

CLACSO
#56

RED DE POSGRADOS
DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Reflexiones sobre formulación
de política pública de infancia
y adolescencia en Colombia**

Edna Marisol Rodríguez Quesada

2015

Rodríguez Quesada, Edna Marisol

Reflexiones sobre formulación de política pública de infancia y adolescencia en Colombia / Edna Marisol

Rodríguez Quesada. - 1a ed. . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.

Libro digital, PDF - (Red CLACSO de posgrados / Gentili, Pablo; Saforcada, Fernanda)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-722-107-7

1. Juventud. 2. Acción Política. I. Título.

CDD 305.23

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 |
<clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>



Colección Red CLACSO de Posgrados en Ciencias Sociales

Directores

Pablo Gentili y Fernanda Saforcada

Red de Posgrados en Ciencias Sociales

Coordinador

Nicolás Arata

Asistentes

Inés Gómez, Denis Rojas, Alejandro Gambina

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial

Lucas Sablich

Coordinador de Arte

Marcelo Giardino

Este artículo es producto de la Tercera Escuela Internacional de la Red de Posgrado en Infancia y Juventud "Democracia, derechos humanos y ciudadanía: Infancias y juventudes en América Latina" (CLACSO/ CAEU- OEI). En este artículo se presenta una reflexión a partir de la experiencia de acompañamiento en la formulación de política pública de infancia y adolescencia del convenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF en 15 departamentos de Colombia en el periodo 2012-2013.

Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de CLACSO.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Red de Posgrados

ISBN 978-987-722-107-7

Patrocinado por



Resumen

A partir de la experiencia de acompañamiento en formulación de política a 15 departamentos, se plantea una reflexión dirigida a cinco aspectos claves: 1) El reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho en contextos de exclusión, abuso e inequidad; 2) El imperativo de que niñas, niños y adolescentes estén con/en familia a pesar de que no existe una política de familia; 3) El reto de garantizar los derechos de infancia/adolescencia en una sociedad con problemas estructurales de pobreza; 4) Participación, incidencia y voluntad política versus corrupción; 5) El difícil diálogo entre lo local-territorial-cultural versus lo nacional. En tal sentido, el mayor reto es generar procesos de formulación de política pública contextualizados local, cultural y territorialmente.

Palabras clave: infancia, adolescencia, política pública, participación, incidencia.

Resumo

A partir da experiência de apoio na formulação de políticas em 15 estados, se propõe uma reflexão sobre cinco tópicos chaves: 1) o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direito em situação de exclusão, abuso e desigualdade 2) O imperativo que as crianças e adolescentes estejam na família, mesmo que não haja nenhuma política de família; 3) O desafio de garantir os direitos das crianças/adolescentes em uma sociedade com problemas estruturais da pobreza, 4) Participação, incidência e vontade política em relação a corrupção; 5) O difícil diálogo entre o local-territorial-cultural e o nacional. Neste sentido, o grande desafio é gerar processos de formulação de políticas públicas territorialmente contextualizadas no local, cultural e territorialmente.

Palavras-chave: crianças, adolescentes, políticas públicas, participação, incidência.

1. Introducción

En el presente documento se presenta una reflexión en torno a cinco aspectos clave a partir del proceso de acompañamiento a la formulación de política

Edna Marisol Rodríguez Quesada: Estudiante de tercer año del Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia. Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales contemporáneos. Catedrática universitaria y asesora de políticas públicas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD en el convenio con el ICBF para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: emrodriguezq@unal.edu.co y mar_rodri14@yahoo.com.

pública de infancia y adolescencia en 15 departamentos de Colombia. Los avances que se presentan en este artículo son resultado del análisis y reflexión promovidos desde el espacio de formación del Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Externado y enriquecidos a partir del espacio de intercambio y formación que tuvo lugar en la Tercera Escuela Internacional de la Red de Posgrado en Infancia y Juventud “Democracia, derechos humanos y ciudadanía: Infancias y juventudes en América Latina” (CLACSO/ CAEU- OEI) realizada en mayo de 2013 en la ciudad de La Paz (Bolivia).

Este documento es resultado de un trabajo personal y académico en el marco de una formación doctoral, por lo tanto, la autora asume la responsabilidad de las ideas y reflexiones expuestas aquí. Los elementos de reflexión que se presentan a continuación son resultado de un proceso de acompañamiento en la formulación de política pública llevado a cabo en territorio con los equipos municipales y departamentales, y a partir de los ejercicios de participación y movilización ciudadana de niñas, niños, adolescentes y familias promovidos desde las instituciones y llevado a cabo desde mediados de 2012 hasta finales de 2013 en el marco del convenio entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

Como elemento de partida vale la pena mencionar algunas definiciones de política pública que han permeado el presente ejercicio: “es el arte de generar acuerdos en torno a los ideales que conforman un sueño colectivo [...] se expresa en una conciencia colectiva sobre los objetivos que pueden lograrse y en una movilización de todos los actores requeridos para lograr tales objetivos” (Minsalud et. al., 2012, p.3). Complementariamente existe una definición de política pública de Vargas: “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999, p.57). Puede observarse que en la primera definición se enuncia la construcción colectiva pero no aparece explícito el Estado como actor central, a diferencia de la segunda en la cual se explicita el rol del Estado pero no enuncia la participación ciudadana en la construcción de las políticas.

Es necesario mencionar que el referente normativo que enmarca la formulación de políticas públicas de infancia y adolescencia es la Ley 1098 de 2006 conocida como Código de la Infancia y la Adolescencia. En esta ley define así las políticas públicas: “el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes” (Art. 201). Desde la perspectiva de la presente investigación ésta definición es la más completa toda vez que menciona de manera explícita a los diversos actores, así como el qué y el para qué de las políticas públicas de infancia y adolescencia.

En tal sentido, en el proceso de formulación de políticas públicas, el componente de participación ciudadana y construcción colectiva adquiere cada vez mayor fuerza. La Constitución Política del 91 marcó el comienzo de una nueva etapa en la vida política de Colombia. Sin lugar a dudas, hay un antes y un después en la dinámica política de la concepción del Estado y de la ciudadanía. Las implicaciones de concebir al país como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Constitución Política de Colombia, 1991, Título 1, Art. 1) aún no terminan de dimensionarse, particularmente en términos de lo que significa la real participación de la ciudadanía en las políticas públicas. Ello está atravesado por la descentralización que se desarrolló según tres ejes: a) Democratización de las entidades locales, b) Incremento de sus recursos, y c) Ampliación de sus competencias, lo que dio lugar a una descentralización política, financiera y administrativa. A nivel político se expresa en la elección de alcaldes y gobernadores; a nivel financiero

se materializa en la transferencia de ingresos corrientes de la nación a los municipios y departamentos así como el recaudo de rentas propias por parte de los entes territoriales; a nivel administrativo, hubo un traspaso, de la nación a los gobiernos territoriales, de las competencias en salud, educación, servicios públicos básicos, recreación, cultura y deporte (Blanquer & Fajardo, 1991, p. 15).

Vale la pena señalar que el modelo de descentralización delimitó las condiciones para que las entidades territoriales fueran competentes en la provisión de servicios, la disminución de desigualdades y el fortalecimiento de la participación ciudadana. Sin embargo, la descentralización no está alcanzando adecuadamente los resultados previstos. Una proporción importante de municipios y departamentos no tiene aún coberturas completas en educación básica, seguridad social, acueducto y alcantarillado, y las tasas de mortalidad infantil y materna son altas (DNP, 2010). Uno, entre varios problemas, es la promoción de la participación ciudadana que ha carecido de un compromiso político serio; las normas de participación en su gran mayoría se han quedado escritas pues no hay un responsable en la nación comprometido con su revisión, con el seguimiento a la gestión territorial y con la profundización de la democracia local (Maldonado, 2011, p.10).

Esto implica que el fortalecimiento de la participación e incidencia de la ciudadanía, y muy especialmente de las poblaciones sub-representadas, en la formulación de objetivos estratégicos de desarrollo y del ordenamiento territorial se ha constituido en un propósito ineludible para los próximos años. Una de las poblaciones históricamente sub-representadas es la infancia y la adolescencia. Afortunadamente, los derechos de las niñas y los niños colombianos se han ratificado al más alto nivel normativo. Por un lado, la Constitución Política de Colombia señala que sus derechos son fundamentales y establece su prevalencia sobre los derechos de los demás. Igualmente, Colombia ratificó mediante Ley 12 de 1991 la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y otra serie de tratados y convenios internacionales relacionados. En la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño se considera de gran importancia que todos los niños, niñas y adolescentes tengan la oportunidad de participar en programas que afectan su vida directamente: “Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de *expresar su opinión libremente* en todos los asuntos que afectan al niño, *teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño*, en función de la edad y madurez del niño” (CDN, Parágrafo 1, Art. 12, énfasis propio).

En este contexto, se han realizado distintos procesos encaminados a promover la participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos que les afectan, entre ellos las políticas públicas. Uno de estos procesos es la alianza *Hechos y Derechos* apoyada por diversas entidades incluidas Unicef, OIM, ICBF, y otras entidades del orden nacional. Otra iniciativa ha sido la de la OEA (2010) que ha promovido una serie de encuentros para generar acciones para promover el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes, y han construido una guía al respecto (Save the Children, 2010). En la actualidad, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD se han propuesto trabajar de manera articulada el fortalecimiento de la capacidad de formulación de políticas públicas para infancia y adolescencia con la participación de niños, niñas, adolescentes y comunidad en general.

2. Problematización

La reflexión del presente documento parte de la experiencia de trabajo con 15 departamentos (Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Santander y

Tolima) y un promedio de siete municipios por departamento para llevar a cabo el proceso de formulación de política pública. Este proceso ha presentado configuraciones muy diversas según las características del departamento. En el contexto de la experiencia territorial no se establece el propósito de hacer una sistematización del proceso de formulación de política pública y de participación de niñas, niños, adolescentes, familias y comunidad en general, y mucho menos un diálogo de doble vía entre la producción académica y los lineamientos técnicos-operativos de participación de infantes y adolescentes en la política pública. En ese contexto surgen preguntas como: ¿Cuáles son las lecciones aprendidas en la formulación de políticas de infancia y adolescencia? ¿Qué es necesario entender en la relación entre el nivel nacional y el nivel local a la hora de formular políticas sociales? ¿Han incidido las niñas, los niños y adolescentes en la formulación de la política pública? ¿Cómo ha sido esa incidencia? ¿Cuál es el aporte de la academia a la reflexión sobre estos procesos? Estas preguntas orientan la reflexión del presente documento la cual se plantea alrededor de cinco elementos clave.

3. Metodología

Si bien el presente texto es una reflexión a partir de un proceso de acompañamiento, a continuación se describe cómo fue el desarrollo metodológico de dicha experiencia. El proceso, que permitió la formulación de la política pública en cerca de 100 entidades territoriales (entre municipios y departamentos), se desarrolló durante 2013. En cada uno de los departamentos seleccionados se ubicó un experto en gestión social por parte del PNUD, que en asocio con los funcionarios del ICBF del nivel regional, debía orientar y acompañar el proceso del municipio o departamento seleccionado. Para ello se realizó inicialmente un diagnóstico de la inclusión de temas de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo municipales y departamentales. Se acompañó el fortalecimiento de los Consejos de Política Social así como los ejercicios de participación ciudadana y de formulación de política pública de infancia y adolescencia. En los ejercicios de movilización social y participación ciudadana se emplearon diferentes tipos de metodologías (dibujos, juegos de dramatizado de problemas, grupos focales, árbol de problemas, marco lógico, socio-dramas, lluvia de ideas, entre otros) según las particularidades del territorio y las decisiones tomadas por los equipos municipales o departamentales acerca de cómo sería más adecuado llevar a cabo dicho ejercicio.

El proceso en territorio tenía además la asistencia desde el nivel nacional tanto del ICBF como del PNUD. La autora de la presente investigación acompañó el proceso en territorio tanto en los ejercicios de movilización como en la formulación de la política pública. La sistematización de experiencias que ha tenido un desarrollo amplio en escenarios de educación popular es entendida en el presente trabajo como una modalidad de construcción de conocimiento de carácter colectivo sobre unas prácticas de acción social, que a partir de una interpretación crítica de los sentidos y las lógicas que las constituyen, busca cualificarla y contribuir a la teorización del campo temático en el cual se inscriben (Torres Carrillo, 1998).

Los principales elementos de la reflexión se han agrupado en cinco hallazgos claves que permiten trazar un mapa de los procesos de participación y de incidencia de niñas, niños, adolescentes y familias en las políticas públicas de infancia y adolescencia.

4. Resultados: cinco hallazgos claves

4.1. Infancia y adolescencia en contexto: ¿Cuáles sujetos de derechos?

Cada vez más, especialmente en las últimas dos décadas, la mirada de académicos y políticos se ha dirigido hacia la situación de niños, niñas y adolescentes. Tanto a nivel nacional como internacional la infancia ha ido adquiriendo una relevancia en distintos ámbitos como no se había visto anteriormente. Este proceso de reconocimiento se ha atribuido a factores de distinto orden, como por ejemplo los aportes de la neurociencia sobre el desarrollo inicial, las transformaciones políticas y económicas, las tendencias surgidas de los procesos de globalización, entre otros (Conpes 107, 2007). Autores como García Méndez le atribuyen un rol decisivo y de doble vía a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: “En estos últimos años, mucho se ha insistido y con razón acerca del cambio cualitativo fundamental, que en la percepción de la infancia, implica la Convención Internacional” (García Méndez, 1997, p.23).

En la misma línea, Unicef señala algo semejante: La Convención sobre los Derechos del Niño refleja una nueva perspectiva en torno al niño. Los niños no son la propiedad de sus padres ni tampoco son los beneficiarios indefensos de una obra de caridad. Son seres humanos y los destinatarios de sus propios derechos. La Convención ofrece un panorama en el que el niño es un individuo y el miembro de una familia y una comunidad, con derechos y responsabilidades adaptados a la etapa de su desarrollo (Unicef, 1999, p. Introducción).

A comienzos de la década del 2000, se dio en Colombia una amplia e intensa movilización social en la que confluyeron instituciones y personas de distintos sectores sociales, que se hicieron el propósito de pensar y proponer de manera mancomunada las acciones prioritarias de intervención que se deberían llevar a cabo desde el Estado en la primera infancia, teniendo como referencia los avances científicos y políticos a nivel mundial en la materia. Como resultado de ello y luego de un extenso proceso de concertación, el país a través de su gobierno instituyó todas estas reflexiones en una política nacional, formalizada mediante el Documento Conpes Social 109 de 2007 denominado “Colombia por la Primera Infancia”, que se convierte en la primera política pública en toda su historia dirigida de manera explícita a este grupo poblacional (Vizcaíno et. al. 2010, p.3). También se promulgó la Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y la Adolescencia, con la cual se institucionalizó la perspectiva de derechos como la forma de entender el papel de niñas, niños y adolescentes en la sociedad colombiana.

En el trabajo de acompañamiento a los equipos territoriales, la mayoría cuestiona el lugar que tiene el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos en contextos altamente conflictivos y sin posibilidades de una respuesta eficiente por parte de las instituciones del Estado, de la sociedad, o incluso de líderes comunitarios. Una primera reflexión es cómo hacer realidad esta perspectiva en situaciones en las cuales aparentemente no hay salida, por lo menos a corto plazo, en contextos como estos:

- Bebés en desarrollo en el vientre materno, cuyas madres viven en territorios que son fumigados con glifosato, sustancia tóxica según la clasificación de drogas y medicamentos de los Estados Unidos.
- Niñas, niños y adolescentes cuya cotidianidad transcurre como raspachines de coca en municipios a los que sólo es posible acceder por vía aérea porque la geografía no permite otras posibilidades.
- Niñas, niños y adolescentes que son abusados sexualmente por quienes detentan poderes territoriales por vía del paramilitarismo o

de las “bacrim”¹ (que controla coercitivamente a toda una población).

- Municipios en los que el reclutamiento forzado es una realidad no modificable en el corto y mediano plazo; dicho reclutamiento ocurre por grupos ilegales como guerrilla, paramilitares, bacrim, o en el marco de la legalidad como es el caso del ejército, pero en el cual no es posible hacer realidad la objeción de conciencia para los jóvenes que se sienten obligados a combatir con un enemigo, que en últimas es un vecino o conocido.
- Municipios con altas tasas de embarazos indeseados de niñas y adolescentes, quienes son abusadas sexualmente desde muy niñas, y el embarazo es apenas una de las fases intermedias de una tortura que se continúa con la deserción escolar, después el madresolterismo sin opciones de ingreso o la dependencia económica de un hombre que eventualmente es maltratador, entre otras consecuencias funestas.

Pero también en los territorios surgen otras reflexiones al respecto, en términos del afrontamiento de dichas situaciones. Un aspecto que se ha observado en los procesos de formulación de política pública en territorio es la necesidad de visibilizar las problemáticas que afectan a niñas, niños y adolescentes como a sus familias, de atraer la atención de agentes nacionales e internacionales, de atraer miradas, recursos de diversa índole, construcción y apoyo de experiencias de resistencia y de reconstrucción de opciones.

Aquí vale la pena retomar lo que menciona Alvarado, en términos de la socialización política en contextos de problemáticas complejas: “En Colombia se está impulsando un amplio movimiento por la “formación ciudadana” desde la escuela. Tal vez allí se pueda encontrar el escenario para poner en juego estos procesos, siempre y cuando se parta de una posición crítica, política y no reducida a los acuerdos cívicos para la convivencia, ni al logro de competencias como posibilidades individuales de convivencia “armónica.” (Alvarado, 2012, p.25).

4.2. Niñas, niños y adolescentes con/en familia: No hay política de familia

Las niñas, los niños y los adolescentes en condiciones normales no viven solos, viven con una familia, o por lo menos comparte el techo con un alguien. Así las cosas, cuando se construye política de infancia y adolescencia aparece el tema de la familia. Cuando se hace un abordaje de los problemas relacionadas con la familia y las políticas públicas aparece una tensión muy fuerte: “La familia es responsable del bienestar de sus integrantes y del equilibrio social pero está ausente y es ignorada en la esfera pública. El Estado y la Sociedad no la tienen en cuenta para la definición de la política social, el orden económico la ignora. En la mayoría de las leyes vigentes relacionadas con sus integrantes rara vez aparece familia como en escenario originario de realización de sus derechos. Esta paradoja pone de relieve la tensión entre lo público y lo privado” (MinSalud, 2012, p.5).

La mayor parte de los equipos territoriales en los departamentos señalan como una gran dificultad que encuentran a la hora de hacer la formulación de la política pública de infancia y adolescencia el no tener un lineamiento de política pública de familia que se haga realidad en el territorio, pues desde el Código de la infancia y la adolescencia se presume que todos tienen una familia pero

¹ De acuerdo a una investigación realizada por la Corporación Arcoiris, son bandas criminales, muy poderosas y muy peligrosas, vinculadas a actividades de narcotráfico, conformadas generalmente por ex militantes de las AUC (ejércitos privados o paramilitares que se desmovilizaron durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez).

al no existir lineamientos desde las entidades del orden nacional que la aterrice en territorio, se dificulta plantear propuestas integradoras. Así las cosas, y desde los lineamientos de la Rendición Pública de Cuentas de la Estrategia Hechos y Derechos, el enfoque es percibido como muy individualista porque las acciones se cuantifican en función de los servicios prestados a cada niña, niño o adolescente, y no se evidencia la co-responsabilidad de la familia en los planes de desarrollo ni en los planes de acción de las políticas públicas. En tal sentido, se percibe que hay una fragmentación de la política social porque, por un lado, se formula la política de mujer y género, y por otro lado la de discapacidad, indígenas y afro, pero cuando se formula la de infancia y adolescencia se exige la perspectiva con enfoque diferencial y de género.

Esto ya ha sido señalado por autores como Rico: “No se encuentra una concepción integral de la familia como grupo social básico, ni de los requerimientos de bienestar de la unidad y de sus integrantes [...] La atención a requerimientos de la familia, se halla fragmentada en acciones dirigidas a grupos poblacionales, considerados como categorías de individuos: mujer, infancia, juventud, ancianos, discapacitados, ó en sectores igualmente segmentados: vivienda, empleo, salud, carentes de la concepción integradora de la familia como sujeto colectivo” (Rico, 2005, p.15).

También se ha señalado que el problema central es la falta de reconocimiento de las familias como agentes sociales, políticos, económicos, es decir, como interlocutores activos y proactivos con los agentes externos lo cual se manifiesta en su ausencia en los planes de desarrollo y la falta de una política pública de apoyo a las familias colombianas coordinada con las políticas relacionadas con sus integrantes individualmente considerados (MinSalud, 2012, p.42). Varios de los departamentos de la experiencia en formulación de política de infancia y adolescencia han resuelto este problema en relación con la presencia de la familia a través de la formulación de dicha política con perspectiva de familia (Chocó), o con enfoque de familia (Bolívar), o como actor estratégico clave en los programas y proyectos, en función de su fortalecimiento con el propósito de minimizar problemas que afectan gravemente a la población infantil y adolescente.

4.3. Derechos de infancia/adolescencia y problemas estructurales de pobreza

Tanto Unicef como la Cepal lo han mencionado en distintos espacios, alocuciones, conferencias, documentos: “La mayoría de las personas que viven en una situación de pobreza son niños y niñas. La pobreza impide la realización de los derechos de la infancia. [...] Quebrar este ciclo de pobreza depende de las inversiones que (se) realicen [...]no es únicamente una inversión en una sociedad más democrática e igualitaria, sino que también es una inversión en una población más sana, más alfabetizada y, en última instancia, más productiva” (Unicef, 2010).

Aunque el referente normativo es central no es suficiente para cambiar las condiciones estructurales como se muestra a continuación. García Méndez considera que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño antes que disminuir ha paradójicamente aumentado la visibilidad de las violaciones a los derechos de la infancia (1997, p.23). Baratta (2007) señala que en América Latina la distancia entre la situación real y la situación ideal de la niñez dibujada por la Convención, así como por las constituciones de los países era enorme; de hecho varios de los países de la región, incluida Colombia, aprobaron una nueva constitución política en la década de los noventa; lo que no implica que no sean el inicio de grandes transformaciones pues estas constituciones han sido reconocidas como multiculturales (Villalba, 2011), y son reflejo de que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño ha sido un motor para el

cambio social a favor de niñas y niños pero es mucho lo que queda por hacer en la transformación de condiciones estructurales (Gibbons, 2006).

Este es un aspecto reiterativo en los espacios de construcción de política pública en territorio: mientras no se invierta para reducir las causas estructurales de la pobreza no será posible garantizar el goce efectivo de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. El riesgo es que las políticas de infancia y adolescencia se conviertan en “paños de agua tibia” mientras no se hagan inversiones de fondo para superar las causas de la pobreza como el conflicto armado, el desplazamiento, el acceso a salud pero también el deficiente servicio que genera muertes prevenibles, el déficit en vivienda y saneamiento básico, la falta de oportunidades de educación y de emprendimiento, problemas de desempleo, entre otros.

4.4. Participación, incidencia y voluntad política versus corrupción

El fortalecimiento de una sociedad democrática pasa por el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes, en todas sus condiciones y circunstancias como sujetos de derecho pero además como sujetos válidos de interlocución. Si esta población no tiene los reconocimientos básicos de su ciudadanía acorde a su edad y nivel de desarrollo no es posible asumir que nuestra sociedad es democrática porque excluye de plano casi a la mitad de la población total.

Gutiérrez (2011) plantea tres perspectivas sobre la participación de niñas, niños y adolescentes: la participación como derecho, la participación como principio y la participación como proceso. El autor analiza cada uno de los componentes del artículo 12 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, artículo que expresa de manera general el derecho a participar, demostrando el ejercicio de la facultad a opinar de niños, niñas y adolescentes en los asuntos que les afectan, de acuerdo a la edad y madurez; dotándoles de cierta autonomía ante el rol de las y los adultos quienes deben garantizar su desempeño. Si bien ha habido un avance importante en el mundo con respecto a la aplicación de este derecho, el Comité observa que sigue siendo obstaculizado tanto por actitudes, hasta por barreras políticas y económicas; más aún en caso de niños, niñas y adolescentes que viven algún modo de marginación.

Ahora bien, parte de las dudas que surgen sobre el proceso de participación de niñas, niños y adolescentes, sobre su validez y el escepticismo que aún puede despertar tanto en espacios académicos como institucionales y políticos, tiene que ver con los referentes de participación que se aplican como si de un molde se tratara. Al hacerlo de esta manera, sin tener en cuenta las especificidades que caracterizan cada etapa de desarrollo desde el recién nacido que empieza a ser ciudadano porque tiene un nombre, una nacionalidad y un registro civil, hasta el adolescente que a sus 17 años requiere ingresos pero formalmente no puede vincularse a una empresa. Aquí viene bien traer las palabras de Tonucci (1996, p.35): “No se trata entonces de modificar, actualizar, mejorar los servicios para la infancia lo que, de todos modos, sigue siendo naturalmente un deber de la administración pública. Se trata en cambio de bajar la óptica de la administración a la altura del niño, para no perder a nadie. Se trata de aceptar la diversidad que el niño trae consigo como garantía de todas las diversidades”.

El problema se centra en que las niñas, los niños y los adolescentes no han tenido voz ni voto en las decisiones sobre los asuntos públicos que les afectan como son las políticas públicas. El panorama nacional se ha transformado en los últimos 20 años en términos de que el actual marco normativo plantea que es ineludible la participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos que les afecta, e indefectiblemente uno de estos asuntos son las políticas públicas de infancia y adolescencia. Pero la participación de niñas, niños y adolescentes no puede ni debe quedarse simplemente en ejercicios

de encuentro donde expresan sus inquietudes, sus sueños, donde su voz es escuchada, sino que es indispensable que esta participación incida, se refleje en la formulación de la política pública. En los procesos que actualmente se llevan a cabo en la formulación de política pública en el territorio colombiano no hay certeza ni garantía de que la participación de niñas, niños y adolescentes incida realmente porque en términos generales los funcionarios de las alcaldías, de las gobernaciones y de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar no saben muy bien cómo hacer ese tránsito entre lo que expresan ellas y ellos y la formalidad de lo que se redacta en un documento de política pública.

La problematización se ha dado desde las experiencias locales de formulación de política, y particularmente desde lo que significa el proceso de incidencia de niñas, niños, adolescentes y familias en la política pública. Ahora bien, un elemento central en los referentes teóricos y conceptuales es el concepto de incidencia, que es definida como la acción por la cual se influye en los tomadores de decisión de manera directa o indirecta, para que incorporen en la agenda pública algún tema de interés particular para los sujetos de la incidencia (Cuaderno de la Red No 2, p.5). Según el mismo texto, el Advocacy Institute define la influencia como la acción de incidir en los resultados incluyendo políticas públicas y decisiones sobre la asignación de recursos dentro de las instituciones y los sistemas políticos, económicos y sociales que afectan directamente la vida de la gente.

A partir de las experiencias territoriales se ha planteado el imperativo de que la participación ocurra en todos los espacios no solamente en el espacio público convocado por el equipo territorial. Todos los espacios incluyen el espacio doméstico o familiar, el espacio escolar, el espacio de la vecindad en el barrio, la vereda, el conjunto residencial. El espacio de participación no debería entrar en conflicto con las pautas de crianza que emplean los adultos en el espacio doméstico y debería constituirse en el eje de los enfoques pedagógicos empleados por los docentes en los salones de clase.

A partir de los territorios donde se ha presentado más claramente el proceso de incidencia (Santander, Circasia, Nariño, La Guajira, San Juan Nepomuceno, Rovira) se ha encontrado que los procesos de formulación de política pública con un alto componente de participación ciudadana y con espacio para la incidencia real dependen en primer lugar de la voluntad del mandatario (alcalde o gobernador), de un equipo territorial comprometido, de una estrategia que convoque y motive a distintos actores, de una estrategia de sostenimiento de la participación y de la incidencia de doble vía, de los recursos financieros reales que tenga la entidad territorial, y es inversamente proporcional a problemas persistentes de corrupción a mayor o menor escala. Según el Barómetro Global de corrupción (2010), un 52% de la población considera que las prácticas de corrupción van en aumento, y esto se corrobora con la percepción que tienen los funcionarios en territorio, así como las comunidades. Según LAPOP, Barómetro de las Américas (2011) la percepción de corrupción en el país es del 81%. La realidad es que a lo largo y ancho del país puede observarse que no se han realizado las inversiones en infraestructura básica como acueductos, alcantarillados, parques de recreación, entre otros. La corrupción, en este caso, es entendida como el abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones (Transparencia por Colombia, 2010).

Se hace necesario crear un espacio de diálogo real, de capacidad de escucha, compromiso y voluntad de actuar en consecuencia en tiempo real por parte de los mandatarios locales (alcaldes y gobernadores) así como de los

Concejos municipales y Asambleas departamentales, y ya varios municipios y departamentos han mostrado que esto es posible. La incidencia a nivel social y político tiene que ver con la pertinencia e idoneidad de las decisiones tomadas en el conjunto de la formulación de la política pública. Poner en la agenda pública el tema de la incidencia en la política de las niñas, niños y adolescentes promueve la toma de decisiones políticas más comprometidas, el empoderamiento de grupos sociales marginados o excluidos, y sobre todo el espacio de formación ciudadana de niñas, niños y adolescentes que se empoderan muy pronto del papel que tienen en su comunidad. Tal es el caso de niñas, niños y adolescentes en Circasia, San Juan Nepomuceno, Rovira, y departamentos como Santander, La Guajira, Norte de Santander, entre otros.

Otro aspecto tiene que ver con el papel de los agentes que acompañan el proceso de participación. La discusión se orienta a la necesidad de revalidar las lógicas de participación desde los mismos componentes de los lineamientos de las políticas públicas, y de cómo se establece un diálogo real y efectivo entre la academia como productora tradicional de conocimiento teórico y quienes acompañan los procesos de formulación de políticas públicas.

4.5. Lo local/municipal: entre lo territorial y lo cultural versus lo nacional

Los lineamientos de política pública del nivel nacional se perciben en el nivel local como hegemónicos, verticales, elaborados “desde el escritorio” con muy poco conocimiento de las realidades locales de los territorios. Esto muestra que se requiere comprender lo que ocurre en el territorio, en lo local, para que cualquier proceso social y político de los frutos esperados. Turra señala que dentro de un territorio las comunidades marcan su territorio y plantean relaciones estrechas tanto de poder como de ideologías por lo que los límites forman parte de una información que estructura el territorio (Turra, 2000, p. 89).

La definición de territorio se salió del marco exclusivo de la geografía, para ser asumido e interiorizado por las ciencias sociales. Lopes de Souza define territorio como un campo de fuerzas, un tejido o red de relaciones sociales que, además de su complejidad interna define al mismo tiempo, un límite, una alteridad: la diferenciación entre los grupos o miembros de la comunidad y los otros o los de afuera. Varios tipos de relación espacio temporal, de redes de relaciones pueden surgir sin que haya una superposición absoluta entre un espacio concreto con sus atributos materiales y un territorio de campo de fuerzas. Territorios que son fundados en relaciones de poder proyectadas en espacios concretos pueden ser estables sin tener existencia regular sino periódica convirtiéndose en territorios flexibles (Lopes de Souza, 1995, P.79). En tal sentido el territorio se convierte más en contexto de, con y para lo social donde la cultura teje redes de significaciones que afectan cualquier proceso que quiera llevarse a cabo.

Las investigaciones tanto de Virginia Gutiérrez de Pineda (1968) como de Fals Borda (1996) muestran las particularidades culturales y territoriales de lo que se ha llamado como “lo local” referido al espacio del municipio, del departamento o de sub regiones. Es necesario entender que entran en juego diversas lógicas, de orden social, cultural, territorial, como lo señala Ingrid Bolívar: “la dominación estatal compite permanentemente con otras formas de regulación y control social y que su ordenamiento del espacio y del tiempo no se impone del todo en los diversos ámbitos de interacción social” (2006, p.121).

Esto lo que pone de relieve es la tensión histórica entre el centro y las regiones, o el nivel nacional y el nivel local. A pesar de los procesos de descentralización administrativa en la función pública, se evidencian problemas como es la falta de pertinencia y de conocimiento y reconocimiento de la diversidad cultural, de las dinámicas locales, de las prácticas sociales arraigadas por razones de diverso orden (en algunos territorios se ha referenciado que son

las mismas madres quienes dirigen el comercio sexual de sus hijas) y que es necesario entrar a abordar desde una perspectiva que reconozca lo existente para que las acciones sean más eficientes, y no continuar con programas a los cuales se les hace difusión desde el nivel nacional, pero en el nivel local no impacta en los escenarios ni en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes.

5. Conclusiones: entre tensiones y dilemas

Las experiencias recientes de formulación de política pública de infancia y adolescencia son apenas un mapa que refleja lo que ocurre en Colombia. Por un lado, existe la exigencia normativa pero por otro no hay los recursos suficientes para dar respuesta a las problemáticas de orden estructural. El problema de los insuficientes recursos está dado desde el nivel nacional al destinar como máximo el 20% del Producto Interno Bruto al gasto social, en un país donde el problema de pobreza afecta a más del 50% de la población.

Adicionalmente, no se puede desconocer el conflicto armado que históricamente ha afectado al país, ni la dinámica de inseguridad con el ingreso de diversos actores en las últimas décadas (paramilitares, bacrim, delincuencia organizada, parapolítica), así como los problemas de corrupción que terminan por afectar la disponibilidad de los escasos recursos destinados para el gasto social. No se trata de destinar recursos ingentes para la guerra desconociendo nuevamente cómo vive la población en el territorio, cómo negocian en medio del conflicto para mantener a salvo su vida a expensas de que otras mueran.

Es claro que los procesos de formulación de política pública con un alto componente de participación ciudadana y con espacio para la incidencia real dependen en primer lugar de la voluntad del mandatario (alcalde o gobernador), de un equipo territorial comprometido, de una estrategia que convoque y motive a distintos actores, estrategia de sostenimiento de la participación y de la incidencia de doble vía, de los recursos financieros reales que tenga la entidad territorial, problemas persistentes de corrupción a mayor o menor escala. Este conjunto de aspectos que se requieren funcionen de manera articulada, forman parte también de un proceso que va lento pero que ha generado sus primeros frutos visibles en el posicionamiento de niñas, niños, adolescentes y familias en el control de la gestión pública en diferentes departamentos.

Posiblemente, la mayor tensión reside en la relación entre lo estructural versus los programas focalizados con subsidios. Es bien conocido el problema de concentración de la riqueza y del conjunto de decisiones que mantienen el estado de cosas sin modificar las estructuras de desigualdad. Esto no es exclusivo para el caso colombiano, pero evidentemente éste se constituye en un elemento a considerar cuando se formulan políticas sociales en términos del impacto esperado.

Otra tensión en la formulación de las políticas sociales concierne a la participación de la población para que los programas se dirijan a las necesidades reales. Pero el dilema central reside en que los municipios pequeños no cuentan con recursos suficientes para destinarlos a las políticas sociales, lo que implica también la necesidad de decisiones desde el nivel nacional reconociendo las particularidades de lo local como fuente que empodera y fortalece la gestión pública territorial.

6. Referencias bibliográficas

Alvarado, S. V. (2012). Configuración de la subjetividad política de niños y niñas en contextos de conflicto armado desde una perspectiva alternativa del Desarrollo Humano. En S. V. Alvarado, H. F. Ospina, M.

- Quintero, M. T. Luna, M. C. Ospina & J. A. Patiño (2012). *Las escuelas como territorios de paz. Construcción social del niño y la niña como sujetos políticos en contextos de conflicto armado*. Buenos Aires, Clacso, U. de Manizales.
- Baratta, A. (2007). Democracia y Derechos del Niño. En *Justicia y Derechos del Niño* N°. 9. Santiago de Chile: UNICEF.
- Barómetro Global de corrupción (2010). Consultado en www.transparenciaporcolombia.org.co
- Blanquer, J. M. & Fajardo, D. (1991). *La descentralización en Colombia: estudios y propuestas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, IFEA.
- Bolívar, Ingrid. (2006). Espacio, violencia y política: la auto-comprensión de la sociedad burguesa. En D. H. Piazzini, (*Des*) territorialidades y (*No*) lugares. *Procesos de configuración y transformación social del espacio*. (pp. 127-128). Medellín: La Carreta Editores E.U.
- Cesesma & Universidad del Norte de Nicaragua. (2010). *Incidencia de niños, niñas y adolescentes como ciudadanos activos en Nicaragua*. Nicaragua: Save the Children.
- Constitución Política de Colombia de 1991*. (2005). Bogotá: Leyer.
- Conpes Social 109. (2007). *Colombia por la Primera Infancia. Política pública Nacional de Primera Infancia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. (1989).
- Cuaderno de la Red No 2. *Incidir por la infancia: políticas públicas y movilización social*. CINDE, Save the Children.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos*. Bogotá: DNP.
- Fals Borda, O. (1996) *Región e historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- García M, E. (1997). La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las Políticas Públicas. En *Derechos de la Infancia-Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Colombia: Forum Pacis/UNICEF, Tacro.
- Gibbons, E. (2006). La Convención sobre los Derechos del Niño y la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. En Yamin, Alicia (comp.): *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México: Plaza y Valdés.
- Gutiérrez, A. (2011). *Guía de Políticas Públicas sobre participación: el hecho del dicho*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.
- Gutiérrez de Pineda, V. (1968). *Cultura y Familia en Colombia. Tipologías, funciones y dinámica de la familia. Manifestaciones múltiples a través del mosaico cultural y sus estructuras sociales*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
- Hart, R. (1993): *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. Bogotá: UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. (2010). *La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas. A 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Montevideo: IIN.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. (2011). *La Participación como acción creadora. Manual de Herramientas para promover y proteger la participación de niños, niñas y adolescentes*. Montevideo: IIN.

- LAIPOP, Barómetro de las Américas (2011). Consultado en www.transparenciaporcolombia.org.co
- Maldonado, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. En *Policy paper*. Bogotá: Fescol.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2005). *Lineamientos para una política educativa de la primera infancia*. Bogotá: Min. Educación.
- Ministerio de Salud y Protección social. *Política Pública Nacional para las familias colombianas 2012-2022*. Bogotá, Junio de 2012.
- Organización de Estados Americanos. (2010). *La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas. A 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*.
- Procuraduría General de la Nación, ICBF, UNICEF y Federación Nacional de Departamentos. (2008). *Estrategia Hechos y derechos: Colombia tierra de niños, adolescentes y jóvenes*. Bogotá, DC: Autor.
- Rico de A., A. (2005). *Políticas Sociales y Necesidades Familiares en Colombia. Reunión de Expertos. Políticas hacia las Familias, protección y Exclusión Sociales*. CEPAL. Sala Medina.
- Save the children. (2010). *Estrategias hechos y derechos. Seis Claves. Participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes*. Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Souza, M. L. de. (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento, en Castro, I. E. De, Gomes, P. C. Da C., Corrêa, R. L. (organizadores). *Geografia: conceitos e temas*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, p. 77-116.
- Tonucci, F. (1996). *La ciudad de los niños. Un modo nuevo de pensar la ciudad*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Turra, N. Nécio (2000). Do território aos territórios. En A. J. edt.al., *Paisagem Território Região em busca de identidade* (pp. 89-92). Cascavel, Paraná: Edunioeste.
- Unicef (1999). *La Convención sobre los Derechos del Niño. 10º Aniversario*. [Documento en línea]. En <http://www.unicef.org/spanish/crc/introduction.htm>.
- Vargas V. A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá, Almudena Editores.
- Villalba, S. M. (2011). Constituciones multiculturales en América del Sur. Casos de Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional de Jóvenes Investigadores «Transformación del Estado y Desarrollo»*. Salamanca: Secretaría General Iberoamericana-Universidad de Salamanca.
- Vizcaíno J.R., Ramírez, Y., & Cuéllar G. (2010). *La Política Pública de Primera Infancia en Colombia: Algunas consideraciones en torno a su financiamiento e implementación*. Bogotá: Instituto de Desarrollo e Innovación Educativa – IDIE, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI.