

**Relatos y redes de política pública de niñez en Colombia  
1991 - 2014**

Hernán Darío Cárdenas Parra

Tesis Presentada para Obtener el Título  
de Magister en Estudios Políticos e Internacionales

Directora

Ana Polack

**Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario  
Facultades de Ciencia Política y Gobierno, y de Relaciones Internacionales  
Maestría en Estudios Políticos e Internacionales  
Bogotá D.C.  
2015**

**Dedicatoria**

*A Orlando Parra*

## **Agradecimientos**

Agradezco mi esposa por su comprensión, amor y apoyo permanente e incondicional.

A mis padres y a mi familia por sus cariñosos consejos y palabras de ánimo.

A mi directora de tesis, Ana Polack, y al director de la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales, Juan Carlos Ruiz, por sus orientaciones, paciencia y confianza.

Y a mis amigos y amigas por toda la colaboración que me brindaron para el desarrollo de esta investigación y el cumplimiento de esta meta.

## Resumen

El presente estudio describe los cambios en la políticas públicas de niñez en Colombia entre 1991 y 2014, mediante el análisis tanto de las narrativas y contranarrativas de política gestadas en este periodo de tiempo, como de los factores que propiciaron la conformación de una red de política pública y el posterior desarrollo de diversos modos de interacción entre los grupos de actores identificados.

Parte esta investigación de situar antecedentes y factores relevantes que permiten contrastar, por un lado, contenidos y perspectivas entre diferentes periodos de tiempo, y por otro lado, el número, tipo, y dinámica de relaciones entre los diversos actores involucrados en este campo antes de 1991, y posterior a este año hasta 2014.

En síntesis, a través de los hallazgos y análisis realizados se busca no solo plantear qué se transformó entre 1991 y 2014 respecto a la construcción de la niñez como referente de políticas públicas, sino también, cómo se gestó esta transformación, con el fin de proveer elementos que permitan comprender principalmente los énfasis y las variaciones que han tenido las políticas públicas de niñez en el país, pero también, algunas continuidades por periodos más específicos de tiempo.

## Tabla de Contenidos

Introducción .....	1
Capítulo 1	
Definiciones de niñez, énfasis de las acciones públicas y actores destacados en este campo entre 1920 y 1991.....	10
Entorno nacional .....	12
Entorno internacional.....	24
Convención sobre los Derechos del Niño.....	24
Cumbre Mundial en favor de la Infancia.....	27
Capítulo 2	
Relatos de política: La niñez como referente de políticas públicas en Colombia entre 1991 y 2014.....	31
Análisis de las narrativas entre 1991 y 2006: De la situación irregular a la protección integral .....	40
Situación irregular: Pobreza, Violencias e Instrumentos (1991 a 2000). .....	40
Concurrencia de relatos y actores: Protección integral y derechos de niños, niñas y adolescentes (2001 a 2006).....	48
Análisis de las narrativas entre 2007 y 2014: Categorías de derechos, derechos y realizaciones .....	53
Capítulo 3	
Gobernanza y redes de política de infancia y adolescencia en Colombia entre 1991 y 2014 .....	62
Redes: actores y modos de interacción .....	69

Alianza por la niñez colombiana.....	74
Cambio en la configuración de la red. ....	85
Estrategia Hechos y Derechos. ....	90
El Sistema Nacional de Bienestar Familiar y la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.....	99
Conclusiones.....	106
Lista de referencias.....	112
Apéndice A.....	121
Apéndice B.....	123
Apéndice C.....	126
Apéndice D.....	128
Apéndice E.....	132
Apéndice F.....	136
Apéndice G.....	139
Apéndice H.....	144
Apéndice I.....	145
Apéndice J.....	148
Apéndice H.....	149
Apéndice I	
Guía de preguntas para entrevistas.....	150

## Lista de tablas

<b>Tabla 1.</b> Informes presentados al Comité de los Derechos del Niño por el Estado Colombiano y por Organizaciones no Gubernamentales entre 1993 y 2014; Lista de cuestiones, Respuestas a las listas de cuestiones, Actas resumidas y Observaciones Finales del Comité en este periodo.....	121
<b>Tabla 2.</b> Sujetos entrevistados, tipo de actor y trayectoria institucional por periodos analizados. .....	123
<b>Tabla 3.</b> Narrativa y contranarrativa entre 1991 y 2000. Problemáticas priorizadas: Pobreza..	126
<b>Tabla 4.</b> Narrativa y contranarrativa entre 1991 y 2000. Instrumentos. ....	128
<b>Tabla 5.</b> Narrativa y contranarrativa entre 1991 y 2000. Problemáticas priorizadas: Violencias. .....	132
<b>Tabla 6.</b> Concurrencia de relatos y actores 2001 a 2006. ....	136
<b>Tabla 7.</b> Lineamientos y orientaciones para la formulación de políticas públicas territoriales 2006 a 2014.....	139
<b>Tabla 8.</b> Relación de planes dirigidos a la niñez 2003 y 2011.....	144
<b>Tabla 9.</b> Relación de instancias del ámbito nacional .....	145
<b>Tabla 10.</b> Comparación entre los montos del Presupuesto del ICBF, los aportes del ICBF mediante convenios con ONG nacionales, internacionales y agencias de cooperación de Naciones Unidas y aportes de los socios cooperantes entre 2008 y 2014 .....	148
<b>Tabla 11.</b> Sujetos entrevistados y fechas de entrevista. ....	149



## Introducción

Había una vez dos peces jóvenes que iban nadando y se encontraron por casualidad con un pez mayor que nadaba en dirección contraria; el pez mayor los saludó con la cabeza y les dijo: “Buenos días, chicos. ¿Cómo está el agua? Los dos peces jóvenes siguieron nadando un trecho, por fin uno de ellos miró al otro y le dijo: ¿Qué demonios es el agua? (Wallace, 2012)

En los últimos años ha existido un marcado interés en el país por analizar diversas políticas públicas con miras a lograr una mejor comprensión de la acción estatal en cada uno de los campos o temáticas en las que estas se enfocan. Dicho interés no sólo es evidente en el ámbito académico, también en los ámbitos gubernamental, judicial y legislativo es cada vez más frecuente y generalizadas las referencias a la necesidad de evaluar, monitorear y hacer seguimiento a las políticas públicas, y en conjunto, a analizarlas. Incluso, es recurrente encontrar normas y sentencias judiciales que incluyen estas actividades como acciones esperadas por parte del gobierno en todos sus niveles. Así pues, en estos instrumentos específicos no basta ya con el fijar el deber o la responsabilidad del Estado frente a un tema o población, ahora se exige y se específica para su cumplimiento el desarrollo, evaluación o reorientación de las políticas públicas.

Cabe resaltar, tal como lo menciona Roth (2010), que la importancia creciente del tema en América Latina no ha sido acompañada por una traducción, difusión y discusión de los principales aportes teóricos que en esta campo se han desarrollado, con mayor énfasis, desde la década del noventa en Estados Unidos y Europa (Roth, 2010, p. 11). Se suma a este déficit la complejidad que en sí mismo revisten las políticas públicas como objeto de estudio y la

diversidad de definiciones, nociones, descripciones que se han construido alrededor de estas, y que Velásquez (2009) aborda, por un lado, para evidenciar el amplio panorama que se abarca al hablar de lo que son o no las políticas públicas, y por ende, justificar la necesidad de construir un concepto que refleje de mejor manera las diversas expresiones de este fenómeno; y por otro lado, con el fin de proponer una nueva definición de política pública que facilite su estudio.

Partiendo de la definición propuesta por Velásquez (2009), y sumado al interés de discutir diferentes perspectivas teóricas, y profundizar y aportar en la comprensión de este fenómeno en el país, la presente investigación se desarrolla en torno a la pregunta sobre *cómo se construyó la niñez<sup>1</sup> como referente de políticas públicas en Colombia a partir de 1991*.

Dos situaciones enmarcan dicha indagación. En primer lugar, tal como lo exponen Peters & Pierre (2005), una serie nuevos temas en las políticas reflejan las complejidades sociales actuales y los retos que suponen para los gobiernos las forma de abordar estos (Peters & Pierre, 2005, p.51). Aunque dicho autor menciona a modo de ejemplo los temas de género, de participación y de protección del medio ambiente como asuntos que requieren nuevas formas de gestión, nuevos acuerdos institucionales y la adopción o el fortalecimiento de un conjunto de nuevos valores en el gobierno y en la sociedad (Peters & Pierre, 2005, p.51), un asunto que se enmarca en este mismo sentido, es el reconocimiento de la niñez como grupo social prevalente a través de distintos instrumentos normativos y de política que, de igual forma que en los otros asuntos referidos previamente, implican una gran complejidad para su abordaje debido a: 1) los

---

<sup>1</sup> En la presente investigación el término Niñez se usa para hacer referencia, no sólo al conjunto de personas (hombres y mujeres) menores de 18 años de acuerdo con los marcos normativos nacional e internacional; sino también, para identificar a estos sujetos como un grupo diferenciado y una categoría social distinta en la estructura de la sociedad (Qvortrup, 1997).

Aunque en su gran mayoría las investigaciones desarrolladas en el campo de los *Childhood Studies* son traducidos al español como Estudios de la Infancia, no se usa este mismo término en aras de no generar confusión con la forma más común de uso en documentos técnicos y normativos en el país que diferencia a los niños y niñas de primera infancia (0 a 5 años), de infancia (6 a 11 años) y a los y las adolescentes (12 a 17 años) como parte de un mismo colectivo que es la niñez.

cuestionamientos que se generan sobre la estructura social y la dinámica política, por ejemplo, con relación a niños, niñas y adolescentes, las críticas por la desigualdad e inequidad de la relación intergeneracional para su participación en la definición de los asuntos públicos que son de su interés (Hart, 1997; Qvortrup, 1999); 2) la novedad de los temas, las responsabilidades que por diversas vías adquieren los gobiernos y los pocos conocimientos que al respecto tienen; y 3) la diversidad de actores y movimientos que se gestan a partir de estos marcos de acción; por mencionar algunos.

Es importante resaltar en este punto que aunque en Colombia la niñez había sido abordada como problema público desde el siglo XVIII (Mancera, 2011), las demandas y valores que en la actualidad son atribuidos a este grupo poblacional, y la amplitud y diversidad de actores intervienen en este campo presentan a primera vista un fuerte contraste con épocas anteriores. Términos como *menores* o *situación irregular* que fueron las nociones centrales a partir de las cuales entre 1920 y 1991 se desarrollaron marcos normativos, procesos administrativos y arquitectura institucional, son hoy en día conceptos tabú en los instrumentos de política pública dirigida a la niñez; de igual manera, la diversidad de actores gubernamentales, organizaciones sociales, comunitarias y agencias de cooperación que en la actualidad se presentan como propios o naturales en el campo, no lo fueron durante gran parte del siglo XX.

En segundo lugar, y profundamente conectado con lo referido previamente, la reforma estructural del Estado Colombiano a partir de la Constitución de 1991 fijó nuevos principios y fundamentos para el desarrollo de la relación entre el gobierno y la sociedad civil, situación que potenció la visibilidad, capacidad de organización y capacidad de acción de diversos grupos minoritarios y actores sociales, que otrora debido al marco institucional eran sistemáticamente excluidos de diversas dinámicas políticas. Se hace entonces evidente preguntarse qué relación

tuvo esta transformación estructural en el sistema político colombiano con las transformaciones sociales, conceptuales y de configuración de actores referidas previamente en torno a la niñez como asunto de políticas públicas.

Atendiendo a la pregunta planteada, el objetivo de esta investigación es describir cómo se ha construido la niñez como referentes de políticas públicas en Colombia entre 1991 y 2014, mediante el análisis tanto de las narrativas de política, como de la conformación, configuración y dinámica de la red de política pública.

Los objetivos específicos de este trabajo, abordados con profundidad en cada capítulo, son:

Identificar los elementos que reflejan cuál era la perspectiva dominante para la comprensión de la niñez desde la acción pública entre 1920 y 1991, y qué factores en 1991 propiciaron el desarrollo de nueva una configuración del tema y el involucramiento de nuevos actores en este.

Analizar los principales contenidos gestados y estructurados por los diferentes grupos de actores, así como, las tensiones entre estos por el dominio de un esquema particular de narración.

Explicar la relación entre los factores que propician una nueva forma de gobierno en el campo de la niñez y las transformaciones de las narrativas entre 1991 y 2014, con la conformación de un red de política pública en este campo, y las diferentes configuraciones y modos de interacción que adquiere en este periodo de tiempo.

En este orden de ideas, la hipótesis de trabajo es que los cambios estructurales producidos en Colombia a partir de 1991, como consecuencia de la reforma del Estado Colombiano y de la adopción de tratados y compromisos internacionales, en particular para este campo, condicionaron y posibilitaron, por un lado, la transformación de las narrativas de las políticas públicas dirigidas a la niñez, y por otro lado, la conformación de una red de política pública y

una dinámica de interacción entre actores gubernamentales, no gubernamentales y agencias de cooperación; aspectos que en conjunto, transformaron en profundidad las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia en el país.

Para la demostración de esta hipótesis la presente disertación retoma diversos enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas con los cuáles se busca, no solo plantear qué se transformó entre 1991 y 2014 como expresión de la construcción de la niñez como referente de políticas públicas, sino también, cómo se gestó esta transformación.

Para este fin, basado en una metodología de investigación cualitativa y mediante el método de análisis de contenidos de fuentes primarias tanto documentales como de entrevistas (ver Apéndice A, H e I), se retoman entonces, propuestas teóricas de la gobernanza y de las redes de políticas públicas que permiten comprender las transformaciones en los modos de gobierno ante nuevas configuraciones y desafíos sociales (Kooiman, 2005; Mayntz, 2005; Rhodes, 2005, Scharpf, 1997; Klijn, 2005; Adam & Kriesi, 2010); del marco de las coaliciones promotoras (Sabatier & Weible, 2010) que se dirigen a dar elementos para entender por qué se gestan cambios en las políticas públicas y en qué niveles se pueden producir estos; y del enfoque cognitivo para el análisis de las políticas (Jolly, 2010; Muller, 2006) y de la perspectiva del análisis de narrativas (Roe, 1994; Stone, 2012; Schimdt & Radaelli, 2004; McBeth, Shnahan, Arnell & Hathaway, 2007; Shanahan, Jones & MacBeth, 2011), marcos que proveen elementos para explicar las variaciones de los contenidos y los relatos en las políticas públicas.

El análisis adelantado parte de identificar las categorías que propone tanto el marco de las narrativas de política pública, como el de las redes de política públicas desde un enfoque de gobernanza.

Con relación al análisis de las narrativas se busca comprender, entonces, la trama central de cada una de las historia en controversia y el relato resultante de la misma que se imponen como narrativa principal, mediante la identificación de los argumentos explicativos, la definición o descripción de las problemas, las soluciones o promesas planteadas y los instrumentos referidos como relevantes de cada trama.

Respecto a las redes de política pública el análisis parte de identificar los escenarios o estructuras en los que desarrollan las interacciones, los actores referidos como parte de estos escenarios, y las relaciones y dinámicas de interacción descritas por los sujetos entrevistados o referidas en los textos.

Es preciso resaltar como lo señala Guzmán, Mauro & Araujo (2000) que reconstruir una serie de interacciones pasadas, implica por un lado, reconocer que los relatos de los sujetos entrevistados cuenta una alta carga de justificaciones, explicaciones y re-interpretaciones de momentos pasados; por otro lado, esta misma situación tal como lo señala Knoke & Laumann (1979), puede provocar el desarrollo de una de una “historia constantemente modificada, que tiene un comienzo, un medio y un fin... sujeto a perpetuas revisiones que encajan en las necesidades de los actores, que interpretan su mundo y sus acciones” (retomado por Guzmán, Mauro & Araujo, 2000, p. 103). En conjunto, estos aspectos advierten la importancia de contar con registros objetivos que permitan contrastar y complementar información de las entrevistas.

Basado en lo anterior, en la presente investigación se analizan 9 leyes y decretos expedidos entre 1920 y 1991 en Colombia relacionados con la niñez; 19 informes, actas de sustentación y respuestas escritas ante el Comité de los Derechos del Niño presentados tanto por el gobierno nacional como por organizaciones de la sociedad civil entre 1993 y 2015; 7 lineamientos para la formulación de políticas públicas territoriales de niñez construidos en el ámbito nacional entre

2006 y 2014 (ver Apéndice G); el documento de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión publicado en 2013; artículos de prensa de cobertura nacional del diario El Tiempo publicados entre 1990 y 1997; y los textos resultantes de 11 entrevista semiestructuradas adelantadas con sujetos líderes en el campo (ver Apéndice H).

Es preciso señalar en este punto que este tema ha sido poco estudiado en el país, y que de igual forma, son recientes las investigaciones que se han adelantado desde la academia.

En particular, los estudios realizados por Doria (2012) y Sánchez (2015) han sido retomados para el desarrollo de la discusión toda vez que los objetos sobre los que se focalizan las preguntas de investigación son similares, lo que permite encontrar puntos de convergencia y debate que enriquecen no sólo los análisis, sino en general, la comprensión global sobre el tema.

Por otra parte, no se retoman en detalle para la presente disertación las investigaciones desarrolladas por Robayo (2013) y Arias (2014), ya que aunque se relacionan con el campo de indagación, se enfocan específicamente en las políticas públicas dirigidas a la niñez con relación a la problemática del trabajo infantil. De la misma manera sucede con la investigación adelantada por Ordúz (2014) quien, aunque se concentra en el estudio de la gobernanza de las políticas públicas de infancia y adolescencia, su indagación se enfoca en el nivel municipal de gobierno a diferencia del presente estudio que se concentra en el ámbito nacional.

Definida la pregunta general como punto de partida y con el fin de presentar los resultados de la investigación y las disertaciones en torno a la hipótesis de trabajo planteada, el presente documento se estructura en tres capítulos cada uno de los cuales va complementando la información del anterior y dando elementos para tener una lectura más comprensiva del fenómeno en su conjunto.

En este orden de ideas, el primer capítulo, en una primera sección, presenta el análisis de los términos que fueron utilizados en diferentes normas para identificar y caracterizar a los niños, niñas y adolescentes como grupo poblacional frente a la acción pública entre 1920 y 1991, y los énfasis, que dados a partir de estos constructos, delimitaron las dinámicas de relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y definieron a la niñez como problema público en ese periodo de tiempo.

En la segunda sección, se abordan dos hechos que fueron relevantes para la redefinición de la niñez en el campo de las políticas pública en Colombia a partir de 1991: 1) la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño por la asamblea general de las Naciones Unidas en 1989, y su posterior aprobación en el país mediante la Ley 12 de 1991; y 2) La participación de Colombia en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia adelantada en 1990 y la posterior creación del Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PAFI) en 1991, como respuesta al compromiso adquirido por el país de elaborar un plan que trazara las acciones principales que dirigiría el Estado a la niñez durante la década de los 90. Aunque gestados en otro contexto, ambas situaciones marcaron hitos en el ámbito nacional que orientaron no sólo la definición y realización de acciones sino que propiciaron el debate sobre la perspectiva a partir de la cual se comprendía la niñez desde el ámbito público.

Se conjugan con estas revisiones y análisis, la reforma del Estado Colombiano gestada a partir de la Constitución Política de 1991, tercer hito que transforma estructuralmente el sistema político colombiano y al que no es ajeno, el subsistema de las políticas públicas de niñez.

Partiendo del contraste con lo hallado en el primer capítulo, tanto lo relacionado con la perspectiva dominante entre 1920 y 1991, como con los factores que propician e inciden en la transformación de los contenidos; el segundo capítulo desarrolla el análisis de los relatos

construidos por diferentes grupos actores y expresados en diversas fuentes documentales y a partir de lo descrito en las entrevistas en los que se evidencia y resalta: en un primer momento, las principales controversias gestadas por el contraste y choque de perspectivas, y la inestabilidad y variabilidad del discurso; en un segundo momento, los acuerdos entre diferentes grupos de actores de contenidos centrales; y en un tercer momento, que incluye el periodo actual, los diferentes ajustes en la esquema del relato y en los instrumentos que lo componen como narrativa de política pública que se han gestado a partir de las ideas fundamentales acordadas.

Finalmente, el tercer capítulo, de forma complementaria, presenta la relación entre los esquemas de relacionamiento e interacción entre los diferentes actores involucrados en este subsistema de política con las transformaciones halladas y analizadas en los capítulos anteriores.

## Capítulo 1

### **Definiciones de niñez, énfasis de las acciones públicas y actores destacados en este campo entre 1920 y 1991**

Tal como lo expone Pierre Muller (2006), a partir del siglo XVIII se generaron en los Estados modernos dos transformaciones que permiten comprender con mayor amplitud el desarrollo de las políticas públicas (Muller, 2006, pp.38-44).

En primer lugar, los grupos sociales fueron construyendo progresivamente sus referentes de identidad desde los territorios a los sectores. A partir de esta lógica se comprende que hubo un cambio en las sociedades occidentales en el que progresivamente, y cada vez con mayor fuerza, emergieron grupos referidos a sectores de la sociedad: obreros, agricultores, especialistas sociales, académicos, etc., los cuales, definieron sus objetivos, roles y características independiente de un territorio específico. De forma creciente, se generaron diversos actores, movimientos y grupos especializados en distintos campos y temáticas sociales, a medida que las sociedades modernas se fueron complejizando y creciendo.

En segundo lugar, el encuentro y conflicto entre esta diversidad de grupos, progresivamente conllevó a que las acciones públicas se concentraran en la sociedad misma en vez de en situaciones exteriores, es decir, los problemas públicos comenzaron a centrarse principalmente en resolver se situaciones conflictivas de la misma sociedad y del choque entre los intereses de diferentes grupos sociales. “En este sentido las sociedades modernas se volvieron esencialmente sociedades autoreferenciadas, lo que significa que deben encontrar en su seno el sentido de su acción sobre sí mismas” (Muller, 2006, p.44)

El interés de resaltar estos dos elementos se centra, por un lado, en que son esenciales para asumir que el Estado moderno se ha transformado y que se conjugan en sí mismo una amplitud de grupos sociales que interactúan para representar y movilizar acciones públicas en medio de recursos limitados; y por otro lado, para comprender que a partir de estas interacciones los problemas públicos se construyen en acuerdo o por desacuerdo de diversos grupos sociales, y que sus contenidos, suelen ser sobre problemáticas de la misma sociedad (Muller, 2006, p.59).

Así pues, ubicados estos dos aspectos, abordar el contenido de las políticas públicas dirigidas a la niñez en Colombia entre 1991 y 2014, implica indagar sobre cómo la niñez se abordó como problema de interés público por parte del Estado previamente. Lo anterior, con el fin de situar algunos elementos que permitan comprender los diferentes énfasis que tuvieron las acciones dirigidas a la niñez, su relación con la perspectiva a partir de la cual se definió como problema público y los actores destacados como responsables o expertos en este campo.

Cabe anotar que la revisión de los antecedentes que se expone a continuación, no se concentran exclusivamente en el entorno nacional, ya que lo menciona Velásquez (2009): “Otros sistemas también hace parte del ambiente de la política pública; los más destacados son los sociales, naturales y económicos del orden local, nacional o internacional, y los subsistemas de otras políticas públicas.” (Velásquez, 2009, p.167). En particular, los desarrollos, debates y dinámicas gestadas en el contexto internacional, y más específicamente, en el sistema de Naciones Unidas, presentan una destacada importancia para el tema de la presente investigación.

Así pues, a continuación se expondrá brevemente algunos aspectos considerados significativos para comprender el devenir de las definiciones sobre niñez en el entorno nacional e internacional, y las acciones y los actores destacados en este campo previo a 1991.

## **Entorno nacional**

Entre 1920 y 1989 se expidieron en el país una serie de leyes y decretos que definieron los temas o campos prioritarios en los que debían concentrarse las acciones públicas dirigidas a niños y niñas. Algunas de ellas, establecieron grupos de edades y enfocaron en ellos sus acciones. Otras, adicionalmente estipularon responsabilidades de liderazgo o coordinación a actores y sectores gubernamentales específicos, que a través del tiempo se fueron modificando. No fueron ajenos a estas responsabilidades, actores de la sociedad civil quienes en algunas normas fueron designados como miembros de los escenarios o instancias para la coordinación, la asesoría y el seguimiento de las principales acciones dirigidas a este grupo poblacional. En suma, estas normas estructuraron una serie de discursos desde el Estado en torno a la niñez que en su momento definieron: quiénes son los públicos o sujetos hacia los que se dirigen las acciones estatales, y cuáles las responsabilidades del Estado en torno a ellos y ellas.

Cabe anotar en este punto, que aunque a través de los contenidos de leyes o decretos no se logra abarcar el conjunto de expresiones y concepciones sociales que en torno a la niñez se construyeron en Colombia, ni mucho menos afirmar que estos contenidos reflejen la totalidad de una política pública ya que son muchos más los instrumentos que hacen parte de la misma, dentro de los cuales, las leyes y decretos son tan sólo uno de ellos (Velásquez, 2009, pp.161-162); sí expresan estos instrumentos, la perspectiva y las definiciones que en diversos momentos establecieron las autoridades públicas como guía para adelantar su acción en torno a la niñez como un problema público.

Así pues, dentro de la perspectiva de análisis de las políticas públicas como el desarrollo de un proceso que contempla diferentes momentos, este concepto de problema público presenta tres características que facilitan analizar el contenido de los instrumentos normativos.

En primer lugar, tal como lo exponen Cobb y Elder (1984) (retomado por Aguilar (1993)):

“Los problemas son elaboraciones humanas... Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad... Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad.” (Aguilar, 1993, p.31)

Por lo tanto, la definición de un problema público no se limita únicamente a identificar una serie de situaciones a intervenir, evitar, o solucionar por parte del Estado, sino que contiene en su misma definición, un conjunto de descripciones que, en ocasiones, justifican la acción o no del Estado, detallan quiénes son los públicos hacia los que sí se dirigen estas y a los que no, qué los caracteriza, y de esta manera, se estructura un discurso que le permite al Estado asumir una perspectiva particular frente a un fenómeno social.

En segundo lugar, un problema público no cuenta con una sola definición. Suelen haber diferentes y variadas concepciones de un problema en un sistema político, que en ocasiones chocan entre sí, se complementan o pueden coexistir, y frente a las cuales los gobiernos actúan apoyando una postura, combinando varias de ellas o definiendo la propia.

“Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno.” (Aguilar, 1993, p.31)

Entonces, qué reflejan estos marcos normativos ante la amplitud de actores y posturas en la definición de una situación como problemática, es decir, qué pueden indicar estos contenidos sobre el abordaje de la niñez desde la acción pública en el país previo a 1991.

Partiendo de nuevo de la idea de que un problema público además de orientar acciones o establecer la omisión de algunas frente a un problema, construye en sí mismo la situación que se considera problemática y la dota de argumentos con el fin darle legitimidad, las decisiones expresadas mediante una ley o un decreto configuran una de las maneras en que el Estado asume una postura discursiva frente a una situación. Aunque en ocasiones puede que no se implemente, reflejan la imposición de una lectura sobre un fenómeno que se espera sea dominante para orientar la acción estatal, en síntesis, define mediante esta vía un problema público.

“Por poderosos motivos históricos, ideológicos, políticos y constitucionales, los sistemas se han estructurado con referencia a ciertos valores, ideas y fuerzas sociales, que demarcan los límites de su acción legítima, los inclinan hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarios a otras. Son sistemas acotados y predispuestos... Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental. Hay mayor sensibilidad por ciertos asuntos y grupos, a la vez que reticencia y hasta hostilidad ante otros.” (Aguilar, 1993, p.42)

En tercer lugar, tal como lo plantea Velásquez (2009)

“Al entender la política como proceso, comprendemos con más claridad que sus elementos como las situaciones, los objetivos y los instrumentos, cambien con el tiempo según las necesidades emergentes.” (Velásquez, 2009, p.160)

En este orden de ideas, es preciso tener en cuenta que

“La política pública no es un acto reflejo; es un proceso intencional mediante el cual las autoridades públicas, con la eventual participación de los particulares, definen una situación como problemática que debe ser intervenida, establecen ciertos objetivos y seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos. Cualquier definición que ignore la

vocación teleológica de la política pública será incompleta. En el mismo sentido, cualquier accionar del Estado en donde el analista no pueda reconocer este elemento, no podrá ser considerado como política pública.” (Velásquez, 2009, pp.164-165)

Por lo tanto, así como cambiar es parte de la dinámica de los gobiernos y de las políticas públicas, de igual manera, los problemas públicos incluidos en la agenda cambian de temática, campos, objetos, sujetos o referentes a través del tiempo, de acuerdo con la dinámica que se gesta en el encuentro de diversos actores e intenciones. Implica esto que una vez definidos o contruidos los problemas, estos no son estáticos, sus contenidos están en constante cambio.

Una vez aclarados los puntos de partida para la revisión de estos marcos normativos, es preciso advertir que no se establecerá a continuación un detallado análisis jurídico del contenido de las Leyes o Decretos ya que no es el objetivo del presente estudio. Las transiciones entre las diferentes normas, las explicaciones de los cambios entre una y otra, las derivaciones en otros actos administrativos o contradicciones entre las normas que se hayan podido producir, hacen parte incluso, más de las ciencias jurídicas que de la ciencia política. No obstante, como se expuso anteriormente, el fin de esta revisión es construir una idea sobre las principales nociones con las que se caracterizó a este grupo poblacional, las acciones que se priorizaron y el desarrollo institucional que se gestó antes de 1991 para la niñez, y los actores involucrados o responsables en este campo a partir de la comprensión de estos documentos como expresiones políticas sobre una situación de interés público<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Existen diversos estudios históricos sobre las transformaciones de la concepción de niñez y su relación, entre otros, con el desarrollo de cuerpos normativos en el país, por lo cual, si el interés del lector se centra en profundizar sobre las transiciones en este campo, se sugiere que revise los estudios de Mancera (2011), Amador (2009) y Sáenz, Saldarriaga & Ospina (1997).

Siguiendo leyes y decretos expedidos en Colombia entre 1920 y 1989 se logra encontrar que han habido variaciones importantes en los contenidos, como también, elementos comunes y permanentes entre los diferentes documentos. Uno de los aspectos recurrente en la mayoría de los contenidos, es la denominación de los niños, niñas y adolescentes como Menores. Esta denominación lejos de ser superflua o accidental, cobra relevancia ya que no se asociaba específicamente a una característica de quienes componían este grupo poblacional, como podía ser tener menos de 21 o 18 años<sup>3</sup>, sino que se usó con frecuencia en estos marcos normativos como sustantivo para identificar a los sujetos sobre quienes se adelantaban una serie de acciones. Incluso, algunas normas incluyeron en sus títulos esta denominación para referirse a niños y niñas, como por ejemplo, la Ley 79 de 1926 sobre Asistencia de Menores y Escuelas de Trabajo, el Decreto 1818 de 1964 por el cual se crea el Consejo Colombiano de Protección del Menor y de la Familia, se reorganiza la División de Menores del Ministerio de Justicia y se dictan otras disposiciones, y el Decreto 2737 de 1989 Código del Menor.

Dicha denominación, tal como lo expone Galvis (2009), tiene relación con el paradigma de la Situación Irregular, marco para la comprensión sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes que surgió a partir de la Declaración de Ginebra de 1924 adoptada por la Sociedad de Naciones.

“El enfoque de la protección continúa con la visión de las niñas y los niños como objeto de misericordia y de asistencia, tal como se expresa en la Declaración de Ginebra de 1924; ellos deben ser puestos en condición de atender a su propia subsistencia; el niño debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser asistido; el niño deficiente debe ser ayudado; el niño desadaptado debe ser reeducado; y deben ser; el niño debe ser el primero en recibir socorro en

---

<sup>3</sup> En Colombia, a partir de 1975 la mayoría de edad se adquiría a los 18 años, antes era hasta los 21. Para mayor información se sugiere ver la página web:

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli81.htm>

caso de calamidad; el niño debe disfrutar completamente de las medidas de previsión y seguridad sociales; el niño debe ser protegido de cualquier explotación... De estos planteamientos se deriva la teoría de la situación irregular que caracterizó el desarrollo de las legislaciones penales relacionadas con la infancia y la adolescencia. La idea de protección inicia su recorrido prácticamente con este instrumento internacional. Su aceptación universal le otorga la autoridad para orientar las sucesivas legislaciones nacionales que se aprobaron para regular situaciones específicas de abandono, situaciones de riesgo, y conductas constitutivas de delitos cometidas por las personas menores de edad. En el marco de esta concepción, aparece una terminología apropiada encabezada por la noción de Menor para referirse a los niños y niñas objeto de la protección de los códigos.” (Galvis, 2009, pp.595-596)

Como se expuso brevemente, la legislación colombiana no fue ajena a este fenómeno y usó la palabra Menor durante el siglo XX como principal denominación para los niños, niñas o adolescentes que se encontraban en situaciones irregulares, es decir, en aquellas situaciones que amenazaban o impactaban negativamente su supervivencia, desarrollo o protección (Galvis, 2009, p.592). El paradigma de la Situación Irregular marcó los fundamentos para la comprensión de los derechos de los niños, y las niñas, como de la niñez misma como grupo social desde la acción pública. A través de la revisión de los contenido de normas como la ley 98 de 1920; 79 de 1926; 83 de 1946; y los Decretos 1818 de 1964; 2388 de 1979 y 2737 de 1989, es visible como el Estado definió un grupo particular de niños, niñas y adolescentes (los menores), en situaciones específicas y con características particulares (abandono, explotación, mendicidad, etc.) como objetos o referentes para sus acciones, con el fin principalmente, de lograr que estos estuvieran en situaciones no irregulares, y así, hicieran parte del resto de la niñez.

Con relación al desarrollo institucional para la atención de la niñez, es importante resaltar que es en los sectores de la justicia y la salud, en los que surgen y se inscriben principalmente las responsabilidades en torno a los menores a partir de 1920. Así pues, fue en estos campos que se construyó un discurso sobre la niñez en Colombia desde la acción pública, y partir de los cuales, se fue desarrollando una institucionalidad específica para la atención de este grupo poblacional. Los juzgados de menores, el Instituto Tutelar y la división de menores del Ministerio de Justicia, fueron algunos de los desarrollos institucionales que se dieron entre 1920 y 1964.

Bajo el mandato de proveer protección al menor y mejorar la estabilidad y el bienestar de las familias colombianas, se creó en 1968 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Implicó la creación de esta institución el desarrollo de un esquema administrativo y operativo mayor para la atención de los niños y las niñas desde el Estado ya que se concentró, en un solo actor, una amplia variedad de públicos y de temáticas a intervenir. Así pues, asumió esta institución las funciones de la División de Menores del Ministerio de Justicia que se concentraba en la atención de los Menores en abandono o peligro y en lograr el cumplimiento de las responsabilidades parentelas frente a temas como: alimentos, custodias, crianza, adopciones, etc.<sup>4</sup>, e incorporó el Instituto Nacional de Nutrición como dependencia; es decir, combinó en su inicio dos campos de acción: uno referente a la protección de los menores y a la intervención familiar, y otro, a los cuidados y orientaciones nutricionales. Cabe destacar que la atención al preescolar; la orientación y asesoría socio-legal a la familia; la coordinación y la supervisión de todos los programas o centro de atenciones a los menores; la coordinación del Sistema Nacional

---

<sup>4</sup> Ver Decreto 1818 de 1964 sobre las funciones de las Divisiones de Menores del Ministerio de Justicia.

de Bienestar Familiar, entre otras, fueron funciones y responsabilidades que progresivamente se le asignaron al ICBF<sup>5</sup>.

De la mano de estos desarrollos, se encuentra que las acciones dirigidas a la niñez se enfocaron inicialmente en los infractores de la ley penal, en abandono o peligro (esto último incluía a los menores trabajadores), y en los menores de 7 años y madres gestantes, centrados estos últimos en la atención en salud<sup>6</sup>. Posteriormente, se amplía el público objetivo y las temáticas a intervenir: se incluye a la familia como objeto de intervención principalmente sobre el control para el cumplimiento de las responsabilidades parentales, se enfocan acciones sobre las problemáticas nutricionales y el desarrollo de complementos alimentarios, y se desarrollan modalidades de atención institucional para niños y niñas menores de 7 años. Lo anterior, continúa ligado al paradigma de la situación irregular como marco para comprender los públicos específicos hacia los que se dirigían las acciones priorizadas para la niñez, y a partir de 1964, de igual forma para las familias.

Con relación a los actores involucrados en este campo de acción, de un lado, se encuentra que actores de la sociedad civil como: grupos de profesionales (abogados, médicos y psiquiatras), organizaciones de beneficencia y organizaciones religiosas, desempeñaron un rol destacado no sólo en la atención directa a niños y niñas, sino como actores expertos en niñez participes de las instancias conformadas por ley para la coordinación, definición y seguimiento de las acciones estatales. Por otro lado, como se mencionó previamente, los principales actores públicos fueron inicialmente de los sectores de la justicia y la salud.

---

<sup>5</sup> Ver Ley 7 de 1979 y Decreto 2388 de 1979.

<sup>6</sup> Ver Ley 98 de 1920, Ley 48 de 1924 y Ley 79 de 1926.

Reflejo de lo anterior, es la composición de la Junta Nacional de Protección a la Infancia definida en la Ley 48 de 1924. Dicha junta, según el artículo 7, debía estar conformada por tres médicos “especialista en cuestiones infantiles” y por los demás miembros que definiera el gobierno nacional. De igual manera, el Consejo de Asistencia Pública creado dos años después mediante la Ley 79, señalaba que éste debía estar “compuesto de cinco miembros designados así: uno por el Poder Ejecutivo, uno por el Ilustrísimo señor Arzobispo primado,... uno por el comité nacional de la cruz Roja; uno por las entidades privadas que funcionen en la capital de la república dedicadas a la protección del niño; y uno por las entidades departamentales y municipales, que estén dedicadas en la misma capital a dicho fin”.

Se encuentra en estas leyes, que para la década de los 20 no se especificaba el actor gubernamental participe de estos organismos en representación del gobierno nacional aunque es de destacar que estas instancias hacían parte del sector salud como asesoras del Ministerio de Instrucción y Salubridad Pública.

Esta situación cambió con la Ley 80 de 1946 que, entre otros, creó el Consejo Nacional de Protección Infantil. Este escenario fue concebido no solamente como un órgano asesor del gobierno o de un ministerio en temáticas de niñez, sino que mediante los artículos 99 y 101 le fueron asignadas una amplitud de funciones, desde la producción académica, pasando por la pedagógica, hasta la coordinación, el seguimiento y el aseguramiento de la prestación de una diversidad de servicios. Debían componer esta instancia, según el artículo 97: un delegado del presidente de la república, abogado especializado en ciencias penales; un delegado del Arzobispo Primado, sacerdote experto en sociología; un delegado del Comité Nacional de la Cruz Roja, versado en cuestiones medico-sociales de la infancia; un delegado de la Sociedad Colombiana de Pediatría, médico pediatra; y finalmente, un juez de menores de Bogotá, especializado en

ciencias de la educación. No sólo refleja este contenido la relación entre sectores gubernamentales y sociales con algunas profesiones a las que se les reconocía como especialistas en temáticas de niñez, sino que además, evidencia la relación entre la diversidad de actores y la amplitud de funciones dadas al Consejo.

En 1964, a partir del Decreto 1818 cambia nuevamente la configuración de este tipo de instancia con la creación del Consejo Colombiano de Protección del Menor y de la Familia y sus Comités Seccionales en los ámbitos departamental y municipal. Es de resaltar como cambios significativos que la presidencia de este escenario la asume el Ministerio de Justicia, permanece como miembro el arzobispo de Bogotá, pero la amplitud de miembros de la sociedad civil cambia por un representante de las entidades laicas dedicadas a la protección del menor. Adicionalmente, el artículo 12 que define la conformación de esta instancia, estipula la participación de delegados de: la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública, es decir, se amplía la participación de entidades gubernamentales aunque se concentra el liderazgo en el sector justicia.

Con la creación del ICBF en 1968, este tipo de escenario nuevamente cambia, las funciones de las instancias anteriores las asume el Instituto y se conforma una junta directiva que asume el liderazgo de esta entidad integrada por:

“...el presidente del instituto, el Ministro de Justicia o su delegado, el Ministro de Agricultura o su delegado, el Ministro de Salud Pública o su delegado, el Ministro de Educación Nacional o su delegado, un experto en ciencias sociales designado por la conferencia episcopal o, en su defecto, por el arzobispo de Bogotá, el director de la Policía Nacional o su delegado, dos expertos en problemas relacionados con la asistencia y protección del menor y de la familia y un experto en problemas relacionados con nutrición y alimentación, designados por el

Presidente de la República de listas que formarán los establecimientos públicos y privados y las organizaciones de voluntariado consagradas a esos mismos objetivos... Formarán también parte de la junta directiva un senador y un representante, miembros de la comisión quinta del Senado y de la Cámara de Representantes designados por la respectiva comisión”

Es importante señalar que adicional al incremento significativo de la participación de actores del sector público y del condicionamiento para la representación de actores de la sociedad civil distintos de la iglesia, el artículo 58 de la Ley 75 de 1968 incluye un nuevo agente en este campo al establecer que “La presidencia del instituto será ejercida por la esposa del Presidente de la República”. Cabe preguntarse en este punto, por qué ella preside esta institución y no otra. Aunque como nuevo actor en este campo no aporta directamente recursos de un sector, ni representa explícitamente una postura institucional frente al problema (como podría hacerlo, el ministerio de salud pública, educación, u otro); influye esta designación indirectamente en que el conocimiento sobre la niñez y la responsabilidad sobre su bienestar, se asocie con un tipo específico de familia, la del presidente, y más aún, refuerza ideas en torno a que las mujeres, por su condición biológica, tienen un conocimiento privilegiado de la niñez.

La referencia explícita a la esposa del presidente como actor en este campo cambió 11 años después con la expedición de la Ley 7 de 1979. Dicha Ley estableció que la presidencia del ICBF sería designada ad honorem por el presidente de la república.

Con relación a la coordinación entre actores, creó esta ley el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) entendido como el conjunto de instituciones, organismos, o entidades públicas y privadas que prestan servicios con fines de “promover la integración y realización armónica de la familia, proteger al menor y garantizar los derechos de la niñez, y vincular el mayor número de personas y... entidades estatales competentes en el manejo de los problemas de la familia y

del menor... [con el] propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad” (Ley 7 de 1979, artículo 13). No obstante, ni la Ley 7, ni el Decreto 2388 de 1979 que la reglamenta, desarrollan con detalle la conformación y dinámica de una instancia de coordinación entre actores del SNBF sino que le delega esta función al ICBF.

En síntesis, los elementos expuestos a partir de la revisión de las normas más relevantes sobre niñez expedidas entre 1920 y 1991 en el país, revelan que hubo una apropiación del paradigma de la situación irregular como guía para desarrollar acciones y estructuras de operación por parte del Estado. A su vez, reflejan estos instrumentos quiénes eran objetos de las acciones públicas, y quiénes no, cuáles eran las principales características que los diferenciaba y a que campos sociales se asoció la niñez: mujeres, familia, iglesia, salud y justicia.

Por otra parte, se halla que los escenarios de coordinación, definición y seguimiento de las acciones públicas dirigidas a la niñez, en sus primeros diseños, estuvieron conformados mayoritariamente por actores de la sociedad civil y que progresivamente los actores públicos asumieron el liderazgo de estas instancias concentrándose finalmente diversas acciones en un solo actor, coordinador y parte de un sistema administrativo.

Paralelo a los desarrollos del país en esta materia, en el ámbito internacional se produjeron de igual forma, una serie de debates, propuestas e instrumentos, que confluieron en el país en 1991 y que marcaron un punto de inflexión para la comprensión de la niñez como problema público, y por ende, para el desarrollo de las acciones estatales dirigidas a este grupo poblacional.

A continuación, se abordarán brevemente dos de estos sucesos, los cuales, son relevantes para comprender las variaciones y continuidades de la política pública dirigida a la niñez en Colombia a partir de 1991.

## **Entorno internacional**

### **Convención sobre los Derechos del Niño.**

Tras 10 años de discusiones por parte de Estados, Organizaciones Internacionales no Gubernamentales (OING) y Organismos Internacionales Gubernamentales (OIG), el 20 de noviembre de 1989 los Estados miembros de la asamblea general de las Naciones Unidas adoptaron la Convención sobre los Derechos del Niño.

Este, “es el tratado internacional más ratificado de la historia” (UNICEF, S.F.a), y evidencia el consenso logrado en torno a la transformación de la ideología sobre la niñez en el contexto internacional.

Francisco Pilotti (2001), en su texto *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*, expone cómo la discusión para la elaboración del articulado no sólo se concentró en estipular los derechos sociales requeridos para asegurar la supervivencia, el desarrollo y la protección de los niños y las niñas, tales como: el derecho a la salud, los alimentos, la educación, la protección, a tener una familia, entre otros; sino que también abordó, un conjunto de derechos civiles y políticos dirigidos a garantizar el ejercicio de sus libertades y

promover su participación en la toma de decisiones que los involucraran<sup>7</sup> (Pilotti, 2001, pp.51-52).

Señala adicionalmente este autor, que

“...durante los primeros años de labor del Grupo de Trabajo encargado de preparar la Convención, se mantuvo la tensión ideológica dado que en paralelo se discutía la Convención contra la Tortura, auspiciada por los países occidentales. Ello determinó que durante ese período, las negociaciones en torno a la futura Convención sobre los Derechos del Niño avanzaran lentamente dado el predominio de las posturas ideológicas irreconciliables que caracterizaron a la Guerra Fría.” (Pilotti, 2001, p.51)

Ahora bien: adicional a esta mirada, los debates en torno a los contenidos de la Convención no sólo estuvieron enmarcados en este tipo de tensiones ideológicas, sino que de igual manera, estuvieron en juego dos perspectiva para comprender la niñez desde el discurso de los derechos; de un lado, el llamado paradigma de la situación irregular que como se expuso en el anterior apartado promovió el desarrollo de unos tipos particulares de acción pública y definió un grupo específico de niños y niñas objeto de las mismas; y de otro lado, el enfoque de derechos para la niñez basado en los principios de: no discriminación; interés superior; derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y derecho a la participación (UNICEF, S.F.b).

Finalmente, la Convención adoptó el enfoque de derechos como perspectiva para la comprensión e implementación de su articulado, y a diferencia de otros instrumentos similares, “fue el primer instrumento que incorporó toda la escala de derechos humanos internacionales, entre ellos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como aspectos de la legislación humanitaria” (UNICEF, S.F.b). Adicionalmente, en su segunda parte, estableció

---

<sup>7</sup> Ver artículos 12 al 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

responsabilidades a los Estados con relación a su difusión, y mecanismos para fomentar su implementación y hacer seguimiento a los progresos de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones<sup>8</sup>.

Sobre lo expuesto, es importante resaltar con mayor detalle cuatro elementos que se derivan de la Convención y que entran a ser significativos para comprender el desarrollo de la política pública dirigida a la niñez en el país a partir de 1991.

En primer lugar, la Ley 12 de 1991 que aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, y el artículo 44 de la Constitución Política que estipula los derechos fundamentales de los niños y las niñas, y adopta el principio de la prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás, marcan la inclusión del enfoque de derechos como una perspectiva para comprender las responsabilidades estatales frente a la niñez, y por ende, promueven la reflexión en torno a las acciones públicas dirigidas a ellos y ellas: las que se venían adelantado y las que era propicio desarrollar.

En segundo lugar, aunque el Comité de los Derechos del Niño es creado “con la finalidad de examinar los progresos realizados... por los Estados Partes” (Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 43), se configura como un escenario de seguimiento a la implementación de la Convención y de expresión de diferentes actores<sup>9</sup> sobre las políticas públicas desarrolladas para la niñez.

En tercer lugar, la progresiva participación de las organizaciones internacionales no gubernamentales en el marco del desarrollo de la Convención, que pasa de 4 en 1981 a 29 en 1988 (Pilotti, 2001, p.50), evidencia un rol más activo de estas organizaciones y perfila una

---

<sup>8</sup> Para mayor detalle de estos aspectos, se sugiere consultar los artículos 42 al 45 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>9</sup> El artículo 45 posibilita que el Comité involucre a actores (no estatales) como asesores especializados para el desarrollo de sus funciones.

relación más dinámica con actores gubernamentales y organismos internacionales gubernamentales. De igual manera, la posibilidad de participar en las deliberaciones del Comité de los Derechos del Niño les provee un escenario adicional y más estable para el desarrollo de esta interacción con los otros actores principales en este campo.

Finalmente, la alusión específica al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el artículo 45 de la Convención como organismo especializado en niñez, ubica a este actor como un referente preferencial para el diseño y desarrollo de acciones públicas para niños y niñas.

En conjunto, los puntos señalados presentan una significativa relación con el presente estudio, toda vez que desde la perspectiva de la Gobernanza y de las redes de políticas públicas, tanto los contenidos de los diálogos y perspectivas en juego entre diferentes agentes gubernamentales y no gubernamentales, como los actores, escenarios y modos de interacción, son elementos esenciales para comprender la formulación de las políticas públicas (Cerillo i Martínez, 2005).

### **Cumbre Mundial en favor de la Infancia.**

En septiembre de 1990 se desarrolló en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, casi un año después de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño. En dicho encuentro,

“los 71 Jefes de Estado y Gobierno y los otros 88 delegados de alta jerarquía se comprometieron a proteger a los niños y a reducir su sufrimiento; a promover el desarrollo pleno del potencial humano de cada niño, y a concienciarlos sobre sus necesidades, sus derechos y sus posibilidades... Las metas de la Cumbre Mundial con respecto a la supervivencia y el desarrollo de los niños reflejaron los sueños y las aspiraciones de un

mundo mejor para los niños. Ese conjunto de objetivos representó la expresión más clara y práctica de lo que significa la Convención sobre los Derechos del Niño”. (UNICEF, 2002)

No obstante que el desarrollo de esta cumbre estuvo atravesada por temáticas como la tensión en medio oriente por la invasión de Irak a Kuwait, y en particular, por el interés del presidente de Colombia por promover la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y por fortalecer las relaciones con países como Estados Unidos, México y Venezuela<sup>10</sup>, producto de este dialogo los Estados participante, suscribieron la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en la que se comprometieron a elaborar un plan de acción para el decenio entre 1990 y 2000 con el fin de lograr el cumplimiento de “27 metas relacionadas con la supervivencia, salud, nutrición, educación y protección de los niños”. (UNICEF, 2002)

Sobre la definición e implementación de este plan en Colombia, registra la página web de la Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas (S.F.):

“Los principales compromisos adquiridos durante la Cumbre se incluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo de 1990-94. El Consejo Nacional de Política Económica y Social - (CONPES) aprobó el Plan de Acción a favor de la Infancia (PAFI) 1991-1994 dirigido a los menores de siete años...

Durante el primer semestre de 1992, se consideró necesario reformular el PAFI. Se incluyeron las políticas y programas definidos para los menores de 18 años y se extendieron las metas hasta el final de la década. El PAFI fue diseñado por una comisión intergubernamental e intersectorial coordinada por la Oficina de la Primera Dama de la Nación, con el apoyo de

---

<sup>10</sup> En los artículos del periódico El Tiempo: *Gaviria habla sobre droga* (EFE, 1990), *Reto: solucionar el incierto futuro de 50 millones de niños* (EFE, 1990), *Presidente regresó esta madrugada. Qué quedó del viaje de Gaviria* (Cuéllar, 1990) y *Droga, tema de Gaviria. La ONU adopta derechos del niño* (AFP-EFE-Reuter, 1990), se registran tanto declaraciones del presidente Cesar Gaviria y de otros mandatarios asistentes a la cumbre, como descripciones del conflicto en el contexto internacional, que permiten construir una imagen de la dinámica adicional al tema de niñez que tuvo este encuentro.

UNICEF; en forma simultánea, y como consecuencia del proceso de descentralización se inició la territorialización del Plan. En 1994 el PAFI se incluyó como política de niñez en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (94-98) y se amplió su perspectiva a un compromiso nacional y a un cambio cultural en favor de la infancia”.

Es visible, entonces, cómo a partir de la suscripción de esta declaración emerge un nuevo instrumento para orientar las acciones dirigidas a niños y niñas en el país que se consolida en otro de espectro mayor como es el Plan Nacional de Desarrollo. Cabe mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo fue establecido de igual manera a partir de la Constitución Política en su artículo 339. Así pues, adicional a los elementos destacados que se producen a partir de los desarrollos en el ámbito internacional con relación a la niñez, y que son acogidos por el país en 1991, este aspecto refuerza, en general, el cambio en los modos de interacción entre los actores públicos y la sociedad civil a partir de este año, y el desarrollo de nuevos instrumentos para gestionar políticas públicas y abordar la niñez como problema público.

De otro lado, es importante resaltar el rol adelantado por UNICEF para impulsar la formulación e implementación del PAFI, del cual, se toma una impresión a partir de lo registrado por el periódico El Tiempo el 29 de Noviembre de 1990 en su nota “\$US 690 mil de Unicef a Colombia”

“El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) dará una ayuda económica a Colombia de 690.000 dólares (unos 379 millones de pesos), que serán destinados a diferentes programas para la niñez y la juventud. Los recursos serán entregados entre lo que resta del presente año y 1992. Noventa mil dólares ahora y cuantías de 300.000 en los siguientes.

El convenio fue firmado ayer por la Presidencia de la República y Unicef, organismo internacional que brindó todo su apoyo a la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

Unicef prestará asesoría técnica y pondrá en marcha un sistema de indicadores que le permita establecer el impacto y cumplimiento de esos programas”. (El Tiempo, 1990)

En síntesis, la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia es otro referente significativo como contexto y antecedente, toda vez, que aunque no generó un impacto mediático en el país (según lo registra la prensa), sí promovió: una agenda de trabajo, unas problemáticas priorizadas a intervenir, la definición de un público objetivo de las acciones y el concurso de una variedad de actores gubernamentales y no gubernamentales con recursos de diferentes tipos que, como se señaló previamente, permitió la inclusión de diversos programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes y estableció metas específicas para la década de 1990 a 2000 en Colombia (Misión permanente de Colombia ante las Naciones Unidas, S.F.).

## Capítulo 2

### **Relatos de política: La niñez como referente de políticas públicas en Colombia entre 1991 y 2014**

Entre los enfoques desarrollados para analizar las políticas públicas, Roth (2010) propone la agrupación de un conjunto de autores a quienes denomina como representantes de los enfoques interpretativistas. Resalta que este enfoque se caracteriza por ser “muy crítico de la perspectiva “objetivista” y empiricista tradicional.. [y que pone] su mayor énfasis en los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos en sus análisis” (Roth, 2010, p.47).

Autores como Roe (1994), Majone (2014), Stone (2012), Fisher & Forester (1993), Schimdt & Radaelli (2006) y McBeth, Shnahan, Arnell & Hathaway (2007), entre otros, concuerdan y profundizan sobre la premisa que las políticas públicas son construcciones narrativas que cuentan con una estructura de relato, de trama o de línea de historia. Con relación a lo anterior, desde esta perspectiva no sólo es importante resaltar que las políticas públicas están estructuradas mediante procesos que cuentan con un inicio, un desarrollo y un fin, sino que las descripciones y prescripciones contenidas en los relatos, reflejan las diversas posturas o la postura predominante sobre un tema particular en contextos determinados; las tensiones entre los diferentes actores involucrados en la temática o la ausencia intencionada de mencionar a agentes específicos por quienes tienen predominancia en la narrativa (identifica de los recursos, costos y beneficios) fija las alternativas para solución de un problema público y establece sus principales argumentos, orienta y da sentido a las acciones públicas, entre ellas el acto de hablar sobre un tema o problema público, y, como los destaca Majone (2014), suelen contener los instrumentos y mecanismos con los que se evaluarán los resultados o impactos de las acciones adelantadas, es

decir, proveen un marco a partir del cual interpretar el cumplimiento o no de los logros prometidos.

Roe (1994) destaca un elemento adicional y es que:

“[Las] historias comúnmente usadas para describir o analizar los temas de las políticas públicas son una fuerza en sí mismas que debe ser considerada explícitamente dentro de las opciones de su evaluación... Estas historias (llamadas narrativas de política pública en el libro) a menudo se resisten al cambio o modificación, incluso en presencia de datos empíricos contradictorios, ya que ellas aseguran y estabilizan los supuestos para la toma de decisiones frente a la elevada incertidumbre, la complejidad y la polarización.” (Roe, 1994, introducción, parr.5)

A la luz de este enfoque, el capítulo anterior puede ser visto no sólo como una sección que aborda una serie de antecedentes o hechos relevantes sobre el tema de investigación, sino como un contexto para un conjunto de relatos o contenidos que en diferentes momentos orientaron y fueron marco para definir las acciones públicas dirigidas a la niñez en Colombia entre 1920 y 1991.

¿Qué sucede, entonces, a partir de 1991? Tres sucesos de alta relevancia.

En primer lugar, la reforma constitucional genera un cambio en la estructura institucional del Estado y de su relación con la sociedad que permite que diferentes grupos sociales y poblacionales, anteriormente invisibilizados, ingresen en el campo político y jurídico. Lo anterior, involucra la construcción tanto de nuevos actores sociales como el fortalecimiento de otros a partir de las nuevas reglas de juego definidas. Este nuevo contexto

“...logró transformar algunos de los aspectos de la relación Estado y sociedad, para convertirse en una de las referencias utilizadas por actores colectivos para reivindicar sus

derechos. Esto hace que la carta constitucional opere precisamente como el marco histórico desde el cual nos preguntamos por la construcción de la gobernanza en Colombia, ya que propone un tipo específico de articulación entre ciudadanos y Estado.” (Vásquez, 2010, p.142)

Dicha transformación, sin embargo, produjo una contradicción evidente entre el contenido del cambio constitucional y los mecanismos que desde una perspectiva de buen gobierno fueron promovida en América Latina (Zurbriggen, 2011), y particularmente en Colombia, tal como lo expone Ocampo (citado por Vásquez, 2010): “la tensión entre una nueva constitución que pedía más Estado como mecanismo para superar la crisis institucional, y un plan de desarrollo que diagnostica la necesidad de menos Estado, es el eje de la reforma del Estado en Colombia” (Vásquez, 2010, p.143). Frente a lo anterior, las políticas sociales y específicamente las dirigidas a grupos poblacionales como niños y niñas no fueron la excepción en la desregulación y exclusividad de rol gubernamental en la acción pública como se expondrá más adelante.

En segundo lugar, tal como se mencionó previamente, el marco legal en Colombia adoptado desde 1991 estipuló los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes y definió, como principio de ésta norma, la prevalencia de los derechos de ellos y ellas sobre los de los demás (artículo 44 de la Constitución política); de igual forma, mediante la Ley 12 de 1991, ratificó y adoptó el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Es importante resaltar en este punto, que la adopción de la Convención incorporó el mandato de asumir el enfoque de derechos como perspectiva para orientar las acciones públicas hacia la niñez, y ubicó a la totalidad de niños y niñas como público objetivo de las política y no

solamente a un grupo de estos, como era anteriormente a partir de la noción de menores<sup>11</sup> y de lo definido en el Código del Menor, legislación nacional vigente en ese momento.

En conjunto, los sucesos referidos, por una parte, cambiaron la dinámica de relación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, por otra, construyeron un nuevo marco legal, y finalmente abrieron el espacio de discusión que dio lugar a nuevos relatos sobre la niñez como problema público.

15 años después de ratificada la Convención, el Estado derogó el Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor) y aprobó la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) lo que se destaca como un segundo hito en este campo ya que previo a esta reforma, dos legislaciones opuestas en sus perspectivas, contenidos y referentes para caracterizar los públicos, fueron instrumentos relevantes para el desarrollo de las acciones estatales.

Cabe preguntarse, entonces: ¿por qué tomó 15 años expedir una norma que detallara principios, procedimientos, responsables y objetivos de forma que, como instrumento de política, definiera los actores y el curso de las principales acciones en torno a los niños y las niñas en concordancia con lo estipulado en la Constitución Política y en la Convención? ¿Cómo se definieron las prioridades en este periodo? ¿Quiénes intervinieron en su definición? ¿Qué escenarios fueron propicios para su coordinación? Y finalmente ¿qué cambió y qué se mantuvo después de 2006?

Para abordar estas preguntas, es preciso tener en cuenta que

“...[Es] analíticamente más fecundo reconocer que las legislaciones inspiradas en la Convención no producen “resultados” directamente atribuibles a sus disposiciones, sino más

---

<sup>11</sup> En el capítulo anterior se expone cómo la denominación de unos niños y niñas como *menores* describía a quienes se encontraban en situaciones de alto riesgo, abandono, explotación o eran infractores de la ley penal.

bien “impactos” derivados de la resolución de las disputas y tensiones institucionales generadas por la alteración de las “reglas del juego” (Pilotti, 2001, p.8)

En efecto, esta situación que se genera en el país a partir de 1991: nuevas reglas de juego, nuevos actores, y diversos intereses que se conjugan en un marco de transformaciones mayores<sup>12</sup> se renueva a partir de 2006, en particular, impactaron las narrativas de las políticas públicas de la niñez y la dinámica de la relación entre el gobierno y la sociedad civil.

Con el fin de abordar estos aspectos, en el presente capítulo se profundiza sobre las narrativas de política pública construidas entre 1991 y 2014, para lo cual, se desarrolla el análisis de contenido tanto de los documentos gubernamentales y de actores de la sociedad civil producidos y expuestos ante el Comité de los Derechos del niño, como de los relatos de sujetos vinculados con estos actores en diferentes momentos entre 1991 y 2014, y que fueron entrevistados durante el desarrollo de la presente investigación.

Tres tipos de actores se configuran, entonces, para el análisis de las narrativas de política pública dirigida a la niñez en el país. El actor gubernamental, el no gubernamental y las agencias de cooperación. Aunque puede pensarse que cada una de estas agrupaciones es bastante amplia, la misma responde a que ante la diversidad de organizaciones e instituciones involucradas en las narrativas, estas tienden a agruparse por presión o por conveniencia en colectivos mayores con el fin de construir relatos lo suficientemente armónicos para desprender a partir de estos, sus argumentos y respaldar sus decisiones. Así pues, el gobierno ante el compromiso de reportar los avances sobre la implementación de la Convención en el país ante el Comité de los Derechos del Niño, se obliga a agrupar las posturas de diversos sectores y actores involucrados en este campo (Salud, Educación, Justicia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, entre otros)

---

<sup>12</sup> Una nueva estructura Estatal a partir de la Constitución de 1991

bajo un relato que le implica establecer un solo narrador: el gobierno mismo, y un solo hilo conductor: el marco de la política pública dirigida a la niñez. Por su parte, las organizaciones sociales se enfrentan ante el reto y la conveniencia de unificar posturas entre las diversas perspectivas que representan, conciliar intereses de agenda y armonizar los públicos a destacar o en los que enfocarse, con el fin de potenciar sus argumentos y propuestas en el contexto nacional e internacional, como de establecer aspectos que refuercen su identidad como actores diferenciados del gobierno y de las agencias de cooperación. Reflejo de lo anterior, se encuentra en la progresiva presentación de informes unificados entre diversas organizaciones de la sociedad civil. Entre 1994 y 1995, solo dos organizaciones presentan informes alternativos, cada una a título propio. Para el año 2000, dos informes se presenta en colectivo, uno de ellos elaborado por tres organizaciones y el otro por 24. En 2006, se presentan dos informes colectivos, uno elaborado por 9 organizaciones y firmado por 36, y el segundo elaborado por cuatro organizaciones y firmado por 27. Finalmente, en 2015, se presentan en total 15 informes alternativos de los cuales seis son colectivos e involucran más de cinco organizaciones cada uno, y de los nueve restantes, dos representan a grupos internacionales.

Finalmente, como tercer actor, las agencias de cooperación como el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, la Organización Internacional del Trabajo OIT, entre otras, aunque no presentan informes directamente cuentan con elementos discursivos que los identifican y que se expresan en los relatos de estos otros actores o en las mismas Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño.

¿Cómo y por qué se presentan estos informes? El artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados parte deben presentar (en una primera oportunidad a los dos años de la adopción de la Convención, y posteriormente, cada cinco años) un informe al

Comité de los Derechos del Niño que contenga las medidas y acciones adelantadas para cumplir las obligaciones suscritas con la aprobación de este tratado internacional. De igual manera, el Comité promueve la elaboración de informes alternativos por parte organizaciones de la sociedad civil con el fin de complementar la información disponible para su análisis y contrastar los reportes elaborados por los gobiernos sobre la implementación de la Convención.

La organización International Bureau for Children's Right (S.F.) realizó un reporte que lista los informes presentados por los Estados y por las organizaciones de la sociedad civil ante el Comité de los Derechos del Niño, entre los que se incluye Colombia. Bajo el mismo esquema, en la **Tabla 1** (Apéndice A)<sup>13</sup> se presenta una sección de este reporte que comprende los informes del Estado Colombiano y algunos informes alternativos presentados en el periodo de 1993 a 2006, y se adicionan los comprendidos 2007 y 2014, como también: Las repuestas dadas por el Gobierno Colombiano a las Listas de Cuestiones (preguntas que realiza el Comité con el fin de ampliar información sobre los informes presentados por el Estado), y las actas de las sesiones de sustentación de los informes ante el comité por parte del Estado Colombiano.

En conjunto, los documentos relacionados en la **Tabla 1** fueron seleccionados como fuentes de información para el desarrollo de la investigación y para el análisis de las narrativas por cada uno de los tipos actores previamente definidos. En total, se retomaron 20 documentos: 4 informes estatales (el último de ellos combinó el informe número 4 y 5 por solicitud del Comité de los Derechos del Niño<sup>14</sup>), 10 informes alternativos presentados por organizaciones de la sociedad civil, 4 actas resumidas de las intervenciones hechas por los delegados del gobierno colombiano y de los comisionados (específicamente de los años 1994, 1995, 2000 y 2001) y un

---

<sup>13</sup> Todas las tablas se incluirán como apéndices en el documento.

<sup>14</sup> Ver Comité de los Derechos del Niño. (2006). *Observaciones finales Colombia*. P. 25. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCOL%2fCO%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCOL%2fCO%2f3&Lang=en)

documento de respuesta a la Lista de Cuestiones que realiza el comité. Adicionalmente, se retomó como fuente de información el documento Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión (Camargo & Castro, 2013), texto central de la estrategia Cero a Siempre la cual, desde 2010, es la principal política dirigida a niños y niñas entre los 0 y cinco años. La relevancia de los contenidos propuestos es tal que mediante el artículo 82 de la Ley 1752 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País, se fija que “El gobierno nacional consolidará la implementación de la política de primera infancia y desarrollará una política nacional para la infancia y la adolescencia, en armonía con los avances técnicos y gestión de la Estrategia De Cero a Siempre”.

Cómo se expuso previamente, aunque el número de informes presentados por organizaciones de la sociedad civil es mayor, y de igual manera, las actas de sesiones del comité y listas de cuestiones, la selección de los documentos referidos obedeció, por un lado, a que los informes adicionales de la sociedad civil fueron elaborados principalmente por una sola organización o se focalizaban en temáticas específicas por lo que no abordaban de manera general la niñez como sujetos de políticas públicas, sino grupos específicos y problemáticas particulares; y por otro lado, las actas resumidas de las sesiones y listas de cuestiones adicionales abordaban temas referidos o identificados en los documentos seleccionados por lo que no proveían información adicional o relevante para el presente estudio.

De igual manera, durante la presente investigación se desarrollaron 11 entrevistas semiestructuradas con sujetos reconocidos por los liderazgos adelantados en este campo, quienes en diversos momentos, estuvieron vinculados a instituciones gubernamentales, fundaciones

nacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales, instituciones de educación superior o agencias de cooperación del sistema de Naciones Unidas.

En la **Tabla 2** (Apéndice B) se relacionan los nombres de las personas entrevistadas, señalando el tipo de actor que representaron por periodo de tiempo analizado y la organización o institución específica a la que pertenecieron. La división de estas franjas de tiempo como periodos diferenciados de análisis corresponde con los resultados tanto de las entrevistas como de la revisión documental y su explicación se expondrá con mayor detalle posteriormente.

Así pues, una vez situadas las fuentes de información, tal como lo propone Roe (1994):

“El analista... comienza con la definición convencional de historia e identifica aquellas narraciones de política pública de alta incertidumbre y complejidad en temas que se ajustan a esta definición. Si son historias, que tienen principios, medios y fines, como en los escenarios; si las historias son en forma de argumentos, tienen premisas y conclusiones. Las narrativas de política pública de interés son aquellas que dominan el tema en cuestión. Por el momento, este tipo de narrativas políticas pueden definirse como aquellos historias- escenarios y argumentos- que toman una o más partes en la controversia para sustentar (es decir, el establecer o certificar) y estabilizar (es decir, fijar o hacer constante) los supuestos para la formulación de políticas de cara a la incertidumbre, la complejidad o la polarización del tema.” (Roe, 1994, Introducción, What are Policy Narratives? What is Narrative Policy Analysis? Why is it Needed?, parr. 3)

El anterior paso, de acuerdo con este autor, se complementa con la identificación de la controversia, la contra-narrativa y las no-historias (caracterizadas principalmente por contener argumentos circulares) para dar paso a la comparación y análisis de las diferentes historias con el fin de construir una meta-narrativa

“en un esfuerzo por mostrar cómo se configuran a través del tiempo las relaciones de poder en el nivel federal/local, en los grupos económicos/gobierno/sociedad civil, así como el papel de la tecnocracia y de los medios de comunicación en la construcción de la controversia.”

(Arrubla, Ballesteros & Martínez, 2010, p.322)

Identificados los actores que enuncian o protagonizan las historias, y propuestos los elementos generales a reunir y contrastar, el análisis sobre el contenido de las narraciones que a continuación se presente, se enfoca, entonces, en tres aspectos principales: 1) los argumentos expuestos por los diferentes tipos de actores referidos; 2) los instrumentos referidos como relevantes para la acción o por el contrario, débiles o inadecuados; y 3) los problemas definidos como de mayor relevancia a intervenir por parte del Estado.

## **Análisis de las narrativas entre 1991 y 2006: De la situación irregular a la protección integral**

### **Situación irregular: Pobreza, Violencias e Instrumentos (1991 a 2000).**

A diferencia del Código del Menor de 1989, el Código de la Infancia y la Adolescencia de 2006 fija en su primer artículo una finalidad que refleja de manera general la transformación que tuvo la narrativa sobre la niñez desde la acción pública:

“Garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión” (Ley 1098 de 2006).

Aunque pueda parecer una pequeña diferencia, dichos contenidos ilustran un resultado, una decisión estipulada en una ley. La inclusión de un artículo específico para esta enunciación, y el establecimiento de fines tan generales, difíciles de abarcar y llevar a la práctica desde la política

pública como: pleno desarrollo y felicidad, sin duda, reflejan un cambio por parte del Estado sobre una manera distinta y tal vez más compleja de comprender la niñez como problema público. La finalidad del Estado ya no es proteger a los menores sino lograr el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

Pero nuevos fines, requieren, nuevas bases desde las cuales explicar, justificar y respaldar decisiones y acciones, cambios en los relatos que sustentan las decisiones, y es aquí, donde tal como lo expone Majone (2014),

“[los] argumentos justificativos desempeñan un papel más importante aún en la elaboración de política. En política, no basta nunca con la decisión aunque sea una decisión correcta... Dado que las políticas subsisten durante cierto tiempo, su apoyo político debe ser renovado, y constantemente se necesitan argumentos nuevos para dotar a sus diferentes componente de la mayor coherencia interna posible y del ajuste más preciso a un ambiente siempre cambiante.” (Majone, 2014, p.67).

De igual manera, cabe preguntarse: ¿qué finalidad o interpretación se dio al Código del Menor y al paradigma de la situación irregular entre 1991 y 2006 desde los relatos de la política pública?

De acuerdo con el análisis de los relatos la variación de estos puede enmarcarse en dos momentos distintos: uno entre 1991 y 2000 en la que los contenidos se concentran en la enunciación, justificación o explicación de problemáticas y sujetos que buscan destacarse como prioritarios para la acción pública, y alrededor de las cuales, al final se asocia un discurso en torno a los derechos; y otro entre 2001 y 2006, en la que los relatos se vuelcan sobre la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes y se propone cambiar el enfoque de análisis de la acción pública de las problemáticas a los sujetos.

En la **Tabla 3**, **Tabla 4** y **Tabla 5** (Apéndices C, D y E) se presentan extractos de los informes, de las actas resumidas y de las entrevistas que reflejan, de un lado, argumentos en los que se basa la narrativa sostenida por el gobierno entre 1991 y 2000; y de otro lado, las posturas y críticas de las organizaciones de la sociedad civil sobre los planteamientos del gobierno que se establecen como la contranarrativa. Cada una de estas tablas presenta fragmentos representativos de las narrativas y contranarrativas enfocados en: Pobreza (**Tabla 3**), Instrumentos (**Tabla 4**) y Violencias (**Tabla 5**), contenidos centrales en este periodo.

Como lo plantea Velásquez (2009), “la política pública como proceso integrador y como subsistema mismo, no se forma en el vacío; hace parte de un ambiente con el que se interrelaciona y sin el cual no puede existir” (Velásquez, 2009, p.158); así pues, si equiparamos esta interrelación, con la idea que los relatos de políticas públicas hacen parte de esquemas o estructuras narrativas mayores, discursos como lo plantea Fisher (citado por Cerón & Camacho, 2010) o marcos institucionales como lo exponen Schimdt & Radaelli (2004), dos premisas emergen claramente en los fragmentos de la narrativa y contranarrativa presentada en la **Tabla 3** (Apéndice C): de un lado, el énfasis en superar, atender, resolver, evitar la pobreza; y de otro, las situaciones irregulares como foco para la identificación de los niños, niñas y adolescentes referentes de las acciones públicas.

La primera de las premisas identificadas: la pobreza, responde a las líneas de acción que proyectaron los planes de desarrollo, principalmente, entre 1990 y 1998. Indicativo de lo anterior, es la referencia hecha en el primer informe de Colombia ante el Comité de los Derechos del Niño en 1993, el que se expone con relación al Plan de Desarrollo 1990-1994, La Revolución Pacífica:

“El eje central del nuevo modelo de desarrollo es la apertura y la internacionalización de la economía, acompañada por el desmonte del exagerado intervencionismo estatal en áreas donde es claramente ineficiente. La apertura económica exige al aparato productivo nacional una fuerte reconversión industrial y un alto incremento de la productividad, lo que exige de manera complementaria un mejoramiento significativo del capital humano... Dentro de este marco general, la política social es concebida no como un conjunto de gastos compensatorios, asignados a acciones puntuales y ejecutadas por instituciones débiles, sino por el contrario, como el conjunto de programas y acciones orientadas a "fortalecer las capacidades de la población para aprovechar las mayores oportunidades creadas por los programas económicos, regionales y sociales, emprendidos por el Gobierno. La apertura de nuevas oportunidades y el impulso a la construcción de capital humano son dos elementos necesarios para el desarrollo equitativo del país.” (Presidencia de la República, 1993, p.4)

De igual manera, sobre el Plan de Desarrollo entre 1994 y 1998, en el segundo informe presentado por el país se refiere:

"El Tiempo de los Niños ha tenido como contexto "El salto social", que constituye el plan de desarrollo impulsado por el presente Gobierno. Este programa busca consolidar la profunda transformación que viene experimentando el país y garantizar que su resultado final sea una sociedad mas pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible, cuya meta final es, por lo tanto, formar un nuevo ciudadano colombiano más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y, como resultado, más pacífico en sus relaciones con sus semejantes, consciente y defensor de la naturaleza y orgulloso de su nacionalidad." (Presidencia de la República, 1999, p.11)

Aunque la referencia de estos dos marcos no es directa sobre la pobreza sino sobre el desarrollo económico de la población, al asociar estas líneas de acción con la perspectiva de la situación irregular (expuesta en el capítulo anterior), los sujetos focalizados para las acciones con miras a la promoción de ese desarrollo económico, son entonces: niños, niñas, adolescentes y sus familias en situaciones o condiciones de pobreza (ver Narrativa, **Tabla 3**, apéndice C).

Así mismo, asociar en la narrativa: pobreza y situación irregular de niños, niñas y adolescentes, lejos de ser dos supuestos obvios para el desarrollo de la política social, reflejan los referenciales globales (Muller, 2006) para la puesta en marcha de política pública dirigida a la niñez. Dicho referenciales globales evidencian

“los valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas... [y] determina el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales.” (Muller, 2006, p.100)

Lo anterior, no significa que haya unidad o consenso pleno sobre el significado o la expresión de estos valores en la sociedad (Muller, 2006, p.101). Reflejo de lo anterior, es la Contranarrativa que sobre estos aspectos construyen las organizaciones de la sociedad civil (ver **Tabla 3**, apéndice C) en la que se parten de los mismo referenciales pero se desarrollan lecturas y enunciaciones distintas.

Cabe anotar en este punto que Roe (1994) establece que las narrativas de política pública principalmente buscan sustentar y estabilizar la toma de decisiones debido a la incertidumbre, complejidad y la polarización que se presenta al definir y buscar soluciones a problemas públicos, de allí se desprende que estas últimas características mencionadas: incertidumbre, complejidad y polarización, sean indicativas del desarrollo de controversias, y a su vez, de diversas narrativas. Posiciones y relatos muy polarizados conllevan un alto grado de

incertidumbre; de igual forma, una reducida polarización conlleva un alto grado de complejidad en la toma de decisiones (Roe, 1994). Cuando un relato de política pública plantea como fines: el desarrollo económico, el progreso, la reducción o erradicación de la pobreza, no suelen desarrollarse posiciones muy polarizadas en torno a estos, es decir, no se presenta un fuerte debate sobre si la vía es disminuir o no la pobreza, o promover el desarrollo; por el contrario, las controversias se concentran en las decisiones que sustentan mecanismos específicos de acción pública. Estando de acuerdo en general con los fines, la vía es, entonces: ¿dar subsidios condicionados?, ¿focalizar grupos o poblaciones por característica específicas?, ¿priorizar territorios? aumentan, pues, la complejidad para la toma de decisiones.

Volviendo sobre el caso particular de la contranarrativa expuesta por las organizaciones de la sociedad civil sobre este tema (ver **Tabla 3**, apéndice C), la crítica no ahonda sobre la pobreza como referencial, sino que por un lado, se ligan estos contenidos con diversos tipos de violencias a las que se ven expuestos niños, niñas y adolescentes en situaciones de pobreza adicionales a los priorizados por la narrativa gubernamental (ver **Tabla 4**, apéndice D); y por otro lado, a partir de este marco, se profundiza en la crítica de los instrumentos y mecanismos propuestos para intervenir las violencias contra la niñez que se enfocan en unos tipos específicos. La conexión de los argumentos entre pobreza y violencias contra niños, niñas y adolescentes, e instrumentos y mecanismos limitados para intervenir estas problemáticas es la que da cohesión a la contranarrativa de las organizaciones de la sociedad y consolidan la exposición estos argumentos como los puntos centrales de su postura crítica sobre el paradigma de la situación irregular (ver Contranarrativa **Tablas 4 y Tabla 5**, apéndices D y E).

Como se expuso previamente, la presentación de informes colectivos por parte de las organizaciones no gubernamentales ante el Comité de Derechos del Niño, de manera cada vez

más creciente desde 1994, no solo refleja el interés y la oportunidad que para estos actores significaba potenciar sus argumentos y posturas frente a la formulación o implementación de políticas públicas dirigidas a la niñez, sino que, este fenómeno promovió escenarios de diálogo que fortalecieron las relaciones entre estos actores (aspectos que se abordará en el siguiente capítulo) e incentivaron el debate y desarrollo de contenidos concertados.

En particular, frente al énfasis que plantea la narrativa gubernamental sobre violencias, que se concentra en la violencia intrafamiliar y el trabajo infantil como prioridad a intervenir, las organizaciones de la sociedad civil amplían la lectura de estas y destacan su complejidad e intensificación en el contexto tanto de la pobreza como del conflicto armado y de la dinámica del narcotráfico, frente a lo que reclaman el desarrollo de distintas y más contundentes acciones públicas (ver **Tabla 5**, apéndice E). De igual manera, el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para Construir la Paz, potencian este debate toda vez que de forma similar a la situación de la pobreza, el marco institucional y el contexto político sobre los diálogos de paz fijan estos valores como referentes destacados en el desarrollo de políticas.

El contenido de los referenciales expuestos, pueden ser visto así mismo, como un conjunto de restricciones en medio de las cuales se construye una política pública (Majone, 2014). Qué es posible, viable o incluso deseable, responde a diversos tipos de restricciones a partir de las cuales enmarca la acción gubernamental. Con el fin de dar mayor claridad sobre la relevancia e incidencia de estos marcos discursivos, Majone (2014) diferencia entre las restricciones objetivas como las leyes y las restricciones autoimpuestas, como los compromisos adquiridos o las promesas hechas por un gobernante. De igual manera, expone que dichas restricciones no son fijas, en la dinámica política de la relación entre diversos actores las restricciones tienden a ser objeto de transformación y debate (Majone, 2014, pp.119-129), y es en este punto, en el que los

relatos presentados en la **Tabla 4** (ver apéndice D) revelan los argumentos contruidos con el fin, por un lado, de mantener por parte del gobierno y de transformar por parte de la organizaciones de la sociedad civil, las restricciones institucionales: el Código del Menor como instrumento de la política pública de niñez, y por otro lado, específicamente por parte de la sociedad civil, de construir un plan de acción desde la perspectiva de protección integral, es decir, centrada en los derechos y no en problemáticas específicas.

Es preciso señalar que la importancia de los argumentos expuestos y de las narrativas contruidas a partir de los mismos no se centra en (ni se limita a) la descripción de un conjunto de problemáticas o temas de interés, sino que, como se expuso al inicio del capítulo, contiene así mismo elementos prescriptivos que orientan las acciones y marcan las metas, las restricciones y los fines de la política pública, por lo cual, tal como lo expone Majone (2014), los instrumentos escogidos para el monitoreo y logro de estos fines no son neutrales sino que reflejan los intereses de uno o algunos actores y marcan los resultados de las políticas (Majone, 2014, pp.160-161).

Sobre último este punto, cabe señalar que la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia celebrada en 1990 y el Plan de Acción (PAFI) que el gobierno Colombiano construyó a partir de este encuentro, se basó en tres ideas centrales: Supervivencia, Protección y Desarrollo (UNICEF, 2002). Para este momento, recientemente había entrado en vigor la Convención de los Derechos del Niño (septiembre de 1990) y estos tres “imperativos de desarrollo” (UNICEF, S.F.c), que hacían parte del mandato de UNICEF, y que incluso, desde 1988 (Grant, 1988) habían sido propuestos como ordenadores para la puesta en marcha de una Estrategia para la Infancia para la década de 1990, se ligan con el contenido de la Convención y son enunciados en la Declaración de esta cumbre como: “... los derechos de los niños, a su supervivencia, a su protección y a su desarrollo” (UNICEF, 1990).

¿Qué revela dentro del análisis este aspecto? Por una parte, es evidente la incidencia de UNICEF en la construcción de esta narrativa no sólo frente a la política pública dirigida a la niñez en Colombia y en la definición del instrumento a partir del cual se monitorea la acción estatal (PAFI), sino de igual manera sobre el contenido del Convención. Por otra parte, estas tres ideas centrales se concentran en problemáticas específicas a intervenir y no se asumen o comprenden como Derechos por parte del gobierno, lo que en este periodo refuerza la permanencia de la Situación Irregular como paradigma para la comprensión de la niñez desde la acción pública y marco general del discurso.

**Concurrencia de relatos y actores: Protección integral y derechos de niños, niñas y adolescentes (2001 a 2006).**

Aunque en la narrativa principal y en la contranarrativa permanecen los elementos descritos en el apartado anterior, a partir de 2001, la reforma del Código del Menor y la crítica sobre otros instrumentos como el PAFI, el Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Plan Nacional de Paz y Convivencia Familiar conlleva a la generación de escenarios de debate entre las organizaciones no gubernamentales y posteriormente en conjunto con el representantes del gobierno nacional y de Bogotá, los cuales se consolidan bajo la metáfora de la Alianza por la Niñez Colombiana. En el marco de este escenario y de otros adicionales en los cuales similares actores se encuentra, discuten, acuerdan y disienten sobre contenidos<sup>15</sup>, en particular, dos se insertan con relevancia en la narrativa principal y son enunciados tanto por el gobierno como por las organizaciones no gubernamentales: Protección integral y Derechos de niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>15</sup> Este tema se abordará con mayor detalle en el siguiente capítulo

“Ese Foro entre DABS [Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá], cuando era DAPS que Ángela María Robledo era la directora, CINDE y Save the Children, después obviamente entraron UNICEF y el ICBF. Y nuestra idea central, la conversaron primero Ángela y Alejandro Acosta diría yo, y Alejandro, bueno ambos me conocían, tenemos que meter a María Inés aquí de Save the Children –dijeron-, y yo dije que sí, porque sentían que el país había abandonado la Primera Infancia con esa fuerza que había tenido en los años 80, te estoy hablando como de 2001-2002 por ahí, y entonces fue cuando yo dije: ¿Y qué hacemos? Entonces se organizó el gran Foro, pero el Foro en Bogotá lo preparamos durante meses, o sea eso fue trayendo gente en el tema, economistas importantes del tema para que nos hablaran, no siempre los mismos que defendemos la niñez sino gente desde otros puntos de vista y recuerdo que se organizó: en las mañanas eran las grandes conferencias y en las tardes talleres, ¿talleres para quiénes? Para las madres comunitarias, para las jardineras, para las personas que están directamente con los niños y niñas, y eran talleres muy prácticos hablemos de contra el castigo corporal, qué tenemos que hacer, qué piensan...” (M. Cuadros, comunicación personal, 4 de marzo de 2015)

“En su momento yo creo que fue algo histórico, importante, donde todos debíamos estar sentados porque existía la sensación de que solamente quien hacia la política publica para el país, quienes hablaban de los niños y las niñas, y que la mayoría de las acciones que se desarrollaban en función del reconocimiento de sus derechos: era la sociedad civil... En gran parte era así porque los debates eran promovidos desde ahí... desde la institucionalidad uno se para desde la normatividad.” (A. Peñuela, comunicación personal, 22 de febrero de 2015)

En la **Tabla 6** (Apéndice F) se presentan extractos de los relatos tanto del gobierno como de las organizaciones de la sociedad civil que indican la inclusión de estos referentes como puntos centrales de las narrativas. Los últimos fragmentos presentados en la **Tabla 4** (apéndice D) sugieren cómo desde ambas posturas se concuerda en reorientar las bases sobre las que se desarrolla la comprensión de la niñez como problema público. Protección integral y Derechos, descentran el discurso de las problemáticas y lo ubica en los sujetos.

La inclusión de estos elementos, culmina con la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia, marco normativo que detalla con mayor profundidad las ideas enunciadas por los actores y estipula el desarrollo de una política pública para la infancia y la adolescencia en cada entidad territorial como instrumento para el logro de la protección integral y de la finalidad del Código, presentada previamente.

Contrario a lo planteado por Doria (2012) sobre orígenes de la inclusión de las políticas públicas en la Ley 1098 de 2006, la narrativa que propicia la reforma del Código del Menor y el cambio de perspectiva frente al desarrollo y formulación de las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia en el país, responde tanto al acuerdo como a la construcción de significados generales en torno a la protección integral y a la perspectiva de derechos por parte del gobierno como de las organizaciones de la sociedad civil. Así pues, aunque dicha autora expone sobre la sociedad civil que

“Se dificulta establecer la lógica de este grupo de actores, pues su presencia en la etapa de formulación no es claramente visible. Pero, podría argumentarse que los intereses de los territorios están representados por los miembros del congreso que son elegidos por voto popular.” (Doria, 2012, p.45)

Esto principalmente se explica en que no se refleja en la Exposición de motivos PL 085 de 2005 (Gaceta del Congreso 751 de 2005), documento que utiliza como fuente de análisis, las diversas posturas, discusiones o propuestas en torno a este cambio de perspectiva, sino el relato resultante tras la solución de controversias que se habían gestado desde 1991.

“La estructura de Código es una estructura novedosa... y uno de los temas novedosos, es justamente la inclusión del tema de las políticas públicas... yo ya estaba convencida de que lo que le faltaba, por lo menos a un Código con perspectiva de derechos para ser más efectivo, era su vinculación con las fuentes, porque las políticas tienen que proporcionarle a las sentencias judiciales los elementos para que se cumplan las sentencias, las sentencias se cumplen si hay una política que tenga programas para remediar la problemática... Entonces, yo tenía claro el discurso de que así como las políticas públicas necesitan una legitimidad jurídica, porque si no hay una ley que ordene y le de presencia jurídica a una política la política no sirve, la política es ilegal, el gobierno no puede trabajar nada que no este contemplado en una norma... [así mismo] el orden jurídico no es efectivo, si no hay una política pública que le de los mecanismos operativos para que la sentencia se cumpla.” (L. Galvis, comunicación personas, 24 de marzo de 2015)

En síntesis, el contraste entre los relatos muestra que la narrativa gubernamental se desarrolla a partir de argumentos basados en la intervención de la pobreza desde la situación irregular como perspectiva de comprensión de la niñez como problema público, y aunque varía en este periodo levemente al enfocarse más en la prevención o atención de algunas violencias contra niños, niñas y adolescentes, mantiene su trama o línea de historia. Por el contrario, aunque las organizaciones de la sociedad civil parten de referentes similares, enfocan su crítica sobre la situación irregular

como perspectiva para la comprensión del problema a partir de cuestionamientos en torno a la intervención sobre las violencias contra niños, niñas y adolescentes, y a los instrumentos diseñados para tal fin, y su trama, de planteamientos críticos sobre la insuficiencia de las acciones y las limitantes de los instrumentos, se orienta a plantear como trama de fondo la necesidad de cambiar la perspectiva para comprensión de la niñez desde la acción pública.

A partir de 2001, la inclusión de dos conceptos: Protección integral y derechos de niños, niñas y adolescentes, acerca los relatos y permite el desarrollo de una metanarrativa que, como lo expone Roe (1994), no representa un consenso sino la variación hacia puntos comunes que permiten la proyección de acciones conjuntas y disminuye la polarización (Roe, 1994, *Stories, Non Stories, and Their Metanarrative in the 1980-1982 California Medfly Controversy.*, parr.1).

Como se mencionó previamente, si las narrativas “son en forma de argumentos, tienen premisas y conclusiones” (Roe, 1994, *Introducción, What are Policy Narratives? What is Narrative Policy Analysis? Why is it Needed?*, parr. 3) y para este segundo periodo los argumentos varían, el referencial global cambia y se fija en torno a la Convención de los Derechos del Niño<sup>16</sup>; y de igual manera, las premisas y las conclusiones sobre la acción pública en torno a la niñez se enfocan en reconocer, garantizar, prevenir la vulneración y restablecer los derechos de niños, niñas y adolescentes (Ley 1098 de 2006, artículo 7).

---

<sup>16</sup> En este punto, Doria (2012) identifica de igual manera la Convención sobre los Derechos del Niño como referente global para el desarrollo de las políticas públicas de infancia y adolescencia a partir de la expedición de la Ley 1098 de 2006.

## **Análisis de las narrativas entre 2007 y 2014: Categorías de derechos, derechos y realizaciones**

¿Qué significa reclamar un derecho legal como solución política? Esta pregunta abordada por Stone (2012) es pertinente en este punto del análisis toda vez que como se expuso, la narrativa principal logra establecer un cierto acuerdo sobre este tema como punto central de la agenda. Al respecto señala esta autora que las sentencias judiciales o los cambios normativos inspirados en el reconocimiento de derechos no genera cambios mágicos en las políticas, aunque resalta posteriormente que

“El discurso internacional de los derechos en las organizaciones internacionales influyen en la política interna al legitimar los grupos minoritarios como actores políticos dentro de las naciones ... Tener la legitimación y el apoyo de prestigiosos organismos internacionales anima a los grupos minoritarios a participar en la acción política y reclamar derechos” (Stone, 2012, p.352)

En este punto, se hace visible que cambia no solo el centro del discurso sino que los actores que intervienen en él, principalmente las organizaciones de la sociedad civil, adquieren un nivel diferente al pasar de cooperar para la atención y los servicios, a asumir un rol de representatividad y vocería de la niñez como grupo social. Al respecto, es de destacar que los informes colectivos de la sociedad civil incluyen los resultados de consultas con niños, niñas y adolescentes sobre los temas que se abordan en el mismo.

La postura de las organizaciones de la sociedad civil, perfiladas desde la revisión de los informes iniciales, se consolida principalmente en dos vertientes y agrupa a un número grande de organizaciones: una de ellas, en torno a la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia en la que se mantiene una línea crítica sobre la

violación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes y se exponen casos puntuales que reflejan violencias directas, sistemáticas o de alto impacto (COALICO et al., 2005; Medina, 2014); y por otra parte, se encuentran las posturas de las organizaciones de la sociedad cercana o miembros de la Alianza por la Niñez las cuales centran su controversia en la poca efectividad de la acción gubernamental para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes (Duran et al., 2006; Alianza por la Niñez Colombiana, 2014).

Por parte de la narrativa gubernamental, los derechos de niños, niñas y adolescentes se vuelven, entonces, el qué de la acción pública; la protección integral: garantizar, prevenir, reconocer y restablecer, el cómo; y un armonioso desarrollo, o el desarrollo integral desde la perspectiva de la política de primera infancia, el para qué de la acción pública, y aunque a partir de estos temas se produce un acuerdo general sobre los puntos centrales de la agenda pública (qué exigen las organizaciones de la sociedad civil y hacia dónde se enfoca el gobierno) y se reduce la polarización, la complejidad aumenta (Roe, 1994).

¿Cómo organizar la acción pública a partir de nuevos referentes en la narrativa? “...desplazar una narrativa desacreditada requiere una narrativa igualmente sencilla que cuente una historia mejor” (Roe, 1994, Four Policy Narratives, parr.13). La **Tabla 7** (Apéndice G) registra las orientaciones y lineamientos expedidos por las entidades nacionales con agencias de cooperación entre 2006 y 2014 dirigidos a las entidades territoriales como cumplimiento al artículo 204 de la Ley 1098 de 2006 que ordena:

“En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del ICBF deberá diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.” (Ley 1098 de 2006, artículo 7)

Aunque en la **Tabla 7** (apéndice G) se incluye un documento publicado en 2006 por las entidades que conformaban la Estrategia Hechos y Derechos, y para la fecha aún no se había expedido el Código de la Infancia y a Adolescencia, es relevante para el análisis toda vez que se establece una priorización de temas a abordar asociándolos a derechos. En total, el documento orienta a que las entidades territoriales ordenen bajo el marco de ocho prioridades sus acciones y sugiere para cada una, un grupo de indicadores con el fin de monitorear los resultados.

En 2007, se expiden dos documentos, uno por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y otro en conjunto con tres entidades nacionales y una agencia de cooperación. Cada uno plantea ordenadores distintos, por un lado, el del ICBF propone diferenciar momentos del ciclo vital: primera infancia, infancia y adolescencia, cruzar cada uno con grupos de derechos organizados en: fundamentales, de protección y libertades individuales, e igualmente que se enmarquen en los compromisos asumidos por el país en la Sesión especial en Favor de la Infancia de las Naciones Unidas realizada en 2002. Por otro lado, el segundo documento elabora un esquema en el que plantea, inicialmente, cuatro categorías en las que se agrupan los derechos (los tres imperativos del mandato de UNICEF referidos previamente más la categoría de ciudadanía): Existencia (Supervivencia previamente), Desarrollo, Protección y Ciudadanía; Tres ejes sobre los cuales proyectar las acciones; 11 objetivos de política organizados por cada una de las categorías y para cada momento del ciclo vital: primera infancia, infancia y adolescencia.

Este último esquema es el que genera mayor permanencia en la narrativa, principalmente, se destacan las categorías de derechos como ordenadores generales, los objetivos de políticas como las metas universales de garantía de derechos y los momentos de ciclo vital como los énfasis o enfoques particulares que se deben tener en cuenta al diseñar y adelantar las acciones. Varían entre los documentos de 11 a 13 objetivos de política según el énfasis que se da a los objetivos finales sobre la violencia contra niños, niñas y adolescentes en el marco de la categoría de derechos de protección.

Previamente se expuso cómo las tres ideas centrales de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia: Supervivencia, Desarrollo y Protección, liderada por UNICEF, estructuró el Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia en 1991. Asimismo, se presentó cómo estas ideas hacían parte del mandato de UNICEF y su definición había sido prevista por parte de esta agencia de Naciones Unidas desde 1988, es decir, un año antes de la expedición de la Convención sobre los Derechos del Niño. En los documentos relacionados en la **Tabla 7** (apéndice G) entre 2007 y 2012, aunque se encuentran referencias a que las cuatro categorías de derechos fueron propuestas por UNICEF como síntesis y ordenadores del contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño, es claro que estos son referentes a partir de los cuales esta organización ordenaba su acción antes de la Convención y promovía el trabajo conjunto con los Estados. No obstante, podría pensarse que las cuatro categorías de derechos fueron producto de la participación de esta organización en la discusión de la Convención entre 1979 y 1989. Al respecto refiere Pilotti (2001):

“En el caso de UNICEF, el propio organismo reconoce su limitada participación durante los primeros años preparatorios de la Convención, proceso al que se incorporó activamente en 1986, a partir de una decisión de su Junta Ejecutiva sobre el particular. La labor de UNICEF

durante la redacción del proyecto de Convención se concentró fundamentalmente en brindar apoyo logístico a las tareas del Grupo Ad Hoc de OING [Organizaciones Internacionales No Gubernamentales] con el cual coordinó una campaña mundial para asegurar la aprobación de la Convención en 1989. La lenta incorporación de UNICEF se explica, en parte, por el hecho que muchos temas de la Convención eran ajenos a su misión institucional tradicional. En efecto, hasta los noventa esta organización concentró su labor en la problemática referida a la supervivencia del niño, para lo cual orientó programas y recursos a las áreas de salud y nutrición en los países en desarrollo, incluyendo aspectos estrechamente vinculados a la salud del niño como la organización de la comunidad, los derechos económicos y sociales de las mujeres, los servicios urbanos básicos, la planificación familiar y la educación pre-escolar.” (Pilotti, 2001, p.54)

Aún así, este esquema tiene una aceptación internacional, se asocia con UNICEF y como se evidencia en los documentos, prevalece en la narrativa gubernamental como ordenador para la formulación de las políticas públicas territoriales de infancia y adolescencia.

“Yo entiendo que con las categorías de derechos uno corre el riesgo de invisibilizar algunos derechos... creo que esa guía tenía una virtud enorme y era simplificar, era organizar y simplificar de alguna manera para que fuera mucho mas comprensible el tema para la gente. Es muy distinto tener 44 derechos que tener esto organizado en 4 grandes categorías.” (J. Ávila, comunicación personal, 30 de marzo de 2015)

Cabe resaltar en este punto que en el marco de la estrategia Cero a Siempre este es un esquema narrativo que se cuestiona y es punto de controversia como ordenador de la narrativa de la política pública:

“El esquema de las áreas de derecho no nos sirve porque las áreas de derecho igual dividen el niño. Eso ha sido una pelea eterna porque casi todo el mundo tenía su cuaderno ya organizado con las áreas de derecho... y uno dice: pongámoslo en discusión, problematicémoslo y de echo, lo trasformamos totalmente. Seguir manteniendo el esquema de las cuatro áreas de derecho es detener el avance de una política publica... esa es una pelea con medio mundo porque es el planteamiento de UNICEF, nada mas y nada menos, entonces el debate nos lo estamos dando, al menos primera infancia no se referencia ni organiza nada por áreas de derecho.” (C. Alarcón, comunicación personal, 23 de marzo de 2015)

Por parte de las organizaciones de la sociedad civil la protección integral, que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1098 de 2006 hace referencia a: reconocer, garantizar, prevenir vulneraciones, y restablecer derechos (Ley 1098 de 2006 artículo 7), se establece como su principal argumento para adelantar los cuestionamientos o generar propuestas para fortalecer la acción pública. Es visible que este esquema argumentativo es más favorables debido a que se concentra en acciones permanentes que debe adelantar el gobierno, difíciles de medir según su efectividad y que plantea la posibilidad de una acción conjunta o de cooperación. Es decir, la protección integral como noción central refuerza la exigibilidad de la garantía de los derechos, que se prevengan las vulneraciones, y en esto, las organizaciones de la sociedad civil pueden cooperar o adelantar convenios que se dirijan a un estado pleno de la acción. Por el contrario, los objetivo de política (ver **Tabla 7**, apéndice G, años 2007 a 2012) aunque son igualmente exigibles, implican una cobertura total de niños, niñas y adolescentes como población y concentran la acción en los servicios, escenario en el que se reduce el campo de acción de las

organizaciones de la sociedad civil y en el que tendrían menor posibilidad de liderazgo y reconocimiento: Todos saludables, ninguno con desnutrición, etc.

“la Protección Integral es el fin de la acción del Estado, que se materializa a través de la formulación, implementación de políticas y programas y la asignación de recursos suficientes para el Reconocimiento, la Prevención de amenazas o vulneración, la Garantía de los 44 derechos y el Restablecimiento inmediato de los derechos vulnerados en desarrollo del principio del interés superior del niño” (Alianza por la Niñez Colombiana, 2015 p.1)

Otro aspecto a resaltar es que el referente más reciente que guía la formulación de la política pública de primera infancia<sup>17</sup>, no incluye al UNICEF ni al Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA, ni a ninguna organización de la sociedad civil perteneciente a la Alianza por la Niñez Colombiana. En este documento los ordenadores propuestos no parten de las categorías de derechos, ni de la protección integral. Se desarrollan nuevos referentes para el relato: Realizaciones como materialización de los derechos, Estructurantes como líneas de acción, Ruta Integra de Atenciones como esquema para la gestión y atención, y Desarrollo Integral como fin de la acción pública.

“Desarrollo integral, ese ha sido un concepto y una idea que... la han tergiversado... porque además equiparan desarrollo integral con protección integral, y son dos conceptos totalmente distintos. Desde la lógica del desarrollo humano lo que estamos diciendo, la hipótesis de trabajo que tiene de Cero a Siempre es, que si el centro de la acción de la política pública es el niño, nosotros tenemos que garantizar que en el centro de acción de esa política

---

<sup>17</sup> Ver el documento: Camargo, M. & Castro, A. (Comp.) (2013) Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Bogotá: Imprenta Nacional.

evidentemente los sectores concurren con lo que realmente el niño requiere. Entonces, cuál fue la primera discusión, no es una política de atención integral, es una política que busca el desarrollo integral de los niños y eso es más complejo, eso ya es otra cosa a las políticas que venimos pensando. Si es una política de protección integral tu puedes quedar con tranquilidad haciendo un ejercicio de análisis de oferta, pero si es una política que busca el desarrollo integral de una población, estás hablando de una política poblacional, eso ya es otro elemento.” (C. Alarcón, comunicación personal, 23 de marzo de 2015)

Como lo plantea Majone (2014) “los instrumentos para aplicar las políticas tampoco son neutrales... Las estructuras institucionales, antes que la teoría abstracta, forjan los resultados de las políticas” (Majone, 2014, pp.160-161). En un primer periodo entre 1991 a 2006, bajo el marco de tramas centradas en la perspectiva de la situación irregular se desarrollan relatos, argumentos e instrumentos los cuales, en la medida en que: 1) la controversia entre los grupos de actores disminuye (la cual como se expuso previamente no ha tendido a ser muy álgida o polarizada), 2) se detallan aún más las diferencias pero asimismo los puntos en común, y 3) se abordan las tensiones en escenarios de debate informales y abiertos (como se expondrá con mayor detalle en el siguiente capítulo), se da, entonces, un giro hacia un nuevo contenido como centro de las políticas públicas en niñez: los derechos.

Posterior al cambio de la trama de las narrativas a partir del 2006, cada grupo de actores asume unos argumentos centrales en sus relatos con el fin asimismo, de valorar los resultados e incidir en el curso de las acciones. La protección integral y los derechos, las categorías de derechos y los objetivos de política, y el desarrollo integral con su esquema de realizaciones y estructurantes de la atención, se identifican como enunciados que contienen los argumentos

centrales de los diferentes grupos de actores involucrado en este campo. Cada uno de ellos se ve abocado a sintetizar una historia coherente y sencilla e igualmente generar una comprensión de los puntos de partida y de los fines con el objetivo de fijar estos al interior de los esquemas institucionales. Lo anterior, conlleva a nuevas controversias y a la generación de diferente énfasis que están en juego hoy en día.

En conjunto, el tránsito de las narrativas entre los dos periodos implica y refleja que un cambio en su perspectiva, en sus elementos centrales, conlleva a la reorganización del relato de la política pública y a su vez de los instrumentos que lo componen, incluyendo por parte del gobierno la construcción de instrumentos de planeación (ver **Tabla 8**, apéndice H). Lejos de ser inmediato o de fácil acuerdo se presentan nuevas controversias entre las que se incluye una resistencia al cambio de ciertos enunciados por parte de actores que se ven representados por estos y que su priorización o preponderancia les confieren mayores o menores posibilidades de acción.

En síntesis, el recorrido y el tránsito de las diferentes narrativas en cada uno de los periodos identificados evidencian no sólo los acuerdos y puntos de controversia entre los diferentes grupos de actores, sino también, la adaptación e interpretación que cada uno hace de los elementos centrales de la trama y el interés porque su propuesta discursiva, de permanencia o de cambio, estructure el marco narrativo de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Como se ha mencionado en diversos apartados, existen factores que han favorecido las transformaciones y los debates, cuáles y cómo ha sido la dinámica de estos será objeto de discusión en el capítulo a continuación.

### Capítulo 3

#### **Gobernanza y redes de política de infancia y adolescencia en Colombia entre 1991 y 2014**

Durante las dos últimas décadas, se han producido cambios en las dinámicas políticas de la sociedad occidental que han conllevado, entre otros, al surgimiento de nuevos actores sociales, el establecimiento de una pluralidad de interacciones en diferentes niveles para la toma de decisiones sobre asuntos públicos, el abordaje de nuevos temas en la agenda, y en conjunto, una serie de transformaciones que han generado nuevas formas de actuar por parte de los gobiernos.

Situaciones como la crisis del Estado de bienestar y la globalización han incidido en que estos cambios se presenten acompañados de desafíos para las teorías políticas. El análisis de las anteriores transformaciones y de las dinámicas resultantes de estas nuevas formas de interacción entre la sociedad y el gobierno, son en general los temas abordados por la gobernanza como perspectiva amplia para la comprensión de los fenómenos políticos actuales y los nuevos modos de gobierno (Mayntz, 2005, p.89).

Una característica central de esta perspectiva de análisis, resalta que la preponderancia en la definición de los asuntos públicos y las acciones a seguir para su intervención, que en otro momento era una acción controlada o liderada principalmente por el gobierno, ha sido transformada por la interacción e intervención de una variedad de agentes gubernamentales privados y sociales en las decisiones públicas, y por un rol cada vez más difuso y menos predecible por parte del gobierno en sus diferentes niveles (Cerillo i Martínez, 2005, p. 11), donde los intereses, preferencias u objetivos de los actores no son claramente diferenciables entre públicos y privados, y donde existe una creciente concienciación de las interdependencias en las que están inmersos (Kooiman, 2005).

No obstante, la gobernanza se presenta aún como un campo muy amplio de indagación. Como lo señala Rhodes (2005)

“Desgraciadamente, incluso la revisión más básica revela que <<gobernanza>> tiene varios significados distintos... implica un cambio en el significado de gobierno, refiriéndose a un proceso de gobierno o un cambio en la condición de la norma establecida o el nuevo método con el que se gobierna la sociedad.” (Rhodes, 2005, p.99)

Al respecto, este autor presenta seis diferentes énfasis de análisis que se han desarrollado a partir de estas ideas centrales de la gobernanza, pero con el fin de acotar la discusión, retoma tres aspectos de las diversas posturas, principalmente: la referencia al Estado mínimo como rol actual del gobierno, al sistema sociocibernético como marco de interacción y a las redes autoorganizadas como principal dinámica de relación entre los actores, y a partir de estas, proponer definir la gobernanza como el conjunto de *redes autoorganizadas e interorganizacionales* (Rhodes, 2005, p.108) que comparten las siguientes características:

- “1) Interdependencia entre organizaciones. La gobernanza es más amplia que el gobierno, englobando a actores no estatales. El cambio de los límites del Estado significó que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se convirtieron en cambiantes y opacas.
- 2) Interacciones continuas entre los miembros de la red, causadas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.
- 3) Interacciones tipo-juego, arraigadas en la confianza y reguladas por las normas del juego negociadas y acordadas por los participantes de la red.
- 4) Un grado significativo de autonomía del Estado. Las redes no son responsables ante el Estado; se auto organizan. A pesar de que el Estado no ocupa una posición privilegiada y

soberana, puede dirigir a las redes indirectamente y limitadamente.” (Rhodes, 2005, pp.108-109)

Las características señaladas, detallan que la gobernanza se concentra desde una perspectiva de red, en comprender el rol de los distintos actores tanto públicos como privados o sociales y los diversos niveles de gobierno en interrelación; los recursos de los que disponen cada uno de ellos y cómo los ponen en juego, coordinan, orientan o fortalecen; y las interdependencias constituidas en estas dinámica, así como, la permanencia u oscilación de las relaciones establecidas.

Destacando características similares, a modo de síntesis, Klijn plantea que “las redes políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos” (Klijn, 2005, p.235).

Por otro lado, Kooiman (2005) destaca dos aspectos de las interacciones gestadas en medio de esta interdependencia, basado en la premisa común entre los teóricos de la gobernanza de que: “ningún actor por si solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados” (Kooiman, 2005: p.61). El primero hace referencia a que el dinamismo de las relaciones se debe a la tensión entre el cambio y la conservación, aspectos en los que se concentran los intereses y las intenciones y acciones particulares o comunes de los actores (Kooiman, 2005, p.63); el segundo, plantea que la estructura o el campo en el que se da la interacción incide en la diversidad de objetivos o intereses que buscan los actores. Entre más abierto el campo de interacción mayor flexibilidad y diversidad de acciones; una interacción más cerrada y controlada, limita y reduce las posibilidades de acción y diversificación de intereses.

En conjunto, estos dos aspectos: cambio y conservación, y campo de interacción, resultan

ilustrativos al analizar el desarrollo y la transformación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), que como se expondrá con mayor detalle posteriormente, se presenta como un escenario amplio de diálogo y coordinación de actores y acciones dirigidas a la protección integral de niños, niñas y adolescentes<sup>18</sup>; el cual, ha favorecido e incidido en los modos de interacción (Scharpf, 1997) entre actores gubernamentales, de la sociedad civil y agencias de cooperación en el campo de la niñez como asunto público<sup>19</sup>.

Es importante señalar que la burocracia o la forma de gobierno jerárquica y el estilo gerencial (que propicia una perspectiva de mercado) aún continúan siendo modos de gobierno, pero, en campos temáticos emergentes como las discusiones en torno a las perspectivas de género y la exigencia de acciones para promover y garantiza practicas equitativas entre los mismos; los debates y acciones colectivas en torno al cuidado del medio ambiente tanto en el ámbito nacional como internacional (Peters & Pierre, 2005, pp.51-52); los grupos a favor o en contra del establecimiento de políticas migratorias flexibles o el acuerdo de estas entre diferentes Estados; y en particular para este estudio, los debates sobre generación y niñez, plantean desafíos sobre las formas de concertar o disentir en la definición de problemáticas, la priorización de acciones y la ejecución de las mismas por parte de un variedad amplia de agentes de diverso tipo.

En este punto, es importante resaltar que los conceptos de generación y niñez se consideran relevantes para el análisis de las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia desde una perspectiva de red, toda vez que estos, no solo, hacen referencia a la estructura en las que se enmarcan las relaciones entre niños, niñas, adolescentes y adultos (diálogo o relaciones

---

<sup>18</sup> Ver Ley 7 de 1979 y Decreto 936 de 2013.

<sup>19</sup> Ordúz (2014) adelantó dos estudios de caso sobre la gobernanza de la política pública de infancia y adolescencia en la que de igual forma parte de identifica el Sistema Nacional de Bienestar Familiar como marco principal de interacción en este campo. A diferencia de la presente investigación la autora se concentra su análisis desde la perspectiva gobernanza multinivel y propone para esto la operacionalización del concepto en cinco categorías de análisis.

intergeneracionales), sino que también, implican los contenidos y definiciones (los relatos como se abordó en el capítulo anterior) que la sociedad hace de la niñez y la adultez como categorías sociales y a partir de las cuales, diferentes actores interpretan y ponen en juego con el fin de representar, exigir, orientar o llevar a cabo acciones privadas o públicas que se asumen son de interés o beneficio para niños, niñas y adolescentes (Gaitán, 2006) y que resultan relevantes al analizarlas desde una perspectiva de gobernanza. Es decir, no solamente el SNBF como campo de interacción favorece unos modos de relación particulares entre los actores, sino que igualmente, la niñez como categoría social establece el marco general de concepción sobre la infancia y la adolescencia a partir del cual los actores construyen sus narrativas (ver Capítulo 2) y proponen o adelantan sus acciones.

Sobre este punto, aunque desde la sociología de la infancia (Gaitán, 2006) se aborda la niñez desde diversos enfoques, uno de ellos, llamado enfoque estructural (Qvortrup, 1999) plantea que:

“La infancia se observa como un elemento permanente y como una parte de la estructura social de las sociedades modernas; también como una estructura en sí misma, comparable y análoga, por ejemplo, a la clase o al género. Como categoría social permanece en la sociedad, sus miembros cambian, pero la infancia y su relación con el grupo social mayoritario (adulto) continúan, siendo este un componente esencial del orden social.” (Gaitán, 2006, p.53)

Asumir, entonces, la niñez como categoría social, y el marco generacional como el campo de tensión y relación entre la adultez y la niñez, en el contexto de la discusión política, de la tensión por el orden social como lo señala Touraine (1987), conforman el marco institucional bajo el cual se tejen las relaciones entre los diferentes actores que asumen la representación de niños, niñas y adolescentes como grupo poblacional, independiente de su tipología (público, organización social, privado, etc.).

Con el fin de ampliar la comprensión de la noción mencionada, la concepción de institución que plantea Kisser y Ostrom (citado por Peters, 2003), logra dar mayores elementos para el análisis de la dinámica generacional como marco estructural de la acción. Al respecto mencionan:

“Las instituciones son reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y quién se incluye en las situaciones de toma de decisiones, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales y las acciones colectivas... todo lo cual existe dentro de un lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos, y no como partes físicas de un entorno externo.” (Peters, 2003, p.85)

¿Qué relevancia tienen estos preceptos para el análisis? Como lo expone Zurbirggen (2006)

“El análisis de los policy networks, tanto de la escuela de intermediación de intereses (Marsh y Rodhes, 1992; Smith, 1993) como desde la governance (Mayntz 1993; Scharpf, 1993, 1997) utiliza el institucionalismo centrado en los actores... [enfoque que] pone de manifiesto que cada sector de la actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en estos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en el resultado de las políticas.” (Zurbirggen, 2006, p.72)

Así pues, la niñez como asunto público no es solamente un tema de interés en el Estado sobre el que concurren diversos actores y en torno al cual formulan e implementan políticas públicas, sino que representa un marco institucional, unas categorías sociales que estructuran las relaciones entre generaciones (niñez y adultez), a partir de las cuales se desarrollan las interacciones entre los actores públicos, las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de

cooperación, y se estructuran unas reglas y unos contenidos que definen el campo en el que se plantean objetivos, modos de interacción, relaciones de poder y resultados esperados de las acciones.

“Cada actor está institucionalmente constituido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no solo habilitan su constitución, sino que son las que aseguran su permanencia y actuación. Así definen criterios de membresía recursos disponibles, las esfera de su actividades legítimas, el alcance de sus representantes, inclusive sus principios rectores... Así como las instituciones permiten la estructuración de cada actor, también constituyen una fuente de información para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no actuarán los otros actores implicados en determinada arena política.” (Zurbriggen, 200, p.74)

A partir de los preceptos expuesto sobre la Gobernanza como modo de gobierno, a continuación, el análisis de las políticas públicas dirigidas a la niñez entre 1991 y 2014 se concentrará en la dinámica de la relación entre actores del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación a la luz del enfoque de las redes de política pública (Klijn, 2005; Adam & Kriesi, 2010) y de las coaliciones promotoras (Sabatier & Weible, 2010), las cuales dan elementos para comprender estas relaciones y sus efectos frente a la acción pública, y en particular sobre este último, frente al cual autores como Mcbeth, Shanahan, Arnell & Hataway (2007), y Shanahan, Jones & MacBeth (2011), proponen como cercanas y complementarias con el marco de las narrativas de políticas públicas.

## **Redes: actores y modos de interacción**

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar como escenario de interacción para el dialogo y la coordinación de las acciones públicas dirigida a la niñez, de forma similar que los relatos de política pública de infancia y adolescencia, se ha transformado en los últimos 25 años. Dicha similitud no es una casualidad temporal, las transformaciones acaecidas entre 1991 y 2014 en este marco de interacción contiene elementos que permiten comprender la incidencia de factores y situaciones en la formulación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Credo por la Ley 7 de 1979, este sistema se construyó como medio para brindar de forma articulada el servicio público de bienestar familiar por lo que uno de sus objetivos se concentró en

“vincular al mayor número de personas y coordinar las entidades estatales competentes en el manejo de los problemas de la familia y del menor, al propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad.” (Ley 7 de 1979, artículo 13, párrafo C)

En ese momento, como integrantes de este sistema la Ley definió al Ministerio de Salud, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los servicios regionales y municipales dirigidos al bienestar y la asistencia social prestados con autorización legal, y las agencias públicas y privadas que prestaran los servicios de bienestar familiar en el distrito de Bogotá.

La concepción inicial del SNBF estaba centrada en la prestación de servicios a la niñez, claramente, desde una perspectiva que comprendía y adelantaba la acción pública solo en las situaciones irregulares, es decir, en las situaciones de abandono, violencia, explotación o conflicto con la ley penal de niños, niñas o adolescentes.

Esta perspectiva permaneció como guía para la relación entre actores durante la década del 90. El primer informe del Estado Colombiano ante el Comité de los Derechos de Niño registra al

respecto de esta dinámica de relación:

“El Plan de Acción en Favor de la Infancia reconoce la importancia que en nuestro país tiene la participación de las fundaciones en el conjunto de los servicios de atención a los menores e involucra como uno de sus componentes la promoción y el apoyo a la labor de estas ONG como una manera de ampliar el alcance de los programas formulados... Se prevé adelantar las siguientes acciones: Concertar líneas de intervención con los organismos no gubernamentales en favor de la atención al menor; Definir la vinculación entre las entidades oficiales y las ONG a través de contratos específicos para la prestación de servicios. Se realizará un estudio sobre la posibilidad de crear un fondo de contrapartida; y Definir los criterios de acceso de tal manera que se garanticen los requisitos de calidad mínima que deben tener las ONG para que puedan responder a las necesidades del Estado.” (Presidencia de la República, 1993, p.37)

Dicha configuración contrasta con lo planteado en el Decreto 936 de 2013 y en el Manual Operativo del SNBF<sup>20</sup> (ICBF, 2013), los cuales, en primer lugar, diferencian entre 28 entidades públicas fundamentales para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, 8 que por sus competencias aportan al funcionamiento y objetivos del SNBF en el ámbito nacional; y dos grupos amplios de actores en los ámbitos departamental y municipal llamados a contribuir directa o indirectamente en la prestación del servicio público de bienestar familiar, entre los que se encuentran “las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que desarrollen líneas de acción en infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar” (ICBF, 2013: 16); es decir, identifican un mayor y diverso número de actores.

En segundo lugar, amplían los objetivos de este sistema en concordancia con el nuevo

---

<sup>20</sup> Ex tras la reorganización del SNBF que se dio a partir del Decreto 936 de 2013.

esquema narrativo:

- “1. Lograr la protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y promover el fortalecimiento familiar a través de una respuesta articulada y oportuna del Estado bajo el principio de corresponsabilidad con la familia y la sociedad.
2. Promover la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas de primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional y territorial con enfoque diferencial.
3. Lograr que la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar sean una prioridad social, política, técnica y financiera en el ámbito nacional y territorial.
4. Mejorar el ejercicio de la participación y movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar en los niveles nacional y territorial.
5. Evaluar y hacer seguimiento del estado de realización de derechos de los niños, niñas y adolescentes.” (Decreto 936 de 2013, artículo 5)

Y en tercer lugar, conforman el Comité Ejecutivo del SNBF integrado por delegados de nivel directivo del: Ministerio de Salud y Protección y Social, Ministerio de Educación Nacional, Departamento Administrativo de Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y un representante de la sociedad civil organizada (Decreto 936 de 2013, artículo 9), instancia que entre sus funciones debe “Discutir y validar las propuestas en materia de política pública, estrategias, planes, programas o proyectos provenientes de agentes o instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que requieran ser llevadas al Consejo Nacional de Política Social” (Decreto 936 de 2013, artículo 10, numeral 4).

Aunque el SNBF tuvo diversas modificaciones entre 1991 y 2014<sup>21</sup>, a partir de lo expuesto es claro que tanto su composición como sus objetivos se ampliaron. Dicho contraste, no solo refleja el incremento en el número de entidades gubernamentales como actores destacados en el campo de las políticas pública de la niñez, la amplitud de sus fines y el cambio en el énfasis de la interacción propuesta para los actores involucrados en este sistema, sino que adicionalmente, muestra el interés del gobierno por estructurar las relaciones en el ámbito nacional, toda vez que en el ámbito territorial se había estipulado la creación de los Consejo Territoriales de Política Social desde 1999 mediante el Decreto 1137, los cuales, contaban con un subcomité o subcomisión encargado de analizar las políticas de infancia y adolescencia (ICBF, 2013, pp.11-12).

Sobre esto último, cabe destacar el progresivo desarrollo de escenarios de diálogo y coordinación entre actores gubernamentales y de la sociedad civil que a partir de 2006 se generaron como respuesta al nuevo esquema narrativo de las políticas públicas dirigidas a la niñez, que entre otros, planteó entre sus principios la corresponsabilidad entre actores (Estado, sociedad y familia) y el desarrollo de políticas públicas, y que perfiló este modo de interacción como un mecanismo destacado para la gestión pública. Consejos, comités, mesas y comisiones, se incrementaron significativamente en el ámbito nacional a partir de este año. Reflejo de lo anterior, es la conformación de instancias formales<sup>22</sup> de dialogo y coordinación desde 2007 en los cuales la representación y el rol del gobierno es mayoritario y central, y el rol propuesto a las organizaciones de la sociedad civil, más periférico: 9 entidades de gobierno versus 2 de sociedad civil o cooperación; en contraposición, con las instancias no formales, en las que la

---

<sup>21</sup> Ver resumen en ICBF. (2013). *Manual operativo del SNBF versión 1.0*. pp. 10-13

<sup>22</sup> Se hace referencia a instancias formales, aquellas creadas por un acto administrativo: Decreto o Ley, e instancias informales, las que aunque no son creadas o reguladas por un acto administrativo y se han estructurado a partir de acuerdos entre diversos actores.

configuración tiende a equilibrarse: 8 entidades de gobierno versus 6 de sociedad civil o cooperación (ver **Tabla 9**, apéndice I). Aunque como se mencionó, este tipo de escenario se habían creado desde 1999 en el ámbito territorial, las diversas instancias que a partir de 2007 se desarrollan en el nivel nacional, generan a su vez, una instancia símil en el nivel territorial.

Lo anterior, no implica que no existieran relaciones frecuentes y relativamente estables en el nivel nacional. Por el contrario, este es un aspecto destacado en la conformación de la red, la amplitud e informalidad del marco de interacción en este ámbito entre 1991 y 2006 propició que se establecieran relaciones frecuentes a título personal. Debido a la reducida posibilidad de incidencia y participación de actores de la sociedad civil en escenarios formales, los cuales, eran pocos y se concentraban principalmente en la articulación de servicios, sus interacciones se dirigieron a la incidencia, inicialmente, con sujetos estratégicos.

“... teníamos un grupo en la Restrepo Barco. Ángela María Robledo había creado un grupo al que íbamos una serie de personas a analizar problemas del país en niñez... Entonces digamos que unos estábamos en ambas partes [instituciones públicas u organizaciones no gubernamentales y grupo de reflexión]... Digamos había gente que se suponía era muy respetable en los temas de niñez y los que éramos respetables, pero del gobierno (que teníamos obligación de estar ahí obviamente), no éramos ministros ¿si me explico? Éramos directores de programas o directores de áreas, Beatriz era directora del Ministerio... la Consejera Isabelita no iba todo el tiempo pero de vez en cuando iba, ósea iba la Consejera Presidencial, los maestros Angarita y el otro señor que no me logro acordar, Sánchez!, de apellido Sánchez el otro jurista... Digamos en la Restrepo Barco éramos más a título personal, cualquier persona que estaba en ese grupo estaba ahí a título personal, no a título de la institución y era el grupo de reflexión sobre niñez.” (M. Cuadros, comunicación personal, 4

de marzo de 2015)

“Se trata de una grupo permanente y voluntario integrado por profesionales de diversas disciplinas, convocado a título de participación personal por la Fundación Antonio Restrepo Barco. El Grupo... ha señalado como características fundamental para el cumplimiento de su misión “la ética de la acción”, para definir desde allí la dinámica de su funcionamiento: ser pluralista en su conformación; con independencia y autonomía de pensamiento; abierto a la creatividad y a la producción de alternativas estratégicas para analizar y enfrentar las problemáticas de la niñez y la adolescencia, en el marco de la co-responsabilidad familia-Estado-sociedad que consagra la Constitución de 1991” (Grupo sobre infancia y adolescencia, 1997, p.3)

La regularidad en esta interacción y la posterior movilidad de miembros del Grupo de Reflexión a cargos directivos de entidades públicas y de organizaciones no gubernamentales, no sólo facilitó la transformación de las narrativas sobre la niñez como problema público al insertar argumentos centrales debatidos por el grupo en los contenidos que justificaban y orientaban las acciones de diferentes actores institucionales, principalmente desde el sector público, sino que de igual manera, conllevaron al desarrollo de dos estructuras más estables de interacción, menos personalizadas, aunque no formalmente estructuradas mediante la delegación de representantes institucionales y la formalización de una norma. Una de ellas, la Alianza por la Niñez Colombiana, la otra, la Estrategia Hechos y Derechos.

### **Alianza por la niñez colombiana.**

“Un día Beatriz Londoño llega y dice: Bueno, queremos entrar en la Alianza y entonces qué hacemos; además porque Beatriz tenía una cercanía con muchos de nosotros o conocía las

personas que estaban ahí, en ese mundo,... finalmente, como te digo todos somos como amigos, o bueno, gente sensible, gente preocupada, gente intentando hacer cosas, gente que piensa que en la sociedad hay cosas que están mal con la infancia y eso uno lo encuentra en el discurso de los que están con el Estado y en el discurso de los que estamos en otro lugar, eso yo creo que juega un papel ahí.” (E. Durán, comunicación personal, 12 de abril de 2015)

“... UNICEF (que en todo ese desposicionamiento el gobierno no sabe manejar la situación y se llevan la oficina regional para Panamá, entonces, queda solo la oficina nacional) tenía en convenio un grupo de reflexión sobre infancia y adolescencia con la Fundación Restrepo Barco. Ese grupo no estaba integrado por representantes de instituciones, sino por personas que eran llamadas como personas, un grupo de reflexión. Entonces ese grupo venía haciendo varios trabajos, entre esos el de promover la reflexión sobre el Código del Menor, y ahí, hay un liderazgo muy importante de Ángela María Robledo, que era la directora de la Fundación Restrepo Barco... [En ese grupo] se preparó un documento que es como una cartilla que sacamos. Ese documento me proponen a mí que lo elabore en el grupo. En general el enfoque de este tipo de material... [es para] que lea el candidato entre el primer y tercer piso mientras sube una entrevista. Yo hago el documento –les dije- si me dejan hacer tres cosas, 1) yo hago un documento con mas carne que sea el resultado de consultar a la gente, no me siento bien haciendo el trabajo solo con ustedes sino que consultamos ampliamente, 2) eso lo vuelvo un documento y 3) a eso le hacemos un resumen ejecutivo pero tenemos un documento de soporte. Esas consultas fueron como en 2001 y 2002. Esto se funde después con otro proceso y es que dentro de ese esfuerzo de mirar por niñez y estar planteando el código y la política de

niñez,... Ángela María Robledo sale de la dirección de la Restrepo y se va para DABS<sup>23</sup>, entonces, yo la visito y analizamos que hay que hacer algo debido a que la primera infancia estaba muy desatendida y hogares de bienestar se había vuelto en una caricatura de lo que era el programa, y todo era muy fácil de eliminarlo por las falencias, que no es del diseño sino fue como finalmente se operó, y entonces, buscamos a María Inés Cuadros que estaba Save the Children en ese momento, a Jorge Iván Bula que era Oficial de Políticas Públicas de UNICEF y a la Restrepo Barco, y entonces, en eso nos vamos a hablar a posicionar el tema de primera infancia con todo este esfuerzo de política, y ahí sí, eso tuvo mucho impacto realmente, se logra que el gobierno acepte que haya como un grupo de empalme que dialogue con nosotros, entonces empezamos a dialogar y ahí creamos la Alianza por la niñez Colombiana.” (A. Acosta, comunicación personal, 13 de marzo de 2015)

“Si bien durante la última década se ha venido progresando en procesos de concertación, coordinación, cualificación y prestación de servicios de atención integral a la niñez, en el período analizado en este informe han sido evidentes los esfuerzos que, derivados de alianzas estratégicas promovidas desde la sociedad civil, lograron incidir en la formulación de políticas y el rediseño de proyectos y programas. Así, el fortalecimiento de redes en torno a temas comunes de apoyo a la niñez se ve reflejado en lo local, lo regional y lo nacional; ejemplo de ello es el movimiento nacional denominado "Alianza por la Infancia" constituido por ONG, instituciones del Estado como el ICBF y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, entidades de cooperación internacional y UNICEF. "Alianza por la Infancia" es una propuesta cuyos objetivos están centrados en el fortalecimiento de la capacidad de la

---

<sup>23</sup> Departamento Administrativo de Bienestar Social – Alcaldía de Bogotá.

sociedad civil para incidir en las políticas públicas que afectan a la niñez, la juventud y la familia, el fortalecimiento de la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; la concientización del conjunto de la sociedad para que asuma con responsabilidad su compromiso con la niñez y trabaje en la creación de una cultura en su favor y en la consolidación de la articulación local, regional y nacional. Algunas de las principales acciones de la mencionada propuesta durante este período fueron la elaboración de documentos de trabajo y reflexión en torno a la infancia tales como "Hacia la Construcción de una Política pública de Niñez y Adolescencia" y "Bases para la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo de la Primera Infancia", así como la realización de foros nacionales y regionales durante 2002, generando reflexión en torno a las experiencias, planes o programas en favor de la niñez y la juventud, sus avances y sus limitaciones.” (Presidencia de la República, 2004, p. 46)

Entre los diferentes desarrollos conceptuales que fueron retomados por el enfoque de redes de política públicas (Klijn, 2005), en particular, las nociones de conjunto de organizaciones y conjunto de acciones precisan dos características de las redes y sus interacciones que dan elementos para comprender la intersección entre redes personales y redes entre actores colectivos o institucionales. Al respecto, Scharpf (citado por Klijn, 2005) “establece que una red consta de una gran cantidad de relaciones entre actores... [con] vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia... [en la que] para iniciativas de políticas específicas, sólo deben activarse algunas de estas relaciones para alcanzar la metas formuladas previamente” (Klijn, 2005, p.33). Así pues, las referencias expuestas al inicio de esta sección, muestran cómo las relaciones establecidas en el grupo de reflexión se configuran como una red personal que varía sus interacciones iniciales, centradas en el desarrollo y concertación de ideas centrales

sobre una nueva comprensión de la infancia y la adolescencia desde la acción pública, hacía interacciones institucionales en los cuales se difunden y debaten argumentos que conllevan al establecimiento de los derechos de la niñez como centro temático de la narrativa de la política pública. A partir de esta meta común se desprende dos acciones centrales que movilizan las interacciones de la red: 1) Reformar el Código del Menor acorde con esta nueva postura narrativa, y 2) Posicionar el enfoque diferencial por ciclo vital como aspecto central para el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la niñez, es decir, diferenciar desde su comprensión, relevancia y diseño las acciones dirigidas a niños niñas entre los 0 y 5 años (primera infancia), entre los 6 y 11 años (infancia), y entre los 12 y 17 (adolescencia).

“En el 98-99 hicimos un convenio con la oficina regional de UNICEF para promover un movimiento por el reposicionamiento de la primera infancia y la niñez en América Latina porque todo mundo estaba trabajando en muchas cosas que tenían que ver con los niños, pero no con los niños... En UNICEF para que las cosas ocurran, eso tiene que ser autorizado y facilitado por los directores nacionales, los representantes, entonces, ellos tienen un organismo, que se llama el RMT, que es el Representative Management Team, el equipo de representantes. Entonces, nosotros no reunimos con ellos, les explicamos todo el convenio y todo mundo lo aprobó. Ya el segundo paso era reunirnos con los encargados de primera infancia de los distintos países. Solo algo así como el 20 o 22% de las oficinas tenían representantes oficiales de niñez, tenían de salud, de servicios básicos, de mujeres, de desarrollo local, pero no tenían de primera infancia.

Entonces ahí empezamos a trabajar, y empezamos a trabajar con el enfoque que había que reposicionar estos temas, pero había que reposicionarlos desde el punto de vista de construcción de políticas públicas para que se sostuvieran los programas. También hacemos

una conferencia en el 2001, de la Red Latinoamericana del Grupo Consultivo para la Primera Infancia donde participa el ICBF, Save the Children, UNICEF, la Restrepo Barco, etc., y todos hacemos el compromiso de promover ese tema en Colombia.” (A. Acosta, comunicación personal, 13 de marzo de 2015)

La configuración de una red personal y su tránsito hacia la movilización de acciones e interacciones institucionales, facilita la interdependencia entre los diversos actores dada en relación con los recursos con los que cada uno cuenta para lograr los objetivos que en general se persiguen. Por parte de las organizaciones de la sociedad civil los desarrollos conceptuales, argumentativos, y la capacidad de difusión y movilización de agentes comunitarios se hace relevante al interior de la red; UNICEF como agencia de cooperación facilita el lobby con tomadores de decisiones en los diversos niveles de gobierno y difusor de contenidos significativos sobre la nueva narrativa<sup>24</sup>, y el ICBF y el DABS como actores gubernamentales dentro de la red, los cuales, adicionales a los recursos financieros, humanos y de gestión que son proporcionalmente mucho mayores que los de los otros actores, “tiene acceso a un recurso muy particular: sus decisiones se consideran vinculantes para la sociedad y están respaldadas por la posibilidad del uso legítimo de la fuerza (Coleman & Perl citados por Adam & Kriesi, 2010).

Es importante destacar en este punto que previamente en el país se había buscado reformar el Código del Menor en varias oportunidades. En particular, en 1998 fue retirado un proyecto de Ley el cual, aunque contó con participación de organizaciones de la sociedad civil, la versión que finalmente se presentó contenía aspectos de alta controversia que conllevó a que las organizaciones se movilizaran en contra de su aprobación lo que marcó un antecedente destacado con relación los recursos disponibles por partes de los actores no gubernamentales para incidir en

---

<sup>24</sup> Como se expondrá más adelante, UNICEF fortalece este recurso sobre todo en el ámbito territorial mediante su participación en la Estrategia Hechos y Derechos

el trámite o no de la reforma al Código<sup>25</sup>.

“Aunque el procedimiento que se utilizó para la preparación de la versión que ha de abrir los debates provocó suspicacias y protestas, por cuanto se limitó a las instancias oficiales cerrándoles por momentos el espacio a los otros miembros de la comisión redactora, a estas alturas ya se dispone de una versión para la discusión y el análisis.

En primer término, resulta fundamental escuchar con el respeto y la atención debida la voz de los expertos de Unicef, guiada por su mandato universal en defensa de los niños y desprovista por completo de afanes políticos en la coyuntura nacional. Ha quedado también como constancia postrera la carta firmada, entre otros, por el desaparecido jurista y ex magistrado de la Corte Constitucional Ciro Angarita, que debe motivar análisis sesudo y meditación profunda.

Idealmente, el proceso de tramitación parlamentaria que ha de surtirse para la deliberación en torno de esta reforma al Código debería evitar las prácticas del pupitrazo de mayorías que tanto daño le ha hecho a nuestro país, para remplazarlo por un procedimiento sereno y detenido de audiencias, consultas, opiniones y solicitud de opiniones de expertos en estas materias, tan complejas.” (El Tiempo, 1998a)

“Hubo un intento de código de infancia y adolescencia en el gobierno de Samper que no fue comentado, que no fue discutido, que conformó una mesa en la que estuvo en su momento Beatriz Linares y Adela Morales, yo estaba en la Restrepo Barco en ese momento y no fue convocada, pero eso fue un proyecto apalancado de manera atropellada. Estaba de ministra de

---

<sup>25</sup> A través de los artículos: *Reformas al código del menor* (El Tiempo, 1997a), *Código del menor, a debate* (El Tiempo, 1997b) *Comisión analiza código del menor* (El Tiempo, 1997c), *Código del menor* (El Tiempo, 1998b), es posible seguir los puntos de debate, la presión de las organizaciones de la sociedad civil y los argumentos para el retiro del proyecto de Ley, la postura del gobierno para su trámite, y finalmente, el registro de la noticia sobre el retiro del proyecto.

justicia Alma Beatriz Rengifo, y nosotros vinimos a la sesión de las comisiones donde pedimos que se hundiera el proyecto.” (A. Robledo, comunicación personal, 18 de abril de 2015)

Así pues, esta situación genera aprendizajes y fortalece posturas de los actores de la sociedad civil que posteriormente se reflejan en la dinámica de interacciones de la Alianza. Por un lado, se identifican temas particulares para definir que se desprenden de los acuerdos sobre las ideas fundamentales que movilizan la reforma del Código; entre estos se destacan: el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y las Adopciones. Por otra parte, promueve la cohesión entre las organizaciones la cual se refuerza, con el interés posterior de las algunas de estas de incidir temáticamente con los candidatos tanto a la presidencia en 2002 como a las gobernaciones y alcaldías en 2003.

“Fue en la fundación Restrepo Barco donde hubo un desayuno de trabajo que llegó a la conclusión de que las organizaciones sociales estaban trabajando de manera aislada y por eso no tenían efecto, no tenían poder, había que consolidar una forma de gestión que de verdad representara un poder social frente al tema, y ahí, llegan a la consolidación de la Alianza, a la conformación de la alianza, porque en ese momento se aproximaban elecciones y la Alianza pidió un documento para presentarlo a los líderes políticos para demostrarles como trabajar por la infancia y hacer de la infancia un tema político.” (L. Galvis, comunicación personal, 24 de marzo de 2015)

Aunque en la página web de la Alianza por la Niñez Colombiana<sup>26</sup> se relacionan 24 organizaciones como miembros, en las entrevistas adelantadas, con recurrencia los diferentes sujetos mencionan a cinco organizaciones: Save the Children, Fundación Plan, Visión Mundial,

---

<sup>26</sup> <http://www.alianzaporlaninez.org.co>

CINDE y a la Fundación Antonio Restrepo Barco. Igualmente, refieren a UNICEF, el ICBF y el DABS que entre 2002 y 2006 hicieron parte de este grupo. Es relevante encontrar que solo 5 de 24 organizaciones sociales que conforman la Alianza por la Niñez Colombiana se refieran con frecuencia ya que evidencia el rol destacado de estos actores no sólo en el desarrollo de las acciones sino en la dinamización de la red en el periodo comprendido entre 2002 y 2006. Dicha situación, como se expondrá posteriormente, cambia significativamente a partir de 2007 luego de la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Desde el enfoque cuantitativo o formal del análisis de las redes de política pública (Adam & Kriesi, 2010, p.140) se podría pensar de manera inicial que la frecuente referencia a uno o varios actores indica una alta centralidad de estos en la estructura de la red. Es importante destacar que dicha noción aunque plantea que “los actores que tienen más vínculos tienen mayores oportunidades porque tienen más opciones. Esta autonomía los hace menos dependientes ante cualquier otro actor específico y por lo tanto más poderosos” (Hanneman, 2000, p. 6), y que “la posición ocupada incide también en el grado con que los miembros de un dominio se relacionan entre sí, con los públicos más amplios y con quienes detentan autoridad para la toma de decisiones que les concierne” (Guzmán, Mauro & Araujo, 2000, p. 12), implica a su vez, que dichos actores asumen los costos para mantener esta posición en la red, situación que refleja la disponibilidad de diferentes y mayores recursos por parte de algunos actores en comparación con otros.

“Al principio todo el mundo podía entrar, todo el que alzaba la mano y decía yo quiero entrar, bien, pero en la medida en que se fue volviendo que para estar adentro también tenías que tener un recurso pues eso terminó limitando a muchas organizaciones que no tienen una forma de poner... Si no estabas poniendo los recursos no podías pertenecer al Comité

Directivo de la Alianza, podías ser un miembro, mas no del Comité,... eso determina que solamente se vuelven los que tienen como poner recursos, ¿y cuáles son esos? las internacionales y las fundaciones. Ahora claro que se necesitan recursos, claro, y además, si uno quiere ser independiente, más, pero tienen que buscar un mecanismo de participación si uno lo que quiere es que la sociedad civil se empoderé, que la sociedad civil sea la que luche por y exija los derechos de la niñez. Esa discusión teníamos.” (M. Cuadros, comunicación personal, 4 de marzo de 2015)

Así pues, planteados dos objetivos centrales, identificados temas de interés particular que requerían profundizarse de cara a la reforma de la Ley, y configurada una estructura de red abierta tendiente a una mayor cooperación entre los diversos tipos de actores pero con el desempeño de roles diferenciados respaldados por la disponibilidad y capacidad para movilizar diferentes tipos de recursos, se adelanta la reforma de la Ley y se posicionan, no únicamente temas de agenda sobre la niñez, sino como se expuso en el capítulo anterior, se cambia la narrativa de la política pública en su sentido central, en sus ideas fundamentales.

Lo anterior, explica por qué, de acuerdo con lo hallado por Doria (2012), no se hace explícita la postura de la sociedad civil en el trámite de la reforma de la Ley ante el congreso, ya que en sí, antes de su presentación, el proyecto había sido estructurado, redactado, socializado y discutido por la variedad de actores que hacían parte de la Alianza, quienes a su vez, promovieron escenarios de diálogos y socialización con organizaciones comunitarias, agentes educativos, y en general, con un grupo amplio de ciudadanos, para dar a conocer y recoger reacciones, percepciones y propuestas de estos sobre el enfoque dado al proyecto de reforma del Código del Menor.

Sin embargo, esto no significa que no se presentaran controversias u oposiciones por parte de

otras organizaciones sociales. Como se mencionó en el capítulo anterior, la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (COALICO) se organizó así mismo como una red de ONG que, enmarcadas en redes internacionales de lucha de denuncia y luchas contra la violación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes<sup>27</sup>, plantearon posturas distantes frente al proceso: por una parte, no fueron miembros de la Alianza, y por otra, adelantaron críticas sobre algunos contenidos del proyecto diseñado, pero, tanto su reducida posibilidad de incidencia ante un consenso mayor y con actores de diversos tipos que movilizaban recursos humanos, técnicos y financieros significativos, como similar interés de que se lograra la reforma del Código del Menor, redujo la intensidad de sus críticas.

“Si bien la reforma del sistema de responsabilidad penal juvenil es imperativa, es necesario advertir que no debe hacerse de manera apresurada y mucho menos tratando de crear una legislación para niños y niñas que se presume gozan plenamente de sus derechos fundamentales. Tampoco es oportuno desconocer el contexto actual en que se desenvuelven los niños en nuestro país. El conflicto armado y la grave situación de los derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales de la niñez pone de presente una realidad que no será superada con el establecimiento del sistema penal juvenil. Para ello es necesario articular políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida.

Las organizaciones que suscribimos el presente documento hemos manifestado en diferentes espacios nuestro apoyo a la tarea de armonizar la legislación nacional en materia de niñez con la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de derechos humanos a través de un Código de la Niñez. No obstante, también hemos manifestado nuestra

---

<sup>27</sup> Para mayor información sobre las organizaciones que conforman la COALICO y su relación con redes internacionales de organizaciones defensoras de derechos humano ver: <http://coalico.org/quinesomos/presentacion.htm>

preocupación frente a la creación de un sistema de responsabilidad penal juvenil que establezca procedimientos que afecten los derechos de los niños sujetos a este sistema y que se implemente sin contar con el soporte presupuestal necesario, circunstancias estas que podrían prestarse para vulnerar en la práctica los derechos de los niños y las niñas.” (COALICO, S.F.)

### **Cambio en la configuración de la red.**

“Hubo como muchos factores. Uno de eso es que quien la lideraba, que era Save the Children, empezó a dejarla caer, y te digo que yo estaba adentro, o sea empezó a no verle sentido a lo que se estaba haciendo, a las decisiones que se tomaban.” (M. Cuadros, comunicación personal, 4 de marzo de 2015)

Posterior a la expedición de la Ley 1098 en noviembre de 2006, la Alianza por la Niñez Colombiana como red de política pública se transforma hacia nuevos escenarios y esquemas. Entre 2007 y 2014 cambia la configuración de actores y relaciones, y se concentran en otras interacciones la dinámica de la red. Dos aspectos inciden significativamente en esto:

En primer lugar, el ICBF, el DABS y UNICEF se retiran de la Alianza. La metáfora de la Alianza referida a la interacción entre el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación dentro del discurso de la política pública de la niñez, que generó desde su inicio confusión, se hizo más evidente con el cambio de ideas centrales en la narrativa.

Como lo plantea Stone (2012) las metáforas son dispositivos que no sólo describen y sintetizan las políticas públicas, en este caso, las interacciones de la red, sino que también proyectan y prescriben el curso y el tipo de acciones que se adelantarán a partir de la misma. Así

pues, por más que una Alianza incluya un amplio número de organizaciones sociales, de la cooperación y de entidades públicas, supondrá de todas maneras, como efectivamente sucedió, que algunos actores no hacen parte de esta; es decir, la metáfora de la Alianza implica un acuerdo entre unos, pero no entre todos, y por lo tanto, disminuye su posibilidad de síntesis para expresar la relación de corresponsabilidad esperada entre el gobierno, la sociedad y la familia.

Adicionalmente, esta metáfora supone un acuerdo basado en una cooperación de tipo horizontal que no diferencia claramente las responsabilidades ni los liderazgos de los actores involucrados.

Por un lado, esto es un factor que reduce el interés asumir un esquema abierto como modo de interacción toda vez que como se expuso, desempeñar un rol central en la red implica mayores costos.

Por otro lado, pone de manifiesto tanto uno de los cuestionamientos centrales hechos el enfoque de la gobernanza referente a la rendición de cuenta de las acciones públicas:

“Cuando la teoría de la gobernanza se centró en la cooperación horizontal y en la formación de políticas en las redes, se reconoció que surgía el problema de la rendición de cuentas democrática, porque los actores privados en las redes de políticas públicas por regla general no tienen legitimación democrática. La cooperación horizontal y la negociación en las redes no puede ser un sustituto para la democracia, aunque, vista la dificultad de representar intereses muy específicos en unas elecciones generales, el desarrollo de las redes de políticas públicas con la participación de intereses sociopolíticos opuestos a veces se considera como una forma moderna y más practicable de representación de intereses”, (Mayntz, 2005, p. 92) como también, de los riesgos y debilidades del enfoque de redes de política:

“Las redes pueden concentrar el poder en camarillas excluyentes, privatizar la actuación

pública y crear privilegios, o en otras palabras, pueden cooptar al gobierno y al Estado. En el esquema de redes, la responsabilidad de la función pública queda dispersa y se dificulta la rendición de cuentas. Los miembros de una red, en su mayoría, no tienen origen en procesos de elección, lo cual cuestiona su legitimidad y la coherencia de las redes con los principios democráticos; en general, las redes horadan los mecanismos formales de representación democrática. La informalidad, preponderante en ellas, puede ir en contravía de la eficiencia y la racionalidad en la administración pública. Además, pueden ser conservadoras en su impacto en tanto las reglas de juego y el acceso favorezcan los intereses establecidos.” (Vásquez, 2008, p. 251)

Así pues, el retiro de los actores gubernamentales y de UNICEF transforma la red de política pública, la Alianza no agrupa ahora a los diversos tipos de actores sino a un grupo de organizaciones de la sociedad civil, la metáfora pierde fuerza y capacidad de representación, se gesta un cambio en la estructura de interacción: menos abierta y horizontal, y a partir de esto, como se verá en la siguiente sección, se establece una distinta configuración de la relación.

En segundo lugar, de manera generalizada los recursos de la cooperación para las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales disminuyen. De igual forma, el nuevo marco normativo y el cambio del discurso en torno a la niñez incrementan las acciones públicas y los temas a abordar, situaciones que en conjunto favorecen el establecimiento de convenios y contratos entre actores del gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

Aunado al punto anterior, la dependencia de recursos financieros del gobierno para mantener o incrementar su capacidad de acción, complejiza y cambia el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la Alianza, factor que desincentiva que la red de la política pública se concentre bajo esta estructura.

“Eso es por la contratación del país, por la forma como está organizado el país para la contratación que tiene su lógica en disminuir costos, ósea, sí no tienes recursos, tienes que contratar con el Estado, entonces, te vuelves un operador del Estado. Sí tienes algunos recursos, puedes hacer un convenio de asociación porque tú dices yo pongo aquí el 25% y usted que es más grande que yo, ponga el 75%,... pero el 25% no da para que tu mandes, para que entres en igualdad de condiciones, entonces, el Estado te trata como un contratista de todas manera ¿si me explico? Ósea tú tienes que rendirle cuentas al supervisor por la plata del Estado, y tú tienes que ejecutar porque el Estado no va a ejecutar, y tienes que seguir las directrices de los comités directivos y técnicos del Estado, y las políticas del Estado te van definiendo si puedes hacer eso o no puedes hacer eso, entonces, se te vuelve muy complicado.” (M. Cuadro, comunicación personal, 4 de marzo de 2015)

“[En la Alianza] el debate se hizo mucho mas rico, aunque con algunas dificultades porque ese conjunto de personas de la sociedad civil, en su mayoría, terminaban teniendo contratos o con UNICEF o con el ejecutivo llámese ICBF o llámese Departamento Administrativo de Bienestar Social ahora la Secretaria de Integración Social.” (A. Peñuela, comunicación persona, 22 de febrero de 2015)

“La Alianza sigue actuando. Lo que pasa es que ahí hay un punto complejo y es que muchas de las organizaciones de la Alianza tienen contratos con el Estado, y esto, a mi me parecer puede restarle a algunos de esos integrantes la posibilidad de una mirada crítica... Vivimos en un país tan polarizado que cualquier crítica se entiende como una confrontación. Muchas de estas ONGS tenían presupuestos significativos, la crisis global del mundo les quita recursos, la cooperación internacional ya no está moviendo muchos recursos a través de las ONGS colombianas sino que ellos directamente vienen, actúan, se plantan aquí; muchos de esos

organismo de cooperación internacional actúan más en un marco de la diplomacia.

Esto emerge en una paradoja. Un discurso completamente garante de la niñez y una recomendación profundamente neoliberal de la gestión del Estado. Ósea, disminuya, aquí lo eficiente está del lado de lo privado, lo público es pesado, corrupto, no fusiona. Y entonces, tramitar un código profundamente garante en medio de una perspectiva neoliberal.” (A. Robledo, comunicación personal, 18 de abril de 2015)

Un ejemplo relevante sobre el incremento de este tipo de relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, es el aumento de recursos financieros por parte del ICBF destinado a convenios de cooperación o asociación.

En general, el Instituto cuenta con dos modalidades de contratación: 1) El contrato de aporte que se dirige principalmente a la contratación de la operación de un servicio público que es responsabilidad del ICBF, y frente al cual la entidad define todo el contenido de la acción (lineamientos, procedimientos, instrumentos de seguimiento, finalidades, etc.); y 2) Los convenios de cooperación o asociación los cuales se dirigen a sumar recursos técnicos, administrativos, humanos y financieros con otras organizaciones para el logro de resultados o productos en el marco de un proyecto construido conjuntamente. En este caso, la figura se basa en dos supuestos que lo diferencian sustancialmente del contrato: a) el aporte de partidas (recursos financieros o en especie) por cada uno de los involucrados en el convenio, y b) la concertación de los contenidos, objetivos, metodologías y demás aspectos del proyecto entre todos actores involucrados.

En la **Tabla 10** (apéndice J), se relacionan los montos de los convenios establecidos entre el ICBF y organizaciones no gubernamentales o agencias de cooperación entre 2008 y 2014. Aunque los objetivos de estos proyectos son variados y van desde evaluaciones de programas,

pasando por el desarrollo de modalidades de atención a poblaciones o grupos determinados, hasta la generación de insumos para la formulación de la política pública de infancia y adolescencia, el incremento de los montos destinados a estos convenios, es significativo.

En el periodo de tiempo señalado, aunque el presupuesto del ICBF en término absolutos creció un 91%, los recursos dirigidos a los convenios se incrementaron en los mismos años un 2.528%. A su vez, los montos de contrapartida por parte de las organizaciones o agencias crecieron entre 2008 y 2014, 26.282%, frente a lo cual, cabe destacar que dado casos particulares, las contrapartidas suelen ser aportes en especie como: disponibilidad de recursos humanos expertos para los proyectos; desarrollos técnicos: investigaciones y metodologías; etc.

Transformada entonces la dinámica de la relación entre los actores que configuraron en su momento la red de la política pública dirigida a la niñez, inicialmente en torno al grupo de reflexión de infancia y adolescencia y posteriormente bajo el esquema de la Alianza por la Niñez Colombiana; y cumplidos sus propósitos generales; casi paralelo, un segundo modo de interacción se conforma, extiende su permanencia y propone dinámicas de relación, que nuevamente se relacionan con las variaciones de la narrativa de la política pública, expuestas en el capítulo anterior, y que están referidas principalmente a la construcción de un relato más completo y coherente.

### **Estrategia Hechos y Derechos.**

En 2004 la Procuraduría General de la Nación y el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF analizaron el grado de inclusión de los temas de infancia y adolescencia en los planes territoriales de desarrollo de los alcaldes y gobernadores que iniciaban ese año su

gobierno. El análisis reveló diferencias importantes en la calidad de los diagnósticos y la relación de esos con las acciones y metas propuestas en los planes de desarrollo. Tras detallar las diferencias encontradas por cada una de las temáticas priorizadas para el análisis y comparar los diferentes grupos de entidades territoriales que caracterizaron en el estudio, concluyen con relación a la acción conjunta de los actores gubernamentales y no gubernamentales en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que:

“Las autoridades locales, tienen responsabilidades concretas frente a la protección especial de los niños y niñas a quienes sus derechos han sido vulnerados. Deben promover la coordinación entre las instancias e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar ya que esta responsabilidad no es sólo potestad del ICBF. Un hecho innegable es que la protección integral de la infancia desborda la capacidad institucional y que son muchas las instituciones que tienen responsabilidades con esta problemática, es aquí en donde cobra importancia la articulación intersectorial e institucional para que la administración territorial logre asumir esta responsabilidad.” (Procuraduría General de la Nación & UNICEF, 2005, p. 105)

Como se expuso previamente, para este tiempo simultáneamente se estaba adelantado la propuesta de reforma del Código del Menor dentro de la cual, este estudio incidió en dos aspectos fundamentales: 1) Dio argumentos precisos y sustentados para que se incluyera en la discusión y se estipulara posteriormente en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, la responsabilidad directa del presidente, de los gobernadores y de los alcaldes, frente al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, y la obligación de elaborar dentro de los primeros cuatro meses de gobierno un diagnóstico sobre la situación de la niñez en cada territorio, incluir las problemáticas abordadas en este en el del plan de desarrollo, y definir e

implementar estrategias de corto, mediano y largo plazo para atender estas situaciones. 2) la inclusión del ICBF como parte de este grupo de actores y a partir de esto, la conformación de la Estrategia Hechos y Derechos.

“En su momento la estrategia hechos y derechos, digamos, es un arranque de pensamiento de parte de UNICEF y de la Procuraduría y hay q valorarlo así. La estrategia se piensa en ellos y se denomina inicialmente Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia.

Posteriormente y en términos comunicacionales la llaman Hechos y Derechos, pero quien reclama el posicionamiento técnico del Estado dentro de la estrategia es Beatriz Londoño, y ahí, es donde el Instituto se vincula como el brazo técnico de la estrategia. Porque de alguna manera estaba la cooperación, estaba la vigilancia, pero no estaba digamos nuestro tema en la estrategia.” (M. Ariza, comunicación personal, 22 de marzo de 2015)

“Ya teníamos obligaciones, estábamos era absolutamente en mora. Entonces no era ausencia de respaldo normativo o legal, pero en una reunión que se hace con los Gobernadores para mostrarles estos resultados, ese equipo de gobernadores le dice a UNICEF y a la Procuraduría (y obviamente ahí aparece la Federación Nacional de Departamentos): no nos sancione, nosotros no sabemos de infancia, desarrolle un mecanismo para fortalecernos en esa materia; entonces, surge la estrategia de Hechos y Derechos como una respuesta a esa demanda de los gobernadores en su momento.” (J. Ávila, comunicación personal, 30 de marzo de 2015)

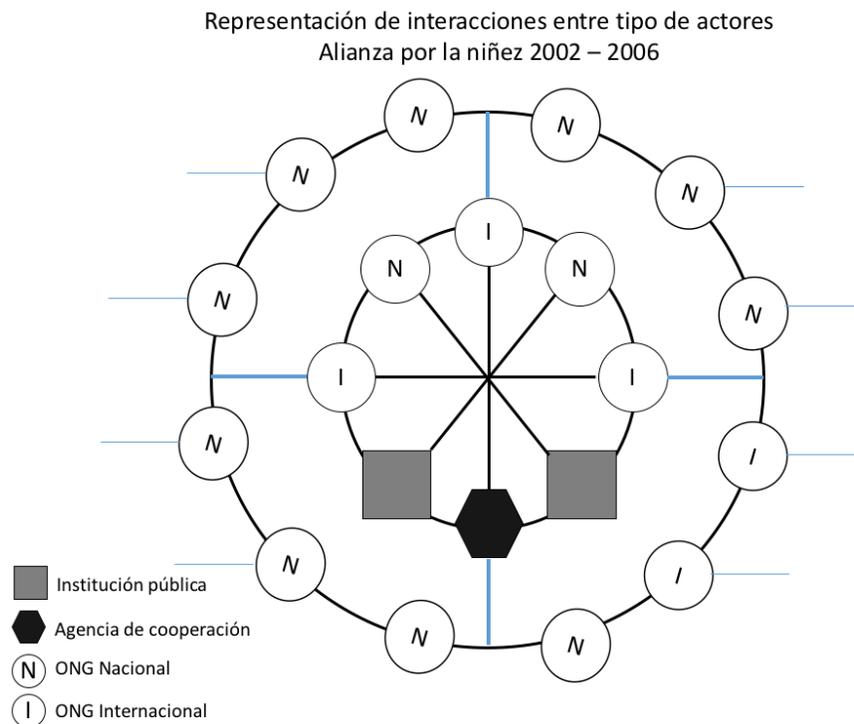
A diferencia de la Alianza, Hechos y Derechos se configura como una red más cerrada que conforma una mesa directiva, compuesta por las cuatro entidades fundadoras<sup>28</sup> (posteriormente se adhiere a la Federación Nacional de Departamentos), y una mesa técnica, como escenario más amplio en el que por momentos organizaciones de la Alianza participaron.

---

<sup>28</sup> Socios de la Estrategia Hechos y Derechos <http://hechosyderechos.unicefcolombia.com/quienes-conforman-la-estrategia/>

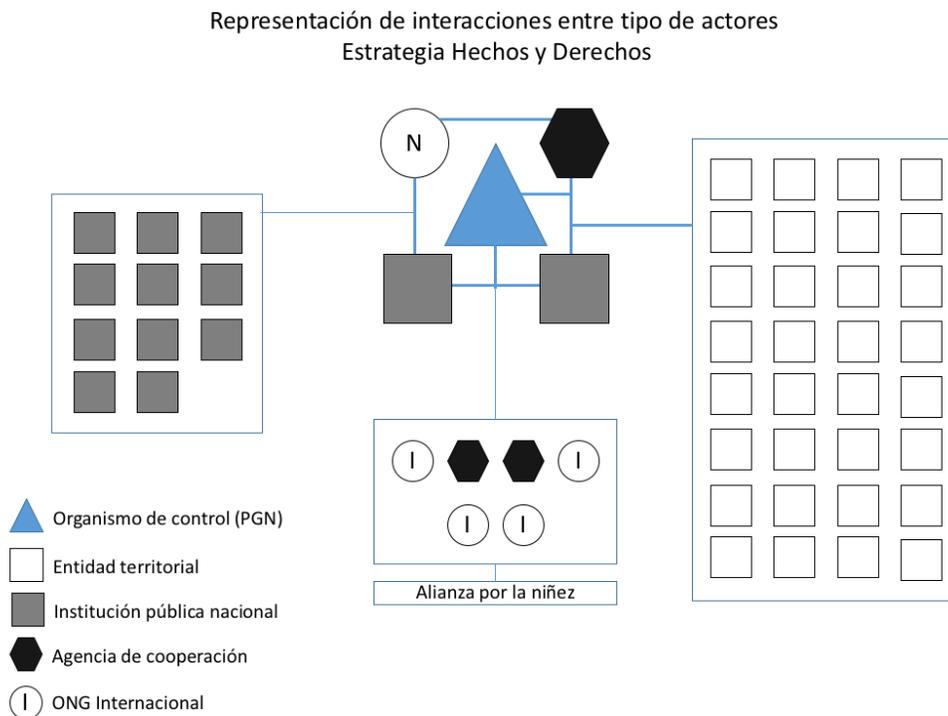
Con el fin de ilustrar estos dos tipos de estructura y dinámica de la red, se presentan a continuación dos gráficos que representan, por un lado, los tipos de actores y su ubicación frente a la toma de decisiones (central o periférica), y por otro lado, los vínculos de interacción (fuertes o débiles) y los canales y esquemas de comunicación entre actores.

Figura 1



*Figura 1.* Representación de las interacciones entre actores no gubernamentales, agencias de cooperación y actores gubernamentales en el marco de la Alianza por la Niñez entre 2002 y 2006. Fuertes vínculos entre actores, frecuente interacción entre estos y alta presencia de actores no gubernamentales en el centro de la toma de decisiones y definiciones de los intereses y contenidos de trabajo en la red.

Figura 2



*Figura 2.* Representación de las interacciones entre actores no gubernamentales, agencias de cooperación, actores gubernamentales, organismo de control y entidades territoriales en el marco de la Estrategia Hechos y Derechos. Fuertes vínculos entre actores centrales en la toma de decisiones, frecuente interacción en este nodo de la red, rol destacado de organismo de control y baja presencia de actores no gubernamentales en el centro de la toma de decisiones. Débiles vínculos con entidades nacionales, con otras agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil (incluida la Alianza por la Niñez Colombiana). Fuerte vínculo e interacción con entidades territoriales.

“La estrategia de hechos y derechos tuvo una gran incidencia política a nivel territorial, inicialmente desde los departamentos y luego los municipios... Por primera vez en Colombia un Procurador dice este no es un tema de las primeras damas, aquí entran solamente los Gobernadores y se hizo un desarrollo técnico maravilloso... Fue algo mucho mas cerrado,

además, la Procuraduría fue muy clara al decir: yo ahora no voy con las ONG, durante mucho tiempo quien habla de los niños y las niñas son ellas y el Estado qué está haciendo. Fue la gestión para la garantía. Eso fue algo más cerrado: la Procuraduría, ICBF y UNICEF.” (A. Peñuela, comunicación personal, 22 de febrero de 2015)

“La estrategia alcanza a reunir 23 socios, eso incluye ministerios, incluía la cooperación internacional ósea fue un movimiento grande porque de alguna manera tu no tenías un sistema [SNBF] fuerte, eso es absolutamente claro... Beatriz Londoño se abre a tener relacionamiento con toda esa sociedad civil, le dice venga escúchenos hay otra forma de pensamiento, y por eso te digo, la administración te da el movimiento para asuntos de los del código, pero también en este tipo de estrategias.” (M. Ariza, comunicación personal, 22 de febrero de 2015)

Luego de la expedición de la Ley y con el debilitamiento de la Alianza, la estrategia adquiere una progresiva importancia como escenario en el que concurren diferentes actores y por medio del cual, como se expuso en el capítulo anterior, UNICEF posiciona elementos narrativos que ordenan la estructuran del relato (categorías de derechos) y desarrollan instrumentos, lineamientos y orientaciones para organizar, priorizar y poner en marcha acciones acordes con los nuevos mandatos e ideales en torno al bienestar de la niñez.

“Yo diría que uno tendría que hacerle justicia a la sociedad civil organizada en ese momento que han tenido intermitentemente incidencia en la estrategia. Un momento donde las ONG tuvieron una presencia importante en ese proceso; estoy hablando de Save the Children, Plan Internacional, Visión Mundial, CNIDE, este tipo de organizaciones, pero también quiero hablar en paralelo, y hay que darle la importancia a la Alianza por la Niñez que tuvo un rol muy importantes como organización que abogo por la Ley de Infancia y Adolescencia.” (J.

Ávila, comunicación personal, 30 de marzo de 2015)

“Hechos y Derechos tuvo un momento de mucha dificultad cuando el gobierno estaba en esa pelea tan terrible con UNICEF que los había marginado totalmente... no entendíamos claramente que era lo que estaba pasando, entonces, atrajeron a la Alianza y le pidieron apoyo para poder mantener lo de Hechos y Derechos, y en el momento en que se estabiliza esa situación y cambia el representante de UNICEF, la Procuraduría continua con el tema e hicieron a un lado la Alianza... La Alianza se sintió utilizada para mantener el estatus que necesitaba UNICEF y para respaldar la estrategia.” (M. Cuadros, comunicación personal, 4 de marzo de 2015).

De acuerdo con Sánchez (2015), Hechos y Derechos se convierte un mecanismo de difusión de los principios para la formulación de políticas públicas de infancia y adolescencia, y en sí, del discurso en torno a los derechos y la protección integral como nueva perspectiva para la comprensión de la niñez desde la acción pública (Sánchez, 2015, p.94). Su revisión documental y diseño metodológico, de manera similar que en la presente investigación, provee elementos para comprender el cambio de la perspectiva de la situación irregular a la protección integral (referidas como doctrinas por este autor) en la red textual de diferentes documentos de política; pero en particular, siguiendo el mismo esquema de explicación que retoma Sánchez (2015) sobre la construcción de la doctrina de la protección integral como referencial global (Muller, 2006), es preciso señalar, que las diferentes dinámicas y configuraciones que adquiere la red de políticas públicas dirigidas a la niñez permiten comprender más detalladamente este proceso, y así mismo, ampliar la comprensión sobre los diferentes matices o énfasis que toma la narrativa de la política pública o el referencial.

Por un lado, es claro que el referencial global en torno a los derechos y la protección integral es expresión de las interacciones y acuerdos tejidos en el grupo de reflexión de infancia y adolescencia antes de 2002, y en la Alianza por la Niñez entre 2002 y 2006. Interacciones que generaron no sólo el cambio normativo del Código del Menor, sino que también movilizaron transformaciones institucionales en el ámbito nacional y generaron las bases para la construcción de la política pública de infancia y adolescencia de Bogotá 2004-2008 Quiéreme bien quiéreme hoy.

“[En el DABS] hacemos un ejercicio participativo con actores de la academia, con líderes sociales, funcionarios que ha diferencia de lo que ocurría en otros momentos, que era salud, educación y bienestar aquí, asisten funcionarios de la veeduría, funcionarios de hacienda, funcionarios que estaban gestionando el POT [Plan de Ordenamiento Territorial] porque nuestra propuesta de Bogotá era que esta política tenía que combinar territorio, sectores, y el sujeto de la política, [niños y niñas]... Con Antanas hacemos la primera política participativa... Lucho Garzón le da continuidad y la precisa, pero nosotros hacemos el lineamiento, la apuesta y el ejercicio de formación política muy amplia con estas múltiples voces.” (A. Robledo, comunicación personal, 18 de abril de 2015)

Por otro lado, una vez se configura la estrategia Hechos y derechos como escenario destacado en el que se dinamizan las interacciones de la red, se genera en este la construcción del referencial sectorial. Como lo plantea Muller (2006),

“Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector... [Estas] son objeto de conflictos permanente en relación con las controversias sobre la inscripción en la agenda política. Lo mismo que en el caso del referencial global, el referencial del sector es una construcción social cuya coherencia nunca es perfecta” (Muller, 2006, p.104)

En este caso, el referencial sectorial se expresa en los diversos esquemas e instrumentos que se desarrollan a partir del referencial global y que buscan detallar la dinámica de este campo de acción. En este punto, es importante no perder de vista que la estructura de Hechos y Derechos como red, es más cerrada, y que las decisiones se concentran en tres actores en particular, lo que siguiendo a Muller (2006), refuerza la idea que “el proceso de construcción de un referencial es a la vez la ocasión de una toma de palabra (producción de significación) y de una toma de poder (estructuración de campos de fuerza) (Muller, 2006, p.106).

En este mismo sentido, el mismo autor refiere que “la intención de la estrategia es establecer como obligación una postura que garantice la puesta en marcha de planes, programas, proyectos y políticas que estén sustentadas y se enmarquen dentro de la concepción propia de los niños como sujetos de derechos”, para esto, Hechos y Derechos construye lineamientos, metodologías, guías, etc. que le dan tanto una estructura particular al relato de la política pública (categorías de derechos y objetivos de políticas como ordenadores principales) y se distancia de otros esquemas de narrativa como el desarrollo integral, las realizaciones y los estructurantes construidos por la Estrategia Cero a Siempre, o los componentes de la protección integral: garantía, reconocimiento, restablecimiento y prevención.

En síntesis, la estrategia Hechos y Derechos no sólo estructura u ordena la narrativa de la política pública sino que adicionalmente configura una interacción más cerrada y directiva de la red en la que se delimita mucho más la participación de actores no gubernamentales y se les asigna un rol más periférico en la interacción y toma de decisiones. Aunque su objetivo de incidencia se vuelca directamente sobre las administraciones territoriales, incide indirectamente en la definición de acciones en el ámbito nacional mediante la vinculación de entidades gubernamentales como ministerios y programas presidenciales, aunque con menor fuerza. No

obstante, es relevante señalar en este punto que la interacción entre los socios fundadores presenta retos importantes, toda vez, que no hay un equilibrio o una interdependencia que nivele o complemente la relación entre los actores. Al ser la Procuraduría General de la Nación un ente de control disciplinario de entidades públicas, cuenta con un recurso de presión o fuerza que hace poco viable que haya unos mínimos equilibrios que favorezcan formas de negociación ante controversias, disensos o tensiones. Esta característica y modo de dirección e incidencia en la configuración de la red ha distanciado las relaciones y disminuido la capacidad de acción conjunta entre diferentes tipos de agentes, lo que a su vez, ha promovido la reorganización y generación de nuevos escenarios y esquemas narrativos, que sin alterar los puntos centrales del discurso, dinamicen de otra manera la gestión de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Finalmente, es importante resaltar que, no obstante su énfasis territorial, la incidencia de la estrategia en Bogotá fue menor. El distrito no sólo formuló su política pública de infancia y adolescencia antes de la expedición de la Ley 1098 de 2006, sino que dio continuidad al énfasis diferencial del momento del ciclo vital, y desarrolló en el campo de la primera infancia, acciones que se volvieron referentes para la construcción y evolución de la Estrategia de Cero a Siempre.

### **El Sistema Nacional de Bienestar Familiar y la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.**

Entre las respuestas que el Estado Colombiano da a la Lista de Cuestiones del Comité de los Derechos del Niño sobre los informes 4 y 5 combinados que presentó en 2011, específicamente, con relación a la petición de “proporcionar información sobre las iniciativas tomadas en los cuatro últimos años para garantizar la implementación del Código de la Infancia y la Adolescencia” (Comité de los Derechos del Niño, 2014, p.1), el gobierno refiere:

“En la implementación de los postulados del Código de Infancia y Adolescencia relacionados con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas de infancia y adolescencia, se destacan dos reformas realizadas en términos de arquitectura institucional orientadas a fortalecer los procesos de coordinación, armonización e implementación articulada e intersectorial: El Sistema Nacional de Bienestar Familiar... [y la] Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – Estrategia Cero a Siempre” (Presidencia de la República, 2014, pp.1-2)

El interés de presentar estas dos reformas se dirige a destacar los avances en el desarrollo y reorganización de los esquemas de coordinación de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia, principalmente aunque no exclusivamente, entre actores gubernamentales.

Si viéramos a luz del marco de coaliciones promotoras (Sabatier & Weible, 2010) las transformaciones de la narrativa de la política pública de infancia y adolescencia a partir de 1991 y las diversas configuraciones de la red de política pública presentadas previamente, encontraríamos que: 1) La alteración en la estructura constitucional básica y en los valores socioculturales, progresivamente movilizan el cambio de las creencias fundamentales sobre la niñez y la relación entre estos y los adultos (deep core beliefs); 2) La conformación de la Alianza como una coalición dominante pero a su vez amplia y abierta, reconstruye las creencias de la política pública del subsistema (policy core beliefs) o las ideas centrales de la narrativa como se expuso en el capítulo anterior. “En general, cuanto más alto es el consenso requerido, mayores incentivos tienen las coaliciones para ser inclusivas (en lugar de exclusivas), para procurar el compromiso y compartir información con los opositores, y generalmente, para minimizar el recurso del diablo” (Sabatier & Weible, 2010, p.215); y 3). La Alianza por la Niñez y La

estrategia Hechos y Derechos se configuran como dos coaliciones con distintas preferencias sobre las políticas públicas (policy core preferences), principalmente, sobre los modos de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales, los instrumentos de la política y los énfasis en los que se concentra la narrativa de la política pública, aspecto que como lo plantean Sabatier & Weible (2010) “puede ser lo que une a las coaliciones con más fuerza” (Sabatier & Weible, 2010, p.210) y sobre los que se concentran las tensiones y controversias. Como se presentó en la anterior sección, la Alianza cambia su composición y pierde su rol dominante, y la estrategia Hechos y Derechos asume este liderazgo. “Una de las características más importantes de una coalición dominante es que tiene más miembros en posiciones de autoridad formal que las coaliciones minoritarias” (Sabatier & Weible, 2010, p.217), y es precisamente, esta característica o recurso el que pierde la Alianza con el cambio de composición y que si mantiene la estrategia mediante el estatus que representa o el rol que adelanta la Procuraduría General de la Nación.

En este orden de ideas, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI)<sup>29</sup>; y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, más específicamente su nueva configuración que diferencia el servicios público del sistema (conjunto de actores, instancia y relaciones) y crea el Comité Ejecutivo del SNBF<sup>30</sup> como nueva instancia de coordinación técnica y operativa; se constituyen como nuevas coaliciones o conjunto de actores que entran a hacer parte de la red de la política pública y a movilizar preferencias y acciones tendientes a lograr el dominio de la misma, y por ende, de la política pública. Comparten estos grupos y modos de interacción la movilización de actores gubernamentales y el interés de generar cohesión, líneas

---

<sup>29</sup> Fue creada por el Decreto 4875 de 2011 y esta integrada exclusivamente por entidades gubernamentales.

<sup>30</sup> Instancia coordinadora del SNBF creada por el Decreto 936 de 2013. Se expuso con anterior su conformación y objetivos, ver página 64.

de trabajo concertadas y perspectivas comunes para la comprensión de las problemáticas y de las oportunidades y los mecanismos y estrategias a desarrollar en el marco de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

“El criterio de éxito fue los equipos técnicos de las entidades que hacen parte de la Comisión, es decir la institucionalidad... A la sociedad civil se les consultó y ellos nos recomendaron, pero la construcción eso marca la diferencia totalmente... No hay peor error que sacar lo misional a que lo haga un tercero. Aquí el tercero te hace un insumo, un análisis, una investigación. Es como si el DNP [Departamento Nacional de Planeación] sacara un CONPES a que se lo construyan! El DNP paga el análisis de costos.

¿Cuál es el éxito de Cero a Siempre? Que hoy vive en el mundo de las entidades porque fueron ellos quienes la construyeron, entonces, cuando van y revisan su historia, no se tienen que ir al documento que les hizo UNICEF, ni al documento q les hizo la OIM [Organización Internacional para las Migraciones], ni al que les hizo la Alianza, fue un documento que nosotros mismos contratamos nuestros a 3 o 4 consultores quienes nos ayudaron a escribir, porque no teníamos tiempo para escribir los que trabajamos con el gobierno... [pero] el debate de la sistematización se hizo con el equipo y ésta ha sido la única forma, digamos, para que evidentemente el ejercicio tenga hoy el nivel de apropiación y el nivel de institucionalidad. Si esto nos lo hubiera echo la sociedad civil seria un documento hermoso, caso Jamaica q es emblemático a nivel Mundial..., hizo el estudio longitudinal mas completo que existe en el mundo, el único problema es que no se volvió política publica, lo hicieron los académicos..., no alimentó nada, y hoy, Jamaica esta pidiéndole también apoyo a Colombia para generar líneas de acción. Y uno dice: ¿dónde dejaron todo eso?” (C. Alarcón, comunicación personal, 23 de marzo de 2015)

Siguiendo a Sabatier & Weible (2010), los cambios de las políticas públicas mediante la interacción de coaliciones se producen en márgenes de tiempo amplios, superiores a 10 años, por lo que estos nuevos esquemas de interacción y grupos de actores al ser tan recientes cuentan con desafíos importantes a abordar, entre ellos su permanencia. Una vía posible, es que haya una interacción mayor entre estos dos escenarios que incluya significativamente la apropiación de la narrativa construida en el marco de la estrategia de Cero a Siempre que dista en términos, esquema, ordenadores y fines, profundamente que la narrativa principal<sup>31</sup>, por parte de las entidades miembros del Comité Ejecutivo del SNBF y que a su vez, en cumplimiento de las normas, las asistencia técnica a entidades territoriales por parte de estas entidades nacionales produzca la transición discursiva hacia esta nuevas preferencia sobre la política (Sabatier & Weible, 2010, p.210), que actualmente domina principalmente la Estrategia Hechos y Derechos.

En conclusión, es posible ver que desde un modo de gobernanza, promovido por cambios estructurales tanto de la sociedad como de a organización del Estado Colombiano, se propició el desarrollo de un red de política pública dirigida a la niñez que bajo distintas configuraciones (abierta y cerrada) logró no solo la reforma de una ley, sino también un cambio de perspectiva en la comprensión de la niñez como problema público, y a su vez, un cambio en los instrumentos para la formulación y la gestión de las políticas públicas en este subsistema. Pero los desafíos que se han desplegado a partir de estos cambios no son pocos. La débil y cuestionada representatividad de la niñez mediante organizaciones de adultos y la amplitud y construcción de

---

<sup>31</sup> Sobre este tema ver la Tabla 7 (Apéndice G) que compara los ordenadores propuestos por diversos documentos, entre ellos, los que elabora la estrategia de Cero a Siempre y que consolida en el documento *Fundamentos políticos, técnicos y de gestión* (2013).

mecanismos que respondan a lograr una participación significativa<sup>32</sup> de niños, niñas y adolescentes, planteado al interior de esto el debate sobre el alcance esperado e ideal sobre este ejercicio de la ciudadanía de ellos y ellas, es uno de los puntos a enfrentar.

En segundo lugar, el dilema sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en instancias técnicas o de toma de decisiones cuando median, así mismo, relaciones contractuales y de ejecución de recursos públicos, presenta importantes desafíos. Implica en profundidad este aspecto la definición de una nueva estructura de interacción que evite promover el fortalecimiento de redes personales, en lugar, de dinamizar y dar mayor estabilidad a redes institucionales.

“Ahora todo esta un poco mas disperso porque, por un lado, existe la Alianza que esta haciendo un tipo de trabajo donde quedan algunas de las organizaciones, pero ya no es el interlocutor fuerte de los convenios; y por otro lado, entonces, ya empiezan es convenios pero en la forma de las Alianzas publico-privadas, que es un forma muy interesante para el manejo del gasto publico, para ampliar los recursos, pero no es una estrategia de construcción de política... Son alianzas público privadas, como las que existen para hacer carreteras, puentes y todo, pero esto es otra cosa. Construir procesos requiere todos estos desafíos que estamos hablando.” (A. Acosta, comunicación personal, 13 de marzo de 2015)

“Quedan muchos actores de la sociedad civil que lo hacen es que están pendientes de las licitaciones. Entonces, si tú te ganas una licitación ves quien esta libre y lo contratas, y al siguiente periodo, si no te ganaste otra licitación, pues ya no contratas a esa persona... En el Estado la gente administra los contratos, y en la sociedad civil, la gente responde a la operación del contrato... entonces, ¿quién está acumulando conocimiento y experiencia?” (A.

---

<sup>32</sup> Sobre este punto ver Hart (1997); Hart & Schwab (1997); Corona & Morfin (2001); Cohen (2005); y Cohen (2009).

Acosta, comunicación personal, 13 de marzo de 2015

Finalmente, las transformaciones narrativas no sólo se limitan a identificar tensiones en la enunciación y priorización; en sí, reflejan un profundo cambio social con relación a la importancia de niños, niñas y adolescentes como sujetos dentro del campo político. Estos cambios se han presentado no solo como desafíos en la estructura social frente a la crianza, la educación, el ejercicio de la libertad, sino igualmente, frente a las formas de formulación y gestión de las políticas públicas dirigidos a ellos y ellas. Los nuevos esquemas narrativos e instrumentos desarrollados a partir de estos, buscan en últimas orientar de mejor manera la gestión pública para lograr así los propósitos de largo plazo que se ha trazado el país hacia su ideal de que todos los niños, niñas y adolescentes sean felices y se desarrollen plenamente.

## Conclusiones

Los análisis presentados en cada uno de los capítulos de esta investigación, evidencian en conjunto, no sólo los factores que incidieron y promovieron la transformación de la niñez como referente en el campo de las políticas públicas a partir de 1991, sino también, los cambios en el contenido, estructura narrativa, objetivos e instrumentos de política misma, y en la dinámica, interacción, cooperación y relación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en este campo. La estructura sobre la cual se presenta y desarrolla este estudio, tiene como fin encadenar los aspectos analizados con el fin de resaltar los puntos en los que se tejen elementos claves que permiten la comprensión de dichas transformaciones.

Así pues, siguiendo este esquema, es clara la relación presentada en el primer capítulo entre la perspectiva de la situación irregular como orientadora de la acción pública que primó entre 1920 y 1991, y la noción de menores utilizada para caracterizar a la niñez. Las problemáticas de: abandono, explotación, maltrato y conflicto con la Ley penal, definidas a partir de esta relación no sólo como prioritarias a intervenir por parte del Estado, sino como propias de este grupo poblacional, dan paso al desarrollo de un andamiaje y una institucionalidad pública, y principalmente, al establecimiento de diferentes tipos de interacciones publico-privadas las cuales entran en cuestionamiento, cambios y nuevas dinámicas a partir de 1991.

En segundo lugar, el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y su incidencia como instrumento guía, no solo para la toma de decisiones jurídicas, sino para orientar la acción estatal (Stone, 2012), dio la apertura a debates que proporcionaron elementos para la construcción de una nueva perspectiva sobre la niñez en el país. Este punto se enlaza con la importancia que denota la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, encuentro que marcó las

líneas discursivas y de acción que primaron durante de la década de los 90, y en torno a las cuales se generaron las principales narrativas y contranarrativas que conllevaron a reformas y cambios en la política. En este punto, es relevante resaltar la condición de experticia dada a UNICEF por la Convención y el rol protagónico que desarrolló este actor en las diversas transformaciones y ajustes que tuvo la política pública posterior a 1991.

En síntesis esta primera parte plantea tres factores que conjugados, gestaron la transformación de la política pública dirigida a la niñez a partir de 1991 en Colombia: 1) el choque entre las perspectivas de la situación irregular, dominante desde 1920, y la doctrina de la protección integral propuesta a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 y adoptada por Ley en el país en 1991; 2) la Cumbre Mundial en favor de la Infancia realizada en 1990 y su impacto en la construcción del Plan Nacional en Favor de la Infancia (PAFI), instrumento que guio la acción pública entre 1991 y 2000 y sobre el cual UNICEF tuvo una gran incidencia; y 3) la reforma del Estado Colombiano mediante la expedición de la Constitución del 1991 que implicó nuevos principios y mandatos frente a la relación entre el gobierno y la sociedad civil. Reforma que a su vez configuró un modo gobernanza en el campo de las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia.

Cabe resaltar en este punto que aunque los sujetos entrevistados en su mayoría situaron como hitos relevantes programas y planes formulados e implementados desde los años 80 como: Los Hogares Comunitarios de Bienestar, el plan SUPERVIVIR o el Plan PEFADI<sup>33</sup>, los argumentos expuestos y que se detallan en el análisis conducido en el primer capítulo, se concentran en los elementos estructurales que entran en controversia, cambio y generan nueva configuración, y que

---

<sup>33</sup> Sobre estos planes y el programa de hogares comunitarios se sugiere ver las referencias hechas en las siguientes páginas web: <http://www.oei.es/inicial/colombiane.htm#12> y <http://www.comminit.com/content/plan-nacional-para-la-supervivencia-y-el-desarrollo-infantil-%E2%80%93supervivir-colombia>

tal como lo plantea Sabatier & Weible (2010) conllevan al desarrollo de cambios en las políticas públicas.

Una vez situados estos puntos de partida y planteado el potencial de impacto de estos elementos sobre la política pública de infancia y adolescencia, el segundo capítulo se centra en el análisis de las transformaciones narrativas y puntos centrales de las ideas en controversia, no sólo con énfasis en el contenido y su contraste o similitud con la perspectiva de la situación irregular, sino identificando el grupo de actores que enuncian y priorizan unas ideas particulares, y a su vez, construyen y agencian un esquema de relato consistente con sus ideas fuerza.

A la luz del análisis documental y de las entrevistas realizadas, en el segundo capítulo es posible ver como los contenidos de una narrativa principal construyen y delimitan la política pública, demarcan los énfasis de las acciones y dan sentido a la participación de unos u otros actores.

En términos generales, se encuentran que entre 1991 y 2000 existieron marcadas diferencias en los relatos de los actores gubernamentales, de las organizaciones de la sociedad civil y de las agencias de cooperación; diferencias que entre 2001 y 2006 fueron abordadas por este conjunto de actores y acordadas tres ideas fundamentales con un conjunto de argumentos para su difusión y búsqueda de acuerdos sociales y políticos que posibilitaron la reforma del Código del Menor en 2006. A partir de dichas ideas centrales, desde 2007 se han estructurado tres versiones distintas del relato, todas ellas muy similares y basadas en los mismos fundamentos, pero cada una con un énfasis particular y una estructura complementaria de argumentos y prescripciones, que reflejan, entre otros, el interés de posicionar o mantener un grupo particular de actores como destacados en este subsistema.

Cabe resaltar que entre 1991 y 2014 la narrativa principal varía desde problemáticas particulares o situaciones irregulares asociados a un grupo específico de actores responsables (principalmente el ICBF), a un lugar de asociación con fines mayores como erradicar la pobreza o lograr la paz, hasta lograr una armonización o acuerdo entre actores gubernamentales y no gubernamentales sobre tres ideas centrales que marcan el desarrollo posterior de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Aunque no podría decirse que actualmente estén coherente y armónicamente relacionadas como un discurso unificado que no genere contradicciones, en común las diversas narrativas parten de las siguientes premisas: 1) Sus fines se dirigen a los sujetos (niños, niñas y adolescentes) y no a resolver problemáticas específicas; 2) tienen en cuenta la diversidad dentro del mismo grupo de la niñez y por esto cuentan o adelantan acciones diferentes para la primera infancia, la infancia y la adolescencia; y 3) sus constructos, enunciaciones y propuestas se relacionan y se basan en el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como marco legítimo y de acuerdo general que da sentido a la acciones. Por ende, el involucramiento de diversos actores, sus responsabilidades, la interpretación de las problemáticas y el desarrollo de acciones, se realiza en consonancia con un enfoque de derechos.

Finalmente, tanto las condiciones planteadas como gestoras para un cambio de la política pública dirigida a la niñez en el primer capítulo, como la transformación que a partir de este punto de partida presenta el relato de la política entre 1991 y 2014, guardan una estrecha relación con la dinámica, estructuración y configuración que adquieren las interacciones entre los grupos de actores al conformarse como una red de política pública. Las transformaciones en la narrativa se producen de la mano con la estructuración de interacciones cada vez más estables entre los actores. Aunque organizaciones sociales como Save the Children, Fundación Plan, Visión

Mundial, CINDE y la Fundación Restrepo Barco tenían presencia en el país y adelantaban sus acciones desde los años 80, incluso una de ellas desde finales de los 60<sup>34</sup>, es evidente la relación entre nuevas condiciones estructurales que facilitan la interacción entre actores gubernamentales no gubernamentales a partir de 1991, la generación de una red personal dinamizada por el Grupo de Reflexión en Infancia y Adolescencia que creó la Fundación Restrepo Barco, y posterior a la designación de miembros de este grupo en cargos directivos de instituciones públicas, la conformación de la Alianza por la Niñez Colombiana como una red abierta y flexible a partir de la cual se formuló y cambió la política pública. Dicha dinámica abierta, cambia una vez se produce la reforma del Código del Menor en 2006. Con la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia, el gobierno adquiere no sólo mayores responsabilidades sino que se apropia del cambio discursivo; en el marco de la Estrategia Hechos y Derechos, complementa el relato central de la narrativa recientemente construida mediante la definición de lineamientos, guías e instrumentos para la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas territoriales; concentran sus interacciones en un esquema de red más cerrado en el que la cooperación para la toma de decisiones y el desarrollo de acciones, se circunscribe a grupos más cerrado (directivos delegados en mesas, comités, comisiones, y mesa directiva de Hechos y Derechos); y progresivamente, desarrolla un mayor número de instancias de coordinación de políticas en el ámbito nacional<sup>35</sup>, escenarios en los que la capacidad de incidencia de las agencias de cooperación y de las organizaciones de la sociedad civil varía según su formalidad o informalidad. Las situaciones expuestas reflejan ampliamente el desarrollo de nuevos modos de interacción entre la diversidad de actores, a partir, del cambio narrativo de la política pública. Es

---

<sup>34</sup> Save the Children, 1991; Fundación Plan Internacional, 1962; Visión Mundial, 1976; CINDE, 1977; y Fundación Antonio Restrepo Barco, 1986. Datos obtenidos de las páginas web de cada una de estas organizaciones en el país.

<sup>35</sup> Esquema que repercute en en ámbito territorial donde cada una de las mesas, comités y comisiones del nivel nacional tiene su equivalente.

preciso resaltar en este punto que los escenarios descritos no abarcan la totalidad de interacciones, sino que se concentran en aquellos que movilizan un conjunto de acciones o relatos significativos en este campo tanto por las temáticas abordadas como por las referencias de los sujetos entrevistados.

En síntesis, el análisis que se desarrolla en la presente investigación a partir de perspectivas teóricas de la gobernanza, del marco de las narrativas de políticas públicas, de las redes de políticas públicas y del marco de coaliciones promotoras, permite complementar la comprensión sobre las transiciones, cambios y ajustes que se ha dado en los último 23 años en torno a la niñez como referente de políticas públicas, e identificar dilemas y limitantes que no se han agotado desde ninguna de estas perspectivas teóricas y que se proyectan como sugerencias para profundizar en estudios posteriores en este campo. Algunos de estos dilemas son: El nivel de representatividad de las organizaciones sociales en un sistema democrático; la representatividad de la niñez ejercida por organizaciones de adultos; el desequilibrio y cuestionamiento a las relaciones de los actores involucrados en un red de política pública cuando organizaciones sociales ejecutan recursos públicos y participan de instancias de desarrollo técnicos o de decisión; las vías para la construcción de un nueva metanarrativa teniendo en cuenta que los desarrollos que han producido los diferentes grupos de actores, los cuales aunque se basan en las mismas premisas, actualmente están en pugna por lograr que sus contenidos se establezcan como principales o dominantes; y finalmente, el fortalecimiento de la interacción entre los diferentes actores involucrados en esta red mediante un esquema que establezca de mejor manera sus relaciones, teniendo en cuenta que la configuración actual del SNBF y la dinámica de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia son modos de interacción recientes que pueden ser indicativos sobre la vía a desarrollar.

### Lista de referencias

- Adam, S. & Kriesi, H. (2010). El enfoque de redes. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. (pp. 139-166). Buenos Aires: Proyecto Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros.
- AFP-EFE-Reuters. (1990, 1 de octubre). Droga, tema de Gaviria. La ONU adopta derechos del niño. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-20403>
- Aguilar, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Arias, J. (2014). *Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores Colombianos en el marco de la “Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008 – 2015”*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Arrubla, D., Ballesteros, M. & Martínez, A. (2010). La perspectiva narrativa de Emery Roe. En André-Noel Roth (Comp.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp.317-345). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Amador, J. (2009). La subordinación de la infancia como parámetro biopolítico y diferencia colonial en Colombia (1920-1968). *Nómadas*, (31), 240-256. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105112061017>
- Alianza por la Niñez Colombiana. (2014). *Informe complementario al IV y V informes periódicos de la República de Colombia al Comité de los Derechos del Niño correspondiente al periodo 2006-2010*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/COL/INT\\_CRC\\_NGO\\_COL\\_18001\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/COL/INT_CRC_NGO_COL_18001_S.pdf)
- Alianza por la Niñez Colombiana. (2015). *Temas y aspectos importantes a tener en cuenta por el Comité de los Derechos del Niño en la sesión 68 de Presentación del Estado Colombiano, Enero 20/21 de 2015, Ginebra*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/COL/INT\\_CRC\\_NGO\\_COL\\_19122\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/COL/INT_CRC_NGO_COL_19122_E.pdf)
- Camargo, M. & Castro, A. (Comp.). (2013). *Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Cerillo i Martínez, A. (Coord.). (2005). *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Cerón, L., & Camacho, M. (2010). El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fisher: Una lectura de Reframing Public Policy. En André-Noel Roth (Comp.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp.253-286). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cohen, E. (2005). Neither seen nor heard: Children's citizenship in contemporary democracies. *Citizenship Studies*, 9(2), 221-240.
- Cohen, E. (2009). *Semi-Citizenship in Democratic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- COALICO, Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia. *Proyectos de Ley sobre niñez que cursan en la actualidad*. COALICO. Recuperado de <http://coalico.org/publicaciones/proyectosley.htm>
- COALICO, Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia., Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Comisión Colombiana de Juristas., Humanidad vigente. (2005). *Informe alterno al Comité de los Derechos del Niño*. Recuperado de <http://coalico.org/archivo/InformeAlterno.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. (1994). *Acta resumida de la sesión 113*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.113&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.113&Lang=en)
- Comité de los Derechos del Niño. (1995). *Acta resumida de la sesión 189*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.189&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.189&Lang=en)
- Comité de los Derechos del Niño. (2000). *Acta resumida de la sesión 655*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.655&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.655&Lang=en)
- Comité de los Derechos del Niño. (2000a). *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Colombia*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f15%2fAdd.137&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f15%2fAdd.137&Lang=en)
- Comité de los Derechos del Niño. (2014). *Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia*. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/222/62/PDF/G1422262.pdf?OpenElement>
- Cuellar, Alfonso. (1990, 1 de octubre). Presidente regresó esta madrugada. Qué quedó del viaje de Gaviria. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-20338>
- Corona, M. & Morfín M. (2001). *Diálogo de Saberes sobre Participación Infantil*. México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Defensa de los Niños Internacional, Save the Children & Observatorio sobre Infancia Universidad Nacional. (S.F.). *Informe de los grupos investigadores y organizaciones no gubernamentales de Colombia al Comité de los Derechos del Niño*. Recuperado de <https://www.crin.org/en/docs/resources/treaties/crc.25/colombiaNGOreport3.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Plan de acción en favor de la infancia 1991-1994*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2551.pdf>
- Doria, E. (2012). *Hacia un esquema para el análisis de la formulación de la política de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo municipales basado en el libro III de la Ley 1098 de 2006*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Duran, E., Del castillo, M., Prieto, E., & Maya, G. (2006). *Colombia en deuda con su infancia: informe complementario al informe del Estado Colombiano al Comité de los Derechos del Niño 1998-2003*. Recuperado de <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/2099.pdf>
- EFE. (1990, 30 de septiembre). Reto: solucionar el incierto futuro de 50 millones de niños. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-65737>
- EFE. (1990, 1 de octubre). Gaviria habla sobre la droga. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-20065>
- El Tiempo. (1990, 29 de noviembre). \$US 690 mil de Unicef a Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-26902>
- El Tiempo. (1997a, 20 de septiembre). Reformas al código del menor. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-613463>
- El Tiempo. (1997b, 1 de diciembre). Código del menor, a debate. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-690365>
- El Tiempo. (1997c, 4 de diciembre). Comisión analiza código del menor. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-702521>
- El Tiempo. (1998a, 5 de enero). Reforma al código del menor. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-838577>
- El Tiempo. (1998b, 21 de mayo). Código del menor. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-752280>
- Gaitán, L. (2006). *La Sociología de la Infancia. Nuevas Perspectivas*. Madrid: Editorial Síntesis.

- Galvis, L. (2009). La Convención de los Derechos del Niño veinte años después. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7(2), 587-619. Recuperado de <http://revistaumanizales.cinde.org.co/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/186/0>
- Grant, J. (1988). *Strategies fo children for the 1990´s*. UNICEF. Recuperado de [http://www.unicef.org/spanish/about/history/files/strategies\\_for\\_children\\_1990s\\_Jim\\_Grant.pdf](http://www.unicef.org/spanish/about/history/files/strategies_for_children_1990s_Jim_Grant.pdf)
- Guzman, V., Mauro, A., & Araujo, K. (2000). *La violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Mujer. Recuperado de <http://www.cem.cl/publica/violencia.pdf>
- Hanneman, R. (2001). *Introducción a los métodos del análisis de las redes sociales . Capítulo sexto: Centralidad y poder*. Universidad de California Riverside. Recuperado de <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/cap6.pdf>
- Hart, R. (1997). *La participación de los Niños: De la Participación Simbólica a la Participación Auténtica*. Bogotá: UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Hart, R. & Schwab, M. (1997). Children's rights and the building of democracy: A dialogue on the in international movement for children's participation. *Social Justice*, 24(3), 177-191.
- Holguín-Galvis, G. (2010). Construcción histórica del tratamiento jurídico del adolescente infractor de la ley penal colombiana (1837-2010). *Revista Criminalidad*, 52(1), 287-306.
- Humanidad Vigente Corporación Jurídica., Corporación Mujer, Familia y Comunidad., Comité Regional Para La Defensa De Los Derechos Humanos., Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Asociación Campesina de Desplazados de Yondó., Asociación De Desplazados De Barrancabermeja.,... Asociación Goticas de Rocío. (2000). *Alternative Report on Colombia presented to the Children's Rights Committee*. Retomado de <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/alternative-report-colombia-presented-childrens-rights-committee>
- ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2013). *Manual operativo del SNBF versión 1.0*. ICBF. Recuperado de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/SNBF1/Manual%20operativo%20del%20SNBF%20Versi%C3%B3n%201.0.pdf>
- International Bureau for Children's Right. (S.F.). *Reports Submitted to the United Nations Committee on the Rights of the Child on the Status of Implementation of the Convention on the Rights of the Child and its Two Optional Protocols - Americas*. International Bureau for Children's Right. Recuperado de: <http://www.ibcr.org/editor/assets/CRC%20Status%20and%20reports%20Americas.pdf>

- Jolly, J. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública?. En André-Noel Roth (Comp.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp.231-251). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Humanium. (S.F.). *Comienzos de la convención*. Recuperado de <http://www.humanium.org/es/convencion-comienzos/>
- Kljin, E. (2005). Las redes de políticas públicas: Una visión de conjunto. En A. Cerillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*. (pp. 213-244). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*. (pp. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mancera, A. (2011). *Niños expósitos, menesterosos y menores en Bogotá 1791- 1920*. Universidad Central, Bogotá, Colombia.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*. (pp. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mcbeth, M., Shanahan, E., Arnell, R. & Hathaway, P. (2007). The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *The policy studies journal*, 35 (1), 87-108.
- Medina, M. (2014). *Informe alternativo al informe del Estado Colombiano sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño 2013*. Comité de impulso para la construcción del informe alternativo del Convención al Comité de los Derechos del Niño. Recuperado de [http://www.coalico.org/images/stories/informealternativo\\_2013web.pdf](http://www.coalico.org/images/stories/informealternativo_2013web.pdf)
- Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas. (S.F.). *Colombia en la cumbre mundial a favor de la infancia (Informe de Colombia a favor de la infancia 1990-2000)*. Recuperado de [http://www.colombiaun.org/Historia/Participacion%202001/Articulos%202001/cumbremundial\\_infancia.html](http://www.colombiaun.org/Historia/Participacion%202001/Articulos%202001/cumbremundial_infancia.html)
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. 3ª.
- Orduz, O. (2014). *Gobernanza de la política pública de infancia y adolescencia. Estudio de caso en los municipios de Aquitania y Sogamoso en Boyacá (2006-2013)*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Peter, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo*. Barcelona. Editorial Gedisa S.A.

- Peters, G. & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. En A. Cerillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*. (pp. 37-57). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pilotti, F. (2001) *Globalización Y Convención Sobre Los Derechos De Los Niños: El Contexto Del Texto*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5998-globalizacion-y-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-el-contexto-del-texto>
- Presidencia de la República. (1993). *Informes iniciales que los Estados partes deben presentar en 1993 adición. Colombia*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f8%2fAdd.3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f8%2fAdd.3&Lang=en)
- Presidencia de la República. (1999). *Informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 1998. Colombia*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f70%2fAdd.5&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f70%2fAdd.5&Lang=en)
- Presidencia de la República. (2003). *Terceros informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2003. Colombia*. Recuperado de [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f129%2fAdd.6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f129%2fAdd.6&Lang=en)
- Presidencia de la República. (2011). *Informes periódicos cuarto y quinto que los Estados partes debían presentar en 2011*. Recuperado de [file:///Users/Darioyandrea/Downloads/G1347795%20\(5\).pdf](file:///Users/Darioyandrea/Downloads/G1347795%20(5).pdf)
- Presidencia de la República. (2014). *Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia. Respuesta de Colombia a la lista de cuestiones*. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/222/62/PDF/G1422262.pdf?OpenElement>
- Procuraduría General de la Nación., Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF. (2005). *La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los planes de desarrollo departamentales y municipales*. Bogotá: UNICEF. Recuperado de [http://www.unicef.org/colombia/pdf/infancia\\_planes\\_desarrollo.pdf](http://www.unicef.org/colombia/pdf/infancia_planes_desarrollo.pdf)
- Qvortrup, J. (1999). *Childhood and Societal Macrostructures. Childhood Exclusion by Default*. Recuperado de [http://static.sdu.dk/mediafiles/Files/Information\\_til/Studerende\\_ved\\_SDU/Din\\_uddannels\\_e/Kultur\\_og\\_formidling/WorkingPapers/09\\_ChildhoodAndSocietalMacrostructures%20pdf.pdf](http://static.sdu.dk/mediafiles/Files/Information_til/Studerende_ved_SDU/Din_uddannels_e/Kultur_og_formidling/WorkingPapers/09_ChildhoodAndSocietalMacrostructures%20pdf.pdf)

- Robayo, C. (2013). *Análisis de las políticas públicas sociales para la infancia y la adolescencia en Colombia entre los años 2006 y 2012: Los efectos del trabajo infantil sobre el capital humano y el capital social*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Rodhes, R. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. Cerillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*. (pp. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Roe, E. (1994). Narrative policy analysis: theory and practice. [versión Mac Kindle]. Obtenido de <http://www.amazon.com/>
- Saenz, J., Saldarriaga, O. & Ospina, A. (1997). *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*. Medellín, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Sabatier, P. & Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. (pp. 203-240). Buenos Aires: Proyecto Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros.
- SAGE Publications (2011). *Appendix: Time Line of Children's Rights*. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 633(1), 263-264. doi: 0.1177/0002716210386336
- Sharpf, F. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. United States of America: Westview press.
- Schmidt, V. & Radaelli, C. (2004). Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues. *West european politics*, 27 (2), 183-210. doi: 10.1080/0140238042000214874
- Shanahan, E., Jones, M. & Mcbeth, M. (2011). Policy narratives and policy processes. *The policy studies journal*, 39 (3), 535-561.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: the art of political decision making*. United States of America: W.W. Norton & Company.
- Touraine, A. (1987) *El Regreso del Actor*. Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (S.F.a). *Convención sobre los Derechos del Niño*. España: UNICEF. Recuperado de <http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino>
- UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (S.F.b). *Derechos bajo la Convención sobre los Derechos del Niño*. UNICEF. Recuperado de [http://www.unicef.org/spanish/crc/index\\_30177.html](http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30177.html)

UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (S.F.c). *Misión del UNICEF*. UNICEF. Recuperado de [http://www.unicef.org/spanish/about/who/index\\_mission.html](http://www.unicef.org/spanish/about/who/index_mission.html)

UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (1990). *World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children*. UNICEF. Recuperado de <http://www.unicef.org/wsc/declare.htm#Thecommit>

UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2002). *Sesión especial en favor de la infancia*. UNICEF. Recuperado de <http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/world-summit.htm>

Wallace, D.F. (2012). *Esto es agua*. España: Mondadori.

Zurbriggen, C., (2006). El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política*, 26 (1), 66-83. Recuperado de <http://www.revistacienciapolitica.cl/2013/articulos/el-institucionalismo-centrado-en-los-actores-una-perspectiva-analitica-en-el-estudio-de-las-politicas-publicas/>

Zurbriggen, C., (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, (38), 39-64. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>



## Apéndice A

**Tabla 1.** *Informes presentados al Comité de los Derechos del Niño por el Estado Colombiano y por Organizaciones no Gubernamentales entre 1993 y 2014; Lista de cuestiones, Respuestas a las listas de cuestiones, Actas resumidas y Observaciones Finales del Comité en este periodo.*

Informes del Estado Parte e Informes Alternativos					Observaciones finales		
Informe #	Tipo de informe	Fecha de vencimiento	Fecha de presentación o sesión del Comité de los Derechos del Niño	Código o nombre de la Organización	Informe #	Fecha	Código
1	<b>Informe del Estado</b>	<b>26/02/93</b>	<b>14/04/93</b>	<b>CRC/C/8/Add.3</b>			
1	Informe Alternativo		CRC Sesión 05, 10 - 28 Enero 1994	Organización Mundial contra la Tortura	1	7/02/94	CRC/C/15/Add.15
1	Informe Alternativo		CRC Sesión 08, Enero 1995	Human Rights Watch			
1	Acta resumida		21/01/94	CRC/C/SR.113	1	15/02/95	CRC/C/15/Add.30
1	Acta resumida		20/01/95	CRC/C/SR.189			
2	<b>Informe del Estado</b>	<b>26/02/98</b>	<b>09.09.1998</b>	<b>CRC/C/70/Add.5</b>			
2	Acta resumida		5/10/00	CRC/C/SR.655			
2	Acta resumida		9/02/01	CRC/C/SR.656			
2	Informe Alternativo		CRC Sesión 25, 18 Septiembre - 6 Octubre 2000	Humanidad Vigente Corporación Jurídica + 23 organizaciones			
2	Informe Alternativo		CRC Sesión 25, 18 Septiembre - 6 Octubre 2000	Defensa de los Niños Internacional DNI + 2 organizaciones	2	16/10/00	CRC/C/15/Add.137
2	Informe Alternativo		CRC Sesión 25, 18 Septiembre - 6 Octubre 2000	Human Rights Watch			

Informes del Estado Parte e Informes Alternativos					Observaciones finales		
Informe #	Tipo de informe	Fecha de vencimiento	Fecha de presentación o sesión del Comité de los Derechos del Niño	Código o nombre de la Organización	Informe #	Fecha	Código
3	<b>Informe del Estado</b>	26/02/03	28/06/04	<b>CRC/C/129/Add.6</b>			
3	Informe Alternativo		CRC Sesión 42, 15 Mayo - 2 Junio 2006	Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia - COALICO (conformada por 9 organizaciones) + 36 organizaciones firmantes	3	8/06/06	CRC/C/CO L/CO/3
3	Informe Alternativo		CRC Sesión 42, 15 Mayo - 2 Junio 2006	Observatorio sobre Infancia Universidad Nacional, Plan Internacional, Save the Children UK, Visión Mundial + 27 organizaciones firmantes			
4, 5	<b>Informe del Estado</b>		27/12/11	<b>CRC/C/COL/4-5</b>			
4, 5	Respuesta lista de cuestiones		18/11/14	CRC/C/COL/Q/4-5/Add.1			
4, 5	Informe Alternativo		CRC Sesión 68, 12 - 30 Enero 2015	Comisión Colombiana's coalition	4, 5	6/03/15	CRC/C/CO L/CO/4-5
4, 5	Informe Alternativo		CRC Sesión 68, 12 - 30 Enero 2015	Incidencia Ginebra Enero 6 2015 Alianza			
4, 5	Informe Alternativo		CRC Sesión 68, 12 - 30 Enero 2015	National Coalition CRC (OPs integr.) Report			

Nota: Adaptado de International Bureau for Children's Right (S.F.). En la tabla la sigla CRC se refiere al Comité de los Derechos del Niño por su nombre en inglés (Committee on the Rights of the Child).

## Apéndice B

**Tabla 2.** *Sujetos entrevistados, tipo de actor y trayectoria institucional por periodos analizados.*

Entrevistado (a)	Tipo actor	Trayectoria institucional referida por los entrevistados en cada periodo		
		1991 - 2000	2001 - 2006	2007 - 2014
Alejandro Acosta Ayerbe	No gubernamental	Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano – CINDE	Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano - CINDE	Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano - CINDE
Ana María Peñuela	Gubernamental	Secretaría de Salud de Bogotá	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	Ministerio de Salud y Protección Social
	Agencia de cooperación			Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF
Constanza Liliana Alarcón	No gubernamental	Corporación Universitaria Iberoamericana (Decana Facultad de Educación)	Corporación Universitaria Iberoamericana (Decana Facultad de Educación)	
			Consultora ONG´s de atención en servicios de protección y adopciones	
	Agencia de cooperación		Red distrital de cooperación para el desarrollo Bogotá	
	Gubernamental			Secretaría de Integración Social Bogotá - Subdirectora para la Infancia
				Presidencia de la República - Coordinadora Comisión Intersectorial Primera Infancia
Ligia Galvis	No gubernamental	Docente e investigadora	Docente e investigadora	Docente e investigadora
	Agencia de cooperación	Consultora	Consultora	Consultora
María Inés Cuadros	Gubernamental	Presidencia de la República		

Entrevistado (a)	Tipo actor	Trayectoria institucional referida por los entrevistados en cada periodo		
		1991 - 2000	2001 - 2006	2007 - 2014
		Departamento Nacional de Planeación		
	No gubernamental	Save the Children	Save the Children	Save the Children, Fundación Saldarriaga Concha, Aldeas Infantiles SOS
Martha Isabel Ariza	Gubernamental	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF
Carlos Iván García	No gubernamental	Investigador y Coordinador de la Línea de Género y Cultura, y Coordinador Académico - Universidad Central	Investigador y Coordinador de la Línea de Género y Cultura, y Coordinador Académico - Universidad Central	
	Gubernamental		Save the Children	Save the Children
				Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF
Ernesto Durán Strauch	No gubernamental *	Observatorio sobre Infancia - Universidad Nacional	Observatorio sobre Infancia - Universidad Nacional	Observatorio sobre Infancia - Universidad Nacional
Blanca Janeth Ávila	Gubernamental No gubernamental		Alcaldía de Bogotá	Alcaldía de Bogotá Save the Children
	Agencia de cooperación			Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF
Ángela María Robledo	No gubernamental	Universidad Javeriana y Universidad del Rosario - Docente	Universidad Javeriana - Decana Psicología	
	Gubernamental	Fundación Antonio Restrepo Barco - Directora Social	Alcaldía de Bogotá - Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS	Representante a la Cámara por Bogotá
Pedro Quijano Samper	Gubernamental	Alcaldía de Bogotá Ministerio de Ambiente	Alcaldía de Bogotá - DABS	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

Entrevistado (a)	Tipo actor	Trayectoria institucional referida por los entrevistados en cada periodo		
		1991 - 2000	2001 - 2006	2007 - 2014
	No gubernamental		Save the Children	Aldeas Infantiles SOS
	Agencia de cooperación		Organización internacional para la migraciones - OIM	Organización internacional para la migraciones - OIM Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF

## Apéndice C

**Tabla 3.** *Narrativa y contranarrativa entre 1991 y 2000. Problemáticas priorizadas: Pobreza.*

Narrativa	Contranarrativa
<p>"Se concentran esfuerzos y recursos públicos en aquellas tareas básicas que tienen un mayor impacto y efecto multiplicador sobre la población con necesidades básicas insatisfechas. Las áreas que reciben atención prioritaria son la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social y el agua potable. Estas son precisamente las áreas sobre las que versan las metas del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia." (Presidencia de la República, 1993 p.20)</p> <p>"Si bien la política social tiene en mente toda la población colombiana, los grupos con mayores carencias son objeto de atención prioritaria. Para ello, se diseñarán mecanismos de focalización del gasto social, que permitirán identificar los grupos sociales y zonas más deprimidas y miembros de dichos grupos o residentes de dichas zonas que sean más vulnerables. Se acepta que son más vulnerables los niños, los jóvenes y las mujeres de las zonas marginales urbanas o rurales." (Presidencia de la República, 1993, pp. 5-6)</p> <p>"El Programa Nacional de Acción en favor de la Infancia, citado en el apartado I del temario como uno de los mecanismos de coordinación existentes busca elevar el nivel de salud de la población colombiana, prioritariamente la perteneciente al estrato con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus miembros más vulnerables, mediante acciones de promoción de la salud, saneamiento y la prevención de las enfermedades, todo ello dirigido a crear una cultura de la salud y a favorecer un proceso participativo que conduzca a mejorar la eficacia de las intervenciones, y al cumplimiento de las metas planteadas en la Cumbre Mundial de la Infancia. (Presidencia de la República, 1993, p.32)</p>	<p>"...el Código estaba muy centrado en la situación irregular en el sentido de que le importaba era que hacía con los niños, nosotros decíamos que con los niños de los pobres porque también tienen un clasismo esas leyes, porque son cuales niños son los que atendía el sistema, pues donde había pobreza y criminaliza la pobreza en cierta medida las leyes de menores." (M. Cuadros, comunicación personal, 4 de marzo de 2015)</p> <p>"El deterioro socio-económico y el desarrollo de un complejo proceso de violencia social, política e institucional, figuran como factores generadores de una profunda degradación de las condiciones de vida y de seguridad personal del menor.... elevados índices de marginamiento, desarticulación del entorno familiar y social, se conjugan inextricablemente con un amplio y complejo espectro de violencia política, contrainsurgente, delincencial y represiva." (Organización Mundial contra la Tortura, 1993, p.7)</p>

“Se partió del presupuesto de que las acciones dirigidas a la niñez requieren un desarrollo intersectorial que convoca a las instituciones estatales, a las entidades territoriales, a las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que buscan fortalecer las estructuras familiares y comunitarias de los grupos de población con mayores déficits sociales, procurando que no se produzca la transmisión intergeneracional de la pobreza”. (Presidencia de la República, 1999, p.7)

“...se establecieron tasas de desempleo mayores en los hogares pobres y sus ingresos equivalían apenas a una quinta parte del ingreso de los hogares que pueden satisfacer sus necesidades básicas. Estas circunstancias hacen que los niños de los hogares pobres estén más expuestos a problemas de salud, discapacidades, desnutrición, desescolarización, maltrato, abandono y abuso sexual y acentúan el riesgo de que conviertan la calle en su hábitat permanente y entren en conflicto con la ley penal.” (Presidencia de la República, 1999, p.3)

“Para muchos niños/as colombianos ese contexto se materializa en la pobreza, el desplazamiento forzado, el maltrato y la explotación así como en el precario acceso a los servicios sociales básicos. Esta problemática nacional ha llevado al surgimiento de nuevas realidades y nuevas situaciones violatorias de los derechos de niños/as y jóvenes, que ponen en evidencia la debilidad de las acciones del Estado y la poca capacidad de regulación de la sociedad. Tal es el caso de las muertes por causas violentas y el desplazamiento forzado.” (Defensa de los Niños Internacional, Save the Children & Observatorio sobre Infancia Universidad Nacional, S.F., p.2)

---

## Apéndice D

**Tabla 4.** *Narrativa y contranarrativa entre 1991 y 2000. Instrumentos.*

Narrativa	Contranarrativa
	"...habiendo expedido el Código del Menor en 1989 cambiarlo no iba a ser ni el 90 ni el 91 ni en el 92, eso iba a pasar tiempo, por lo mismo porque tú no puedes llegar a cambiar una ley que acabas de expedir con facultades extraordinarias, porque fue así, y decir que ya no sirve y que trabajaron en eso un poco de años." (M. Cuadros, comunicación personal, 4 de marzo de 2015)
"En 1989 se expidió el Código del Menor cuyo desarrollo fue prácticamente paralelo a las actividades del Grupo de Trabajo que en ese momento finalizaba labores de proyección del texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, anticipándose de esta manera nuestro país a su promulgación por parte de las Naciones Unidas. En dicho Código se definen los derechos fundamentales del menor en Colombia y las acciones y medidas que deben adoptar las diferentes autoridades para la atención de las situaciones irregulares en que éste pueda encontrarse." (Presidencia de la República, 1993, p. 2)	"Relativamente pronto el país suscribe la Convención. Entonces, cuando el país firma la Convención ya había aprobado el Código. Entonces lo que hicieron fue que le cambiaron la presentación, para hablar de la Convención. Entonces, si tu lo ves el antiguo Código del Menor habla de la perspectiva de derechos, pero cuando coges todo el articulado es la situación irregular." (L. Galvis, comunicación personal, 24 de marzo de 2015)
"La niñez, como sector vulnerable e incapacitado para anteponer por sí misma los recursos necesarios para su defensa, es objeto de lo que se denomina "discriminación positiva" en la medida en que a su favor se ha generado un marco normativo especial, orientado por principios especiales a fin de equilibrar su situación frente al resto de la sociedad." (Presidencia de la República, 1993 p.15)	"El Secretariado Internacional cree que las normas existentes podrían garantizar efectivamente los derechos reconocidos por la Convención. Sin embargo, es notorio que la existencia de las normas se revela insuficiente y que esos derechos, igual que otros, son grave y sistemáticamente desconocidos y violentados en total impunidad. " (Organización Mundial contra la Tortura, 1993, p.5)
	"Así empieza el camino del código del menor. Con dos tensiones enormes, la tensión en la situación política de Colombia... y la tensión frente a la convención de los derechos de los niños." (L. Galvis, comunicación personal, 24 de marzo de 2015)
	"porque no hay nada mas pernicioso para una gestión publica que generar documentos con visiones contrapuestas, eso es terriblemente contraproducente para la gestión publica en general." (L. Galvis, comunicación personal, 24 de marzo de 2015)

## Narrativa

"...se decidió formular Políticas Nacionales Específicas para cada uno de los grupos de la población objetivo del Programa Nacional de Acción, a saber: los niños, los jóvenes, en particular aquéllos en circunstancias especialmente difíciles, y las mujeres. Todos estos documentos tratan de manera específica el desarrollo de los componentes que adelanta el Programa de Acción en Favor de la Infancia -PAFI- en el país." (Presidencia de la República, 1993 p.3)

"El Gobierno Nacional llevó a cabo el Pacto por la Infancia, estableció como prioritarios los derechos humanos de los niños y niñas -dentro de los cuales dio especial atención a la situación de los menores afectados por el conflicto armado-, creo la figura del Oidor de los Niños, atendió la problemática de los menores trabajadores, la difícil situación de los niños y niñas pobladores de la calle y el tráfico y explotación de menores. De igual modo, en cumplimiento del compromiso adquirido, convocó la Cumbre Regional por la Infancia de América Latina y el Caribe, que se realizó en la ciudad de Cartagena entre el 28 de febrero y el 4 de marzo de 1998." (Presidencia de la República, 1999, p.8)

"Nuestra gran fuerza ha sido el tema de la protección y ya desarrollábamos asuntos de prevención, entonces, qué era lo que decíamos: Hombre la institucionalidad te esta desarrollando lo que están pidiendo, así de sencillo. Y cuando decían, pero es q la prevención, acá la tienen...pero es q tal cosa, acá se esta haciendo, pero es que la protección...la tenemos acá, entonces casi que la institucionalidad decía: el Código del Menor... te da elementos digamos... El primer documento que sale sobre protección integral lo hacemos en el ICBF sin que hubiera salido todavía el Código. Ósea las reflexiones de la protección integral, se hicieron acá, las construimos técnicamente desde esta entidad... ese documento se construyó más o menos en el año 1993, documento de Protección Integral, entonces claro cuando la gente dice: no, nosotros es la primera vez, el Código de la Infancia y Adolescencia te habla de la protección integral, eso tampoco es cierto. " (M. Ariza, comunicación personal, 22 de febrero de 2015)

## Contranarrativa

[La Cumbre Mundial en favor de la Infancia] "responde a que UNICEF era el responsable en Naciones Unidas por impulsar la convención y el señor que dirigía UNICEF, se llamaba James Grand... tu encontrabas a James Grand en una reunión y el sacaba su sobrecito de sales orales y decía: "Gobiernos tienen que producir de esto, esto salva las vidas de los niños", en el Palacio yo lo vi que cogió la sal y miró a ver si tenía yodo y si tenía flúor o no tenía flúor... Entonces Grand qué hace, pues eso, él era de la movilización, de que vamos a impulsar esta convención pero paso una cosa muy compleja a mi juicio. Para impulsar resolvieron hacer un Plan de Acción en favor de la infancia en el mundo y montaron la cumbre." (M. Cuadros, comunicación personal, 4 de marzo de 2015)

"No te podría decir que tan eficiente fue ese mecanismo, era como técnicamente bueno pero difícil al final que salieran los proyectos aprobados entonces la gente se cansaba mucho de esperar que aprobaran su proyecto y no sé qué. Estaba pensando que los que más salieron fueron los relacionados con el agua potable." (M. Cuadros, comunicación personal, 4 de marzo de 2015)

"En general, "la legislación sigue siendo tímida en explicitar derechos, formas específicas y espacios institucionales en los cuales los niños/as deban ejercer su derecho a ser ciudadanos plenos, predomina la tendencia al fortalecimiento de una subcultura juvenil a la cual se ofrecen servicios pero con la cual no se cuenta para la construcción de un proyecto colectivo". (Defensa de los Niños Internacional et al., S.F., p.21)

"Es urgente y prioritaria la discusión y aprobación de una nueva Ley integral sobre Niñez, que reforme el Código del Menor vigente, retome la discusión dada en los últimos seis años sobre el tema e incorpore los principios de la Convención y los pactos internacionales recientes." (Defensa de los Niños Internacional et al., S.F., p.22)

"La doctrina de la situación irregular que orienta las disposiciones legales para el tratamiento del adolescente infractor de la ley penal a través de la jurisdicción especial de "menores", consignadas en el decreto 2737 de 1989 "Código del menor" vigente, señala a los adolescentes infractores como "menores" que se encuentran en una "situación irregular" que los hace objeto de un "tratamiento" individual que lejos de reeducar como retóricamente consagra el Código, cumple el papel -según palabras de Emilio García Méndez- de "exorcizar las deficiencias de las políticas sociales...". (Humanidad Vigente, et al., 2000, p.12)

---

**Narrativa**

"El Pacto por la Infancia. Igualmente la entidad participa en el desarrollo del Pacto por la Infancia en sus tres elementos consultivos: Los derechos de los niños, con el fin de garantizar las mejores condiciones para el desarrollo integral, se realiza un trabajo de promoción para crear una cultura en favor de la infancia; Plan de Acción en Favor de la Infancia (PAFI), formulado en cumplimiento del compromiso adquirido por Colombia en la Cumbre Mundial de la Infancia, en 1990. La figura del Oidor del Niño, creada por el Gobierno con la tarea de velar por el cumplimiento de todos los pactos suscritos en beneficio de la niñez... Adicionalmente el Instituto de Bienestar Familiar está participando en el proceso de descentralización del Pacto por la Infancia en los diferentes entes territoriales. En la actualidad se cuenta con más de 20 pactos suscritos y en operación." (Presidencia de la República, 1999, p.52)

"El Oidor del Niño. Esta figura nueva en el contexto mundial pretende actuar como instancia del Gobierno para el Gobierno, con el fin de que en cada uno de sus programas y acciones se garantice a nivel preventivo el cumplimiento de los compromisos frente a la infancia, la protección de los derechos de los niños y las niñas y la aplicación preferencial de los mismos tal como lo ordena nuestra Constitución, el Código del Menor y los Pactos Internacionales ratificados por Colombia. Sus funciones son: sensibilizar y concientizar las instituciones estatales en la búsqueda de mecanismos que permitan a la niñez un mayor bienestar; establecer que los planes, programas y proyectos del Estado conduzcan a los objetivos previstos dentro de esta política. También debe identificar, coordinar y optimizar las acciones y la información sobre los logros y deficiencias en el cumplimiento de las tareas a favor de la infancia, facilitando un consenso que asegure la prioridad en la atención a la niñez. Por último, al Oidor le corresponde identificar los derechos que están siendo más vulnerados, para reordenar las prioridades en los programas de atención. A la fecha existen oidores en todos los departamentos del país y desempeñan estas funciones los jefes de planeación y de las oficinas jurídicas de los departamentos. Además el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene un oidor en todas y cada una de sus oficinas regionales." (Presidencia de la República, 1999, p.17)

**Contranarrativa**

"En el gobierno anterior bajo la presidencia de Ernesto Samper se proyectó lo que se conoció como "Pacto por la Infancia" que sobre la base del diagnóstico de la situación de la niñez a 1996, proponía diversos programas para la atención de la infancia que se encuentra en situaciones especialmente difíciles y a su vez se plantea metas concretas para 1998 y 2000 en la superación de dichas situaciones. Este programa, aunque por lo menos en la retórica se plantea como positivo para la niñez colombiana, esta enmarcado dentro de la ya revaluada doctrina de la situación irregular, dirigiendo sus propuestas tan solo a los grupos sujetos a estas situaciones, sin que se planteen políticas claras para la totalidad de la niñez y para la protección integral de sus derechos. Finalmente el "Pacto por la infancia" se quedó tan solo en una idea y en una cuantiosa inversión en publicidad en medios de comunicación, publicaciones y actos protocolarios, puesto que los niños no se vieron beneficiados del mismo y mucho menos se cumplieron las ambiciosas metas propuestas." (Humanidad Vigente, et al., 2000, p.2)

"Es importante resaltar que las políticas y programas dirigidos a la infancia son más políticas y programas de gobierno que de Estado. Así por ejemplo el Pacto por la Infancia o el Oidor de los Niños/as citados en el informe del gobierno al Comité, no tienen vigencia hoy. Esta situación se ha hecho reiterativa durante toda la década. Cuando ocurren cambios de gobierno o se fijan otras prioridades dentro de un mismo gobierno, las políticas y programas dirigidos a la infancia desaparecen o cambian sin tan siquiera una evaluación de su impacto." (Defensa de los Niños Internacional et al., S.F., p.2)

---

**Narrativa**

""Bienestar" sería más adecuadamente traducido como "bien-estar [well-being]" que "el bienestar [welfare]" en Inglés, ya que el objetivo del Gobierno era implementar políticas que harían "bien" a los niños y las familias. Durante 30 años, los tipos de inversiones que se habían hecho eran más inclinados hacia un "bienestar [welfare]" o sistema de ayuda, pero para pasar de eso a proveer a la gente "bien-estar", tenían introducirse considerables cambios en el paradigma. Un enfoque centrado en los niños en "situación irregular" tendría que ser abandonado en favor de uno de "protección integral" de los niños, y recursos considerables tendrían que ser dedicados a la prevención." (Comité de los Derechos del Niño, 2000, p.11)

**Contranarrativa**

"El Estado debe asumir la infancia como un eje central de la política económica y social, no recortando, si no aumentando progresivamente la inversión en la misma. Es necesario un replanteamiento de las políticas de infancia, que surja de la participación activa de la sociedad y comprometa a todos los sectores en su aplicación, así como una reactivación y rediseño del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia. Se debe hacer énfasis en la distribución de los recursos donde más se necesitan (población pobre e indigente, minorías étnicas, desplazados, víctimas de la violencia, regiones con indicadores críticos de situación de la niñez, sectores con baja cobertura de servicios básicos). Las políticas de infancia deben ser políticas de Estado, más que políticas coyunturales de gobierno." (Defensa de los Niños Internacional et al., S.F., p.23)

"Aunque los numerosos y diversos programas y planes elaborados por el Estado Parte revelan un interés activo en la Convención, el Comité está preocupado por la falta de coherencia y de integralidad de todos estos planes y por la sostenibilidad de su aplicación. El Comité recomienda que el Estado Parte elabore un plan nacional coherente y completo para la aplicación de la Convención, que sea claro y comprensible para todos, niños y adultos por igual, y que pueda ser fácilmente aplicado en los planos central, regional y local." (Comité de los Derechos del Niño, 2000a, p.4)

"Sucede en el gobierno de Samper y Pastrana, y eso se agrava, porque la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, tanto las de la cooperación como las ong's nacionales, se desenfocan mucho del trabajo con niñez. Y en qué sentido digo se desenfocan. En que como con la niñez se demuestra que tiene que ver todo, tiene que ver el agua potable, la economía tierra, el empleo, la vivienda, de todo; entonces, se empieza a trabajar de todo, y lo que se va perdiendo es el niño." (A. Acosta, comunicación personal, 13 de marzo de 2015)

---

## Apéndice E

**Tabla 5.** *Narrativa y contranarrativa entre 1991 y 2000. Problemáticas priorizadas: Violencias.*

Narrativa	Contranarrativa
<p>"La protección de la familia como núcleo de desarrollo de sus miembros y la atención integral al menor de 7 años, como componentes fundamentales del bienestar familiar, es señalada como obligación estatal." (Presidencia de la República, 1993 p.14)</p>	<p>"El informe parece privilegiar el problema de la violencia familiar y social, omitiendo el examen de las consecuencias de la actuación ilegal de agentes estatales, en particular la acción de fuerzas policíacas y militares." (Organización Mundial contra la Tortura, 1993, p.3)</p>
<p>"El problema de la violencia se estaba estudiando con cuidado, ya que se reconoció que la violencia en el hogar llevó a la violencia entre los niños. Por lo tanto, se están realizando esfuerzos para inculcar los principios democráticos en la vida familiar. Un problema importante entre los niños violentos era su incapacidad para comunicarse: en consecuencia, el acento estaba en inculcar sentimientos de autoestima, el afecto, la libertad y la independencia de esos niños. Una de las formas en las que se identificaron problemas era por ver a los niños en el juego, donde a menudo imitaban el comportamiento de sus padres. También se están realizando esfuerzos a través de programas de televisión, para enseñar a los niños el respeto por los demás que comienzan con sus actividades de recreación. Hizo hincapié en que no era fácil cambiar actitudes en una sociedad que tenía siglos conocidas de la violencia. No obstante, ella confiaba en el éxito, y que llegaría el momento en que los niños pueden expresar sus opiniones y sentimientos y saber que iban a ser escuchados por sus padres. Además, era difícil asegurar la convivencia pacífica, donde había una escasez crónica de vivienda, alimentación y empleo." (Comité de los Derechos del Niño, 1994, p.7)</p>	<p>"Convendría que se requiera el Estado a proporcionar precisiones sobre la gravedad de las penas en relación a los actos de tortura y si también se consideran, a semejanza de las sanciones previstas para otros delitos, como causas agravantes: i) la edad, sexo, condición física o psicológica de la víctima; ii) las circunstancias del acto; iii) el carácter oficial o privado del autor o cómplice; iv) la actividad profesional del autor o cómplice." (Organización Mundial contra la Tortura, 1993, p.3)</p> <p>"Muchos niños que por causa del maltrato intrafamiliar en sus hogares o por los rigores de la extrema pobreza, son expulsados a la calle se constituyen para la sociedad en un elemento que "afea" las calles de las ciudades. Los niños que por estas circunstancias son expulsados a la calle son víctimas de permanente maltrato físico, psicológico y sexual. No existen cifras exactas pero se estima que en Colombia entre 20.000 y 30.000 niños viven en la calle. Por las condiciones de desprotección en que se encuentran los niños de la calle donde carecen de un núcleo familiar estable y de identificación, es muy difícil establecer su nombre, familia, procedencia y hasta las circunstancias de su muerte. Incluso muchas muertes de los niños asesinados en las calles no son conocidas por las autoridades y sus cadáveres no son objeto del levantamiento por parte de Medicina Legal pues sus amigos de la calle se encargan de recogerlos." (Humanidad Vigente, et al., 2000, p.12)</p>

---

**Narrativa**

"Toda la sociedad colombiana ha sido víctima de los estragos del conflicto armado que ha afectado naturalmente al 40 por ciento de la población que son niños. Dadas las circunstancias, el Gobierno colombiano se vio en la obligación de revisar la política de niñez, y decidió construir una nueva política nacional para los niños y las familias que implica la sociedad y la familia como socios del Estado en la protección de los niños, con el Estado mismo que actúa como garante de sus derechos." (Comité de los Derechos del Niño, 2000, p.3)

"Con el fin de corregir el problema de la violencia intrafamiliar, el Gobierno ha puesto en marcha el Plan Nacional de Haz Paz, en el contexto de la reforma del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. También había establecido consejos de política social municipales, cada uno de los cuales tenía un comité de infancia, en más de 200 municipios, que trataban de lograr la participación de los miembros de la sociedad y las organizaciones no gubernamentales en el diseño de programas para corregir los problemas más urgentes que afectan a los niños." (Comité de los Derechos del Niño, 2000, p.3)

**Contranarrativa**

"Teniendo en cuenta el contexto del país, existe poca probabilidad de que los índices de maltrato disminuyan considerablemente pues no es suficiente la creación por parte del Estado de Redes contra el Maltrato en todo el país (actualmente suman 341), sin la voluntad política que las respalde para realizar planes, programas y acciones que lo enfrenten. En la práctica las Redes contra el Maltrato son poco operativas pues en su mayoría están integradas por funcionarios a quienes, además de su trabajo, se les impone la participación en la Red, muchas veces de manera inconsulta y sin que ello represente incentivo alguno." (Defensa de los Niños Internacional et al., S.F., pp.14-15)

"Sobrevivir en un escenario de guerra, implica la construcción de visiones particulares de la realidad y el aprendizaje de actitudes y comportamientos basados en la desconfianza hacia los otros, incluso hacia personas próximas, dado que pueden ser potenciales agresores o enemigos. Surge una visión polarizada de la realidad, movida por la lógica del bueno, el malo, el amigo, el enemigo; la legitimación del autoritarismo, la fuerza y la arbitrariedad como los únicos mecanismos eficaces para vivir en sociedad; la ausencia de mediaciones institucionales en la resolución de los conflictos, de forma tal que se apela al uso de la justicia por propia mano. Ante la impunidad rampante, se estimulan sentimientos de venganza así como el uso estratégico de la palabra y/o del silencio (se miente o se calla). Esta situación apenas empieza a ser reconocida y estudiada en el país, frente a ella el papel del estado es muy pobre, tanto por su falta de presencia o su presencia esencialmente represiva en estos lugares, como por la falta de políticas o programas que busquen entornos de socialización distintos para los niños/as." (Defensa de los Niños Internacional et al., S.F., pp.10-11)

---

**Narrativa**
**Contranarrativa**


---

"A veces tres o cuatro hijos tendrían que trabajar con el fin de ganar un ingreso mínimo para su familia... Los culpables de esos abusos fueron multados. Era una situación delicada: el Gobierno estaba ansioso de que los niños fueran libres de disfrutar de su infancia, pero en una situación en la que el 20 por ciento de los hogares estaban encabezados por una mujer solitaria, era natural que los niños quisieran ayudar a sus madres." (Comité de los Derechos del Niño, 1994, p. 12)

"La ausencia de sanciones penales contra aquellos que violan las leyes de trabajo infantil en Colombia debe ser considerada en el contexto. Si se impusieran sanciones de ese tipo, los padres y madres en las zonas rurales serían enviados a la cárcel." (Comité de los Derechos del Niño, 1995, p.3)

"En lo que respecta a la presencia de los padres, que es la base para clasificar la familia como completa o incompleta, se reconoce una tendencia de crecimiento de la familia incompleta (presencia de un jefe y sin cónyuge); frente a la completa (con presencia del jefe y el cónyuge). Es necesario tener en cuenta que la jefatura tiene una importancia determinante en los procesos de toma de decisiones, en la reproducción social y cultural, y sobre todo en la producción económica y mantenimiento de los miembros de la familia." (Presidencia de la República, 1993 p.20)

[Sobre trabajo infantil] "Tradicionalmente, las mujeres son las que más colaboran en el aseo de la casa, en el cuidado de sus hermanos, en la preparación de alimentos y en general en cualquier otro oficio que se realice en el hogar, y esto claramente se evidencia en los datos.... No sólo el diferencial por género se afecta al cambiar la definición de trabajo en los niños y jóvenes. Claramente, las tasas de participación laboral amplia son mayores que las tasas de participación laboral tradicional, como consecuencia de la inclusión de las labores domésticas como "trabajo". ¿Cuál definición es la más apropiada? Es un asunto complejo que queda sujeto a la evaluación y decisión de quien utilice las cifras." (Presidencia de la República, 1999, p.68)

"Existe desde 1996 un Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, y un Comité Interinstitucional con el mismo propósito. En la actualidad se ha elaborado una nueva versión del Plan, pero hasta ahora los resultados son muy pocos. No se han dado acciones gubernamentales importantes en áreas tan graves como la de los niños/as y jóvenes que se vinculan al trabajo en las plantaciones de cultivos ilícitos. Los temas relacionados con la prostitución infantil y con el turismo sexual tampoco son objeto de programas especiales por parte del Estado. En esta área como en otras ya señaladas, existe la tendencia de trasladar a las ONG la responsabilidad propia del Estado y del gobierno." (Defensa de los Niños Internacional et al., S.F., p.11)

---

**Narrativa**
**Contranarrativa**


---

"La sociedad global moderna fue una sociedad adulta, diseñado para los adultos y dominada por los adultos. Colombia tuvo una historia de democracia, instituciones, y conflicto, todo lo cual había sido creado por los adultos. Y sin embargo, en el conflicto que enfrenta actualmente la sociedad colombiana, los niños fueron los más afectados. El Estado que firmó la Convención estaba obligado a defender y respetar los derechos de los niños en sus relaciones con la sociedad adulta que había dado la espalda a ellos. Ese fue el punto de vista del Gobierno del Presidente Pastrana, cuyo compromiso con la paz, el diálogo y el compromiso era sobre todo un compromiso con los niños." (Comité de los Derechos del Niño, 2000, p.2)

"[En 1996 o 1997] se recrudece, aparece el fenómeno nuevo del reclutamiento de niños y niñas para los ejércitos y replanes y el mismo gobierno colombiano también estaba reclutando para el servicio militar, pero también aparece este fenómeno la violencia se pone sobre la actualidad, la violencia que están experimentando los niños y las niñas, en el orden familiar, en el orden social y como víctimas del conflicto. Esa situación de violencia que empiezan a afectar de manera evidente a los niños y las niñas es uno de los factores que finalmente que hace que aparezca el tema... por ahí empieza el clamor de la sociedad a través de todas esas organizaciones que conocemos: Save the Children, Plan Internacional. La Defensoría produce informes al respecto, aparece la red de buen trato y la red de buen trato ya tiene como 20 años casi yo creo, de 15 a 20 años tiene ya la red del buen trato, entonces empieza a movilizarse el tema dentro de la sociedad, para hacer visible las violencias que están afectando a los niños yo creo que es mas por este lado, que por el lado de la toma de conciencia de las responsabilidades del estado en el orden constitucional, y en el orden de los tratados internacionales que el tema adquiere o aparece, empieza a aparecer en las agendas publicas." (L. Galvis, comunicación personal, 24 de marzo de 2015)

---

## Apéndice F

**Tabla 6.** *Concurrencia de relatos y actores 2001 a 2006.*

Actor	Narrativa
Gobierno	<p>“La construcción participativa de este tercer informe motivó la vinculación y reactivación de la acción estatal en favor de la niñez con visión de país, a partir del reconocimiento de la niñez como asunto público, abordándolo desde un enfoque de derechos a través de una lectura crítica de los progresos y situaciones de vulneración de cada derecho.” (Presidencia de la República, 2003, p.6)</p>
Gobierno	<p>“Esta concepción de protección integral ha comprometido la comprensión tanto de la noción de niño como de la condición que le subyace en el preámbulo de la Constitución y de la misma Convención sobre los Derechos del Niño. "Por esta razón se afirma que los principios constitucionales son asumidos como valores a promover o formar y como fines de la acción estatal, concibiendo al niño por su condición de niño en su principio de dignidad intrínseca de ser en desarrollo, sujeto de derechos y no objeto de asistencia o atención." Esto implica la acción obligatoria del Estado desde el momento del nacimiento y el estudio de las medidas de protección y realización de derechos acorde con la edad en la que se encuentre.” (Presidencia de la República, 2003, p.49)</p>
Gobierno	<p>“El principio que prohíbe la discriminación declara que "el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad", esto implica la garantía de sus derechos como una obligación estatal independientemente de su raza, sexo, condición física, psicológica o social. Constituye una obligación del Estado en su conjunto, aplicable a todos los niños y niñas de Colombia, sin limitarse a criterios de territorialidad o nacionalidad. En este marco, la legislación colombiana y los principios constitucionales otorgan y señalan las medidas necesarias para generar una adecuada atención del Estado a toda su población. Prueba de ello es el paso de una concepción mono cultural a una multicultural, adicionando, además, el reconocimiento y respeto por la diferencia, principio que debe fundamentar cualquier decisión política o administrativa.” (Presidencia de la República, 2003, p.50)</p>
Organizaciones no gubernamentales	<p>“Ponerle un norte con los principios de la Convención que eso es muy importante porque eso era lo que le faltaba al otro (Código del Menor) que tiene una filosofía diferente de vulnerabilidad, de pobreza y de qué hago con estos niñitos que son un problema.” (M. Cuadros, comunicación personal, 4 de marzo de 2015)</p>
Gobierno	<p>“...hablar de los derechos en el Instituto tenía su rollo, porque cómo así de los derechos, estamos acostumbrados hablar es de los servicios y de los cupos, y que entonces la asignación allá, que el alcalde dijo, que el mas pobre, el mas vulnerable; y los derechos dicen: no es el mas pobre ni el mas vulnerable, la cobertura no es administrativa es poblacional.” (A. Peñuela, comunicación personal, 22 de febrero de 2015)</p>
Organizaciones no gubernamentales	<p>“Es de anotar, como lo dice el informe del Estado, que en 1999 se dio un paso adelante con la reorganización del llamado Sistema Nacional de Bienestar Familiar, con la intención de articular a las instituciones del sector público y del sector privado que participan en la “prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar”. El Decreto de reorganización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, propició la conformación de los Concejos Locales de Política Social, cuya implementación ha sido positiva para el país por cuanto ha permitido una articulación entre las instituciones locales que tienen que ver con la política social y en particular con los planes, proyectos y programas dirigidos a la niñez.” (Durán, Del Castillo, Prieto &amp; Maya, 2006, p.12)</p>

Actor	Narrativa
Gobierno	<p>“Actualmente se trabaja en un proyecto de ley de infancia con el objeto de presentarlo al Congreso en 2004. Éste retoma, en esencia, gran parte de los planteamientos de la segunda propuesta. El proyecto está dirigido a todos los niños y las niñas como sujetos plenos de derechos hasta la edad de 18 años, y a aquellos que no obstante haber llegado a esta edad se encuentran bajo medida especial de protección a cargo del Estado, incluidos neonatos, primera infancia, adolescentes y jóvenes, sin discriminación alguna, y bajo los principios universales de dignidad, igualdad material, equidad y justicia social, solidaridad, prevalencia de sus derechos, interés superior y participación en los asuntos de su interés.” (Presidencia de la República, 2003, p.33)</p>
Organizaciones no gubernamentales	<p>“A los gobiernos a quienes correspondía, como también a la clase política, para quien la niñez no ha sido una prioridad, les faltó voluntad política para sacar adelante una nueva legislación sobre niñez. Actualmente se desarrolla un esfuerzo concertado entre entidades del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y organismos de Naciones Unidas, tendiente a tramitar una Ley Estatutaria de Niñez y Adolescencia. Si este esfuerzo se cristaliza, será un paso adelante importante para el país.” (Durán et al., 2006, p.14)</p>
Gobierno	<p>“Asumir la organización de la información según categorías de derechos representó un reto, puesto que tradicionalmente las entidades organizan la información según sus propias necesidades o las del sector en el cual se inscriben, y existen distintos períodos de reporte de información dependiendo de cada tema.” (A. Peñuela, comunicación personal, 22 de febrero de 2015)</p>
Gobierno	<p>“Cabe resaltar que, en el proceso de fortalecimiento del SNBF y la descentralización, se evidenciaron tres escenarios: el primero relacionado con un ICBF hábil en la formulación de políticas y en las relaciones con los entes territoriales en torno a la prestación directa de los servicios, en el segundo se mantuvo al ICBF como prestador de los servicios y, en el tercero, referente a la descentralización tanto interna como externa, se conservaron los estándares y se intensificó la preparación para atender nuevas tendencias, para la primera, y se trabajó en la corresponsabilidad y cofinanciación con los municipios y en la definición de reglas para evaluar el impacto de los programas y los servicios, para la segunda.” (Presidencia de la República, 2003, p.40)</p>
Organizaciones no gubernamentales	<p>“Un énfasis de CINDE era que había varias organizaciones que trabajaban con niñez pero casi nadie trabajaba con primera infancia. Entonces, nosotros lo que promovíamos era una perspectiva más ecológica, mas socio cultural y al mismo tiempo que tu tienes que empezar por el principio, verdad?, y en ese momento, digamos la discusión principal estuvo sobre las alternativas pero nosotros decíamos algo que en eso momento no había las condiciones de posicionarlo por lo que va a ocurrir después que es la importancia de las políticas. Se necesitan los programas, se necesitan las modalidades, pero, necesitas tener políticas.” (A. Acosta, comunicación personal, 13 de marzo de 2015)</p>

Actor	Narrativa
Organizaciones no gubernamentales	<p>“...un premio nobel de economía habló del tema de la niñez: que fue muy Amartya Sen, pronuncia en el discurso central: “invertir en la niñez es romper el círculo de la pobreza”, y ese grupo de economía y niñez lo estamos animando desde el año 2000 que CINDE ha creado un doctorado en ciencias sociales, niñez y juventud con la universidad de Manizales y todos somos profesores y estamos en el grupo de políticas públicas.” (A. Acosta, comunicación personal, 13 de marzo de 2015)</p>
Gobierno	<p>“Presentar la situación de inversión en materia de niñez y familia durante el período de análisis implica considerar el comportamiento de la década y comprender la diferencia entre el gasto específico en niñez, o sea el que corresponde a una política explícita de niñez y juventud, y el gasto social que beneficia a este grupo de población sin que esté dirigido directamente a ellos; es decir, salud y educación, principalmente.” (Presidencia de la República, 2003, p.42)</p>
Organizaciones no gubernamentales	<p>“El planteamiento que hacemos desde CINDE es una disciplina fundante en la construcción de políticas públicas es la economía, y para el desarrollo de las políticas se necesita plata, si no hay argumentos económicos, esto no va a convertirse en política nunca... y hacemos un primer estudio de análisis de las finanzas públicas para mostrar que no se le estaba dando importancia a la niñez, pero en el que sustentamos que la teoría económica no ha tenido en cuenta a la niñez, ósea, la teoría económica considera, o la economía no considera la niñez como un asunto de política pública, es un asunto instrumental digamos pero no en la teoría entonces uno no lo ve entrar a la teoría económica.” (A. Acosta, comunicación personal, 13 de marzo de 2015)</p>

## Apéndice G

**Tabla 7.** *Lineamientos y orientaciones para la formulación de políticas públicas territoriales 2006 a 2014.*

Año	Documento	Actores	<b>Estructura propuesta para de relato de política pública</b>
2006	Municipios y departamentos por la Infancia y la Adolescencia	Procuraduría General de la Nación Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF	<p>Orientación por prioridad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El derecho de las mujeres a la vida y a la salud</li> <li>2. El derecho de los niños y las niñas a la vida y a la salud</li> <li>3. El derecho de los niños y las niñas a la identidad</li> <li>4. El derecho de los niños y las niñas a la adecuada nutrición</li> <li>5. El derecho de los niños y las niñas al desarrollo y la educación</li> <li>6. El derecho a la salud sexual y reproductiva</li> <li>7. El derecho a un ambiente sano</li> <li>8. El derecho de los niños, niñas y adolescentes a la protección</li> </ol>
2007	Lineamientos técnicos para el marco general y orientaciones de políticas públicas y planes territoriales en materia de infancia y adolescencia	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	<p>Momentos del ciclo vital cruzados con objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Primera infancia (0 a 6): Comenzar bien en la vida</li> <li>2. Infancia (7 a 11): Bases para la ciudadanía con educación de calidad para todos</li> <li>3. Adolescencia (12 a 17): Puerta al futuro con garantía de derecho</li> </ol> <p>- Derechos fundamentales, libertades individuales y derechos de protección</p> <p>- Líneas de acción propuestas en Un Mundo Más Justo para los Niños y las Niñas (Sesión especial de las Naciones Unidas, 2002): Promoción y formación, promoción de una vida sana, Educación con calidad, Protección especial y Participación.</p>

<b>Año</b>	<b>Documento</b>	<b>Actores</b>	<b>Estructura propuesta para de relato de política pública</b>
2007	Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio	Departamento Nacional de Planeación Ministerio de la Protección Social Ministerio de Educación Nacional Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF Fondo de población de Naciones Unidas - UNFPA	<p>- Categorías de derechos: Existencia, Desarrollo, Ciudadanía y Protección</p> <p>- Tres ejes</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eje central: Garantías universales</li> <li>2. Superación de situaciones de limitación</li> <li>3. Restablecimiento de derechos</li> </ol> <p>- 11 objetivo de política:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Todos vivos</li> <li>2. Todos saludables</li> <li>3. Ninguno sin familia</li> <li>4. Ninguno desnutrido</li> <li>5. Todos con educación</li> <li>6. Todos jugando</li> <li>7. Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad</li> <li>8. Todos registrados</li> <li>9. Todos participan en los espacios sociales</li> <li>10. Ninguno sometido a maltrato o abuso</li> <li>11. Ninguno en actividad perjudicial</li> </ol> <p>- Momentos del ciclo vital: Primera infancia (0 a 5), infancia (6 a 11) y adolescencia (12 a 17)</p>
2009	Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019	Departamento Nacional de Planeación Ministerio de la Protección Social Ministerio de Educación Nacional Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF Fondo de población de Naciones Unidas - UNFPA Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF	<p>- Tres ejes</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eje central: Garantías universales</li> <li>2. Superación de situaciones de limitación</li> <li>3. Restablecimiento de derechos</li> </ol> <p>- 12 Objetivos de política:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Todos vivos</li> <li>2. Ninguno sin familia</li> <li>3. Todos saludables</li> <li>4. Ninguno desnutrido o con hambre</li> <li>5. Todos con educación</li> <li>6. Todos jugando</li> <li>7. Todos capaces de manejar los afectos y las emociones</li> <li>8. Todos registrados</li> <li>9. Todos participando en la vida de la comunidad</li> <li>10. Ninguno maltratado o abusado</li> <li>11. Ninguno en actividad perjudicial o violenta</li> <li>12. Los adolescentes acusados de violar la ley con debido proceso y sanciones educativas y proporcionales</li> </ol>

<b>Año</b>	<b>Documento</b>	<b>Actores</b>	<b>Estructura propuesta para de relato de política pública</b>
2011	Guía para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales.	Departamento Nacional de Planeación Escuela Superior de Administración Pública Fondo de población de las Naciones Unidas - UNFPA	- Categorías de derechos: Existencia, Desarrollo, Protección y Ciudadanía  - 13 Objetivos de política: 1. Todos vivos 2. Ninguno sin familia 3. Ninguno desnutrido 4. Todos saludables 5. Todos con educación 6. Todos jugando 7. Todos afectivamente estables 8. Todos registrados 9. Todos participando 10. Ninguno en actividad perjudicial 11. Ninguno víctima de violencia personal 12. Ninguno víctima de violencia organizada 13. Ninguno víctimas de violencia institucional
2012	¿Como hacer una política pública de infancia y adolescencia en el departamento o municipio?	Vicepresidencia de la República Ministerio de Salud y Protección Social Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Trabajo Ministerio de Educación Nacional Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Comisión intersectorial de primera infancia* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF Fondo de población de las Naciones Unidas - UNFPA.	- Categorías de derechos: Existencia, Desarrollo, Protección y Ciudadanía  - 13 Objetivos de política: 1. Todos vivos 2. Todos saludables 3. Todos con familia 4. Todos bien nutridos 5. Todos con educación 6. Todos jugando 7. Todos afectivamente estables 8. Todos participando 9. Todos registrados 10. Ninguno en actividad perjudicial 11. Ninguno víctima de violencia personal 12. Ninguno víctima de violencia organizada 13. Ninguno impulsado a violar la ley, y si ocurre, protegido con debido proceso y atención pedagógica.  - Momentos del ciclo vital: Primera infancia (0 a 5), infancia (6 a 11) y adolescencia (12 a 17)

<b>Año</b>	<b>Documento</b>	<b>Actores</b>	<b>Estructura propuesta para de relato de política pública</b>
2012	Lineamientos de política pública para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en los departamentos y municipios	Vicepresidencia de la República Ministerio de Salud y Protección Social Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Trabajo Ministerio de Educación Nacional Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Comisión intersectorial de primera infancia* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF Fondo de población de las Naciones Unidas - UNFPA.	- Categorías de derechos: Existencia, Desarrollo, Protección y Ciudadanía  - 13 Objetivos de política: 1. Todos vivos 2. Todos saludables 3. Todos con familia 4. Todos bien nutridos 5. Todos con educación 6. Todos jugando 7. Todos afectivamente estables 8. Todos participando 9. Todos registrados 10. Ninguno en actividad perjudicial 11. Ninguno víctima de violencia personal 12. Ninguno víctima de violencia organizada 13. Ninguno impulsado a violar la ley, y si ocurre, protegido con debido proceso y atención pedagógica.  - Momentos del ciclo vital: Primera infancia (0 a 5), infancia (6 a 11) y adolescencia (12 a 17)

Año	Documento	Actores	Estructura propuesta para de relato de política pública
2014	Fundamentos políticos, técnicos y de gestión	<p>en el marco de la Comisión intersectorial para la atención integral de la primera infancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta consejería presidencial para programas especiales</li> <li>- Departamento Nacional de Planeación</li> <li>- Ministerio de salud y protección social</li> <li>- Ministerio de educación nacional</li> <li>- Ministerio de cultura</li> <li>- Departamento para la prosperidad social</li> <li>- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</li> <li>- ICBF</li> <li>- Agencia nacional para la superación de la pobreza</li> <li>- Departamento administrativo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre - Coldeportes</li> <li>- Banco Mundial</li> <li>- Banco interamericano de desarrollo</li> <li>- Organización de los Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura - OEI</li> <li>- Organización de Estados Americanos - OEA</li> <li>- Organización panamericana de la salud - OPS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo integral como objetivo de la política</li> <li>- Derechos de los niños y niñas, y sus realizaciones:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral</li> <li>2. Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud</li> <li>3. Goza y mantiene un estado nutricional adecuado</li> <li>4. Crece en entornos que favorecen su desarrollo</li> <li>5. Construye su identidad en un marco de diversidad</li> <li>6. Expresa sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta.</li> <li>7. Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración</li> </ol> </li> <li>- Estructurantes para la atención integral a la primera infancia:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El cuidado y la crianza</li> <li>2. La salud, la alimentación y la nutrición</li> <li>3. La educación inicial</li> <li>4. La recreación</li> <li>5. El ejercicio de la ciudadanía y la participación</li> </ol> </li> <li>- Ruta integral de atenciones:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Momentos o grupos de edad de la niña o del niño que se atiende</li> <li>2. Los destinatarios de la atención</li> <li>3. Los entornos en donde se prestan las atenciones</li> <li>4. Las atenciones especializadas y diferenciales</li> </ol> </li> </ul>

## Apéndice H

**Tabla 8.** *Relación de planes dirigidos a la niñez, 2003 y 2011.*

<b>2003</b>	<b>Planes</b>	<b>2011</b>
Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (1996-2005)		Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar.		Plan Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar 2005-2015
Política nacional para la erradicación del trabajo infantil		La Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015
Política de prevención integral frente al consumo de sustancias psicoactivas (SPA).		Plan de Acción Nacional Para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de NNA 2006-2011.
Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad.		Estrategia Nacional Integral de Lucha Contra la Trata de Personas 2007-2012. Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019 Política Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva.  Política Pública de Prevención del Reclutamiento y Utilización de NNA por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados  CONPES 3629, por medio del cual se contemplan los objetivos necesarios para garantizar la adecuada atención de los adolescentes en conflicto con la ley penal  Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales  Política pública nacional de Primera Infancia se encuentra contenida en el documento CONPES 109 de 2007

Nota: Información tomada de los informes presentados por el Estado Colombiano ante el Comité de los Derechos del Niño en 2003 y 2011 (Presidencia de la República, 2003; Presidencia de la República, 2011)

## Apéndice I

Tabla 9. Relación de instancias del ámbito nacional

Nombre de la Instancia	Secretaría Técnica	Tipo de escenario	Decreto/ Ley	Año	Entidades públicas miembros	ONG y/o agencias de cooperación	Rol de ONG o agencias de cooperación
Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador	Ministerio de Trabajo	Formal	Decreto 859	1995	9	Si. 3 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados
Mesa Directiva de la Estrategia Hechos y Derechos	Entidades fundantes (ICBF, Unicef, Procuraduría, FND, Colombia Joven)	No formal		2005	2	Si. 1 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados
Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas, y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados	Consejería Presidencial para los DDHH	Formal	Decreto 4690 (Decreto 0552 de 2012)	2007	23	No.	Posibilidad de invitación
Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual.	ICBF	Formal	Ley 1146	2007	10	Si. 2 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados
Mesa Nacional de Participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	Rotativa	No formal		2007	5	Si. 6 Miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados
Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN	Ministerio de Salud y Protección Social	Formal	Decreto 2055	2009	10	Si. 1 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados

<b>Nombre de la Instancia</b>	<b>Secretaría Técnica</b>	<b>Tipo de escenario</b>	<b>Decreto/ Ley</b>	<b>Año</b>	<b>Entidades públicas miembros</b>	<b>ONG y/o agencias de cooperación</b>	<b>Rol de ONG o agencias de cooperación</b>
Comité Nacional Interinstitucional de prevención y erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes - ESCNNA	Ministerio de Trabajo	Formal	Ley 1336	2009	12	Si. 4 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados
Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos	Ministerio de Salud y Protección Social	Formal	Decreto 2968	2010	5	No.	Posibilidad de invitación
Consejo Nacional Asesor de Cáncer Infantil	Ministerio de Salud y Protección Social	Formal	Ley 1388	2010	2	Si. 6 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados
Mesa Nacional SUIN (Sistema Único de Información de la Niñez)	ICBF	No formal		2011	12	Si. 1 Miembro con posibilidad de invitados. En sus inicios hubo una presencia significativa de ONG y agencias de cooperación pero actualmente se convoca con regularidad a UNICEF	Posibilidad de invitación
Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	Alta Consejería Presidencial de Programas Especiales	Formal	Decreto 4875	2011	8	No.	Posibilidad de invitación
Mesa de Seguimiento a la Niñez Indígena	ICBF	No formal		2011	8	Si. 11 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados
Mesa de Seguimiento a la Niñez y Adolescencia Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal - ANPR	No definida actualmente	No formal		2012	14	Si. 8 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados

<b>Nombre de la Instancia</b>	<b>Secretaría Técnica</b>	<b>Tipo de escenario</b>	<b>Decreto/ Ley</b>	<b>Año</b>	<b>Entidades públicas miembros</b>	<b>ONG y/o agencias de cooperación</b>	<b>Rol de ONG o agencias de cooperación</b>
Comité Nacional de Convivencia Escolar	Ministerio de Educación	Formal	Ley 1620	2013	8	Si. 4 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados
Comité Ejecutivo del SNBF	ICBF	Formal	Decreto 936	2013	5	Si. 1 miembros permanentes y posibilidad de invitados	Miembros y posibilidad de invitados
Relación promedio instancias formales					9	2	
Relación promedio instancias No formales					8	6	

Nota: Tabla adaptada y ampliada del documento de trabajo *Consolidado de Instancias SNBF 2015* elaborado por la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar del ICBF. En la tabla se presenta 15 escenarios que tienen relación directa con temáticas directas sobre infancia y adolescencia, pero en el ámbito nacional, el espectro de escenarios indirectos, submesas técnica o mesas de trabajo, es mucho mayor. El documento de trabajo referido identifica 15 mesas principales y subcomités de otros sistemas administrativos que abordan temas de pública de infancia y adolescencia indirectamente y 19 submesas técnicas que se desprenden de las instancias principales referidas.

## Apéndice J

**Tabla 10.** Comparación entre los montos del Presupuesto del ICBF, los aportes del ICBF mediante convenios con ONG nacionales, internacionales y agencias de cooperación de Naciones Unidas y aportes de los socios cooperantes entre 2008 y 2014

Montos	Años						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Presupuesto ICBF	2.348.224	2.901.254	2.646.976	2.968.969	3.944.176	4.720.774	4.489.635
Variación porcentual entre años	-	24%	-9%	12%	33%	20%	-5%
Variación porcentual entre 2008 y 2014				91%			
Ley que aprueba el presupuesto	1169 de 2007	1260 de 2008	1365 de 2009	1420 de 2010	1485 de 2011	1593 de 2012	1687 de 2013
Aporte del ICBF	390	-	2.001	9.879	98.892	109.312	10.248
Variación porcentual entre años	-	-	413%	394%	901%	11%	-91%
Variación porcentual entre 2008 y 2014				2.528%			
Aporte de los socios cooperantes	149	1.603	3.327	10.742	55.693	56.116	39.191
Variación porcentual entre años	-	979%	108%	223%	418%	1%	-30%
Variación porcentual entre 2008 y 2014				26.282%			

Nota: Cifras en millones de pesos. Elaboración a partir de las cifras presupuestales aprobados por Ley para cada año y de los reportes del Sistema de Información de Cooperación del ICBF – SICO, proveída por la Oficina de Cooperación y Convenios de esta entidad. Se toma a partir de 2008 por disponibilidad de la información.

## Apéndice H

**Tabla 11.** *Sujetos entrevistados y fechas de entrevista.*

Entrevistado (a)	Fecha	Vinculación institucional actual
Carlos Iván García	24 de enero de 2015	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Martha Isabel Ariza	28 de enero de 2015	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Ana María Peñuela	22 de febrero de 2015	Ministerio de Salud y Protección Social
Blanca Janeth Ávila	3 de marzo de 2015	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF
María Inés Cuadros	4 de marzo de 2015 11 de marzo de 2015	Aldeas Infantiles S.O.S
Alejandro Acosta Ayerbe	13 de marzo de 2015	Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano - CINDE
Constanza Liliana Alarcón	23 de marzo de 2015	Presidencia de la República - Coordinadora Comisión Intersectorial Primera Infancia
Ligia Galvis	24 de marzo de 2015	Docente e investigadora. Consultora independiente.
Ernesto Durán Strauch	12 de abril de 2015	Universidad Nacional de Colombia - Observatorio sobre infancia
Ángela María Robledo	18 de abril de 2015	Representante a la Cámara
Pedro Quijano Samper	3 de julio de 2015	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

## Apéndice I

### Guía de preguntas para entrevistas

En la revisión de esta temática he encontrado dos grandes momentos: 1) A partir de 1991 con la Constitución Política y la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño hasta la expedición de la Ley de infancia (2006); y 2) Posterior a la Ley 1098 de 2006.

Sobre estos periodos de tiempo me interesa conocer su impresión sobre:

- ¿Cómo fue el proceso que llevó a que la niñez se constituyera como un tema de debate y cómo referente de políticas públicas?
- ¿Qué ha cambiado entre estos periodos?, ¿qué há permanecido?
- ¿Cuáles considera son los desarrollos más importantes entre 1991 y antes de la ley 1098 de 2006 frente a las acciones del Estado dirigidas a niños, niñas y adolescentes?
- ¿Cuáles posterior a 2007?
- ¿Qué rol desempeñó usted, o la organización a la que pertenecía en ese entonces, en la construcción de esos desarrollos (instrumentos)?
- ¿Con quiénes se contactaba para tratar el tema de la niñez? ¿Con que frecuencia se contactaba con ellos o ellas?
- ¿Existen documentos de estas reuniones?
- De los desarrollos más destacados entre 1991 y 2006: ¿quién o quiénes coordinaron y lideraron estos procesos?
- ¿Se desarrollaron en algún escenario en particular?
- ¿Qué limitantes se presentaron para su coordinación y puesta en marcha?
- ¿Por qué tomó 15 años la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia?

- ¿Quién o quiénes coordinaron y lideraron los desarrollos más importantes entre 2007 y 2014?
- ¿Qué escenarios o instancias se destacan tras la ley 1098 de 2006?