



Políticas de infancia y adolescencia

¿Camino a la equidad?

Ernesto Durán Strauch
María Cristina Torrado Pacheco
EDITORES

Facultad de Ciencias Humanas
Centro de Estudios Sociales – CES
Facultad de Medicina

SESQUICENTENARIO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Políticas de infancia y adolescencia

¿Camino a la equidad?

Políticas de infancia y adolescencia

¿Camino a la equidad?

ERNESTO DURÁN STRAUCH
MARÍA CRISTINA TORRADO PACHECO
EDITORES

*Facultad de Ciencias Humanas
Centro de Estudios Sociales – CES
Facultad de Medicina*

SESQUICENTENARIO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Políticas de infancia y adolescencia : ¿camino a la equidad? / Ernesto Durán Strauch, María Cristina Torrado Pacheco, editores. -- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas. Centro de Estudios Sociales (CES) ; Facultad de Medicina, 2017. 260 páginas : ilustraciones a color, diagramas. -- (Colección CES)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo e índice temático
ISBN 978-958-783-001-9.

1. Bienestar infantil -- Política gubernamental 2. Derechos del niño 3. Política pública 4. Política para la equidad 5. Educación en la primera infancia 6. Bienestar de la infancia 7. Seguridad alimentaria y nutricional 8. Inclusión social 9. Adolescencia -- Asistencia social 10. Colombia -- Política social 11. América Latina -- Política social I. Durán Strauch, Ernesto, 1957-, editor II. Torrado Pacheco, María Cristina, 1953-, editor III. Serie

CDD-21 362.709861 / 2017

Políticas de infancia y adolescencia

¿camino a la equidad?

Colección CES

- © Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales (CES)
©. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina
©. Ingrid Anzelín, Diana Bejarano, Elizabeth Castillo, Simone Cecchini, Sara del Castillo, Ernesto Durán, María Consuelo Gaitán, Marisol Moreno, Marta Torrado, María Cristina Torrado.

Primera edición, Bogotá, Colombia
ISBN: 978-958-783-001-9

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas
Centro de Estudios Sociales (CES)
Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Medicina
Ariel Iván Ruiz Parra, Decano
Fernando Pío de la Hoz Restrepo, Vicedecano de Investigación
Juan Manuel Arteaga Díaz, Vicedecano Académico
Angela Manuela Balcázar Muñoz, Coordinadora Centro Editorial

Preparación editorial

Facultad de Ciencias Humanas
Centro de Estudios Sociales (CES)
cesed_bog@unal.edu.co

Carlo Tognato, director del CES
Laura Morales, coordinadora editorial del CES
Tamara Mathov, correctora de estilo
Julián Hernández - *Taller de diseño*, diseño de colección y diagramación
Fotografía de carátula: Banco de imágenes, Observatorio sobre Infancia. Fotógrafo Carlos Orlando Arias

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin el permiso previo por escrito de los titulares de los derechos correspondientes.

Tabla de contenido

Derechos del niño y políticas públicas: del dicho al hecho hay un buen trecho	13
ERNESTO DURÁN STRAUCH	
Sistemas de protección social en América Latina: realizar derechos y promover la inclusión	51
SIMONE CECCHINI	
La política pública para la primera infancia frente a la desigualdad social en Colombia	87
MARÍA CRISTINA TORRADO; MARÍA CONSUELO GAITÁN; DIANA BEJARANO; MARTA TORRADO.	
Constitución del trabajo infantil como problemática socialmente relevante e inscripción en la agenda nacional y distrital	117
INGRID ANZELÍN	
La situación alimentaria y nutricional de la infancia en Colombia: exclusión e inequidad que las políticas públicas no resuelven	163
SARA ELOÍSA DEL CASTILLO MATAMOROS	

Indígenas y afrodescendientes. Ausentes e invisibles en la política de la educación inicial colombiana	183
ELIZABETH CASTILLO GUZMÁN	
Infancia, políticas y discapacidad: un análisis desde la justicia social	199
MARISOL MORENO ANGARITA	
Integralidad y políticas locales de infancia y adolescencia	221
ERNESTO DURÁN STRAUCH	
Autores	253
Índice temático	257

Introducción

Desde su nacimiento en 1999, el Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia ha incursionado en el análisis de las políticas públicas dirigidas a este grupo poblacional, partiendo de una perspectiva que incorpora elementos de dos campos de investigación: la infancia y las políticas públicas.

En los últimos años el Observatorio se ha interesado de manera especial en el estudio de las inequidades durante la infancia, interés que le permitió integrarse, desde 2011, a un grupo de trabajo de investigadores latinoamericanos convocado por Equidad para la infancia¹. En ese contexto surgió la pregunta que da título a una de las más recientes publicaciones del grupo *¿Perpetúan las políticas de primera infancia las desigualdades históricas entre las niñas y niños colombianos?* (Torrado, M. C., Durán, E. y Casanova T., 2016).

Motivados por el mismo interés, durante el segundo semestre del 2015, el Observatorio sobre Infancia desarrolló dos eventos académicos relacionados con el tema: 1. el curso de posgrado “Políticas públicas e inclusión social: Reflexiones desde las políticas de infancia”, realizado en el marco de la Escuela Internacional Inclusión Social y Desarrollo Humano,

¹ Equidad para la Infancia – América Latina es una iniciativa de intercambio de experiencias, articulación de actores y desarrollo de acciones de abogacía, a partir de la difusión y producción de conocimiento orientado a superar los problemas que acontecen a la infancia en la región.

impulsada por la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad, 2. el coloquio “Políticas de infancia y adolescencia ¿Camino a la equidad?”. Los ensayos incluidos en este libro recogen reflexiones presentadas en esas dos actividades académicas y dan cuenta de un debate vivo y actual.²

Tanto el curso de posgrado como el coloquio se propusieron analizar las políticas colombianas dirigidas a la protección integral de los derechos de las y los ciudadanos más jóvenes en la última década, con la intención de indagar si los modelos dominantes de política social, su implementación y resultados contribuyen a disminuir los altos índices de desigualdad y exclusión social en que vive la población infantil. En otras palabras, se quería indagar si en el país las políticas sociales para la infancia se orientan hacia la justicia social.

Unos pocos datos permiten apreciar la magnitud de las brechas de bienestar en la población infantil y adolescente de nuestro país. Según el estudio sobre pobreza multidimensional en niños, niñas y adolescentes en Colombia (García, S., Ritterbusch, A. y otros, 2014) en el 2011 más de un tercio de dicha población vivía en pobreza multidimensional con grandes diferencias interregionales y entre grupos socioeconómicos: en el departamento del Chocó el porcentaje de pobreza era más del doble del promedio nacional y cuatro veces el de Bogotá, mientras que para los niños y niñas menores de cinco años la probabilidad de no tener el esquema de vacunación completo era siete veces mayor para aquellos en condición de pobreza. El estudio identificó la carencia de agua potable y saneamiento, propia de las zonas rurales, como una de las variables con mayor peso en la pobreza multidimensional.

¿Pueden las políticas públicas para la infancia ignorar este panorama de desigualdad? Tal como afirma Therborn (2013), la desigualdad más que un asunto de ingresos es un orden sociocultural y constituye una profunda violación de la dignidad humana al impedir que todas las personas –en este caso las niñas, niños y adolescentes– desarrollen sus capacidades. Por esta razón el autor considera que asegurar los derechos a todos los niños, brindándoles oportunidades justas, es una herramienta importante en la lucha contra la desigualdad.

2 Los editores agradecen a la Vicerrectoría y a los Consejos Directivos de las Facultades de Medicina y Ciencias Humanas de la Sede de Bogotá, el apoyo económico que hizo posible estas iniciativas así como la publicación del libro.

La pregunta por la contribución de las políticas públicas para la infancia a la construcción de una sociedad más justa e incluyente pone en evidencia la enorme distancia existente entre la igualdad jurídica reconocida por normas nacionales e internacionales y la desigualdad de las condiciones socioeconómicas y las oportunidades en la población infantil y adolescente; este constituye uno de los ejes analizados a lo largo del libro.

Las diferentes temáticas abordadas no agotan el amplio campo de las políticas públicas para la infancia, las cuales, más que un conjunto articulado y coherente, son la sumatoria de las políticas sectoriales y de una multiplicidad de estrategias, planes, programas y acciones dirigidos a atender problemas específicos de la población infantil. Por esta razón, el lector encontrará capítulos con una mirada panorámica de las políticas públicas para la infancia, y otros centrados en el análisis crítico de algunas políticas de carácter sectorial o poblacional.

Los dos primeros capítulos presentan perspectivas generales de análisis que aportan marcos de referencia para los siguientes capítulos. El ensayo con el que se abre el libro, a saber: *‘Derechos del niño y políticas públicas: del dicho al hecho hay un buen trecho’* de Ernesto Durán, plantea claramente las implicaciones que tendría un enfoque de derechos de los niños para las políticas públicas.

Para contextualizar el análisis en un marco más amplio de debate, se ha incluido el texto de Simone Cecchini *‘Sistemas de protección social en América Latina: Realizar derechos y promover la inclusión’*, en el cual el autor analiza los avances que ha tenido la región en la construcción de sistemas de protección social con enfoque de derechos y la perspectiva de ciclo de vida. Si bien el autor no centra su mirada en las políticas para la infancia, es claro que sí las reconoce como parte de los sistemas de protección social.

A continuación aparecen tres ensayos dedicados al análisis de políticas específicas. El primero de ellos *‘La política pública para la primera infancia frente a la desigualdad social en Colombia’* de María Cristina Torrado, María Consuelo Gaitán, Diana Bejarano y Marta Torrado, presenta un análisis crítico de la estrategia «De cero a siempre», revisando sus antecedentes y desarrollos para alertar sobre posibles efectos perversos de algunas de sus estrategias sobre la desigualdad entre las niñas y los niños más pequeños.

Por su parte, el texto de Ingrid Anzelín *‘Constitución del trabajo infantil como problemática socialmente relevante e inscripción en la agenda nacional y distrital’* hace un recorrido analítico por los diferentes momentos del ciclo de la política pública orientada a desestimular la vinculación laboral temprana, terminando con las dificultades propias de la fase de implementación.

Esta parte del libro se cierra con el examen elaborado por Sara del Castillo a una de las problemáticas más apremiantes de la desigualdad: *‘La situación alimentaria y nutricional de la infancia en Colombia: Exclusión e inequidad que las políticas públicas no resuelven’*. Como bien lo señala la autora, además de reconocer y atender nuevas situaciones nutricionales, es urgente revisar la persistencia de programas de asistencia alimentaria poco efectivos, que además de facilitar la corrupción no respetan la diversidad de prácticas de alimentación existentes en el país.

Los dos textos siguientes acentúan la perspectiva diferencial y con ella la necesidad de desarrollar políticas públicas que den cabida a la diversidad tanto cultural como de capacidades humanas. Elizabeth Castillo retoma al análisis de la política nacional para la primera infancia para mostrar a las niñas y niños *‘Indígenas y Afrodescendientes: Ausentes e invisibles en la educación inicial colombiana’*; se trata de una invitación a pluralizar la mirada sobre la infancia para dar paso a “las infancias” propias de una nación pluriétnica y multicultural.

En esta misma dirección, Marisol Moreno plantea en su texto *‘Infancia, políticas y discapacidad: Un análisis desde la justicia social’*, las deudas que aún persisten en las políticas públicas en el reconocimiento e inclusión de las niñas y niños con discapacidad. Para saldarlas, la autora propone dar vida en los instrumentos de política pública a los avances normativos e incorporar las nuevas conceptualizaciones en esta materia para así avanzar hacia una mayor equidad.

El libro termina con el ensayo *‘Integralidad y políticas locales de infancia y adolescencia’*, en el cual Ernesto Durán analiza los obstáculos y las tensiones surgidas en la búsqueda de una mayor integralidad de las políticas de infancia y en los procesos de implementación en los contextos locales. Plantea que superar la arquitectura institucional centralizada, las intervenciones fragmentada sectorialmente y la desarticulación entre los diversos actores, son algunos de los principales retos.

Así, esta publicación busca contribuir a la construcción de una perspectiva crítica de las tendencias dominantes, en el campo de la

política social, que defienden las políticas altamente focalizadas en grupos de la población considerados como vulnerables, sin atender a sus relaciones con el conjunto de la dinámica social y sin afectar los factores que los mantienen en situación de desventaja.

Referencias bibliográficas

- Jaramillo, S. Ritterbusch, A. Bautista Hernández, E. Mosquera, J.P. Martín, T. (2014). Análisis de la pobreza multidimensional en niños, niñas y adolescentes en Colombia: metodología y principales resultados. *Documentos de Trabajo Escuela de Gobierno No. 8*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Therborn, G. (2013). *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza
- Torrado, M. C., Durán, E. y Casanova T. (2016). ¿Perpetúan las políticas de primera infancia las desigualdades sociales históricas entre las niñas y niños colombianos? En: Contró, M., Mercer, R. y Minujin, A. Eds. *Lo esencial puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina*. México: UNAM. pp. 259-280.