entidades territoriales y la asignación de recursos, con la mejoría en las condiciones de salud y educación de la población (DNP, 2011).

6.3. Autonomía

Zaharia (2011) señala el consenso de múltiples autores en torno al rol decisivo de la autonomía en la delimitación de las competencias entre los niveles central y local. Para la autora, los gobiernos locales, cuya misión es administrar los intereses de su comunidad, se organizan y operan bajo el

principio de la autonomía, concebida como el poder de la libre decisión. Zaharia et al (2009), citando a M. Preda, afirman que la autonomía local es la esencia de todas las actividades de gestión pública en el territorio, la autonomía local materializa la administración de la libertad de acción.

Es en virtud de la autonomía concedida a los gobiernos locales por sus electores, que los gobiernos centrales transfieren o descentralizan a estos, gran parte del poder de toma de decisiones sobre los asuntos de gestión pública. Los derechos y obligaciones resultantes del contenido del principio de autonomía local son ejercidos por los gobernantes locales en nombre de la comunidad local que los eligió. La descentralización es entonces una expresión de la democracia porque reconoce la posibilidad de la colectividad de participar y liderar los asuntos de su interés a través de los cuerpos colegiados y de los gobernantes elegidos por ellos mismos (Zaharia P. , 2011), "la democracia se medirá entonces por la localización del poder en el espacio institucional más próximo al ciudadano" (Restrepo, 1992).

Sin embargo, el ejercicio de la autonomía por parte de los gobiernos locales, ha sido duramente criticado por los riesgos reales y potenciales que genera. El BID (Banco Interamericano de Desarrollo, 2002) afirma que la descentralización puede reducir la eficiencia en las actividades donde la provisión es baja o los costos y los beneficios de la misma superan a una determinada jurisdicción, así mismo señala que conductas irresponsables de los gobiernos locales amparadas en su autonomía pueden generar problemas de inestabilidad macroeconómica. Igualmente en concepto del Banco la descentralización genera el riesgo de profundizar las inequidades dadas las diferencias en las bases tributarias, en las capacidades técnicas, y en las institucionales. En este mismo sentido, Greer (2010), afirma que la descentralización permite que los gobiernos locales se desempeñen mejor o peor que lo que lograría el gobierno central, es decir en concepto del autor la descentralización produce divergencias; y este argumento puede ser usado a favor o en contra de la misma. Otros autores como Maldonado (2010), argumentan que la autonomía puede verse afectada por la apropiación de las administraciones por parte de grupos políticos vinculados a intereses económicos, legales o ilegales que buscan su beneficio particular.

La presente investigación ilustra, a través de la información cualitativa proveniente de los participantes expertos nacionales y de los representantes locales, la forma en que la alta dependencia política, administrativa y fiscal de los gobiernos locales deja muy poco margen para el desarrollo de

iniciativas propias que respondan de mejor forma a los intereses y necesidades de las comunidades locales. Igualmente señala la importancia de mitigar los posibles riesgos asociados a una mayor autonomía a través de la implementación de diferentes mecanismos de control.

6.4. Control

Varios autores coinciden en afirmar la importancia del control como elemento determinante de la eficiencia y la efectividad de la gestión pública territorial. Para Onrubia (2005), el control es uno de los incentivos indispensables para promover comportamientos organizativos eficientes. Para Wiesner (1997) la efectividad de las políticas públicas en el territorio depende, entre otros factores, de la realización de evaluaciones independientes sobre el desempeño de las instituciones públicas. Para este autor "la pregunta de fondo no es tanto cómo cambiar las políticas, sino cómo cambiar las instituciones". Para Valenzuela (2007) la única forma de revelar las preferencias de los ciudadanos en el nivel local y de ajustar los gastos territoriales a dichas preferencias es mediante el fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano o "de voz" sobre los asuntos institucionales y financieros.

La literatura revisada señala la importancia de los diferentes aspectos y mecanismos que debe contemplar el control. Así por ejemplo, según Valenzuela (2007), en América Latina los objetivos de la descentralización se cumplirán si se fortalecen "los mecanismos de control ciudadano [y] la responsabilidad de las autoridades locales ante la ciudadanía (rendición de cuentas)". Maldonado (2010) también se refiere al caso colombiano y señala que es necesario reforzar el control y seguimiento administrativo a la gestión de las entidades territoriales con énfasis en el cumplimiento de las metas de cobertura, calidad y continuidad de los servicios, así como promover equipos de trabajo conjunto entre los entes de control y la fiscalía para fortalecer la lucha contra la corrupción.

La presente investigación aporta evidencia cualitativa proveniente tanto de los participantes expertos nacionales como de los participantes representantes locales, sobre el poder disuasorio del control efectivo frente a amenazas de falta de eficiencia y transparencia. Y sobre la relevancia de contar con controles de tipo administrativo, fiscal, social y político. Sin embargo, este resultado, plantea un desafío a los entes de control legítimamente establecidos en la sociedad, pues la evidencia cualitativa muestra que fuerzas ilegítimas también tienen una alta capacidad de control. El fortalecimiento del control legítimo no es entonces solo un problema de eficiencia, es en este caso un problema de prevalencia de los principios éticos.

6.5. No violencia

La literatura y la evidencia empírica muestran que la presencia concentrada del Estado centralista en algunos territorios deja al descubierto otros, que combinados con condiciones de pobreza y exclusión son el cultivo para el surgimiento de autoridades y actividades ilegales. Restrepo (2006) afirma en este sentido, que al revisar la expansión geográfica del narcotráfico y la insurgencia en Colombia parece confirmarse la relación entre "precariedad del Estado y del mercado capitalista regulado, e imperios de todas las fuerzas políticas y económicas ilegales". Por su parte Sánchez y Chacón (2005), en el riguroso análisis realizado sobre variables que explican la actividad armada de los grupos irregulares desde mediados de los años setenta concluyen que, en el período comprendido entre 1974 y 1982, la actividad de los grupos guerrilleros está explicada en mayor medida por variables referidas a pobreza y desigualdad.

Sin embargo, hay también evidencia que confirma que a las fuerzas ilegales les interesa, no solo crecer allí donde no hay Estado, sino apropiarse y cooptar la institucionalidad y el sistema político allí donde existe (Restrepo, 2006). Sánchez y Chacón (2005), sustentan lo anterior al afirmar que el comportamiento de los grupos guerrilleros desde mediados de la década de los 80 hasta el 2002 está relacionado con la descentralización y en particular con la mayor transferencia de recursos a las entidades territoriales, lo cual incentivó a los actores al margen de la ley a apropiarse del poder local. Gómez Buendía (2007), refiriéndose a los hallazgos de Sánchez y Chacón (2005), sugiere que no debe sustituirse el empeño de lograr un Estado integral y fortalecido en el territorio, por el fortalecimiento de la acción militar, a todas luces insuficiente para conjurar el conflicto.

Bien sea enmarcado en la precariedad del Estado o en el interés explícito de los grupos ilegales de cooptar el Estado, la presente investigación aporta evidencia cualitativa proveniente de los participantes niños y niñas, que ilustra la interferencia de la violencia generada por el enfrentamiento armado en los servicios públicos en los que se materializa la gestión pública territorial. Esta evidencia, siguiendo a Gómez Buendía (2007), llama al fortalecimiento de la presencia integral del Estado en los territorios.

En síntesis, saber qué hacer (competencias), tener cómo (autonomía) y con qué hacerlo (recursos) y vigilar que se cumpla (control), a través de la organización y acción integral del Estado en los territorios, aparece como corolario de la presente investigación a propósito del fortalecimiento de la

gestión pública territorial para el mejoramiento de las condiciones de vida de las niñas y niños en los municipios de Colombia.

La ausencia de relación de las demás variables de gestión pública territorial y el ICVI, explicada posiblemente por lo reciente de su implementación y seguimiento, así como por los desafíos siempre presentes de lograr aquellas formas de medición que capten mejor la complejidad de los fenómenos sociales, invita a continuar indagando en el futuro sobre los factores de la gestión pública que podrían explicar el mejoramiento o estancamiento de las condiciones de vida de la infancia.

¿De qué depende que lo que está plasmado en el plan de desarrollo como una prioridad para la infancia se cumpla? ¿Cuáles son los determinantes de la efectividad del trabajo articulado de las instituciones presentes en el territorio? ¿Se logrará en el tiempo que las medidas de monitoreo y transparencia, como la rendición pública de cuentas sobre la gestión pública para la infancia, tengan efecto en las condiciones de vida de la infancia? ¿Cómo se comportaría el análisis que se hizo para Argelia y Balboa en municipios sin presencia de conflicto armado? ¿Cómo estimular la participación de niñas y niños en los asuntos públicos de su interés y cómo medir sus efectos en el cambio de las condiciones de vida de la infancia? Son algunas de las preguntas que, siendo consistente con el carácter exploratorio del presente estudio, se plantean para futuras investigaciones.

Agradecimientos

A los profesores de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes que contribuyeron a mi formación, en especial a Sandra García por su enseñanza rigurosa y amena y por su amplia disposición y acompañamiento como directora de tesis y a Amy Ritterbusch por sus consejos oportunos y alentadores. A los jurados, Pablo Sanabria y Jorge Iván Bula cuyas contribuciones aportaron a la maduración del trabajo. Y finalmente a UNICEF por permitirme día a día ampliar y sistematizar mis conocimientos para contribuir a la realización de los derechos de las niñas y niños de Colombia, en especial a Miriam de Figueroa por su confianza y permanente apoyo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, W. (1972). Teoría de la localización. En N. (Compilador), *Análisis Regional*. Madrid: Tecnos.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (SD de SD de 1989). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado el 17 de Noviembre de 2012, de Convención sobre los Derechos del Niño:
http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv_derechos_nino.html
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2002). *Características, instituciones y gobernabilidad en municipios pequeños de Colombia*. Bogotá.
- Barrenechea, J. e. (6 a 10 de Noviembre de 2000). Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo. Buenos Aires, Argentina.
- Bernal, R., & Camacho, A. (2010). La importancia de los programas para la primera infancia en Colombia. *Documentos CEDE Universidad de los Andes*, 8 - 44.
- Casas, F. (1998). *Infancia: Perspectivas Psicosociales*. España: Paidós.
- CEPAL. (2002). Diseño de un sistema de medición del desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. *Serie Manuales*, 1 - 188.
- Colombia, C. d. (1991). *Secretaría del Senado*. Recuperado el 06 de 04 de 2012, de Constitución Política:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de la República. (1991). *Constitución Política Colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República. (2006). LEY 1098 DE 2006 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (22 de Enero de 1991). Ley 12 de 1991 Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Bogotá, Colombia: SD.
- Crang, M. (2005). *Qualitative methods: There is nothing aoutside the text?* Durham, UK: Edward Arnold Ltd.
- Crang, M. a. (2007). *Doing Ethnographies*. Londres: SAGE.
- Creswell, J. (2003). *Research Design*. Unite States of America: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- DABS. (2003). *Desarrollo Infantil y Educación Inicial*. Bogotá: Quebecor World Bogotá S.A.
- Davies, J. (2010). Preparation and Process of Qualitative Interviews and Focus Groups. En I. Dahlberg, & C. McCaing, *Practical Research and Evaluation* (pág. 126 a 158). Londres: Arrangement.
- Departamento Nacional de Planeación . (2010). *Departamento Nacional de Planeación* . Recuperado el 31 de 10 de 2012, de Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados:

<http://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdeImpacto/SistemaGeneraldeParticipaciones.aspx>

- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Dirección, D. T. (2005). *Capacidad Fiscal de los Gobiernos Territoriales Colombianos*. Bogotá: Departamento nacional de Planeación.
- DNP. (2010). *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP. (2010). *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP. (2012). *Programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial*. Bogotá: SD.
- DNP-ESAP. (2007). *Gestión Pública Local*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Emanuel, E. (1999). Qué hace que la investigación clínica sea ética? Siete requisitos éticos. En M. R. Filho A, *Investigación en sujetos humanos* (págs. 83 - 95). SD: SD.
- Estrategia, H. y. (2011). *Proceso de rendición Pública de Cuentas... Indicadores sociales y gasto público social*. Bogotá: Unicef.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive And Deductive Coding And Theme Development. *International Journal of Qualitative Methods*, 1-11.
- Gabrini, C. (2010). Do Institutions Matter? The influence of institutions of direct democracy on local government spending. *State and local government Review*, 42(3) 210-225.
- Garger, J. (8 de Enero de 2011). © 2012 John Garger. Recuperado el 24 de 11 de 2012, de A Definition of Single Source Bias in Social Science Research: <http://johngarger.com/articles/methodology/a-definition-of-single-source-bias-in-social-science-research>
- Gómez Buendía, H. (2007). ¿Descentralizar para pacificar? En D. Restrepo, *20 Años de la descentralización en Colombia: Presente y futuro* (págs. 343-346). Bogotá: SD.
- Greer, S. (2010). How does decentralization affect the welfare state. *Cambridge University Press*, 39 (2) 181-201.
- Grunewald, R. (March de 2005). Early Childhood Development: Economic Development with High Return. *Presentation at Early Childhood Conferences in Federal Reserve Bank of Minneapolis*. Minneapolis, EE.UU.
- Infancia, S. p. (8, 9 de 08 de 1996). Acuerdo de Santiago. *Tercera Reunión Ministerial Americana sobre Infancia y Política Social*. Santiago de Chile, Chile.
- Katz, D. (1992). LOS ESTUDIOS DE CAMPO. En L. Festinger, & D. C. Katz, *Los métodos de investigación en las ciencias sociales* (pág. Capítulo II). España: Editorial Paidós.

- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge: The MIT Press.
- Lu, Y., Willoughby, K., & Arnett, S. (2011). Performance Budgeting in the American State: Whats law got to do with it? *State and Local Government*, 43(2) 79-94.
- Maldonado, A. (2010). *Descentralización Territorial en Colombia: situación y perspectiva de política*. Bogotá: SD.
- Moncayo, E. (1990). Comentario a la ponencia del doctor Mario Calderón Rivera. En M. Calderón, R. Sala, & E. Moncayo, *La planeación del desarrollo regional y urbano colombiano* (págs. 97 - 102). Bogotá: Gupo editorial 87.
- Moncayo, E. (SD de SD de 2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo regional. En U. N. Colombia, *Espacio y Territorios, Razón, Pasión e Imaginarios* (págs. 67 - 99). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones, U. (09 de 1990). Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Nueva York, Estados Unidos de América: SD.
- Oficina de NIH para Investigaciones Extraintitucionales. (2 de 4 de 2011). *Protección de los participantes humanos de la investigación*. Recuperado el 07 de Abril de 2012, de <http://pphi.nihtraining.com/>
- Onrubia, J. (2005). Evaluación y Gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales. *Ekonomiaz*, No. 60, Vol. I, 3er Cuatrimestre 38-57.
- Pearce, B. (2009). Investigar desde la mente adecuada. En E. Bonilla, J. Hurtado, & C. (. Jaramillo, *La Investigación, Aproximaciones a la construcción del conocimiento científico* (págs. 50-86). Bogotá: Alfaomega.
- Perlman, B. (2010). Governance Challenges and Options for State and Local Government. *State and Local Government Review*, 42(3) 246-257.
- Planeación, D. N. (2005). *Metodología para la medición y Análisis del Desempeño Municipal*. Bogotá: Imprenta Nacional .
- Podsakoff, P., & Organ, D. W. (1986). Self-Reports in Organizational Research: Problems and Prospects. *Journal of Management*, 531-543.
- Procuraduría General de la Nación - UNICEF. (2011). *La garantía y la protección de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo de los departamentos y municipios de Colombia, 2008 - 2011*. Bogotá: Taller Creativo de Aleida Sanchez.
- Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial. (Sin Publicar). *Diagnóstico - Documento de trabajo circulación restringida*. Bogotá.
- Przeworski, A. (2011). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. En P. d. Estado, *Lecturas sobre el Estado* (págs. 143-168). Buenos Aires : SD.
- Restrepo, D. I. (1992). *Descentralización y neoliberalismo*. Bogotá: Fondo Editorial CEIR - Realidad Municipal.

- Restrepo, D. I. (2006). Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia. En F. d. Universidad Nacional de Colombia, *Historias de descentralización* (págs. 321 - 398). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Unibiblos.
- Rodríguez, J. A. (2002). *Características, Instituciones y Gobernabilidad en municipios pequeños de Colombia*. Bogotá: SD.
- Saldaña, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Londres: SAGE.
- Sánchez, F., & Chacón, M. (2005). Conflicto, Estado y Descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local. *DOCUMENTO CEDE 2005-33*, (Edición Electrónica).
- Sección de Servicios de Internet, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas © 2008 - 2011. (2008 - 2011). *Portal de la labor del Sistema de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado el 06 de 04 de 2012, de Erradicar la pobreza 2015: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público*. España: Novoprint.
- Tuhiwai Smith, L. (Eighth impression, 2005). *Decolonizing Methodologies*. USA: Zed Books Ltd.
- UNICEF. (2012). *Colección situación de la infancia y la adolescencia en los departamentos de Colombia*. Bogotá: Inventtio.
- Valenzuela, J. P. (2007). Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile. *Cono Sur Serie de estudios Económicos y Sociales*, 2-125.
- Vargas, J. E. (2007). *Marco para las políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación Nacional e ICBF.
- Velez, E. C., Azevedo, J., & Posso, C. (2010). *Oportunidades para los niños colombianos: Cuánto avanzamos en esta década*. Colombia: Banco Mundial, Banco de la república, Departamento Nacional de Planeación.
- Wiesner, E. (1997). La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. En C. /GTZ, *Descentralización Fiscal en América Latina, nuevos desafíos y agenda de trabajo*. (pág. Capítulo VI). Bogotá: SD.
- Zaharia, P. &. (2009). DECENTRALIZATION AND LOCAL AUTONOMY - LOCAL PUBLIC. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 11(2), 2009, 805 - 812.
- Zaharia, P. (2011). Public Administration and Local Autonomy - Public. *Petroleum-Gas University of Ploiesti Economic Sciences*, Vol. LXIII No. 4/2011 114 -123.

ANEXOS

Anexo 1 Desempeño Integral de los municipios

Municipios de Mejor Desempeño Integral, 2010

Municipio	Eficacia	Eficiencia	Requisitos Legales	Gestión Activa	Índice Integral	Ranking Nacional
Chía (Cundinamarca)	95,96	71,16	100,00	91,80	89,73	1
Medellín (Antioquia)	80,06	93,02	89,51	93,22	88,95	2
Tuhá (Valle del Cauca)	87,21	80,12	95,04	90,97	88,34	3
Mosquera (Cundinamarca)	97,08	67,49	98,39	90,28	88,31	4
San Antonio del Teq. (Cmarca)	100,00	69,73	94,85	85,75	87,58	5
Bello (Antioquia)	93,38	86,72	92,01	78,09	87,55	6
Sibaté (Cundinamarca)	96,94	66,06	99,16	87,66	87,45	7
Barranquilla (Atlántico)	76,46	88,27	96,70	88,18	87,40	8
Pacho (Cundinamarca)	93,59	73,28	98,39	84,19	87,36	9
La Calera (Cundinamarca)	91,99	78,27	90,78	87,23	87,07	10
San Bernardo (Cundinamarca)	97,42	67,41	97,01	86,40	87,06	11
Sogamoso (Boyacá)	88,74	79,34	97,77	81,35	86,80	12
Itagüí (Antioquia)	82,95	81,95	91,52	89,91	86,58	13
Chocontá (Cundinamarca)	97,61	71,68	98,24	77,78	86,33	14
Pasto (Nariño)	75,69	88,23	95,88	85,10	86,23	15
Tocancipá (Cundinamarca)	96,74	56,86	97,63	92,85	86,02	16
Gama (Cundinamarca)	95,28	66,54	100,00	81,54	85,86	17
Pandi (Cundinamarca)	96,83	69,07	99,38	77,25	85,63	18
Madrid (Cundinamarca)	94,13	65,56	93,35	88,71	85,44	19
Tenjo (Cundinamarca)	99,04	56,06	95,88	90,59	85,39	20

Fuente: DNP-DDTS.

Municipios últimas posiciones de Desempeño Integral, 2010

Municipio	Eficacia	Eficiencia	Requisitos Legales	Gestión Activa	Índice Integral	Ranking Nacional	Ranking Dptal.
Acandí (Chocó)	2,25	22,27	0,00	57,64	20,54	1082	30
Hatillo de Loba (Bolívar)	6,67	25,46	0,00	47,95	20,02	1083	42
San Andrés de Tumaco (Nar.)	0,00	43,63	0,00	36,09	19,93	1084	64
San Pedro (Sucre)	0,00	36,17	0,00	42,27	19,61	1085	22
Cerro San Antonio (Magd.)	0,00	28,33	0,00	47,91	19,06	1086	29
Campo de La Cruz (Atlántico)	0,00	35,45	0,00	39,39	18,71	1087	22
Norosí (Bolívar)	0,00	3,52	38,41	30,52	18,11	1088	43
El Roble (Sucre)	0,00	34,20	0,00	36,80	17,75	1089	23
Achí (Bolívar)	0,00	38,83	0,00	31,82	17,66	1090	44
San Carlos (Córdoba)	0,00	29,66	0,00	40,47	17,53	1091	28
Santa Lucía (Atlántico)	0,00	40,61	0,00	26,59	16,80	1092	23
Santiago de Tolú (Sucre)	0,00	34,95	0,00	32,14	16,77	1093	24
El Retén (Magdalena)	0,00	33,66	0,00	30,68	16,08	1094	30
Altos del Rosario (Bolívar)	0,00	35,06	0,00	28,66	15,93	1095	45
Santa Rosalía (Vichada)	0,00	29,74	0,00	32,39	15,53	1096	4
San José de Ure (Córdoba)	0,00	25,43	0,00	35,07	15,13	1097	29
Chalán (Sucre)	0,00	36,65	0,00	10,00	11,66	1098	25
Buenavista (Córdoba)	0,00	31,39	0,00	8,72	10,03	1099	30
Morroa (Sucre)	0,00	29,96	0,00	0,00	7,49	1100	26
Montecristo (Bolívar)	0,00	28,34	0,00	0,00	7,09	1101	46

Fuente: DNP-DDTS.

Anexo 2 Descripción de Indicadores Cuantitativos

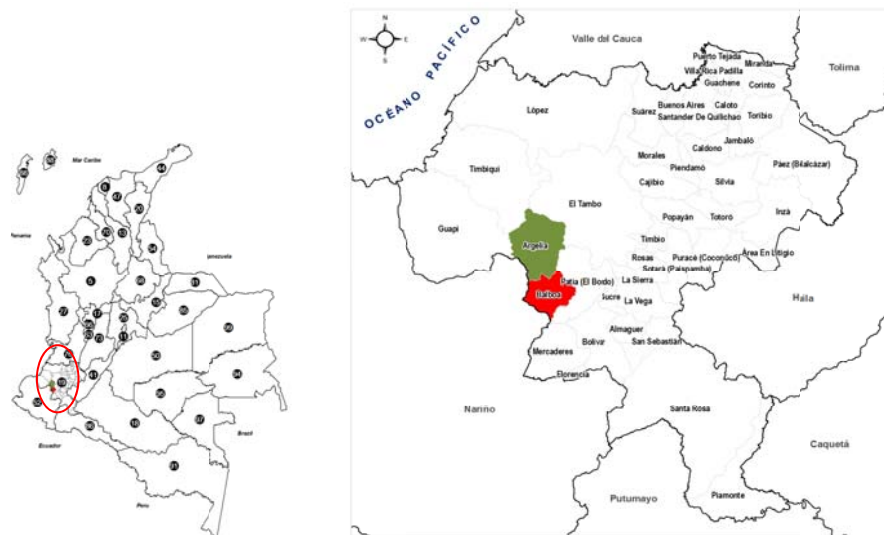
	Variable/ indicador	Descripción	Forma de cálculo	Fuente
Condiciones de vida de las niñas, los niños y los adolescentes	Mortalidad infantil	Para un período de tiempo específico, relación que existe entre el número de muertes de niñas y niños menores de un año y el número de nacidos vivos. Indica el número de defunciones ocurridas de menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos, en un período de tiempo determinado.	Número de niñas, niños muertos menores de un año /Total de nacidos vivos *1000	DANE - Estadísticas vitales 2010
	Bajo peso al nacer	Para un período de tiempo específico, indica la proporción de niñas y niños que nacieron con bajo peso, con relación al total de niñas y niños nacidos vivos.	Número de nacidos vivos con peso por debajo de 2.500 gramos/Total de niñas, niños nacidos vivos *100	DANE - Estadísticas vitales 2010
	Coberturas de inmunización contra DPT en menores de un año	Para un período de tiempo específico, indica el porcentaje de niñas y niños menores de 1 año con la tercera dosis del biológico contra Difteria, Tétanos, Tosferina - DPT.	Número de niñas y niños menores de 1 año con las tres dosis contra DPT/Número total de niñas y niños menores de 1 año * 100	MINISTERIO DE SALUD 2010
	Coberturas de inmunización contra triple viral en niñas y niños de 1 año	Para un período de tiempo específico, indica la proporción de niñas y niños de 1 año, que tienen la dosis del biológico contra sarampión, paperas, rubéola y rubéola congénita - triple viral del total de la población de un año.	Número de niñas y niños de un año que han recibido la dosis de la vacuna triple viral/total de población de un año*100	MINISTERIO DE SALUD 2010
	Proporción de niñas y niños nacidos de adolescentes entre los 10 y 19 años	Señala la proporción de mujeres que tienen un mayor riesgo para su salud, supervivencia y desarrollo por quedar embarazadas tempranamente. Igualmente indica el porcentaje de niñas y niños que nacen de mujeres entre 10 y 19 años y que por lo tanto tienen una mayor probabilidad de riesgo para su integridad y desarrollo	Número total partos atendidos en mujeres entre 10 y 19 años + Número de mujeres de 10 a 19 años registradas con muertes fetales/ Número total de mujeres gestantes de todas las edades (partos atendidos + número de mujeres registradas con muertes fetales) *100	DANE - Estadísticas vitales 2010
	Cobertura neta de educación para transición	Indica para un período de tiempo específico, del total de la población de 5 años, qué proporción se encuentra vinculada al sistema educativo en la educación de Transición • Para el cálculo de este indicador se tiene en cuenta la edad de las personas matriculados en las instituciones educativas en los grados específicos de la educación básica primaria. • Esta tasa de cobertura indica el porcentaje de niñas y niños de 5 años que se encuentran vinculados a la educación en grado transición	Número de niñas y niños de 5 años matriculados en básica /Total de la población de 5 años *100	Ministerio de Educación Nacional 2010
	Cobertura neta de educación básica	Indica para un período de tiempo específico, del total de la población entre 6 y 14 años, qué proporción se encuentra vinculada al sistema educativo en la educación básica primaria. • Para el cálculo de este indicador se tiene en cuenta la edad de las personas matriculados en las instituciones educativas en los grados específicos de la educación básica primaria. • Esta tasa de cobertura indica el porcentaje de niñas y niños entre 6 y 10 años que se encuentran vinculados a la educación básica primaria.	Número de niñas y niños entre 6 y 14 años matriculados en básica /Total de la población entre 6 y 10 años *100	Ministerio de Educación Nacional 2010
Condiciones de vida de las niñas, los niños y los adolescentes	Cobertura neta de educación para media	Indica para un período de tiempo específico, del total de la población entre 15 y 16 años, que proporción se encuentra vinculada al sistema educativo en el nivel de educación media. Para el cálculo de este indicador se tiene en cuenta la edad de las personas matriculadas en las instituciones educativas en los grados específicos de la educación media.	Número de adolescentes de 15 y 16 años matriculados en educación media/Total de la población de 15 y 16 años de edad*100	Ministerio de Educación Nacional 2010
	Puntaje promedio Pruebas Saber grado 5 Lenguaje	Informa sobre el dominio de las competencias básicas de los estudiantes de 5° grado en lenguaje.	Puntajes informados directamente por el ICFES	ICFES 2011
	Puntaje promedio Pruebas Saber grado 5 Matemáticas	Informa sobre el dominio de las competencias básicas de los estudiantes de 5° grado en Matemáticas	Puntaje informado por el ICFES	ICFES 2011
	Puntaje promedio Pruebas Saber grado 11 Lenguaje	Informa sobre el dominio de las competencias básicas de los estudiantes de 11° grado en lenguaje.	Puntaje informado por el ICFES	ICFES 2011
	Puntaje promedio Pruebas Saber grado 11 Matemáticas	Informa sobre el dominio de las competencias básicas de los estudiantes de 11° grado en Matemáticas	Puntaje informado por el ICFES	ICFES 2011
	Proporción de menores de 18 años víctimas de minas antipersona y municiones sin explotar	Indica para un período de tiempo específico, la proporción de niñas, niños y adolescentes entre 0 y 17 años que han sido víctimas de minas antipersona (MAP) o municiones sin explotar (MUSE), con relación al número total de personas que han sido víctimas de MAP o MUSE.	Número de niñas, niños y adolescentes entre 0 y 17 años víctimas de MAP o MUSE	PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONALES 2011
	Tasa de Maltrato Infantil x	Indica el número de casos de maltrato infantil que han sido reportados para un período de tiempo específico	Número de casos de maltrato infantil reportados por	Medicina Legal

	100.000 personas 0 a 17 años	por cada 100.000 habitantes de 0 a 17 años	cada 100.000 personas de 0 a 17 años	2010
	Tasa de Violencia Intrafamiliar x 100.000 habitantes	Indica el número de casos de violencia intrafamiliar que han sido reportados por cada 100.000 personas	Número de casos de violencia intrafamiliar reportados por cada 100.000 habitantes	Medicina Legal 2010
	Tasa de exámenes sexológicos practicados a personas menores de 18 años por presunto delito sexual x 100.000 habitantes	Para un período de tiempo específico, señala el número de casos de niñas, niños y adolescentes vinculados a un proceso de investigación por presuntos delitos de abuso sexual cometidos contra ellas o ellos. Para el cálculo de este indicador se deben excluir los casos de informes periciales sexológicos en niñas, niños y adolescentes realizados como prueba de virginidad.	Número reportado por Medicina Legal de acuerdo a registros administrativos	Medicina Legal 2010
	Proporción de población sin Acueducto	Mide la proporción de hogares de un municipio sin acueducto	Número de hogares en el municipio sin acueducto sobre el total de hogares *100	DANE- Censo 2005
	Proporción de personas sin Alcantarillado	Mide la proporción de hogares sin alcantarillado	Número de hogares en el municipio sin alcantarillado sobre el total de hogares *100	DANE- Censo 2005
Variables independientes secundarias	Proporción de población menor de 18 años	Habla de la concentración de niñas, niños y adolescentes en cada municipio	Proporción de personas menores de 18 años de edad/ Total de población*100	DANE – Censo proyecciones de población 2011
	Proporción de pertenencia étnica	Mide la proporción de población que dice pertenecer a una etnia con respecto al total de la población	Proporción de personas que se consideran pertenecientes a una etnia/ Total de población*100	DANE – Censo 2005
	Proporción de personas afectadas por desastres naturales	Proporción de personas afectadas por desastres naturales con respecto al total de la población	Proporción de personas afectadas por desastres naturales con respecto al total de la población	Dane- Colombia Humanitaria 2011
	Nivel educativo del jefe del hogar	Mide el promedio años de estudio de los jefes de hogar	Número de años de estudio aprobados del jefe del hogar sobre el número de jefes de hogar	DANE – Censo 2005
	Tamaño del hogar	Mide el promedio de personas por hogar	Número de personas del hogar sobre el total de hogares*100	DANE – Censo 2005
	Categoría Municipal	Indica la relación entre Número de habitantes por municipio e Ingresos Corrientes de Libre Destinación	Según los siguientes rangos de calificación: 1, 2, 3, 4, 5, 6.	DNP
	Proporción de población desplazada entre 0 y 17 años	Indica para un período de tiempo específico, el porcentaje de niñas, niños y adolescentes desplazados por la violencia, con respecto al total de la población desplazada.	Número de niñas, niños y adolescentes entre 0 y 17 años víctimas del desplazamiento forzado/Total de la población en situación de desplazamiento forzado*100	Acción Social (hoy ANSPE) 2011
Característica del municipio	Capacidad administrative	Estabilidad del Personal Directivo. Profesionalización de la Planta. Disponibilidad de Computador -Nivel Directivo, Asesor, Profesional y Técnico-. Automatización de Procesos. Modelo Estándar de Control Interno (MECI).	Índice informado por DNP	DNP (2009)
	Desempeño fiscal	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento Respaldo del servicio de la deuda Dependencia de las transferencias y regalías de la Nación Generación de recursos propios Magnitud de la inversión Capacidad de ahorro	Índice informado por DNP	DNP (2009)
	Planeación	Nivel de inclusión de la infancia en planes de desarrollo	Puntaje informado por PGN-UNICEF	PGN- UNICEF (2008)
	Rendición pública de cuentas	Calificación del informe de gestión sobre infancia y adolescencia	Puntaje informado por PGN-UNICEF	PGN-UNICEF (2008 - 2011)
	Articulación entre sectores en el territorio	Sesiones del Consejo de Política Social alrededor de temas relativos a la infancia, la adolescencia y la juventud (Proxy Articulación institucional en el territorio)	Si - No	PGN-UNICEF

Anexo 3 Correlación entre las variables de gestión territorial

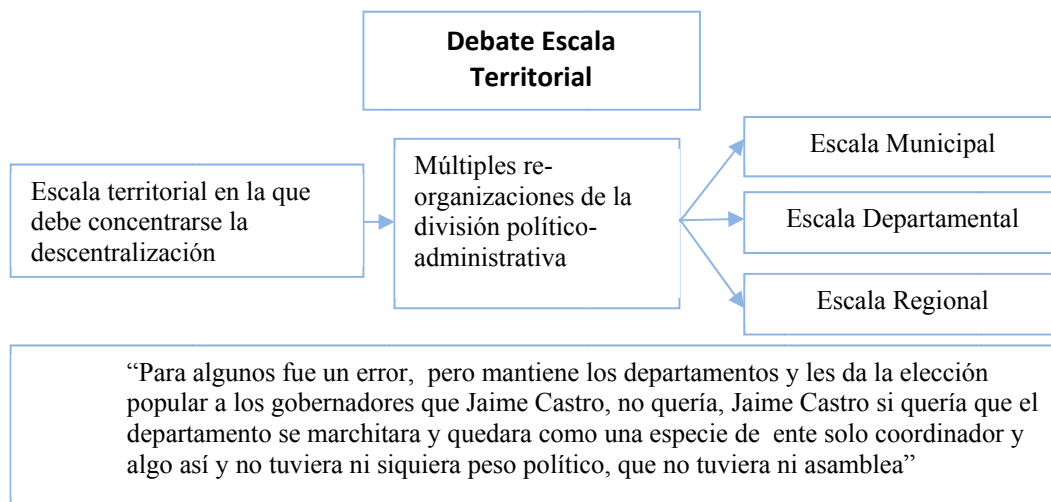
	Capacidad Administrativa	Desempeño Fiscal	Capacidad de planeación en infancia	Articulación institucional en el territorio	Rendición pública de cuentas sobre la gestión para la infancia
Capacidad Administrativa	1.00				
Desempeño Fiscal	0.32 (0.00)	1.00			
Capacidad de planeación en infancia	0.02 (0.71)	0.06 (0.06)	1.00		
Articulación institucional en el territorio	0.01 (0.65)	0.01 (0.85)	-0.00 (0.92)	1.00	
Rendición pública de cuentas sobre la gestión para la infancia	0.02 (0.52)	-0.01 (0.64)	0.01 (0.76)	0.16 (0.00)	1.00

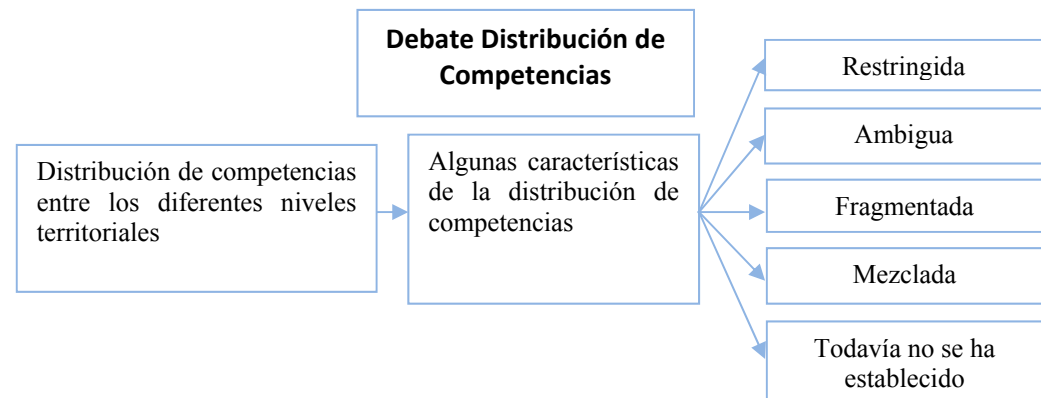
Anexo 4 Ubicación geográfica de los municipios seleccionados



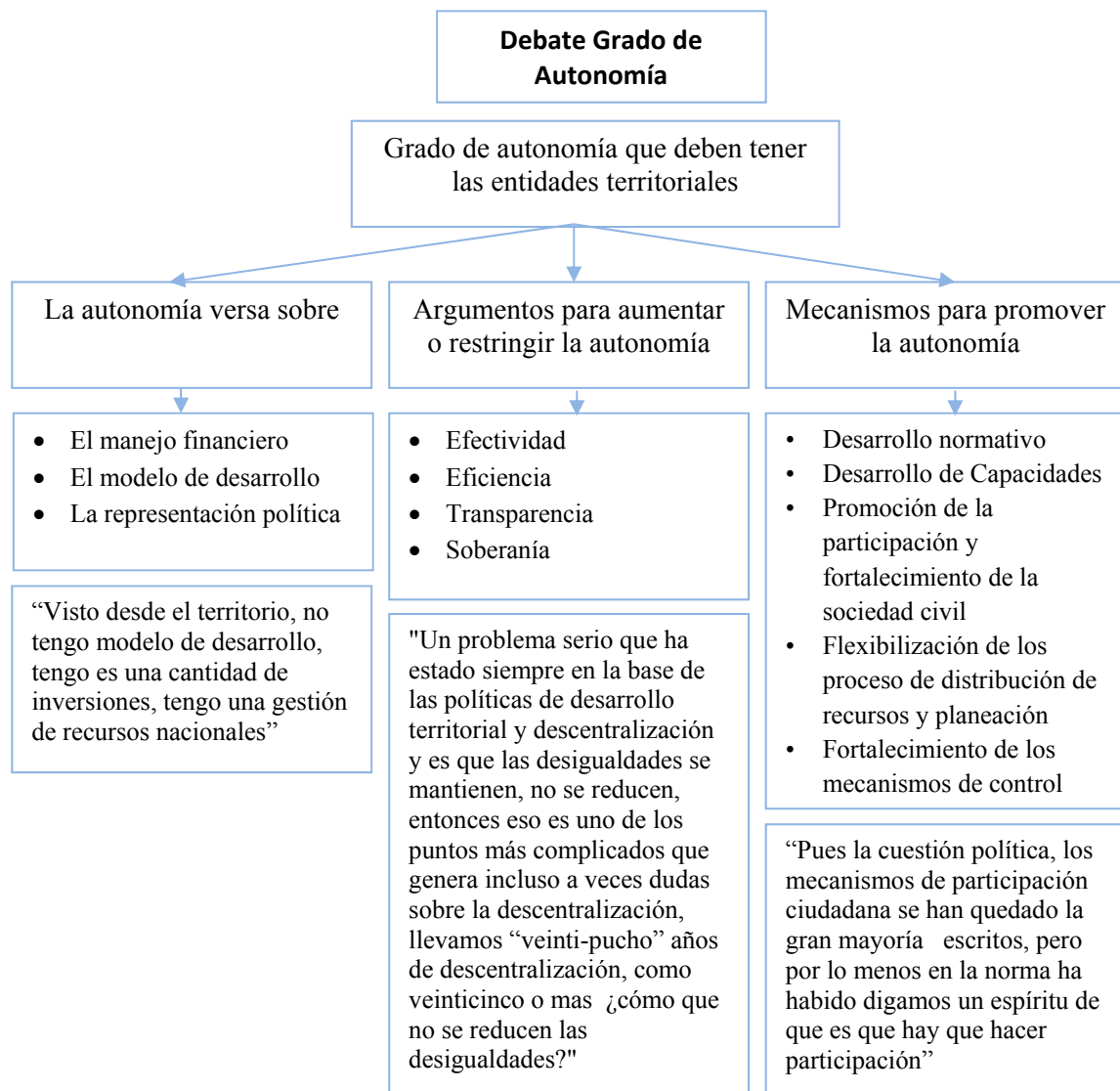
Anexo 5 Patrones del debate sobre gestión pública territorial en Colombia, según la información proveniente de los expertos nacionales participantes

Mapa jerárquico de relaciones de cada patrón





“Usted, como cuando alcalde llega y se sienta a administrar un territorio, usted llega con muchos sueños, llega con muchas expectativas, incluso cree estar haciendo...ilusamente, pero en términos reales lo que termina haciendo es siendo el administrador de un recurso que le asignaron y que le tocó hacerlo”



Documentos de trabajo EGOB es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

<https://egob.uniandes.edu.co>