

Referencia para citar este artículo: Durán-Strauch, E. (2017). Derechos de niños y niñas: del discurso a la política local. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15 (2), pp. 879-891. DOI:10.11600/1692715x.1520623062016.

Derechos de niños y niñas: del discurso a la política local*

ERNESTO DURÁN-STRAUCH**
Profesor Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Artículo recibido en junio 23 de 2016; artículo aceptado en agosto 1 de 2016 (Eds.)

• **Resumen (descriptivo):** *Presento aquí los resultados de un estudio de caso de tipo cualitativo sobre la política pública de infancia y adolescencia de Bogotá, que emplea un enfoque interpretativista de análisis de política. Parto de la pregunta sobre cómo se han interpretado e incorporado los derechos de los niños y niñas en el diseño e implementación de la política, contrastando los hallazgos con lo planteado en la literatura como perspectiva de derechos. Encontré múltiples tensiones entre el discurso de garantía de derechos que plantea la política, y la práctica desarrollada por una institucionalidad fragmentada. Coexisten discursos de derechos y discursos de control social, así como perspectivas de situación irregular y de protección integral, las cuales aparecen como extremos de un continuum en el cual se ubican las diferentes posiciones.*

Palabras clave: derechos del niño, política de infancia, estudio de caso (Tesauro Observatorio de la Infancia Andalucía).

Children's rights: from discourse to local policies

• **Abstract (descriptive):** *This article presents the results of a qualitative case study that analyses public policy for childhood and adolescence in the city of Bogotá using an interpretive policy analysis approach. The research examines how children's and adolescents' rights have been interpreted and incorporated in the design and implementation of public policy. The findings of this analysis are contrasted with what is proposed in literature as a rights-based perspective. Multiple tensions were identified between the comprehensive protection of rights discourse, on which public policy is based, and the actions carried out by fragmented institutions that are based on the logic of compensation and social control. Arising from these tensions are some sectorial progress in this area. However, these actions are far from meeting the minimal requirements of equity and justice.*

Key words: children's rights, childhood policy, case study (Andalucía Children's Observatory Thesaurus).

Direitos das crianças: do discurso à política local

• **Resumo (descritivo):** *Apresentam-se os resultados de um estudo de caso qualitativo, das políticas públicas para crianças e adolescentes da cidade de Bogotá empregando uma abordagem interpretativa de análise política. A pesquisa procura responder à pergunta sobre como têm sido*

* Este artículo de investigación científica y tecnológica presenta los resultados de la investigación realizada por el autor para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales Niñez y Juventud, Universidad de Manizales-Cinde, realizada entre febrero de 2014 y noviembre de 2015. Nombre de la investigación: Derechos del niño: del discurso a la política local, análisis del caso Bogotá. Área de conocimiento: Ciencias Sociales. Subárea: Sociología.

** Médico cirujano de la Universidad Nacional, especialista en pediatría de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Psicología Comunitaria de la Universidad Javeriana, magíster en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia, Doctor en Ciencias Sociales Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales-Cinde. Orcid: 0000-0002-6035-8659. Índice H5: 3. Correo electrónico: ejdurans@unal.edu.co



compreendidos e incorporados os direitos das crianças e adolescentes na formulação e implementação da política. Comparam-se os resultados com a literatura baseada na perspectiva dos direitos. Foram identificadas múltiplas tensões entre o discurso de proteção integral dos direitos na política e as práticas desenvolvidas pela institucionalidade. Esta institucionalidade caracteriza-se também pela sua fragmentação e pela construção de uma lógica da compensação e do controle social. De outro modo, ainda que se observam alguns avanços setoriais, estes estão longe dos mínimos de equidade e justiça.

Palavras-chave: direitos das crianças, política para crianças, estudo de caso (Thesaurus Observatório da Infância Andaluçia).

-1. Introducción. -2. Marco de análisis de política pública. -3. Enfoque y metodología. -4. Hallazgos sobre el devenir de la política. -5. Hallazgos sobre el discurso de los derechos de los niños y niñas en la política local. -6. Reflexiones finales a manera de conclusión. -Lista de referencias.

1. Introducción

Las políticas públicas tienen expresiones en los diferentes niveles de la institucionalidad pública. En este trabajo abordo la política municipal de infancia y adolescencia, dado que el nivel local ha sido considerado el espacio privilegiado para hacer efectiva la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Empleé como categorías de análisis los siguientes principios, reconocidos como sustento de los derechos humanos y de los derechos de los niños y niñas: Universalización, igualdad y no discriminación, integralidad-protección integral, participación, interés superior de niños y niñas, y corresponsabilidad. Seleccioné estos principios por ser los más adecuados para responder a la pregunta sobre cómo el discurso de los derechos impacta las políticas locales de infancia y adolescencia.

Para la realización de la investigación escogí como estudio de caso la ciudad de Bogotá, por ser pionera en Colombia en el planteamiento de una política pública integral de infancia y adolescencia. Analicé 11 años (2004-2014), correspondientes a 3 periodos de gobierno, en los cuales se dio una relativa continuidad de la política.

Teniendo en cuenta que en el análisis de cualquier política es fundamental considerar cómo ha sido su implementación, y que la política de una ciudad cosmopolita como Bogotá se implementa en los espacios locales, incluí el análisis del proceso de la Política en el escenario de la menor unidad administrativa de la ciudad: la localidad.

Escogí la localidad de Suba por cumplir los siguientes requisitos: continuidad en la política durante los 11 años analizados; referentes locales de todos los sectores que participan en la política; haber tenido un Consejo Local de Infancia y Adolescencia funcionando durante todo el proceso, y tener diferentes estratos económicos en su interior.

La definición de políticas que acogí es la de (...) un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2014, p. 38),

estando éstas “precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados” (Vallès, 2002, p. 376).

Las políticas públicas comprenden las decisiones y las no decisiones, “los actos y los no actos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” (Meny & Thoenig, 1992, p. 89).

2. Marco de análisis de política pública

Asumí centralmente un enfoque interpretativista, el cual pone el énfasis en el análisis de los factores cognitivos, discursivos,

argumentativos, retóricos y narrativos de las políticas. Empleé también algunos elementos de modelos ubicados en enfoques integracionistas, los cuales incluyen factores institucionales y/o cognitivos con explicaciones que se basan en factores ‘objetivos’ tradicionales (Roth, 2010, pp. 25-51).

El enfoque interpretativista surge de un ‘giro comunicativo’ que está teniendo lugar en el análisis de las políticas (Fischer, 2003, p. 222), para el cual las políticas públicas son construcciones discursivas en las que se evidencian discursos dominantes, por ser resultado de luchas por el poder y el reconocimiento (Escobar, 2011, p. 5).

Este enfoque se sustenta en tres principios básicos: el énfasis en los significados para la construcción y comprensión de la realidad social, la reconstrucción a partir del lenguaje discursivo de los significados sociales, y la comprensión de los esquemas cognoscitivos en que éstos se dan.

Desde esta mirada, los textos de las políticas son narrativas que se convierten en objetos de interpretación y reinterpretación desde diferentes lecturas. Se analizan no solo los textos, sino el intertexto, en busca de la multiplicidad de sentidos que se pueden ver expresados en ellos (Schwartz & Yanow, 2012, p. 85).

Uno es el sentido de las políticas establecido por sus creadores, pero otros son los sentidos que tienen éstas para las comunidades locales. Los grupos relevantes para las políticas se convierten en “comunidades interpretativas”, las cuales comparten prácticas cognoscitivas, lingüísticas y culturales, a partir de las que hacen interpretaciones de las políticas (Yanow, 2000, p. 21).

Para el análisis, consideré además los elementos que propone Surel (2005, p. 8): las tres ‘Ies’ -ideas, intereses e instituciones-; los actores, sus preferencias, su capacidad de acción y de movilización, sus fuerzas y sus estrategias; y las dimensiones -los diagnósticos de los problemas, los valores y objetivos indicados, las normas de la acción pública, los instrumentos de la acción pública y las imágenes o modelos.

3. Enfoque y metodología

Asumo las políticas públicas como textos político-culturales a ser leídos e interpretados, los cuales juegan un papel en la construcción social tanto del problema que abordan como de los sujetos a quienes están dirigidas, entendiendo que el lenguaje reproduce y transforma relaciones de poder.

Dentro de las taxonomías que se emplean para clasificar los métodos de investigación, este trabajo se inscribe en la metodología de estudio de caso de tipo cualitativo.

Se han planteado dos formas de entender los estudios de caso: una que ve el caso como el objeto y el foco del interés de estudio, en donde lo que caracteriza al estudio de caso es lo particular (Stake, 1994, p. 443); y otra que ve los casos como “un medio para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema o para desarrollar una teoría” (Yin, 1994, p. 18). Estas dos miradas se pueden considerar como dos extremos de un continuo en algún punto intermedio del cual se ubican los intereses de un estudio particular (Gundermann, 2008, pp. 256-260).

Es posible entonces articular -como lo hago en esta investigación- el interés por la especificidad del caso junto con su utilidad en el desarrollo conceptual en cierta área del saber, con un doble propósito: el conocimiento holístico del caso y el desarrollo -a partir de ese conocimiento- de teorías generales sobre las estructuras y los procesos sociales.

La lectura e interpretación de los polisémicos discursos en torno a los derechos de los niños y niñas en la Política de infancia y adolescencia, la hice a partir del análisis tanto del discurso prescriptivo presente en los documentos de la política -para lo cual hice un análisis en profundidad de los mismos-, como del discurso descriptivo de los actores de la misma, para lo cual realicé 32 entrevistas semiestructuradas a funcionarios y funcionarias que estuvieron o estaban vinculados a las instituciones públicas que participaron en el proceso de la política distrital y local, en los 11 años analizados.

Procesé la información con el programa Atlas.ti. Triangulé la información obtenida de

los dos tipos de fuentes, empleando el método de inducción analítica para su análisis.

4. Hallazgos sobre el devenir de la política

Caractericé 3 momentos del desarrollo de la Política:

Un primer momento (2004-2008), correspondiente al periodo del primer gobierno de izquierda de la ciudad, el cual plantea en el Plan de Desarrollo un compromiso central con la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Este aspecto ideológico es relevante dado que, como lo afirman Alonso y Bifarello, "... las políticas sociales (...) no son neutras: su impacto depende claramente de su orientación ideológica" (2003, p. 1).

El periodo comprende el proceso de formulación de la política en el primer año y su implementación posterior. La formulación "Fue un proceso de negociación... habían (Sic) muchas aproximaciones distintas... Se identificaron como cuarenta y algo situaciones adversas que había que modificar..." (Funcionaria Integración Social). Estas situaciones adversas se agruparon en lo que denominaron *los intolerables*. La idea era exigir una respuesta integrada a la problemática situación de la infancia y la adolescencia. "El Estado tendrá que actuar de manera transectorial y convocar a la sociedad entera para propiciar una acción colectiva adecuada a la magnitud y la complejidad de los problemas" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p. 9).

Se produjo un documento inicial de la Política en el cual se reflejan dos miradas: una mirada positiva de infancia y adolescencia ideal, representada en el deber ser, y otra mirada negativa planteada desde las violaciones a los derechos, desde los intolerables, desde esa infancia y adolescencia que no deberían ser.

Posteriormente a la expedición de la Política se formularon una serie de nuevas iniciativas; continuaron además operando proyectos, programas y acciones que venían desde administraciones anteriores, así como otras políticas específicas dirigidas al grupo poblacional. Igualmente continuaron funcionando proyectos, programas y acciones

de instituciones del orden nacional, las cuales no eran consideradas por la administración como parte de las políticas de la ciudad, dándose la paradoja de que la mayor parte de acciones de restablecimiento de derechos y la mayor parte de las actividades de educación inicial y de cuidado de la primera infancia no se reconocían como acciones de la Política, lo que persistió en los 3 momentos de la misma, evidenciándose que solo a algunas acciones se les llama Política de Infancia y Adolescencia, lo cual se contradice con el planteamiento de integralidad del que se parte.

El hacer de la Política comprendió en este momento, como en los siguientes, acciones de corte asistencial -como el suministro de comida-, al lado de acciones orientadas a la inclusión social de poblaciones excluidas y de acciones que promueven la participación de niños, niñas y adolescentes, evidenciando la coexistencia de viejos y nuevos paradigmas de la intervención social.

Funcionaron además en ese periodo y en los siguientes, varias mesas distritales de trabajo en torno a diferentes temáticas: prevención de las violencias, responsabilidad penal adolescente, prevención de la explotación sexual, prevención y erradicación del trabajo infantil, promoción, protección y defensa de la lactancia materna, mesa de género y sexualidad. Esta diversidad de planes y mesas, que en teoría debieron haber sido parte de la Política de infancia y adolescencia, funcionaron en realidad como políticas paralelas a ésta, constituyéndose en un galimatías de actores y acciones.

Un segundo momento de la política (2008-2011), en el cual un segundo gobierno -considerado de izquierda aunque para varios analistas "no se pueda endilgar si realmente hacen parte de esta categoría de accionar ideológico" (Bonilla, 2015, p. 164)-, da continuidad a la Política, pero le concede una menor importancia dentro del contexto de la política social de la ciudad, dando prioridad a otras poblaciones.

Dentro de las acciones desarrolladas resaltan las dirigidas a la primera infancia, las cuales tuvieron un lugar central en esa administración, produciéndose un paralelismo entre política de infancia y adolescencia y política de primera

infancia, sin ser la segunda una parte de la primera, sino teniendo una dinámica propia, con actores y procesos específicos.

Un tercer momento (2011-2014) se inicia en el segundo semestre del 2011, cuando culmina un proceso de un año que se denominó actualización de la política, el cual incluyó una evaluación de la misma.

En noviembre de 2011 se promulgó la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá 2011-2021, la cual tiene como objetivo general que “Todos y todas los niños, las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá desarrollan sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p. 59).

En el 2012 se inicia el tercer gobierno de izquierda en la ciudad; como en los anteriores, su propuesta hizo énfasis en lo social, con insistencia en la lucha contra la discriminación y las desigualdades. La infancia y la adolescencia se mantuvieron como un grupo poblacional prioritario en las políticas de la ciudad.

En el primer año de la administración, se construyó el primer plan de acción de la Política, el cual incluye 140 acciones o programas muy diversos, en su gran mayoría correspondientes a acciones sectoriales específicas: “Para mí el plan de acción es una suma de las acciones de los sectores, sin que exista un hilo articulador” (Funcionaria Salud).

Al igual que en los dos momentos anteriores, la Política incluyó la continuidad de las acciones que venían desarrollándose de periodos precedentes y que respondían incluso a concepciones distintas de la niñez y de la política social, y adicionó una variedad de nuevas disposiciones, estrategias, proyectos, programas y acciones.

5. Hallazgos sobre el discurso de los derechos del niño en la política local

En el desarrollo de la Política se entrecruzan las concepciones y valores de un heterogéneo grupo de actores con diversos orígenes y trayectorias vitales, y con distintas miradas sobre lo que son los derechos y las diferentes concepciones sobre la infancia y

la adolescencia, con un marco conceptual definido desde la institucionalidad, que supone un consenso institucional y social.

La mayoría de los actores de la Política entrevistados se apropian del discurso institucional de derechos: “El tema de los derechos se volvió un tema políticamente correcto, tú ya no puedes hablar si no dices que todo tiene perspectiva de derechos, pero se vuelve una frase hueca” (Funcionario Integración). Se constituyó lo que Fonseca y Cardarello (2005) llaman un ‘frente discursivo’, el cual es fundamental para movilizar apoyo político amplio, pero por otro lado “tiende a reificar el grupo objeto de las preocupaciones, alimentando imágenes que poco tienen que ver con la realidad” (p. 2).

En el cómo este discurso se lleva al hacer de las políticas públicas, encontré discursos híbridos entre asistencialismo y derechos: “Nosotros ponemos la comida para que nadie duerma sin comer, pero la gente no es consciente que es un deber...” (Funcionaria Integración Social).

Encontré también lecturas distanciadas del discurso institucional, como la de algunos actores del sector educación que ven los derechos como un riesgo para las relaciones de autoridad en las instituciones educativas: “Los maestros dicen... que a estos muchachitos ahora no se les puede decir nada, porque solo hablan de derechos...” (Funcionaria Educación). Como lo dice Herrera (2012): “(...) se cambian las palabras más rápidamente que las mentalidades, y no siempre por convicción o por motivos de transformación de los procesos de opresión, sino para evitar problemas con los grupos de presión que defienden el nuevo léxico” (p. 52).

Desde una lógica instrumental de la Política, el tema central son los servicios y no las personas, las que son vistas como usuarias de los mismos: “(...) al pensar por lógica por cupos es mucho más sencillo porque eso se lo pago a alguien para que lo ejecute...” (Funcionario Integración). Se miran los ‘usuarios’ como “maximizadores racionales de utilidad y como objetos condicionados causalmente, predecibles y manipulables...” (Fraser, 1994, p. 26), perspectiva alejada de la idea de sujeto de derechos.

El desarrollo de la Política está centrado en acciones puntuales correspondientes a programas sectoriales compensatorios dirigidos a la población de menores ingresos, así como en las intervenciones a las familias de ‘alto riesgo’, formas de intervención propias del asistencialismo, que autores como Pilotti (2001, p. 18) han caracterizado como paternalismo protector.

Encontré una relativa desconfianza entre unas y otras instituciones; existe una jerarquía implícita entre las instituciones que participan en la Política, con un liderazgo de aquellas que se consideran depositarias principales del discurso de derechos, lo que entra en tensión con una perspectiva de integralidad como la que se plantea desde el discurso.

Se presenta una tensión cuando quienes deben garantizar un derecho son agentes privados con quienes el Estado ha contratado la prestación de servicios, actores estos que no tienen la obligación formal de asumir una perspectiva de derechos. En este aspecto el discurso alternativo de las administraciones distritales se confronta con las políticas nacionales para las cuales los derechos se concretan en acciones prestadas por actores privados, bajo la modalidad de bienes y servicios mercantiles (Giraldo, 2008, p. 11).

Se visualizan en el desarrollo de la Política, los dos riesgos que ha caracterizado Magistris (2013, p. 10): El riesgo de “asimilar el enfoque de derechos a un discurso meramente tecnocrático, sin cuestionamientos ni problematización respecto de las relaciones de poder en la que se hallan inmersos niños y niñas”, desde el cual lo importante es tener la mejor norma sobre cómo implementar los derechos del niño; y el “riesgo de descontextualización”, al postularse como un lenguaje universal, independientemente de las condiciones de vida, la historia o la cultura local.

Desde el nivel distrital se concibe la Política de infancia y adolescencia como generadora *per se* de una transformación política y social, donde las instituciones vienen a salvar a los niños y niñas de unas familias que no han cumplido sus responsabilidades, así como a transformar esas familias, utilizando lo que Vianna (2010) llama un lenguaje moral de los derechos. En cambio,

desde el nivel local se concibe la Política más como una herramienta para corregir carencias y compensar desigualdades sociales.

En la práctica, las políticas de infancia se concretan “en lo asistencial, paliativo y residual, obviándose la posibilidad de intervenir en el nivel de las estructuras que dan lugar a estas situaciones, y de aplicar políticas auténticamente preventivas...” (Gaitán, 2006b, p. 76). Las respuestas ofrecidas se encaminan, como dice Villalta (2010), a “proveer recursos, convencer, persuadir o a amenazar, restringir y obligar” (p. 90).

Foucault (2005) afirmaba que

(...) en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio, y esquivar su pesada y temible materialidad (p. 14).

En el discurso de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la materialización de los mismos reta la coherencia de un discurso que pretende responder a un aparente consenso ético universal; surge entonces la pregunta por la “supuesta eficiencia totalizante y transformadora del discurso de derechos” (Llobet, 2014, p. 212).

La intención de regular la conducta ciudadana se manifiesta en “... el complejo aparato focalizado sobre el niño: el sistema de bienestar familiar, la escuela, el sistema de justicia juvenil...” (Rose, 1990, p. 3), el cual entra a formar parte de las tecnologías de gobierno de las poblaciones, las que Rose llama ‘Políticas de la vida’ (Rose, 2012).

La relación entre políticas públicas y niñez es “una superficie en la que se disputan proyectos de hegemonía” (Carli, 2002, citado por Llobet, 2010, p. 18). En la Política de infancia y adolescencia de Bogotá, y específicamente en la Política de la localidad de Suba, estas disputas se ven representadas en las tensiones: discurso-hacer de la política, ciudadanos-beneficiarios, garantía de derechos-provisión de servicios, evidenciándose que el discurso de derechos coexiste con un discurso de control social, y que las perspectivas que se han llamado de situación irregular y de

protección integral no son casillas opuestas y excluyentes sino extremos de un continuum en el cual se ubican las diferentes posiciones frente al tema.

Analizo a continuación cómo las categorías seleccionadas se incorporaron en la Política:

Universalización

La universalidad abstracta, al plasmarse en documentos de política, genera múltiples retos para su aplicación cotidiana, reflejo de una tensión entre las declaraciones jurídico-políticas, la conciencia subjetiva y la vida real. “... si se intentó que fuera universal pero realmente bajo las condiciones que estamos la política pública no se puede ejecutar, no hay como hacerlo, no hay el interés político” (Funcionaria Educación Suba).

Los documentos de Política producidos asumen el principio de universalidad; sin embargo, desde el comienzo se tenía claro que este horizonte se iba a restringir: “La política de hecho siempre se pensó para la población de niños y niñas de la ciudad, bajo el reconocimiento obviamente de que en término de recursos pues tendría que hacer un tipo de priorización” (Funcionaria Integración). En el desarrollo de la Política no se abordan por igual todos los grupos poblacionales, sino que hay un énfasis en la primera infancia, y se priorizan algunos derechos o problemas y algunos territorios.

En países con grandes desigualdades y pocos recursos, la cobertura de los programas del Estado se focaliza en segmentos concretos de población o en problemas específicos, lo que se justifica por la necesidad de dirigir los recursos disponibles hacia los grupos más necesitados (Gaitán, 2006b, p. 79). Se genera entonces una tensión entre el ‘carácter universal’ de los derechos y su concreción y cumplimiento (Jurado, 2014, p. 92). Dice una de las entrevistadas “En como reza el plan y reza la política, a todos los grupos poblacionales, en cómo opera la política, a los grupos de niños y niñas menos privilegiados...” (Funcionaria Integración).

Las acciones de la Política se constituyen entonces en lo que Villalta (2013) llama “modos

de gestión de la infancia pobre”, en la cual, a partir de mejorar el acceso a algunos servicios e intervenir en sus familias para mejorar las relaciones intrafamiliares, se pretende una transformación profunda de las condiciones de estos sujetos.

El problema entonces está en saber cuáles son los mecanismos de focalización y selección más justos y transparentes (Sepúlveda, 2013). “Por niveles de vulnerabilidad básicamente, menores de tal a tal año, estratos de tal a tal forma, desplazados, desmovilizados, condición de discapacidad, etnias, minorías y ellos eran las prioridades, el resto no, que es un resto bastante grande” (Funcionaria Integración Suba).

Encontré dos miradas de focalización que no son excluyentes entre sí: una que tiende a verla como un fin y como un sentido de la política social, y otra que la entiende como una herramienta que permite identificar los grupos e individuos en situación más crítica, con el fin de emprender hacia ellos acciones compensatorias en las cuales “se transfieren servicios que no han podido ser adquiridos en el mercado” (Vizcaíno, 2013, p. 23).

Varios de los entrevistados conciben que la focalización es para particularizar los problemas, e individualizan las necesidades, lo que tiene el riesgo de estigmatizar a los receptores de los servicios -equivalencia moderna de la caridad-, concibiéndolos como entes pasivos y dependientes, no como ciudadanos libres y autónomos.

Ha llegado a entenderse la focalización como el fin de las políticas sociales, dejando de ser un instrumento de las mismas: “La focalización ha pasado de ser un instrumento de política pública a ser en sí misma una política” (Unicef, 1999, citado por Salazar & Botero, 2014, p. 138).

Igualdad y no discriminación

De hecho, como idea abstracta, la igualdad no tiene mucha fuerza, y el trabajo real comienza con la especificación de qué es lo que hay que igualar... Las respuestas a preguntas como ¿igualdad de qué? y ¿equidad de qué forma? dependen del contenido de las respectivas teorías (Sen, 2002, p. 303).

Consideración especial al abordar la igualdad y la no discriminación en las políticas públicas, merecen las acciones positivas o acciones afirmativas, hoy agrupadas bajo la ambigua denominación de ‘discriminación positiva’, las cuales buscan compensar desigualdades de hecho a través de acciones diferenciadas o acciones preferentes. Sin embargo, como lo plantea la evaluación de la Política, “el enfoque diferencial es más una enunciación que una realización, hay más avance en lo teórico que en la práctica” (p. 80).

Si bien, sobre igualdad y no discriminación hay un aparente consenso discursivo en las políticas de la ciudad, la sola distinción entre quienes pueden o no pagar un servicio social, o entre quienes pueden o no ser beneficiarios de un programa o un subsidio, genera desigualdades y discriminaciones en el acceso a los servicios, que se suman a las existentes en la sociedad. “No se garantiza la equidad en la asignación presupuestal, ni en el acceso a la atención y servicios” (Secretaría Distrital de Integración Social-Sdis, 2011, p. 38, Evaluación Política). Se está lejos de la “igualdad en la dignidad de todos los incluidos” que plantea Nussbaum (2012, p. 217).

El tema de la igualdad surgió tangencialmente en las entrevistas realizadas; situación similar ocurrió con el tema de discriminación. Sí se hicieron referencias en las entrevistas a temas de inclusión y exclusión, de inequidades, de enfoque diferencial y de acciones afirmativas: “Yo creo que la política está hecha desde el reconocimiento de las inequidades, porque el factor de la inequidad está ahí como una entrada para reconocer por ejemplo condiciones de exclusión bien sea por razones de orden económico, cultural, étnico, de género” (Funcionario Salud).

Los entrevistados mencionan el hecho de que al fragmentar por problemas, se termina discriminando: “eso es algo que la política no quería hacer y era que segregáramos el niño [Sic] con discapacidad, el niño desplazado, el niño que ha sido víctima de abuso sexual, en esas cosas no hemos avanzado, seguimos estigmatizando a los niños...” (Funcionario Salud).

Integralidad-protección integral

Desde el punto de vista de las políticas, la integralidad comporta coordinación interinstitucional e intersectorial, e interacción entre políticas públicas y decisiones judiciales (Galvis, 2009, p. 614).

Encontré diferentes reflexiones sobre lo que ha sido el proceso de avanzar hacia la articulación intersectorial, aunque hay coincidencia en que lo que se ha logrado es sumar esfuerzos: “Integrados en la idea de concebir acciones realmente transectoriales, pero aquí se trataba sólo de sumar esfuerzos... y tratar de generar una respuesta más completa” (Funcionario Salud), “Lo que me he venido encontrando a través de la experiencia con el trabajo de la política es que normalmente lo que se da es la suma sectorial” (Funcionario Integración).

En las apreciaciones de los actores sobre la integralidad, predomina un escepticismo sobre lo que se ha logrado avanzar: “Las políticas no se hablan todavía” (Funcionario Integración). “Yo veo que estábamos haciendo una sumatoria de servicios públicos...” (Funcionario ICBF). Existe una tensión constante entre perspectiva, intereses, recursos y dinámica sectorial, y la intención de integralidad e intersectorialidad de la Política: “Cada sector hace lo suyo, va y cuenta lo suyo, defiende lo suyo” (Funcionario Educación).

En algunos sectores existen problemas para trabajar articuladamente, aún dentro de las mismas instituciones. En salud se presenta la situación de que los actores privados tienen sus intereses particulares y no trabajan articuladamente con ningún otro sector, ni siquiera con las mismas instituciones del sector.

Hay campos de acción de la Política en que se hace más difícil la intersectorialidad, como en el restablecimiento de derechos, en el cual si bien las normas establecen un marco de protección integral, en la práctica la articulación es limitada.

Hay problemas de articulación entre las instituciones del orden nacional y distrital, principalmente con entidades como el ICBF, pero también con instituciones del sector Justicia. Se presenta también una tensión en la

articulación con otras políticas distritales que tienen una relación directa, como las políticas de familia y de juventud.

Con un marco teórico de integralidad y una realidad con avances limitados, lo integral se tiende a convertir en un discurso políticamente correcto que los actores de la Política incorporan acríticamente. “Esa es una de las palabras que termina siendo un comodín... termina siendo parte del discurso políticamente correcto” (Funcionaria Integración).

En lo local, se hace evidente la necesidad y la importancia de articular acciones, de sumar esfuerzos para lograr resultados; allí se da una interesante articulación de servicios, en torno a la respuesta a necesidades de la comunidad: “...que hay una mamita que tiene intento de suicidio, que tiene dos niños que están en riesgo, entonces hay que activar salud, hay que activar Comisaría, ICBF...” (Funcionaria Alcaldía Local).

Participación de niños, niñas y adolescentes

Como lo afirma Baratta (1998), se necesita la democracia social para tener una democracia política; quien en sus relaciones sociales sea partícipe de relaciones autocráticas, será un ciudadano o una ciudadana a medias. Por eso, a las políticas públicas de infancia y adolescencia les corresponde tanto promover todos los tipos de participación en los espacios de vida cotidiana, como garantizar la participación política de niñas, niños y adolescentes.

Las políticas de infancia serían, desde la perspectiva de derechos, “la actuación política de personas adultas con niños, pero también la actuación política de los niños mismos”, lo que implica para los individuos adultos “no sólo ‘representar’ a los niños sino coordinar iniciativas políticas con ellos y permitirles ejercer una influencia importante en los procesos de decisión políticos” (Liebel, 2006, p. 38). La Política asume en su formulación la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes. “Reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos implica partir de su condición de actores transformadores de su propia realidad” (p. 40).

El documento de Política 2011-2021 desarrolla el concepto de ciudadanía: “...la política pública debe contribuir con la expansión de la ciudadanía de la niñez, sumando a la garantía de los derechos, el incremento de las capacidades para el ejercicio de la libertad” (p. 27).

En los 11 años de la Política analizados, se realizaron varios encuentros de niñas, niños y adolescentes con autoridades distritales y locales, así como procesos de rendición de cuentas y múltiples foros y eventos con su participación. Se crearon consejos de niños y niñas, se desarrollaron estrategias de comunicación radial, escrita y virtual, y la ciudad se suscribió a la Red latinoamericana de ciudades de los niños y las niñas. La pregunta es: ¿qué tanto avance real han representado estos procesos en la garantía del derecho a la participación?

En el proceso de la Política no se ha logrado articular las diferentes instancias de participación; cada una responde a convocatorias sectoriales. La Política se plantea integral, pero no ha logrado una articulación de los diferentes espacios de participación.

Si bien se han abierto espacios para escuchar la voz de niños, niñas y adolescentes, esa voz ha sido poco tenida en cuenta en la toma de decisiones: “... se hicieron ejercicios de escucha ¿qué tanto de eso se incorporó? Tal vez no mucho” (Funcionario Integración). “... yo pienso que a veces se maneja es como un requisito, que la participación es importante, que escuchar sus voces... que todo, pero que participen así como tan decisoriamente, no” (Funcionaria ICBF Suba).

Un gran obstáculo para avanzar en garantizar el derecho a la participación, es la concepción que tienen los sujetos adultos sobre la infancia, incluidos los funcionarios y funcionarias de la administración; persiste una limitación cultural para verlos como sujetos activos y participantes: “(...) no es una necesidad para el alcalde mayor ni para los alcaldes locales tener en cuenta a los niños... ellos tienen resistencias, porque se sienten incómodos porque no saben hablar con los niños” (Funcionaria Integración). “Se ve a los niños como figura decorativa, entonces para un evento llevémoslos y les tomamos la foto...” (Funcionaria ICBF Suba).

En los comités operativos de la Política no ha habido participación de niños, niñas y adolescentes; ellos y ellas han sido escuchados en algunos momentos coyunturales, pero no han tenido un espacio permanente en los espacios de debate, construcción, seguimiento y evaluación de la Política. Su voz llega a estas instancias por la mediación de expertos que la recogen.

Novella (2011) dice sobre la diversidad de lecturas de participación infantil:

Hablar de participación implica adentrarse en un terreno pantanoso, ya que su significado da pie a múltiples lecturas e interpretaciones... en la última década ha sido uno de los conceptos más sobreutilizados y desvirtuados, que se puede explicar desde diferentes miradas, desde diferentes posiciones e, incluso, desde intereses contrapuestos o, como mínimo, ambivalentes” (p. 3).

Las respuestas de los sujetos entrevistados evidencian esta diversidad de lecturas sobre cómo se garantiza efectivamente el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes, con un aparente consenso sobre la necesidad de abrir espacios formales de participación.

Se usan expresiones como “se les da voz a los niños”, “se civiliza a los niños”, “consejeritos”, que dejan ver que hay un discurso de derechos aceptado, pero persisten concepciones de minoridad y de incapacidad de niños y niñas.

Liebel (2006) ubica dos corrientes en la aplicación de los derechos de niños, niñas y adolescentes: Una que hace énfasis en la protección y también en la garantía de condiciones de vida dignas, y otra que apunta a la igualdad de derechos y a la participación activa de éstos en la sociedad. Las dos corrientes coexisten dado que no son totalmente contradictorias; en el caso estudiado predomina la primera.

En la Política, la palabra de los niños y las niñas ha estado -y está- ausente; hay un coro monocromático de voces -funcionarios e instituciones que comparten un discurso monológico-; la voz de los niños y las niñas -como diría Llobet (2006, p. 155)- es ‘extranjera’, requiere de traductores especializados que la lleven al lenguaje formal, perdiendo en ese

tránsito su originalidad y convirtiéndose más en un mito de la Política.

6. Reflexiones finales a manera de conclusión

El campo -“campo” en el sentido propuesto por Bourdieu (1999)- de las políticas públicas de infancia y adolescencia, está habitado por diferentes tipos de discursos: académicos, jurídicos, políticos, cotidianos; sin embargo, en los últimos años se ha tendido a tornar hegemónico dentro del campo el discurso de los derechos, que, siendo un discurso jurídico-normativo, tiene una profunda base ética y política. El campo está conformado por múltiples actores de diferentes orígenes, ideologías e intereses, los que desarrollan prácticas y manejan discursos que entran en tensión con el discurso de los derechos, y con frecuencia le hacen resistencia.

Esto ha llevado a una dualidad discurso-práctica que se hizo evidente en el desarrollo de esta investigación, tensión que no se refiere sólo a la construcción del campo, sino también a cómo se aterriza el discurso de los derechos en políticas sociales que han sido construidas desde una perspectiva de control social, políticas que más que solucionar los problemas tratan de evitar que éstos generen conflictos sociales que afecten el modelo socio-económico dominante.

Surge la pregunta de si en un modelo de democracia formal, como es el caso de Colombia, donde persisten profundas desigualdades e inequidades económicas y sociales y donde el Estado está al servicio de los grandes capitales, es viable el desarrollo de una política que se base en principios de solidaridad y justicia social y cuyos pilares sean la igualdad, la libertad y la dignidad humana.

El discurso experto encontrado es un discurso técnico-instrumental que tiende a despolitizar el debate de los derechos, a formalizarlo; es un discurso que no contextualiza la política, que no hace cuestionamientos sobre las relaciones de poder, que no considera la historia ni la cultura local. Desde este discurso se parte de una falsa idea de igualdad, establecida desde el discurso normativo de los derechos, como si el consenso

discursivo tuviera el poder de transformar por sí mismo la realidad.

El referencial global que asume explícitamente la política: *la perspectiva de derechos*, está en permanente tensión con los referenciales sectoriales que ven a niños, niñas y adolescentes desde sus lecturas particulares -alumno, usuario, paciente, explotado, abandonado, etc.-, creándose entonces un desajuste que dificulta la mirada intersectorial de la política y que lleva a que la infancia y la adolescencia sean vistas como otro sector más de la política pública.

Persisten hoy, como ocurre desde hace varios siglos, dos mundos de la infancia y la adolescencia, cuya diferencia la establecen los recursos de las familias: uno que se parece a la infancia idealizada de Rousseau que dedica su tiempo al juego y al estudio, y otro que se parece a la infancia de Dickens, la de niños y niñas que no pueden completar sus estudios, cuyas familias pasan trabajos para mantenerlos. Para la segunda infancia es que se establecen las políticas públicas compensatorias, las nuevas formas del asistencialismo. Estas dos condiciones de la infancia se tienden a naturalizar por parte de los actores de la política, quienes asumen que las desigualdades sociales son realidades inamovibles que están por fuera de la misma.

Esta diversidad de lecturas, esta polisemia de voces e interpretaciones del discurso de derechos, muestra la importancia de la lectura interpretativa que abordó esta investigación, buscando develar en el lenguaje los significados sociales existentes de la infancia y la adolescencia, sus derechos, y las políticas públicas dirigidas a este grupo etario.

Lista de referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). *Quiéreme bien, quiéreme hoy. Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes 2004-2008*. Bogotá, D. C.: Dabs.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2011). *Política de infancia y adolescencia en Bogotá, D. C., 2011-2021*. Bogotá, D. C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alonso, A. & Bifarello, M. (2003). *Políticas Públicas para la Infancia en Argentina: la deuda pendiente*. Memorias 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/04/alonso-bifarello.pdf>
- Baratta, A. (1998) Infancia y Democracia. En E. García & M. Beloff (eds.) *Ley, niñez y democracia*. Buenos Aires: Tamis.
- Bonilla, J. (2015). Izquierda y Poder Electoral en Bogotá: una Reconstrucción Histórico-Coyuntural (2004-2012). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10, pp. 159-179.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas*. Barcelona: Anagrama.
- Escobar, O. (2011). *El giro dialógico: diálogo y deliberación*. Recuperado de: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area01/GT02/07.pdf
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fonseca, C. & Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En S. Tiscornia & M. Pita (eds.) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil*, (pp. 9-41). Buenos Aires: Antropofagia.
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
- Fraser, N. (1994). *La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. Serie Propuestas. Documentos para el debate 3*. Lima: Centro Flora Tristán, Red Entre Mujeres.
- Gaitán, L. (2006b). *Sociología de la Infancia. Nuevas Perspectivas*. Madrid: Síntesis.
- Galvis, L. (2009). La Convención de los Derechos del Niño veinte años después. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7 (2), pp. 587-619.
- Giraldo, C. (2008). *Del ciudadano al cliente: ciudadanía y derechos sociales en América Latina*. Nova et Vetera, 60, pp. 11-24.

- Gundermann, H. (2008). El método de los estudios de caso. En M. L. Tarrés (ed.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, (pp. 251-288). México, D. F.: Flacso, Colegio de México.
- Herrera, J. (2012). *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños.
- Jurado, P. (2014). Una tensión entre la universalidad y la particularidad de los derechos humanos. Reconstrucción del fundamento de legitimidad y análisis sobre su realización en Occidente. *Ciencias Sociales y Educación*, 3, pp. 89-109.
- Liebel, M. (2006). *Entre Protección y Emancipación. Derechos de la Infancia y Políticas sociales. Serie Teoría No. 1*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Llobet, V. (2006). ¿Retratos de niño? Políticas sociales y derechos de niñas y niños en situación de calle. En S. Carli (comp.) *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*, (pp. 131-158). Buenos Aires: Paidós.
- Llobet, V. (2010). *Fábrica de niños*. Buenos Aires: Noveduc.
- Llobet, V. (2014). La producción de la categoría “niño-sujeto-de-derechos” y el discurso psi en las políticas sociales en Argentina. Una reflexión sobre el proceso de transición institucional. En V. Llobet (comp.) *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*, (pp. 209-235). Buenos Aires: Clacso.
- Magistris, G. (2013). *El magnetismo de los derechos. Desplazamientos y debates en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Buenos Aires: Clacso.
- Meny, I. & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Novella, A. (2011). *La participación infantil: concepto dimensional en pro de la autonomía ciudadana*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de Teoría de la Educación, Barcelona, España.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Pilotti, F. (2001). *Globalización y Convención de los Derechos del Niño: el contexto del texto*. Santiago de Chile: Cepal.
- Rose, N. (1990). *El gobierno del alma. La formación del yo privado*. Recuperado de: http://www.elseminario.com.ar/biblioteca/Rose_Gobierno_Alma_cap1_4.htm
- Rose, N. (2012). *Políticas de la vida: Biomedicina, poder y subjetividad*. La Plata: Unipe.
- Roth, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. N. Roth. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, (pp. 17-65). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.
- Salazar, M. & Botero, P. (2014). Política, niñez y contextos de vulnerabilidad. Trazos y narrativas en un contexto local de Colombia. En V. Llobet (comp.) *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*, (pp. 133-158). Buenos Aires: Clacso.
- Schwartz-Shea, P. & Yanow, D. (2012). *Interpretative research design. Concepts and process*. Washington: Rotleged.
- Secretaría Distrital de Integración Social-Sdis (2011). *Proceso de sostenibilidad de la política pública de infancia y adolescencia de Bogotá, D. C.-Concepto evaluativo y temas estratégicos para el ajuste de los componentes de la política*. Bogotá, D. C.: Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia.
- Sen, A. (2002). ¿Por qué la equidad en salud? *Revista Panamericana de Salud Pública*, 11 (5), pp. 302-309.
- Sepúlveda, M. (2013). De la retórica a la acción. Los elementos esenciales para garantizar que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos. En Cepal-Indh (eds.). *Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (Desc) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad*, (pp. 21-40). Santiago de Chile: Cepal,
- Stake, R. (1994). Qualitative case studies. En N. Denzin & Y. Lincoln (eds.) *The sage*

- handbook of qualitative research*, (pp. 443-466). Thousand Oaks: Sage.
- Surel, Y. (2005). Les “triois I” et l’analyse de l’état en action. *Revue Française de Science Politique*, 55, pp. 7-32.
- Vallès, J. (2002). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vianna, A. (2010). Derechos, moralidades y desigualdades. Consideraciones acerca de procesos de guarda de niños. En C. Villalta (comp.) *Infancia, justicia y derechos humanos*, (21-72). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Villalta, C. (2010). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. *Estudios en Antropología Social-Cas/Ides*, 1 (2), pp. 81-100.
- Villalta, C. (2013). Un campo de investigación- Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 13 (2), pp. 245-268.
- Vizcaíno, J. (2013). *Reflexiones en torno al financiamiento de una política de garantía de derechos para la infancia en Colombia*. Tesis de grado para obtener el título de Magister en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C., Colombia.
- Yanow, D. (2000). *Conductive interpretative policy analysis*. Thousands Oaks: Sage Publications.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, Chicago University.