

Tipologías y razones de aparición de la política pública de la infancia en Colombia 1930-2012.

Bácares Jara, Camilo.

Cita:

Bácares Jara, Camilo (2014). *Tipologías y razones de aparición de la política pública de la infancia en Colombia 1930-2012*. *Revista Sociedad y Economía*, (26), 93-119.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/camilo.bacares.jara/5>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pxbf/Qun>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Tipologías y razones de aparición de la política pública de la infancia en Colombia 1930-2012

*Types and Reasons of Appearance of Public
Policy for Children in Colombia 1930-2012*

*Tipologias e razões do surgimento das
políticas públicas para a infância na
Colômbia 1930-2012*

Camilo Bácares Jara¹

Colaborador del Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños
Trabajadores de América Latina y el Caribe (IFEJANT), Lima-Perú
comalarulfo@hotmail.com

Recibido: 15.04.13
Aprobado: 22.04.14

1 Magíster en Política Social de Infancia.

Resumen

El presente artículo describe y analiza la política pública de los niños, niñas y adolescentes en Colombia a partir del surgimiento del Estado proteccionista (1930) hasta la llegada del Estado neoliberal (1984-presente). Por medio de una revisión histórica, discute cómo los dos últimos modelos de desarrollo imperantes han influido y redefinido esta política. En efecto, por cuenta de su establecimiento, los modelos de atención de la niñez dejaron de ser propiedad exclusiva de la Iglesia y pasaron a mano de entidades especializadas y estatales. En la etapa gobernada por la sustitución de importaciones los niños, niñas y adolescentes fueron objeto de iniciativas de compensación social y de protección. Una vez aparece el neoliberalismo, las políticas públicas consolidadas sufren una sobre especialización y un crecimiento leve debido al contrapeso jurídico que implica aplicar las obligaciones contraídas con la gobernabilidad global y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Palabras clave: Política y Bienestar Social, Política Pública, Derechos del Niño, Modelos de Desarrollo.

Abstract

This article describes and analyzes public policy for children and adolescents in Colombia from the emergence of the Protectionist State (1930) until the arrival of Neoliberal State (1984 -present). Through a historical review, it discusses how the last two prevailing models of development have influenced and defined these policies. Indeed, on account of its establishment, children care property models ceased to be the exclusive property of the Church and became specialized labor and state entities. During the stage governed by import substitution, children and adolescents were subject to a number of initiatives of social compensation and protection. Once neoliberalism appears, many of the established public policies suffered an over-specialization and a slight growth due to legal counterweight contained in applying the obligations to the global governance and the Convention on Child Rights.

Keywords: Politics and Social Welfare, Public Policy, Child Rights, Development Models.

Resumo

O presente artigo descreve e analisa a política pública de crianças e adolescentes na Colômbia, a partir do surgimento do Estado protecionista (1930) até o advento do Estado neoliberal (1984-presente). Através de uma revisão histórica, se discute como estes dois modelos de desenvolvimento têm influenciado e redefinido esta política. Em efeito, por conta da sua implementação, os modelos de atenção da infância deixaram de ser propriedade exclusiva da Igreja e passaram a ser dirigidas por entidades especializadas e estatais. Na etapa governada pela substituição de importações, crianças e adolescentes foram objetos de iniciativas de compensação social e de proteção. Uma vez emerge o neoliberalismo, as políticas públicas consolidadas sofrem uma superespecialização e um leve crescimento, devido ao contrapeso jurídico que exige aplicar as obrigações contraídas com a governabilidade global e com a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

Palavras-chave: Política e Bem-estar Social, Política Pública, Direitos da Criança, Modelos de Desenvolvimento.

“Lo que hace más humanos a los sujetos hace bien a los niños y niñas; pero también lo que hace bien a la infancia hace mejor a la humanidad”

Alejandro Cussiánovich

Introducción

Muy recientemente, la política pública de los niños, niñas y adolescentes (NNA) es noticia recurrente en el acontecer nacional. Su verbalización propagandística invita a creer que el Estado es experto en el diseño, evaluación y seguimiento de programas, estrategias y acciones en favor de la infancia. Sin embargo, la verdad es otra. La política pública especializada para los NNA en Colombia ha sido reciente, escasa y focalizada. Esto es, “el conjunto de principios, normas, instituciones, orientaciones y cursos de acción que promueven la transformación de la realidad social” de la infancia (Macchia 2002, 56), tiene una temporalidad cercana y una intensidad discutible en su historia republicana.

Un hecho que en la región resulta ser común y para nada es excepcional. En efecto, la relación histórica de la institucionalidad con los NNA fue casi idéntica en Argentina (Cosse y Llobet 2011), Perú (Castillo 2007), Chile (Rojas 2010) y Colombia; privilegiada en un inicio por el tratamiento y la intervención privada para pasar luego a tener una perspectiva pública. Dicha tendencia arranca con un sello caritativo y religioso que imprime la Iglesia sobre los NNA en la Colonia, y al fin y al cabo, en todas las personas consideradas como sujetos de tutela en los siglos XVI, XVII y XVIII, como las mujeres, los indígenas, los afros y todos los subordinados en general (Mannarelli 2002).

Para esa época, a las congregaciones religiosas les atañía el cometido de regular los dos grandes fenómenos que involucraban a los NNA. En una primera instancia, la instrucción de las niñas pobres y habitantes de la calle. En una segunda dirección, el acogimiento de los NNA expósitos, tarea a la que poco a poco se fue sumando el Estado colonial español en un intento por solucionar el infanticidio y el abandono infantil que dejaban las relaciones extraconyugales y los ejercicios de mestizaje, duramente sancionados, tanto en la esfera jurídica como en el plano social. El Estado colonial en gran parte de su territorio fundó instituciones especializadas en hacerse cargo de las exposiciones, o sea, misionadas para esconder el mestizaje. La pionera de todas las que vinieron después fue la Casa de Niños Expósitos, conocida también como el Hospital de los Niños Huérfanos de Atocha en la ciudad de Lima en 1603 (Mannarelli 2002, 29). En Colombia, esta modalidad institucional inicia actividades con la Casa de Expósitos de Santafé en diciembre de 1642 (Banco de la República 2012, 25).

Ya para el siglo XIX con la independencia en las manos y tras la consolidación de un Estado con un modelo económico de fundamento feudal por el predominio de la estructura asociativa de la hacienda (Guillén 2003), la incursión estatal en los asuntos de los NNA fue intercalada, a veces sí, y a veces no, con las sociedades eclesiásticas. Fundamentalmente, el que podría llamarse como un Estado latifundista exportador, si acaso incursionó en un tono formal en la producción de una política pública de los NNA bifurcada entre normativas de control socio penal para menores de edad infractores y temas educativos; tópico en boga, por efectos de las confrontaciones partidarias que tenían como uno de sus puntos

de pugna, o la instauración de una instrucción pública y laica voceada por los liberales, o una fiel y entregada a los preceptos de la Iglesia, impuesta al final por los conservadores con la Constitución de 1886 y el Concordato firmado con el Vaticano en 1887. Más allá de estas expresiones, la política pública de los NNA es, ciertamente, un espejismo en el seno del Estado hasta la llegada al poder de los liberales en 1930 y la subsecuente escalada del Estado proteccionista que se extingue a mediados de los ochenta.

¿Cómo explicar este viraje gradual de lo privado a lo público; a qué obedece la incipiente preocupación y arbitraje del Estado en algunos temas de fondo de la infancia? La respuesta de ningún modo es unidimensional. Son muchos los factores que explican que durante la Colonia y el Estado latifundista exportador, la infancia fuera una materia de tutelaje de la organicidad religiosa. Quizás, la más recurrente que se puede inferir en las historiografías enumerativas de los hechos de los NNA en el país, es la acertada posición del dominio de la Iglesia sobre la organización de los vínculos de las personas.

Es bien cierto que las sociedades latinoamericanas aún no habían vivido procesos de secularización tajantes ni mucho menos de legalización de la laicidad. El poder de la Iglesia era amplísimo, al punto que pudo conservar durante largo tiempo varias prerrogativas económicas heredadas de los años coloniales (Guillén 2003). De este modo, la Iglesia llegó a regular las funciones ciudadanas a través de la partida del sacramento del bautismo; se sabe que hasta “el decenio de 1920 este registro fue indispensable para ingresar a planteles educativos, para las mortuorias y demás gestiones ciudadanas, como lo es hoy el registro civil de nacimiento” (Banco de la República 2012, 68). Es decir, a su antojo alimentó segregaciones entre las personas desde la más tierna edad e impuso modos de vida, como por ejemplo, al exigir en sus planteles educativos la legitimidad de los hijos (Palacios 2003).

Aun así, la hegemonía eclesiástica en la modulación de los valores de la familia, en la administración de la escuela y la beneficencia como reflejo del paradigma señalador de la pobreza como un hecho ontológico (Castillo 2002), subsanable, con la caridad, la misericordia y la compasión es insuficiente para entender a cabalidad los trasfondos de los albores de la acción estatal para los NNA. Habría que tomar también en cuenta las representaciones sociales sobre los mismos, que por cierto, en un punto muy preciso después de la Primera Guerra Mundial define a los NNA como pioneros de cambio y de futuro; o la explosión de fenómenos infanto-adolescentes estimados como intervinientes, modificadores o amenazantes del orden social como en su momento lo fueron las exposiciones de los NNA. Sin olvidar claro, la aparición de organismos internacionales concentrados en los asuntos de los NNA como las Naciones Unidas, el Instituto Interamericano del Niño y la Organización Internacional del Trabajo que definieron a la larga muchos puntos de las agendas nacionales referidas a los NNA.

En acompañamiento a estas ideas, en un nivel más profundo, la política pública de los NNA en Colombia viene siendo regida, principalmente, por los modelos de desarrollo y las posturas políticas que ha tenido el Estado. Esto es plenamente verificable haciendo algunas elucubraciones sobre las ventajas que ofertaba la filantropía cristiana, o las imposibilidades que la institucionalidad arrastraba para reemplazar a la Iglesia en su misión de atención a los más desfavorecidos.

En el Estado latifundista exportador, por un lado, al imponerse el sistema de la hacienda con el extremo reparto de tierras baldías a los altos mandos de la campaña independentista como recompensas militares y la “apertura aduanera al comercio internacional [...] que colocó a la Nueva Granada en la condición de mero productor de alimentos y materias primas...” (Guillén 2003, 294), las riquezas que en su momento brindan los auges exportadores del tabaco y del café se remitieron a llenar los bolsillos de los grandes terratenientes. El Estado latifundista exportador en sí se distinguía por tener penurias fiscales y pasivos arrastrados de los años bélicos de la emancipación de los españoles (Kalmanovitz 2010), siendo plenamente funcional a las prioridades estatales todo el sistema de beneficencia de la Iglesia concentrado en los ciudadanos menesterosos e invisibles como los NNA.

Al emerger el liberalismo y hacerse con el poder en 1930 tiene lugar una mutación importante de ese proceso. Asimilando una predisposición continental tras la gran depresión estadounidense de 1929, Colombia introduce una política de protección y fomento de la industrialización que aunque nunca llega a ser del todo un hecho de ruptura definitiva por su dependencia de bienes de capital y tecnologías extranjeras (Pécaut 2012), sí sirve como base para que el Estado proteccionista instituya un sistema tributario moderno que canaliza recursos para la puesta en marcha de programas de compensación social que toman en cuenta, quien lo creyera, hasta a los NNA.

Finalizando los ochenta, una nueva metamorfosis tiene lugar. La introducción legal del neoliberalismo es enemiga de todo el trazado recorrido, en particular, por su afán de desarmar los oficios y servicios estatales relacionados con los derechos de las personas. A todo ello ¿cuáles son las huellas y señales de dichas transiciones, de casi cincuenta años de consolidación del proteccionismo a la par de algunas políticas sociales residuales y directas para los NNA, y de otros veintitantos neoliberales de reconfiguración de la política pública de los NNA?

De este modo, el presente artículo pretende analizar la robustez, el decaimiento y las tipologías de la política pública de los NNA, partiendo sobre todo de su concatenación con los modelos de desarrollo del Estado colombiano entre 1930-2012. En otras palabras, busca analizar y diagnosticar el impacto del Estado proteccionista y el Estado neoliberal en la política pública de los NNA, haciendo énfasis en las instituciones involucradas, las metas que generalmente se han propuesto, las mayores infancias intervenidas, los presupuestos asignados, etc.

El texto está dividido, en primer lugar, en unos antecedentes que dan cuenta de las tipologías de la política pública de los NNA a lo largo de los años proteccionistas. En segundo lugar, presenta una justificación medida y suficiente sobre la configuración del Estado proteccionista y su influencia en la aparición de la política pública de los NNA en Colombia. En tercer lugar, señala la aparición del Estado neoliberal en Colombia y los peligros de muerte a los que expone a la política pública de los NNA. Finalmente, analiza la resistencia que la Convención de los Derechos del Niño le ha interpuesto al neoliberalismo, en pro de la producción de política pública para los NNA.

1. La política pública de los NNA durante el Estado proteccionista (1930-1986)

El tiempo transcurrido entre la década de 1930 y mediados de los ochenta da cuenta de mutaciones en la perspectiva tradicional de la política pública de los NNA que dominó la era colonial y el siglo XIX republicano. El Estado emprende una ampliación, paulatina, de su abanico de actuaciones públicas en favor de los NNA sin familias capaces de garantizarles con solvencia sus procesos educativos y de sanidad.

Un hecho curioso, casi sorprendente, si tomamos en cuenta las conflictividades políticas de todo ese período: tanto la llamada época de “La Violencia”, en la que se rompió íntegramente el Estado de Derecho con una expresión tan autoritaria como el cierre del Congreso de la República de 1949 a 1958 (Kalmanovitz 2010), en acompañamiento de la persecución conservadora a la gente liberal que dejó tan sólo entre 1948-1953 un saldo aproximado de 140.000 muertos (Pécaut 2012, 501); o el gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla que en el período 1953-1957 se destacó por la criminalización de la protesta y la represión estudiantil (Palacios 2003); o la formulación política del Frente Nacional que se extiende de 1958 a 1974 y que atestigua el surgimiento de la insurgencia; en adición al Estado de sitio o de excepción que tuvo a Colombia a lo largo de toda esas eras de gobierno, exactamente treinta años entre 1949-1991, con las libertades civiles restringidas y al poder ejecutivo como un legislador de facto (García y Uprimny 2005).

A pesar de todos esos ires y venires, la política pública de los NNA en compañía de instituciones especializadas en pensarlas se multiplicaron en un contexto bisoño en la materia, fundamentalmente bajo cinco grandes rubros. El primero versó sobre la salubridad y la nutrición infantil. Esa tendencia de atención del Estado no dio espera en el siglo XX por la elevada mortalidad infantil que se heredó del siglo anterior y que era evidente no sólo en Bogotá, sino a su vez en otras capitales latinoamericanas. Por ejemplo, en Lima la “muerte de niños de 0 a 10 años constituía el 46,6 por ciento de las defunciones de 1930” (Mannarelli 2002, 37). De igual forma, por la medicalización que vivió la infancia en ese lustro; injerencia disciplinar que se ramificó en tres presiones e invitaciones a los Estados republicanos del continente: a) realizar estudios biométricos a los NNA por inspiración de las corrientes eugenésicas obsesionadas con europerizar la raza indígena; b) promover prácticas entre los NNA de higiene y cuidado personal; c) instruir a las madres con conocimientos de higiene sexual y puericultura. Colombia tomó atenta nota de esta posturas y las expresó en sus políticas públicas, aprovechando ladinamente las ventajas de brindar servicios de salud a los NNA, ante los temores de las élites de contagiarse de enfermedades populares (Banco de la República 2012) y como excusa para proteger la demanda de la creciente industria que requería mano de obra sana y aséptica (Banco de la República 2012).

El impacto del discurso médico fue de tal magnitud, que la biometría se impuso como regla para conocer quiénes eran los NNA con mayores “deficiencias” frente al NNA europeo, o los mejores dotados y libres de correcciones futuras; una ley anterior a los treinta, la 112 de 1919, por ejemplo, dispuso la Inspección Médico Escolar para clasificar los estados físicos de los NNA en las instituciones educativas (Banco de la República 2012).

Estas preferencias médicas se ratificaron en 1924, con la creación del Ministerio de Instrucción y Salubridad Pública, desprendiéndose de su seno proyectos como la Resolución 124 que suscitó campañas de prevención del alcoholismo desde edades tempranas para evitar el deterioro racial (Banco de la República 2012). Adicionalmente, las políticas públicas de salud suscitaron arduas campañas de vacunación a partir de 1933, en especial contra el sarampión (Banco de la República 2012); así como la divulgación de la lactancia materna, la protección de la mujer, las mejoras en la calidad de los servicios obstétricos y la profesionalización de las parteras tradicionales (Banco de la República 2012). En esa tónica fue viable la Ley 15 de 1925 sobre higiene social y asistencia pública, que “ordenó abrir pabellones de maternidad en hospitales, subvencionados con más de quinientos pesos del tesoro público” (Banco de la República 2012, 133).

La educación fue la segunda rama de la política pública característica del período en mención. Para 1938, la falta de recursos municipales obligó al gobierno nacional a crear el Fondo de Fomento Municipal para auxiliarlos en su tarea de construir escuelas, en correspondencia con el empeño liberal por ampliar y ofertar una pedagogía pública y laica (Banco de la República 2012). Empresa que en su momento estaba en cierta desventaja con la enseñanza católica, pues en “1938 por cada estudiante matriculado en los colegios oficiales, dos estudiaban en planteles religiosos privados” (Palacios 2003, 157).

Asimismo, se crearon estándares y rigores para la profesionalización de los maestros, particularmente en el ámbito preescolar, del cual se estima existían 280 establecimientos con cerca de 12.120 niños atendidos por 315 maestros en 1935. Lamentablemente, la promoción del ideal de contar con un personal especializado para atender al NNA (Alzate 2003, 63), en cualquier recinto en el que se hiciera presente, no caló en la estructura educativa; el sólo hecho de que en 1950 el 54% de los profesores de educación elemental careciera de un grado académico lo confirma. Si acaso, la inversión en la educación de los NNA retorna hasta 1974 con la expedición de la Ley 27 durante la presidencia de López Michelsen, que activa el sistema preescolar público en el país; su artículo 1 ordenó: “Créanse los centros de atención integral al preescolar, para los hijos menores de 7 años de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales y privados” (República de Colombia y Ministerio de Educación [1974] 2012, Art. 1).

El tercer escalón de política pública del período relatado se vincula con el tema del control socio penal de los NNA infractores. En encadenamiento a leyes precursoras en esos asuntos del siglo XIX, surgió la Ley 98 de 1920, la cual funda en el país la doctrina de la Situación Irregular y su subsecuente sostén: los juzgados de menores. Dicha ley promovió la intervención penal sobre menores de edad en estado de abandono físico o moral, estimados como “vagos” o hallados trabajando o ejerciendo la mendicidad; básicamente atendiendo a la idea que:

... no se juzgará a quien con libre albedrío comete una infracción penal, sino unas circunstancias previas que determinan a una persona para cometer un delito; por ende, aquí no se sanciona la conducta delictiva sino unas características, unos comportamientos, unos hábitos del delincuente que lo determinan a delinquir, y que hacen que represente un peligro latente para la sociedad; en consecuencia, los niños son responsables por el simple hecho de vivir en sociedad (Holguín 2010, 296).

Luego surge la Ley 95 de 1936 que se concentró en estimar la peligrosidad de las infracciones cometidas por menores de edad y sus respectivas sanciones (Banco de la República 2012). Una década después apareció la Ley 83 de 1946 (popularizada como la Ley Orgánica de la Defensa del Niño) que refrendó la figura del Juez de Menores y estableció cuatro modalidades de institucionalización para los NNA encontrados culpables de cometer ilícitos: “escuelas hogares, donde un pequeño número de reclusos era dirigido por una pareja de esposos, dentro de una organización familiar; escuelas de trabajo y granjas agrícolas, que enseñaban agricultura y ganadería; y los reformatorios especiales, destinados a recibir a los menores de más peligrosidad” (Banco de la República 2012, 137). Ese mismo año, se decretó definitivamente la separación del recinto de castigo de los NNA y los adultos contraventores, al crearse el Departamento de Protección y Delincuencia Infantil, que desligó a los NNA de los asuntos de la Dirección General de Prisiones.

El cuarto ítem de política pública de los NNA en esos años se empeñó en prohibir su participación en actividades laborales. Ya para 1914 había tenido un despliegue a nivel regional con asiento en Antioquia, por efectos de la industrialización textil y la expansión hacia el sur de su territorio del cultivo del café con interdicciones y multas en contra de quien contratara a un menor de diez años (Banco de la República 2012). Estas dos modalidades de producción de riqueza emplearon en sus momentos de despegue a miles de NNA; por ejemplo, se sabe que el trabajo de las niñas en las trilladoras de café representó un 15% del total de empleos en la época; o que existieron fábricas con mano de obra enteramente de NNA como fue el caso de la “Vidriera de Caldas en 1922, donde todos los trabajadores que estaban empleados allí tenían entre diez y quince años” (Banco de la República 2012, 107).

La productividad industrial tuvo un envión innegable con la ayuda de los NNA. Su contribución a elaborar mercancías retrasó su inserción en el medio educativo. La opción era sobrevivir o estudiar, imponiéndose con cierta justicia el impulso natural de llevarse el pan a la boca. El cuerpo legislativo de los veinte y los treinta del siglo XX, no vio con buenos ojos la permanencia del NNA en los trazados manufactureros y legisló en favor de regular las edades para trabajar. Así aparecieron leyes como una de 1927 que “prohibió expresamente el trabajo de menores de once años y decretó que los de catorce debían presentar un certificado de mínima educación”; o la Ley 9 de 1930 que ratificó “la prohibición de emplear menores de catorce años sin certificado o en trabajos inapropiados” (Banco de la República 2012, 107, 108). Unos años después el Código Sustantivo del Trabajo de 1950, amplió la brecha, al dictaminar en su artículo 30, la incapacidad de los menores de dieciocho años para el trabajo.

Por último, la política pública de los NNA casi al final de los treinta tomó un tono institucional. Es decir, se concretó en burocracia activa con fines de atender, solucionar o proteger a los NNA de sus problemáticas más recurrentes. Así brota con la Ley 93 de 1938 el Departamento de Asistencia Social, que apoyó con auxilios del Estado a organizaciones de sordomudos y de ciegos en la era de Alfonso López Pumarejo (Banco de la República 2012); el Consejo Nacional de Protección de la infancia por obra y gracia de la Ley 86 de 1946 en la administración de Mariano Ospina Pérez; la División de Menores del Ministerio de Justicia y el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y la Familia,

derivaciones del Decreto 1818 de 1964 del gobierno de Guillermo León Valencia, que tenía entre sus funciones, como lo estipula su artículo 13:

- a. Establecer las bases generales de política de protección social, tanto del menor como de la familia, formulando los planes para su desarrollo;
- b. Coordinar las actividades nacionales de protección y asistencia a los menores y todo lo relacionado con su asistencia social, salud y moralidad a través de una política fundamentalmente orientada hacia el desarrollo armónico del menor, y hacia la efectiva prevención de los estados antisociales de la minoridad;
- c. Actuar como órgano asesor y consultivo de la División de Menores;
- d. Proponer al Gobierno el plan de distribución de dineros y auxilios, destinados a obras de asistencia al menor y a la familia;
- e. Dictar su propio reglamento (República de Colombia 1964, Art. 13).

Cuatro años después, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a través de la Ley 75 de 1968, derogándose los estamentos previos encargados de pensar la política pública y la atención a los NNA. Al ICBF se le encargó en esos años apoyar la seguridad alimentaria de la infancia al incorporar en su matriz al Instituto Nacional de Nutrición fundado con la Ley 14 de 1964; del mismo modo, se le asignaron funciones particulares en ese momento; todas ellas aparecen detalladas en el artículo 53 de la ley que funda el ICBF.

Pasados once años, el gobierno de César Turbay establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) por efectos de la Ley 7 de 1979 que declara al ICBF como su ente central o coordinador y que como añadidura reformula y precisa algunas cuestiones del organismo nacido en 1968, entre ellas, las de su financiamiento con base en los parafiscales del sector empresarial. Al SNBF, por orden de la ley que lo crea se le fijan como sus fines, lo dice el Artículo 13:

- a. Promover la integración y realización armónica de la familia.
- b. Proteger al menor y garantizar los derechos de la niñez;
- c. Vincular el 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 (República de Colombia 1979, Art. 13).

Resumiendo, puede inferirse que la política pública de los NNA en la etapa proteccionista tuvo una presencia nada despreciable. A lo largo de esa fase el Estado colombiano, a diferencia de lo que sucedía en el siglo XIX, no dio un paso al costado en lo referente a las problemáticas infanto-adolescentes ni tampoco las delegó por completo al dominio privado y eclesiástico. Haciendo cuentas, fueron cinco rubros los que abordó: salud, educación, control socio penal, trabajo infantil e instituciones pro derechos. A pesar de ello, muchas de las políticas públicas de ese período se agotaron al poco tiempo sin brindar grandes resultados, como bien lo ejemplifica el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y la Familia que tuvo una corta vigencia de cuatro años. Respecto a otras políticas públicas que lograron extenderse en el tiempo, se puede decir, que sus acciones fueron una antípoda de la dignificación de la infancia. Caso de casos: la Ley 98 de 1920 que en lugar de promover derechos apostó por criminalizar la pobreza.

2. La sustitución de importaciones: el sostén de la política pública de los NNA en la era estatal proteccionista

Con esta rápida recopilación, no cabe duda que la política pública de los NNA experimentó prosperidad en el siglo XX. La transformación favorable se debió en gran parte a la aparición decidida de un Estado proteccionista que acompañó el fomento de la industrialización en el país y por ende a la génesis de un sistema tributario atento a sus rentas que viabilizó la compensación social, incluso, para los NNA.

Si bien algunos intentos por proteger y fomentar la manufactura nacional son pretéritos a 1930, como se puede verificar revisando los fracasados intentos de edificar industria en la primera mitad del siglo XIX por mano de hacendados con aspiraciones tecnoeconómicas (Guillén 2003), solamente se puede hablar con propiedad del Estado proteccionista con la llegada al poder de los liberales y las sucesivas reformas que empiezan con la administración de Enrique Olaya Herrera y se acentúan con Alfonso López Pumarejo, puesto que a pesar “de las reformas institucionales de los años veinte, el intervencionismo estatal moderno no se había desarrollado en escala apreciable en Colombia antes de la crisis” (Ocampo 2007, 31).

Dichos gobiernos aprovechan la decadencia de la estructura asociativa de la hacienda por obra y gracia del campesinado de la colonización antioqueña del occidente del país, que con sus minifundios, la invasión y la titularidad de la tierra, encontró en el cultivo del café el medio idóneo para obtener utilidades crecientes por el clímax de precios en el mercado mundial, convirtiendo al grano en la bandera de exportación colombiana hasta casi 1960 cuando alcanzó a representar el 80% de las exportaciones colombianas (Kalmanovitz 2010, 180). Obviamente, este fenómeno no llevó a la desaparición del latifundio como lo evidencia la permanencia de grandes haciendas, aún y con todo y, la expedición de la Ley 200 de 1936 que abogó por la nacionalización de las hectáreas rurales que estuviesen sin explotar (Pécaut 2012), pero sí condujo al evento extraordinario de que muchos campesinos “sin tierra” se convirtieran en productores-exportadores de café y por inercia en clientelas activas y demandantes de bienes de consumo que se importaban en su momento.

De esta manera, viene a surgir por primera vez un mercado interno dinámico que tenía como protagonistas a más personas que a los terratenientes, quienes en el pasado concentraban las ganancias del tabaco y del café en sus primeras bonanzas; sistema de compradores que por cierto se constituyó en la plataforma para la industrialización nacional (Kalmanovitz 2010). Resulta que, ante su constante demanda de bienes de consumo, los sectores que alcanzaron a gozar de las ganancias del café en los días de la hacienda, optaron por utilizar el capital acumulado para forjar industria, para dar el salto hacia manufactureras modernas con tecnología y concentración de la maquinaria sin recurrir al capital extranjero para tal periplo. Ejemplos notables de ese tránsito fueron Coltejer, Fabricato, Cervunión, Coltabaco y Noel. Por eso se dice que la población colonizadora antioqueña fue clave para la configuración del capitalismo en Colombia. Sintetizando, la industrialización nació gracias a los aportes de capital brindados por el desarrollo exportador del café que facilitó lo que nunca había existido

en Colombia: “un crecimiento en los ingresos de una clase media emergente, que se materializó en una demanda interna sostenida de artículos de consumo” (Kalmanovitz 2010, 203).

Todo ese desarrollo manufacturero y de mercado coincidió con el apogeo de las ideas proteccionistas celebradas por los liberales tras su retorno al poder luego de una contención de casi sesenta años. Pensamiento que obedecía a una vuelta de tuerca o nueva forma de abordar el desarrollo de las naciones con materias primas en abundancia. Paradigma ampliamente legitimado después de la Segunda Guerra Mundial por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) bajo la dirección del economista argentino Raúl Prebisch que promovió a través de su vocería institucional la famosa sustitución de importaciones en todo el continente (Castillo 2002). En específico, se trataba de que un “país como Colombia no podía basar su desarrollo en la producción primaria para el mercado mundial [...] y tenía así que promover el desarrollo a través de la sustitución de importaciones manufactureras y de la producción para el mercado interno” (Ocampo 2007, 33).

Inspirado en esas premisas, Enrique Olaya Herrera en 1930 implementa políticas de tono intervencionista en la economía para favorecer la industria: regulando ciertas actividades productivas como las de los ingenios en 1933, financiando créditos a través de tres instituciones recién estrenadas (la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario y la Corporación Colombiana de Crédito) y controlando las importaciones por medio del alza a los aranceles, principalmente, para bienes de consumo directo (alimentos y textiles) por medio de la Ley 62 de 1931 (Guillén 2003). Estrategias, a posteriori, explayadas por el gobierno de Alfonso López Pumarejo en 1934, al mando de su autodenominada “revolución en marcha”, que desembocaron en un desarrollo industrial neófito de sectores como el secundario, la industria básica intermedia y de los bienes de capital, poco usuales en la historia nacional, lográndose alcanzar cifras históricas: verbigracia, el crecimiento promedio fue de un 10.6% entre 1934 y 1941; así como la industria representó el 45% del Producto Interno Bruto (PIB) de ese ciclo (Ocampo 2007, 50). Esta base de productividad que sirvió para el establecimiento de un conjunto de medidas sociales, entre las que se cuentan reformas laborales y agrarias, pero sobre todo la creación de una reforma fiscal (1935-1936) que inauguraba en Colombia un modelo moderno de tributación directa de las rentas (Ocampo 2007), el cual sirvió como sostén económico para el establecimiento de programas de redistribución del ingreso por medio del gasto público social; a saber para el comienzo de las primeras políticas sociales de la historia colombiana.

Vale acotar, en un breve paréntesis, que la función social del Estado implementada por los liberales tuvo razones ocultas, subyacentes, que la impulsaron. Primeramente tenían que darse puesto que su ascenso al poder se debió en gran parte a la reivindicación de los derechos de los trabajadores, más aún después de la Masacre de las Bananeras de 1928 ordenada por el conservador Miguel Abadía Méndez, es decir se sustentó en “...un esfuerzo de los liberales por capitalizar la violencia gubernamental antitrabajadora, como una palanca para la captura del poder” (Guillén 2003, 438). Empero, el trasfondo de su cruzada social o de su defensa proletaria respondió sí, o sí, a las preocupaciones de la avanzada socialista en los sindicatos y en la dirección obrera, en concreto al miedo a que

postularan y concretaran un “nuevo marco para la distribución del poder político y de la participación en él” (Guillén 2003, 439). Mirando así las cosas, parece más sencillo comprender el por qué de la Ley 200 de 1936 en plena ebullición de conflictos agrarios y demandas por el derecho a la propiedad rural, o la acción de Alfonso López Pumarejo para promover sindicatos desde el seno del Estado y su arbitraje directo por los derechos laborales ante las empresas, como ocurrió en 1935 con la Tropical Oil Company (Pécaut 2012).

De cualquier modo, por cuenta de las acciones proteccionistas se trató de crear o direccionar una demanda hacia la producción interna mediante el uso de aranceles que tuvieron como efecto primario el aumento del precio de los bienes importados en parangón a los de fabricación nacional, lo que garantizó, por un lado, a las empresas locales altos dividendos para favorecer su constante tecnificación con la importación de maquinaria extranjera, o bienes intermedios en pro de ampliar su productividad. Y al Estado, por el otro, la solicitud al sector empresarial de retornar los favores prestados mediante tributos a sus remuneraciones para el financiamiento de proyectos y programas sociales (Ocampo 2007).

Al llegar la violencia partidista con el oficialismo conservador de Mariano Ospina Pérez, Laureano Gómez y Roberto Urdaneta (1946-1953), el militarismo de Gustavo Rojas Pinilla y el pacto del Frente Nacional, la estrategia proteccionista o la doctrina de la sustitución de importaciones como vía de desarrollo siguió su curso, de la mano de programas compensatorios como contrapunto al crecimiento de prédicas populistas que se aprovecharan de la insatisfacción de las masas populares urbanas (Kalmanovitz 2010). Se calcula que “la industria creció aceleradamente entre 1945 y 1974, continuando así la tendencia alcista de los años treinta y de la guerra. El valor promedio en el crecimiento del valor agregado manufacturero para todo el período fue de más del 7%” (Kalmanovitz 2010, 207); del mismo modo su representación en el PIB se consolidó con un nada despreciable 25% para mediados de los setenta (Kalmanovitz 2010, 208). Al respecto, las industrias tradicionales se favorecieron con créditos de fomento del Estado y con nuevas reformas arancelarias a favor de sus productos. Por ejemplo, la de 1959 auspiciada por el gobierno de Lleras Camargo estableció el arancel para los bienes de capital en 21,7%, en 29% para los bienes intermedios y en 53% para los bienes de consumo (Guillén 2003, 413).

En todo ese transcurrir el proteccionismo se afianzó en Colombia, además, al compaginar con la propuesta desarrollista del “trato justo” promovida por el gobierno estadounidense de Harry Truman al inicio de la Guerra Fría. Según esa figura, el subdesarrollo era superable cumpliendo un conjunto de mandamientos compatibles, por cierto, con la sustitución de importaciones, como la urbanización, la inversión en tecnología, la educación, la salud, la tecnificación de la agricultura y el mejoramiento de los niveles de vida de la gente (Escobar 2010). De ahí que casi todas las administraciones nacionales sucesivas a la pacificación de la Segunda Guerra Mundial siguieran algunas de esas líneas e invirtieran en obras públicas, modernizaran la producción agrícola incentivando el desuso del machete, la roza y la quema para abrir la puerta a la utilización de fertilizantes y de maquinaria agrícola (Kalmanovitz 2010); suministraran recursos a la educación, llegándose a superar la cifra histórica del 20% del presupuesto nacional entre 1978-1982 (Kalmanovitz 2010, 275);

promovieran leyes de reforma agraria, en particular de factura liberal, como la Ley 135 de 1961 de Alberto Lleras Camargo o la Ley 1 de 1968 de Carlos Lleras Restrepo. Y por último, se endeudaran a nivel internacional para sostener financieramente todas esas experiencias como lo deja ver el saldo de débito del 13% del PIB adquirido entre 1962-1972 (Kalmanovitz 2010, 160).

Como se ve, la política pública de los NNA y el entramado institucional creado para su viabilidad, que aparece en ese gran tramo del siglo XX tratado aquí, ve la luz por toda la riqueza que recaudó el Estado proteccionista con los impuestos a las rentas empresariales (Kalmanovitz 2010). A diferencia de la era latifundista exportadora, el Estado republicano del siglo XX tuvo un proyecto de país que consistió, en gran parte, en ser capaz de no depender solamente de las exportaciones y los aranceles, al apoyar la emergencia industrial y por ende programar fuentes endógenas de tributación que aliviaran sus finanzas y permitieran implementar programas sociales de inclusión (Alzate 2003, 64). Ya el sólo hecho de que el recaudo tributario creciera de algo así como el 4% del PIB en 1933 a casi el 10% del PIB en 1975 (Kalmanovitz 2010, 221), significó la posibilidad de tener alcancías medio llenas para viabilizar los preceptos de la sustitución de importaciones y del “trato justo” trumaniano.

3. La aparición del Estado neoliberal en Colombia: amenazas para la política pública de los NNA

Los logros, apuestas y proyectos sociales implementados bajo la batuta de la sustitución de importaciones y del desarrollismo terminaron sobrepasando la capacidad tributaria colombiana y exigieron grandes inversiones compensadas de a poco con endeudamiento público y privado en el exterior. Es decir, la transformación social del país que incluía a los NNA desbordó la recaudación tributaria y la llevó a buscar auxilios en los empréstitos internacionales para garantizar su continuidad.

Básicamente se gastaba más de lo que se recaudaba; por ejemplo, en 1955 el recaudo tributario alcanzó un 8% del PIB y el gasto de la caja pública fue de un 10% del PIB (Kalmanovitz 2010, 153); o en 1985, cuando se obtuvo una cobranza fiscal del 6% del PIB el gasto público estuvo por encima del 10% del PIB (Kalmanovitz 2010, 153). Así emergió el endeudamiento progresivo como la salvación para proseguir con las tendencias proteccionistas colombianas, el cual en el arranque de ese modelo de desarrollo fue moderado y conservador. Todo cambió con la implementación en los setenta de inversiones en infraestructura física, la puesta en marcha en los ochenta del Plan de Integración Nacional y la protección al gremio cafetero en la misma década tras el anunciado fin del Convenio Internacional del Café; proyectos financiados enteramente con recursos extranjeros. Por esta razón, la deuda externa pasó de 3.098 millones de dólares en 1970 a 17.512 millones de dólares para 1987 (Rubio, Ojeda y Montes 2003, 6).

Los créditos suscritos terminaron convirtiéndose en una solución de doble filo para Colombia (al fin y al cabo tenían que pagarse) al caer presa de la crisis de la deuda latinoamericana que anuncia México en 1982, cuando le comunica a sus acreedores su incapacidad para seguir pagando. Si bien la situación de pasivos

de Colombia en símil con países de la región no era tan grave, tuvo que acogerse y experimentar las condiciones impuestas a todo el continente. Las presiones fueron muchas; entre las que podemos mencionar aparecen: el aumento de los intereses al antojo de los prestamistas, o la negación de nuevos empréstitos a menos que se siguieran unas rutas de transformación del modelo de desarrollo sostenido hasta ese momento, mejor conocidas por todos como el ajuste estructural de boca del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta propuesta de *shock* exigía el equilibrio de las finanzas públicas, mejorar el déficit fiscal y renunciar a la protección desmedida por medio del desmonte de los aranceles para las importaciones. Más tarde, en una segunda etapa requerirían reformas en los planos tributarios, laborales y en la promoción de la inversión extranjera en el país. Con todas esas medidas el modelo de desarrollo estaba condenado, sin discusiones, a reformularse y daba pie para entender por qué a los ochenta se les apodó como la década perdida.

Las reformas no dieron espera. El gobierno de Belisario Betancur en 1984 decide dar cumplimiento a las demandas de los bancos y de los Estados industrializados reduciendo el déficit fiscal:

Todo el “ajuste fiscal se centró en la disminución de la inversión pública considerada no prioritaria así como en el aumento de ingresos del gobierno central [...] El incremento en los recaudos se consiguió por varias fuentes: la más importante, la reforma tributaria de 1983 que amplió la base tributaria al tiempo que se buscó mayor eficiencia en el recaudo. [...] Con estas medidas se logró reducir significativamente el déficit del gobierno nacional central -GNC- de casi el 7% del PIB en 1983 a niveles inferiores al 1% en 1986” (Garay 1998, 22-23).

Sin embargo, el gobierno encargado de oficializar el retorno de la liberalización del mercado y de la teoría de la división internacional del trabajo, imperantes en el Estado latifundista exportador, vendría a ser el de Virgilio Barco. Muy a finales de su administración, en 1990, anuncia el “*Programa para la Modernización de la Economía Colombiana*”, un documento que “modificaba la concepción sobre el modelo de desarrollo vigente en Colombia hasta entonces, centrando la atención en el sector externo como motor del desarrollo” (Garay 1998, 344); esto es, nuevamente, la clave del desarrollo estaba en las exportaciones de materias primas, de una que otra manufactura dejada por la era de la industrialización y en el flujo de capitales de la inversión extranjera.

La liberalización de Barco intentó llevar a la producción doméstica a una competencia gradual con las mercancías del exterior al proporcionarle una protección arancelaria de dos años contados desde 1990, dado que se pretendía en un plazo no mayor de tres años reducir los aranceles a un promedio de 25% para las mercancías foráneas (Garay 1998). En el gobierno posterior, César Gaviria incrementó la liberalización de las importaciones y la desgravación arancelaria estableciendo a pocos meses de su elección, en el documento de 1990, “*Decisiones sobre el programa de apertura económica*”, medidas como la eliminación de licencias o permisos previos de importación y la disminución de los niveles arancelarios, al punto que se “estableció que el arancel máximo, que en ese momento era del 50% con una sobretasa del 13%, debía llegar a un máximo del 15% con una sobre tasa del 8% en 1993” (Garay 1998, 346).

Este conjunto de decisiones hizo que en las postrimerías del siglo XX el proteccionismo se convirtiera, si se puede decir así, en historia patria. De tajo fue el fin del cenit de la industrialización. Y es que a diferencia de la estabilidad de la manufactura y de su crecimiento constante de un 7,5% entre 1929-1973, en los períodos de 1974-1989 se logró un discreto 3,4% y de 1990-2001 descendió a un ínfimo 0,8% (Kalmanovitz 2010, 209). Era claro que todo eso iba a suceder no sólo por la falta de los aranceles para proteger los bienes de capital, intermedios y de consumo, sino en simultáneo por la anulación de créditos subsidiados y la liberalización del sistema financiero que elevó las tasas de interés de las sucursales bancarias.

Durante los noventa y con la llegada del siglo XXI, las reformas neoliberales chantajeadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para la obtención de nuevo crédito siguieron su curso. Los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, una vez atendidas las directrices de la liberalización comercial, se concentraron en ejercer reformas que favorecieran la inversión extranjera en el país y definieran el desarrollo colombiano por la causalidad de la exportación primaria. Son muchas y en varios rubros. Por ejemplo, intentando enviar un mensaje de confianza al capital extranjero se revirtió el clásico modelo tributario del proteccionismo, donde los más ricos y los empresarios pagaban más impuestos, para pasar a un sistema que se concentra en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), con el cual, hoy por hoy, el 60% de los impuestos los paga el consumidor sin importar sus ingresos (Kalmanovitz 2010, 149).

También se prescindió de la amenaza de la nacionalización empresarial, al derogarse en 1999, al mando de Pastrana, “el artículo 58 de la Constitución que autorizaba la expropiación sin indemnización” (Ahumada 2002, 45); complementariamente, se concretaron prerrogativas en los terrenos laboral, cambiario y tributario para los inversionistas extranjeros, como la expedida por el Decreto 49 de 2000 que creó las denominadas Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE) (Ahumada 2002, 32-33). De esta manera, la inversión extranjera, obsesiva en el rango de las materias primarias, quedó servida; lo que explica que para el 2007 la minería (carbón, oro y níquel) y el petróleo alcanzaran a ser el 42% del total de las exportaciones colombianas (Kalmanovitz 2010, 180).

Paralelamente estas administraciones, además, debían seguir acatando las indicaciones de controlar el déficit fiscal. Es decir, sumado a la pauperización de los aranceles, era menester excluir del presupuesto del Estado cualquier servicio y programa de compensación social, sin importar que fueran de los NNA, para trasladárselo a ofertantes privados. Recuérdese que Colombia al firmar con el FMI en 1999 el llamado Acuerdo de Facilidades Extendidas se comprometió a que el déficit fiscal disminuiría progresivamente de 6,2% del PIB a 3,6% en el 2000, a 2,5% en el 2001 y a 1,5% en el 2002. Para lograrlo la clave residía en reducir el gasto público del 15,6% del PIB en 1999, a 13,4% en el 2002 (Ahumada 2002, 22); así fuera despidiendo a maestros públicos como lo refrendó el documento del gobierno Pastrana “*Balance macroeconómico y perspectivas para el año 2000*”, que se trazó como objetivo gubernamental un ahorro de 180.000 millones de pesos en el sector educativo (Ahumada 2002, 27).

4. La Convención de los Derechos del Niño: un contrapeso jurídico al neoliberalismo en favor de la política pública de los NNA

La razón de ser del Estado neoliberal, es opuesta a la producción de política pública de tinte social. Pese a esto, como una gran paradoja, es de los ochenta para acá cuando se pueden enumerar, por lo menos a nivel de nomenclatura, las más ambiciosas y la mayor cantidad de políticas públicas para los NNA de la historia colombiana. ¿Cómo son posibles tales manifestaciones?

Este contrasentido no es un accidente ni fruto de una magnanimidad gubernamental, sino el resultado de un complejo fenómeno político. Obedece a la aparición de un contrapeso al nuevo modelo económico que se sustenta en compromisos jurídicos con la gobernabilidad global. El año de 1989 es histórico, por el derrumbe del socialismo real europeo y sin que se sepa mucho, por la promulgación de la Convención de los Derecho del Niño (CDN) por las Naciones Unidas; instrumento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que, por primera vez en la historia de la humanidad, delinea derechos de todas las generaciones para los NNA y del que se deriva la responsabilidad de hacerlos cumplir para el Estado que lo ratifique y adopte (Bácares 2012).

De este modo, la infancia se encuentra en una tensión de pactos, presa de una dialéctica expresada por un lado en el desmantelamiento de políticas públicas para sus derechos, y por el otro en la antípoda de esa mirada. Por suerte, la CDN al ser ratificada por Colombia con la Ley 12 de 1991 pasó a tener un rango constitucional, hecho que ha servido como una suerte de balanza en favor de los derechos de los NNA, así sea imperceptible y gradual, frente a los mandatos contrarios del modelo macroeconómico neoliberal.

Este modelo jurídico, que además es un proyecto político por trazarse como destino la política pública de los NNA (Torrado y Durán 2004), tuvo efectos rápidos en macro-compromisos internacionales ulteriores a la CDN. En 1990 se llevó a cabo la *Cumbre Mundial en Favor de la Infancia* de la que emanaron 36 metas, siete de ellas trazadas como primordiales para el año 2000 por los Estados suscribientes de la CDN. En 2002 acaeció la *Sesión Especial en Favor de la Infancia de las Naciones Unidas* que tenía como propósito analizar los resultados de los compromisos de los noventa y que ante un desolador panorama, en fusión con los ocho objetivos del milenio, amplió el tiempo de cumplimiento de dichas metas agregándole diez principios y cuatro grandes temas de acción como lo deja ver la declaración de dicho evento *Un mundo apropiado para los niños*. A los cinco años, aconteció el último gran evento político por los derechos de los NNA, *Un mundo apropiado para los niños + 5*, donde se evaluaron los progresos y resistencias de las metas acordadas y a las que durante ese lapso se comprometieron a cumplirlas 189 países del mundo, entre ellos Colombia; ante las inconsistencias de acatamiento se refrendaron para ser verificadas a cabalidad para el 2015.

La CDN y esas validaciones políticas, que secretamente son sucesivas y palabreras por la urgencia de revalidar los derechos por medio de plazos en un entorno neoliberal que los rechaza y por ende podría volverlos espurios, marcan las cuatro grandes líneas de acción de la política pública de los NNA en la Colombia de finales del siglo XX y de inicios del XXI.

Para empezar, impulsa una legislación nacional que precisa cuál y cómo debe ser la relación del Estado con los NNA. Siguiendo al artículo 4 de la CDN, se recibe la misión de desarrollar reformas legislativas y reestructurar el sistema de bienestar infantil con miras a construir una política pública que haga de la CDN una realidad. El proceso legislativo fue tardío, ya que tras un intento fallido en 1995 por crear una ley nacional que incorporara el espíritu y los artículos de la CDN (Tejeiro 2005), solamente hasta el 2006 se legisló al respecto, con la Ley 1098, conocida como el Código de la Infancia y la Adolescencia, la cual derogó el Código del Menor de 1989 del escenario jurídico nacional.

El Código de la Infancia y la Adolescencia resulta importantísimo al incorporar toda la noción de la protección integral que subraya que el Estado debe ser activo en los derechos promoviendo política pública. Además porque modifica estructuralmente las funciones de los operadores públicos y obliga a la generación de nuevas dependencias de protección para los NNA. Y a causa de algo inusitado, la delineación de responsabilidades concretas a los gobernantes, acompañadas de sanciones en el caso de que las evadan, tal y como lo estipula el artículo 204:

Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas [...] El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello (República de Colombia y Ministerio de la Protección Social [2006] 2010, Art. 204).

Una segunda modalidad de política pública, distinta a una legislación explícita en los derechos de los NNA y en las instituciones encargadas de protegerlos, recae en la planificación de metas verificables de los derechos a un determinado término en Colombia. Existe una proliferación de planes de acción, muchos creados en el período precedente al Código de la Infancia y la Adolescencia como consecuencia de la *Cumbre Mundial en Favor de la Infancia* de 1990 y la *Sesión Especial en Favor de la Infancia de las Naciones Unidas* de 2002. Si los enumeramos son los siguientes:

- **Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia (PAFI) de 1991-2000.** Estuvo dirigido especialmente a “los menores de siete años, en el que definió metas concretas en salud, nutrición, agua potable y saneamiento básico, educación y protección especial para los niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles” (Céspedes 2002, 7); estableció indicadores para cuatro temáticas: discapacidad infantil, trabajo infantil para niños de 10 a 14 años, niños infractores y maltrato infantil. Su tiempo de expiración y entrega de resultados se fijó, inicialmente, de 1991 a 1994, pero en 1992 se reformuló el PAFI al incluir en las metas fijadas a todos los NNA, es decir, a todas las personas menores de 18 años y se extendió la fecha de su finalización para el 2000 (Céspedes 2002).

- **Plan País. Plan decenal de infancia 2004-2015.** La administración de Uribe fue una de las 190 en el mundo que se comprometió en la *Sesión Especial en Favor de la Infancia de las Naciones Unidas* de 2002 en producir metas y acciones relacionadas con la vivencia de los derechos de los NNA (República de Colombia, Ministerio de la Protección Social 2004, 2). Ese es el punto de partida del Plan País. Vale destacar, a pesar de las limitaciones financieras de este proyecto público, el reconocimiento de la infancia como una construcción social, al diferenciarse en la población beneficiaria del Plan País a los NNA por ciclo vital y por condición de vida. De este modo, se diseñan 131 metas con 79 estrategias para alcanzar la realización de los derechos de los NNA desde su gestación hasta los 18 años de edad.
- **Colombia Niñas, Niños y Adolescentes Felices y con Igualdad de Oportunidades. Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2008-2017.** Entrecruzado con los tiempos de consumación de las metas del Plan País, el gobierno Uribe diseña otro Plan Nacional que amplía el rango temporal de cumplimiento con 12 nuevos principios que persiguen “*corregir las desigualdades sociales al momento de nacer y democratizar las oportunidades sin distinción de ningún tipo*” (República de Colombia, Ministerio de la Protección Social 2009, 13). Estos principios están divididos o contenidos en cuatro categorías: A) Existencia: 1) Todos vivos (que ninguno muera cuando puede evitarse); 2) Ninguno sin familia; 3) Todos saludables; 4) Ninguno desnutrido o con hambre; B) Desarrollo: 5) Todos con educación de calidad y no discriminante; 6) Todos jugando; 7) Todos capaces de manejar los afectos y las emociones; C) Ciudadanía: 8) Todos registrados; 9) Todos participando en la vida de la comunidad; D) Protección: 10) Ninguno maltratado o abusado; 11) Ninguno en una actividad perjudicial o violenta; 12) Los adolescentes acusados de violar la ley con debido proceso y sanciones educativas y proporcionales.

Casi por la misma senda, el tercer eje de la política pública de los NNA, a saber, la concentrada en la primera infancia opta por planes de acción especializados. A modo de conteo, es tal vez en 1985 cuando se inaugura la política pública focalizada en la primera infancia, al emitirse por decreto presidencial el *Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil —SUPERVIVIR—* que reconoció la importancia de promover la salud, la nutrición, la estimulación, el juego y el afecto con los niños en sus primeras fases de vida. Le siguió a su turno, el *Programa de Educación Inicial* (1987-1994), a través del cual “los esfuerzos se orientaron a promover la idea de desarrollo de la primera infancia, en un sentido más integral, ampliando la perspectiva, hasta entonces centrada en la educación preescolar” (República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación 2007, 9). En el colofón de 1986 el ICBF adoptó el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) para atender a niños y niñas menores de siete años en condiciones de pobreza tomando atenta nota del desarrollo de la primera infancia; al “2006 los HCB se encuentran a lo largo del país, alcanzando una cobertura de 1.342.865 niños y niñas de los estratos más pobres” (República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación 2007, 10).

En 1994 entra en escena la Ley 115 (Ley General de Educación) que creó el Programa de Grado Cero enfocado a ampliar la cobertura y la calidad educativa

para los niños de cinco y seis años de edad. En 1996, con la aparición del Programa Familia, Mujer e Infancia (FAMI), concentrado en apoyar nutricionalmente a madres gestantes, lactantes y a los niños entre los 24 meses de nacidos y los 6 años de edad, la política de primera infancia se detuvo hasta la entrada del siglo XXI. Su recapitulación dependió de varios factores, entre los que sobresalen, la inversión internacional en esta población, particularmente del Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez-Fondo Acción, organismo de carácter privado, creado en el 2000 en el marco de un acuerdo bilateral suscrito entre el gobierno de los Estados Unidos y el Estado de Colombia, que a partir del 2005 invirtió “US \$18 millones en proyectos de niñez desde un enfoque de derechos. Cerca del 12% de esta inversión ha estado focalizada en la primera infancia. En el año 2007, el Fondo Acción decidió focalizar sus inversiones en primera infancia. Para ello [...] creó un mecanismo denominado Fondo Patrimonial para la Primera Infancia, Fondo PI” (Simarra 2010, 413).

La popularización de las ventajas económicas que ofrece invertir en el desarrollo infantil temprano para evitarse en el futuro sobrecostos en los programas sociales, sobre todo educativos, también influyó definitivamente en el repunte de la inversión en la primera infancia (Perczek 2010). Finalmente, una amplia movilización académica puntualizada en una serie de foros internacionales que arrancaron en el 2003 por cuenta de una alianza de instituciones públicas y privadas (Simarra 2010), dieron el empujón final, para el diseño de la política pública del 2007 “*Colombia por la Primera Infancia*” que consta de ocho grandes metas.

En la presente administración de Juan Manuel Santos, el tema ha sido contemplado como de máxima importancia, al formularse en el 2011 el Decreto 4875, acción presidencial que fundó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -AIPI-, la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia y la Estrategia para la Atención Integral a la Primera Infancia bautizada *De Cero a Siempre*. Con la implementación de esta estrategia se espera atender a la población existente de niños entre la gestación y los cinco años (5.132.000) en el país (República de Colombia 2012, 9), bajo la tutela de siete metas principales (República de Colombia, AIPI 2011).

En otro orden de ideas, la cuarta rama de la política pública de los NNA que toma forma en el día a día nacional, es la destinada a restituir derechos a la infancia víctima de algún tipo de violencia institucional, de orden público, doméstica o coyuntural. Posiblemente, es una de las líneas de política pública donde más se ha avanzado, en silencio, en los últimos años. Por ejemplo, en referencia a los NNA que no han podido ejercer sus derechos por efectos del reclutamiento ilícito, la Ley 418 de 1997 le confió al ICBF la tarea de atender a NNA que hubieran pasado por la experiencia y el rol del combatiente. A modo experimental el ICBF con apoyo de la cooperación internacional generó en 1999 un programa de restitución de derechos para los NNA desvinculados de los grupos armados ilegales que ha arrojado cifras impresionantes acerca de la utilización de la infancia en la guerra (Universidad Externado 2011).

Estadísticamente, de noviembre de 1999 a septiembre del 2012, el programa atendió a 5.005 NNA excombatientes de guerrillas y paramilitares (*Revista SUIN* 2012, 70). De este universo, “el 28% han sido niñas, mientras que el 72% son niños; respecto a su grupo étnico el 5% son afrocolombianos y el 7% son indígenas”

(Revista SUIN 2012, 70). Ante la magnitud de este fenómeno, solamente hasta el 2007 se formuló el Decreto 4690 que reglamentó la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Uso de NNA por parte de los grupos armados al margen de la ley. A pesar de su presencia en 116 municipios considerados de alto riesgo para los NNA en el 2010, las críticas a la Comisión y a sus resultados han sido constantes. Primero, porque su sostenimiento financiero ni siquiera depende a plenitud del Estado; el mayor aporte financiero lo hace la cooperación internacional: el “78% del presupuesto para 2008 y 2009 provino de OIM, UNICEF y ACDI, siendo tan sólo un 22% el aporte estatal a través del ICBF” (Universidad Externado 2011, 160). Segundo, debido a la incertidumbre que ronda su eficiencia ante la permanencia del reclutamiento de los NNA como un mecanismo activo para poblar la guerra (Universidad Externado 2011).

La sistemática crisis humanitaria del desplazamiento forzado, del mismo modo, ha llevado a que el Estado colombiano más que por iniciativa propia, sino por acatamiento del Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional, produjera el Programa para la Protección Diferencial de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado “MIS DERECHOS PRIMERO”. Tardíamente, cuando la población desplazada se incrementó sobremanera apareció esta acción estatal con miras a cumplir ese laudo (Universidad Externado 2011), que ya tenía como antecedente la Sentencia T-025 que declaró como inconstitucional el comportamiento del Estado frente a la situación de vida de los desplazados de la violencia. La política pública “MIS DERECHOS PRIMERO” esperaba atender a diciembre de 2010 un total de 564.760 NNA según el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en departamentos y municipios verificados con la mayor manifestación y recrudecimiento del desplazamiento, concentrando sus esfuerzos en ocho grupos de intervención: 1) Niños y niñas entre 0 y 5 años; 2) Niños y niñas entre 6 y 12 años; 3) Adolescentes entre 13 y 17 años; 4) Niñas y adolescentes; 5) Niños, niñas y adolescentes afro; 6) Niños, niñas y adolescentes indígenas; 7) Niños, niñas y adolescentes con discapacidad y 8) Madres gestantes y en lactancia (Universidad Externado 2011, 175).

Finalmente, la última rama de política pública de los NNA que tiene ocurrencia en el Estado neoliberal se relaciona con el ejercicio de su ciudadanía. Es la tipología de política pública más reciente y en contraposición al resto, la menos estentórea en las dependencias del Estado. Dentro de las expresiones más significativas sobre el derecho a la participación de los NNA cobra relevancia la que inicialmente reconoció las competencias sociales de la infancia, o sea, los Clubes Pre juveniles y Juveniles del ICBF. Funcionan hace más o menos catorce años con el propósito de acompañar a NNA entre los 7 y 18 años en la construcción de sus proyectos de vida; en el 2010 la población beneficiada llegó a ser de 116.000 NNA. Vale decir que los Clubes Pre juveniles y Juveniles del ICBF ofertan una participación leve, es decir, desde esa plataforma los NNA tienen denegado intervenir e incidir en la construcción de las decisiones públicas de su sector poblacional. Hay que abonarle su sostenibilidad e incremento presupuestal, pues pasó de 7.155 millones de pesos en el 2002 a 21.475 millones de pesos en el 2010 (República de Colombia, ICBF 2010, 9). No obstante, ello no evita señalar que la participación que brindan los Clubes Pre juveniles y Juveniles del ICBF a los NNA sea corralizada y alejada del espacio público; idea que estimula su

fundación, dado que se crearon como una estrategia de prevención al contacto con pandillas, actores armados y al consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol (República de Colombia, ICBF 2010).

Una experiencia muy interesante y con otra visión de la participación la ofreció el programa *Los jóvenes tienen la palabra*, el cual nació como una iniciativa para integrar a los NNA en los asuntos públicos y de esta manera prevenir su vinculación a los grupos armados ilegales. Esta política que arranca en el 2008 tuvo una anuencia cronológica hasta el 2010 por medio de encuentros regionales y nacionales donde cientos de NNA discutieron y manifestaron las principales preocupaciones que los rondan. En la primera fase del proyecto denominada "*Los Jóvenes Tienen La Palabra*", "se realizaron diez encuentros regionales en los departamentos de Bolívar, Meta, Arauca, Chocó, Santander, Eje Cafetero, Nariño, Cauca, Tolima y Antioquia contando con la participación de más de 1700 niños, niñas, adolescentes y jóvenes". (República de Colombia, ICBF 2010, 52). La segunda fase de la política pública la bautizaron "*Los Jóvenes Sí Tienen La Palabra*" y en ella se logró un encuentro nacional con el presidente de turno al que mil NNA presentes le expresaron propuestas para la protección de sus derechos. En el 2010 se llevó a cabo la tercera fase, llamada *Los Jóvenes Le Proponen al País*; un evento que contó con la participación de 300 jóvenes provenientes de quince departamentos para discutir los pros y los contras que encontraban en la realización de sus derechos (República de Colombia e ICBF 2010). Al final, se puede contar el paso de 2.146 NNA por estos novedosos foros, que incluso dejaron propuestas de puño y letra de la infancia reunida; por ejemplo, revítese el Manifiesto *Los Jóvenes le Proponen al País*.

Posiblemente, una política de participación que aspiró a ir más allá de la realización de foros con funcionarios públicos intermedios, es la que derivó en la formación de la *Mesa Nacional Interinstitucional de Participación de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes* en 2007, cuyo objetivo primordial era generar un espacio de diálogo más cercano entre los gobernantes y los NNA para que sus ideas pudieran ser integradas a las decisiones políticas. La interlocución fue posible en el marco del X Encuentro de Gobernadores en julio de 2010 y concluyó con la redacción de ciertas recomendaciones elaboradas por 51 NNA para los jefes departamentales, nombrada: *Declaración de Santa Marta-Propuestas de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Decisiones sostenibles de política pública, para la garantía de los derechos de la Infancia la Adolescencia y la Juventud* (República de Colombia e ICBF 2010, 16).

Así las cosas, en el Estado neoliberal la política pública de los NNA se podría anunciar como permanente en distintos frentes de la infancia en el tono de leyes, decretos y planes de acción. Su potencial predestinación apuntaba a desaparecer por cuenta del modelo macroeconómico, pero la aparición de la Red Internacional de Derechos Específicos, entre los que se incluyen los de la infancia con la CDN, permitieron (quién sabe hasta cuándo) una tensión favorable que desemboca en una situación que tampoco es la mejor de todas: que no se retroceda negativamente en la situación de vida de los NNA, en paralelo, a pobres logros y avances en la realización de sus derechos.

5. A modo de conclusiones

En Colombia la política pública de los NNA es un insumo de transformación social reciente y fragmentada. Su surgimiento se puede rastrear en los primeros pasos del Estado proteccionista con la llegada al poder de los liberales en 1930. Anteriormente, si bien existían expresiones estatales en referencia a la infancia, es imposible obviar que “hasta la década de los 30 [...] los sistemas de atención a la infancia se encuentran básicamente en manos de la iglesia (católica)” (Alzate 2003, 209). Una preponderancia que en las políticas públicas institucionales más significativas del Estado proteccionista logra sentirse. Es decir, el terreno ganado por el aparato eclesiástico para el diseño y ejecución de los servicios sociales de la infancia no desapareció en un abrir y cerrar de ojos. Por ejemplo, en el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia de 1964, el Arzobispo de Bogotá, por ley (artículo 12 del Decreto 1818), era uno de sus seis miembros directivos; lo mismo acontecería más tarde en la creación del ICBF, donde al sector eclesiástico se le dio un lugar en la junta directiva (República de Colombia [1968] 2012, Art. 57).

Sin duda, desde que se instauró el Estado proteccionista mal contadas se habrán originado más de una veintena de políticas públicas para los NNA de importancia. En el Estado neoliberal muchas de ellas se han especializado, mejorado en conceptos y abarcado a más infancias. O sea, a pesar de que el mandato epistemológico del neoliberalismo aboga por la desaparición de la mayoría de las políticas sociales, la detallada a los NNA cobró cierta relevancia en el escenario nacional, por efecto, de los compromisos jurídicos adquiridos por Colombia al adherir a la CDN. Efectivamente, la CDN ha servido como un escudo, como una especie de defensa para frenar el barrido total público a los derechos de los NNA. Vale decir, que los resultados de esta tensión no son tan alentadores o para celebrarse desmedidamente. Sirven por ahora, para que la situación de vida de los NNA evada ser tan negativa como muchos años atrás, no obstante, sin mayores conquistas y progresos en sus derechos. Por ejemplo, si se revisa la Tasa de Mortalidad en menores de 5 años por mil nacidos vivos, es posible constatar que en el departamento del Chocó en el 2009 murieron 102 niños y niñas y en el 2010, 54 niños y niñas por cada mil nacidos vivos².

En gran parte, la falta de eficiencia definitiva de la CDN, obedece al divorcio entre lo que se conoce como la expansión de la autoridad del Estado y su poder organizativo. En efecto:

El refuerzo de la autoridad del Estado mediante la ampliación de las esferas de la vida social en la que se le reconoce legitimidad para intervenir, no siempre va acompañado de un aumento correlativo de su poder organizativo, ámbito que corresponde a las acciones que el Estado efectivamente puede llevar a cabo, para lo cual debe extraer recursos de la población y generar mecanismos administrativos para actuar. En otras palabras, resulta más fácil promulgar disposiciones legales inspiradas en ideas progresistas sobre educación universal y gratuita que hacerlas efectivas a través de políticas sociales sobre la materia, ya que estas últimas exigen complejas negociaciones políticas para asegurar los recursos necesarios, así como suficiente

2 Fuente: Sistema de Información de Niñez y Adolescencia (SINFONÍA) de UNICEF.

capacidad organizativa para poner en práctica lo dispuesto por las leyes, tales como construcción de escuelas, ampliación y capacitación del cuerpo docente, desarrollo de programas curriculares, etc. (Pilotti 2001,17).

En otras palabras, vivimos una suerte de proliferación de leyes, decretos e instituciones empobrecidas desde su génesis. Enfatizando aún más, sobrea abunda la política pública de los NNA en tono jurídico, a saber, gran cantidad de leyes destinadas a ellos, sin ningún impacto administrativo descollante por la equivocada creencia contemporánea de que la mera expedición de la política pública habilita el derecho del NNA.

Este gran malestar y desatención administrativa de la política pública emitida no corresponde únicamente al siglo XX. El Estado neoliberal es sin lugar a dudas uno de los más elocuentes en su falta de desempeño institucional de la palabra empeñada. Por un lado, si se revisa el gasto social de los recientes años es posible observar su caída, exactamente, que el “gasto social como porcentaje del PIB empieza a reducirse de manera significativa a partir del año 1996 y no ha habido recuperación” (Universidad Externado 2011, 183). Lo que explica y devela de inmediato que la permanencia de las políticas públicas de los NNA en el Estado neoliberal por fuerza de la CDN no está apoyada en su totalidad por dineros públicos. Desde 1989 hasta el momento, su promulgación se ha respaldado financieramente en la cooperación internacional. El ICBF y sus programas de restitución de derechos para NNA víctimas de la violencia política, son un claro ejemplo de una política pública sustentada en su mayoría en fondos internacionales que, peligrosamente, pueden llegar a suplir la responsabilidad fiscal del Estado en esta materia:

Al observar los presupuestos del Programa de atención del ICBF se evidencia que los recursos provienen en su mayor parte de la cooperación internacional, siendo mínimo el aporte estatal en la materia. En el programa de atención del ICBF se advierte que mientras la institución invirtió entre 2005 y 2008 un total de 19 mil millones de pesos con cargo a su presupuesto, la cooperación internacional para ese mismo periodo ascendió a 31 mil millones de pesos otorgados por OIM, UNICEF, Unión Europea, OIT y Comunidad Autónoma de Madrid; es decir el 62% del total invertido en el programa (Universidad Externado 2011, 178).

Por otra parte, las políticas públicas de los NNA cargan el peso de responder a iniciativas gubernamentales, por su propia naturaleza cortoplacistas, más que a proyectos de Estado a largo plazo. Muchas de las expresiones estatales en favor de los NNA se han perdido no sólo por pausadas aplicaciones, sino muy particularmente por su nulo seguimiento y pobre evaluación de resultados. ¿Acaso hoy en Colombia alguien sabe qué pasó con el PAFI 1991-2000; se pueden tener a la mano los indicadores de su concreción? Pasa que el propio Estado productor de la política pública de los NNA es anacrónico con la misma, se queda en la fase de diseño, evadiendo los estudios de monitoreo y de resultados de sus acciones; convirtiéndose en políticas públicas ultra secretas y de trastienda; por ejemplo:

El Plan País fue formalizado durante el 2010 en la Cumbre de Gobernadores. El plan no se identifica como una herramienta visible de política pública que actúe con

fuerza en el nivel nacional, ni en el nivel territorial, es difícil conseguir una copia impresa del documento y es difícil su consecución de una versión actualizada, en las páginas web del Ministerio de Protección Social, el ICBF ni el Ministerio de Educación. No se encontraron referencias a acciones ni responsables del monitoreo del cumplimiento del plan³, las referencias apuntan a una responsabilidad compartida entre el área de niñez del Ministerio de Protección Social, la Subdirección de Evaluación del ICBF y Planeación Nacional, pero no es claro el liderazgo en la evaluación ni la responsabilidad de la evaluación del tema (Universidad Externado 2011, 153).

De cualquier forma, es innegable que la política pública de los NNA (gracias a la implementación del Estado proteccionista y al surgimiento de la CDN en el Estado neoliberal) abandonó los viejos parámetros y estatutos de la caridad y la beneficencia que dominaron monopolísticamente la atención de la infancia en el pasado. Que las instituciones creadas para atender derechos, mal que bien, existen y se están multiplicando con todo y sus pros y contras. Pese a ello, para concluir es oportuno señalar que el futuro de la política pública de los NNA en el país parece incierto. No únicamente por la hipotética imposición de los compromisos neoliberales con los organismos internacionales a la fuerza jurídica y política de la CDN. En especial, por la gran particularidad que diferencia a Colombia del continente: su conflicto armado interno y su apetito voraz para consumir los recursos de la política pública de las poblaciones más vulneradas (Universidad Externado 2011).

Referencias bibliográficas

- Ahumada, Consuelo. «Una década en reversa». En *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, 15-55. Bogotá: El Áncora Editores, 2002.
- Alzate, María Victoria. *La infancia: concepciones y perspectivas*. Pereira: Editorial Papiro, 2003.
- Bácares, Camilo. *Una aproximación hermenéutica a la Convención sobre los Derechos del Niño*. Lima: Ifejant, 2012.
- Banco de la República. *Los niños que fuimos: huellas de la infancia en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, Subgerencia Cultural, 2012.
- Castillo, Manuel. «La política social como objeto teórico de análisis académico». *Revista Investigaciones Sociales*, Año VI, No. 9, 2002: 173-191.
- _____. «Políticas Públicas e Instituciones para la Infancia en el Perú». *Revista Infancia y Ciencia Social*, Año 1, No. 1, 2007: 139-154.
- Céspedes, Beatriz. *Estudio de políticas sociales y oferta institucional frente al trabajo infantil-Colombia*. Lima: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – IPEC, 2002. Último acceso 13 de abril de 2013, http://white.oit.org.pe/ipcc/documentos/oferta_inst_vf_col.pdf
- Cosse, Isabella y Valeria Llobet. *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011.
- Escobar, Arturo. *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, UNMSM, 2010.

3 El subrayado es nuestro.

- Garay, Luis Jorge. *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, 1998. Último acceso 13 de abril de 2013, <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=vZv5DgPALoo%3D&tabid=1287>
- García, Mauricio y Rodrigo Uprimny. *¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los Estados de Excepción*. Bogotá: Dejusticia, 2005.
- Guillén, Fernando. *El poder político en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 2003.
- Holguín, Guiselle. «Construcción histórica del tratamiento jurídico del adolescente infractor de la ley penal colombiana (1837-2010)». *Revista Criminalidad*, Vol. 52, No. 1, 2010: 287-306.
- Kalmanovitz, Salomón. *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Editorial Taurus, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2010.
- Macchia, Isabella (coordinadora). «Segundo Seminario sobre Políticas Públicas e Infancia. Relatoría». En *Infancia y política social*, 41-96. México, D.F.: UAM-UNICEF, 2002.
- Mannarelli, María. «La infancia y la configuración de los vínculos en el Perú. Un enfoque histórico». En *Políticas públicas e infancia en el Perú. Recomendaciones de política*, 11-59. Lima: Save the Children-UK, 2002.
- Ocampo, José Antonio. «La economía colombiana en la década del treinta». En *Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana*, de José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, 19-55. Bogotá: Editorial Norma, 2007.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma, 2003.
- Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2012.
- Percek, Raquel. «La primera infancia y el desarrollo económico y social». En *¡Los niños son un cuento! Lecturas en la primera infancia. Memorias/ 9º Congreso Nacional de Lectura*, 33-49. Bogotá: Fundalectura, 2010.
- Pilotti, Francisco. *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el Contexto del Texto*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- Revista SUIN*. «Número de niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley que han ingresado al Programa de Atención Especializada del ICBF». Edición No. 1. Bogotá: ICBF, 2002: 68-70.
- Rojas, Jorge. *Historia de la infancia en el Chile republicano 1810-2010*. Santiago de Chile: Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2010.
- Rubio, Orlando, Jair Ojeda y Enrique Montes. «Deuda externa, inversión y crecimiento en Colombia, 1970-2002». *Borradores de economía*, 2003: 1-41. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/deuda/Deuda/historia/Deuda1970-2002Banrep.pdf>
- Simarra, Julia. «Panorama de las políticas públicas de primera infancia en Colombia». *Revista Miscelánea Comillas*, Vol. 68, No. 132, 2010: 397-417.
- Tejeiro, Carlos Enrique. *Teoría general de niñez y adolescencia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.

Torrado, Cristina y Ernesto Durán. «Contribución al análisis de la política de infancia en la década de los noventa». En *La Política Social desde la Constitución de 1991. ¿Una década perdida?*, 259-266. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Universidad Externado. *Política pública de niñez y juventud. Institucionalidad, seguimiento y monitoreo. Período 2002-2010*. Documento de consultoría del Proyecto del IIN-CIDA “Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Sistema Interamericano”. 2011. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://proyectoiinacdi.org/wp-content/uploads/2011/04/Informe-final-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-Segunda-Parte2.pdf>

Normatividad legal

República de Colombia. *Código penal: (Ley 95 de 1936)*, José Antonio Archila (compilador). Bogotá: Editorial Cromos, [1936] 1938.

_____. «Ley 112 de 1919».

_____. «Ley 98 de 1920».

_____. «Ley 15 de 1925: Sobre higiene social y asistencia pública». *Diario Oficial*, No. 19821, 1925: 221-223.

_____. «Ley 9 de 1930».

_____. «Ley 200 de 1936». En *Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá*, [1936] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16049>

_____. «Ley 93 de 1938». *Diario Oficial*, No. 23.803, 1938: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://190.147.213.68:8080/HOMEPAGE/ALEGIS_INTER/LEYES_Y_DECRETOS/LEYES_1887_1989/LEY_93_DE_1938.pdf

_____. «Ley 83 de 1946». *Diario Oficial*, No. 26.363, [1946] 1947: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0083_1946.htm

_____. «Ley 86 de 1946».

_____. «Ley 135 de 1961». *Diario Oficial*, No. 30.691, [1961] 1979: 801. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1961/ley_135_1961

_____. «Decreto 1818». *Diario Oficial*, No. 34.497, 1964: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1818_1964.htm

_____. «Ley 14 de 1964». En *Gobernación de Boyacá*, [1964] 2010. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://216.38.50.202/~boyaca/?idcategoria=15229>

_____. «Ley 1 de 1968». *Diario Oficial*, No. 32.428, [1968] 1979: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1968/ley_0001_1968.html

_____. «Ley 75 de 1968». En *Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá*, [1968] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4828>

_____. «Ley 7 de 1979». *Diario Oficial*, No. 35.191, 1979: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/NormatividadC/Transparencia/NormativaSUIT/Ley/Ley7de1979.pdf>

- _____. «Ley 12 de 1991». *Diario Oficial*, No. 39.640, 1991: s.p. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10579>
- _____ y Ministerio de Educación. «Ley 27 de 1974». En *Ministerio de Educación Nacional*, [1974] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104792_archivo_pdf.pdf
- _____ y _____. «Ley 115 de 1994». En *Ministerio de Educación Nacional*, [1994] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-85906.html>
- _____ y Ministerio de Hacienda. *Ley 62 de 1931*. Bogotá, Editorial Minerva, 1931.
- _____ y Ministerio de la Protección Social. *Ley 1098 de 2006*. Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación, [2006] 2010.
- _____ y Presidencia de la República. *Decreto 4875 de 2011*. En *Presidencia de la República de Colombia*, [2011] 2012. Último acceso 8 de febrero de 2014, <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/22/dec487522122011.pdf>
- _____ y Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. *Documento Fundamentos Técnicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*. Bogotá: Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2011. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/1.Fundamentos-Tecnicos.pdf>
- _____ y Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. *De Cero a Siempre. Atención integral: Prosperidad para la Primera Infancia*. Bogotá: Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2012. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-Atencion-Integral-prosperidad-para-primera-infancia.pdf>
- _____ y Departamento Nacional de Planeación. *Política Pública Nacional de Primera Infancia. "Colombia por la primera infancia (Documento Conpes 109)*. Bogotá, D.C.: DNP, 2007.
- _____ y ICBF. *Informe país de participación de niños, niñas y adolescentes*. Bogotá: ICBF, 2010. Último acceso 13 de abril de 2013, https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/495302/mod_resource/content/1/Informe%20pais%20Participacion%20Ni%C3%B1os%20Ni%C3%B1as%20Adolescentes.pdf
- _____ y Ministerio de la Protección Social. *Documento Plan País. Plan decenal de infancia 2004-2015*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social, 2004. Último acceso 13 de abril de 2013, <http://juanfe.org/wp-content/uploads/2012/07/Plan-Decenal-de-Infancia-de-Colombia-2004-2015.pdf>
- _____ y _____. *Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019*. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional, 2009.