Lineamientos Generales Estrategia

para la Superación de la Pobreza en la Niñez en Colombia

Documento de trabajo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social e ICBF, construido a partir de las discusiones e insumos de ambas entidades junto con la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia y UNICEF, en el marco de la mesa técnica de diseño de la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez.

La equidad es de todos
Prosperidad Social

BIENESTAR FAMILIAR

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN 3

1. JUSTIFICACIÓN 5

2. MARCO TEÓRICO 10

2.1 El enfoque de derechos humanos en la reducción de la pobreza 13

2.2 El enfoque de desarrollo humano como aproximación complementaria 16

2.3 Enfoque de manejo social del riesgo 19

3. MARCO CONCEPTUAL 21

3.1 Aproximaciones al concepto de pobreza 21

3.2 El concepto de la pobreza en la niñez 25

4. MARCO INSTITUCIONAL 34

5. CADENA DE VALOR DE LA ESTRATEGIA 37

5.1 Alcance de la estrategia 38

5.2 Reto de la mesa técnica en el marco del proceso de construcción de la estrategia 38

5.3 Objetivo general de la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez 39

5.4 Objetivos específicos 39

6. BIBLIOGRAFÍA 46

7. Anexo 1 – Detalle del marco institucional 53

8. Anexo 2 - Reflexiones de la cadena de valor frente a otras experiencias internacionales . 61

INTRODUCCIÓN

El compromiso por la erradicación de la pobreza es uno de los principales objetivos de desarrollo sostenible en la agenda internacional a 2030. Su comprensión y abordaje requiere de estrategias específicas por parte de los Estados que hacen parte de este compromiso global para responder a las realidades de las personas que la experimentan, de acuerdo con su curso de vida y sus condiciones sociales, culturales, económicas y territoriales.

Este acuerdo enmarca una oportunidad para garantizar y proteger los derechos de la niñez pues el logro de los objetivos propuestos demanda acciones que afectan a esta población. En este sentido, el Gobierno de Colombia a través del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, pacto por la equidad', comprende el impacto que tiene la inversión en la infancia sobre la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes y la mejora en los niveles del desarrollo local. Por esto enfoca sus estrategias en que los ciclos de pobreza en la niñez pueden cerrarse a través de acciones para fortalecer el ejercicio de los derechos y capacidades de las niñas, niños, adolescentes (NNA) y sus hogares.

El presente documento define los lineamientos generales para dar respuesta a las realidades de pobreza de las niñas, niños y adolescentes en Colombia a través de la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez.

La estrategia es un compromiso intersectorial e intrasectorial que dispone de un mecanismo permanente para la comprensión de la pobreza y la definición, coordinación y articulación de acciones pertinentes para el acceso preferente y la mitigación de riesgos, encaminadas a la superación de las privaciones que sufre la niñez en condición de pobreza en Colombia. Se estructura a partir de tres enfoques: derechos humanos para las acciones de reducción de la pobreza definido por Naciones Unidas; desarrollo humano y manejo social del riesgo.

Desde esta perspectiva, la estrategia entiende que la atención debe ser multidimensional y que deben promoverse, como pilares, la participación, la igualdad, la equidad y la no discriminación de los niños, niñas y adolescentes inmersos en dicha problemática. Para ello, se establece el desarrollo de acciones de superación de privaciones, así como de mitigación y prevención de riesgos que profundizan la vulnerabilidad. De esta forma, el fortalecimiento institucional y las herramientas de medición para el seguimiento, monitoreo y evaluación cumplen un rol fundamental.

Diseñar e implementar acciones en favor de las niñas, niños y adolescentes exige reconocerles como sujetos de derechos con poder de agenciar la definición y desarrollo de sus proyectos de vida. Por esta razón, la formulación de la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez contempla la construcción de metodologías participativas que, en un próximo momento de implementación, recogerán la voz de las niñas, niños y adolescentes.

Esta perspectiva asume la necesidad de incorporar la visión de los niños, niñas y adolescentes desde sus diferentes contextos y realidades a fin de conocer sus percepciones en las condiciones que los rodean, cómo los afectan, cómo determinan su forma de habitar el mundo, su relación con él y promover y proteger su derecho a la expresión y a la autodeterminación.

En las próximas páginas se encontrarán los lineamientos generales de la estrategia en cinco apartados. En el primero se desarrolla la justificación de crear esta estrategia para el país; en el segundo y tercero se presentan los fundamentos teóricos y conceptuales de esta propuesta; el cuarto apartado se refiere el marco normativo e institucional en Colombia para el abordaje de esta problemática; en el quinto apartado se presenta la cadena de valor de la estrategia formulada para Colombia.

En una segunda entrega se presentará la base conceptual para la implementación de las acciones de coordinación definidas en la cadena de valor de la estrategia y que esbozarán las dimensiones conceptuales de la misma, el diagnóstico para cada una de ellas y el mapeo de atenciones a implementar en respuesta.

1. JUSTIFICACIÓN

El 30º aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño invita a reflexionar sobre el rol de las instituciones para contribuir a su garantía y un compromiso inaplazable para escuchar la voz de niños, niñas y adolescentes. La reflexión conlleva un análisis desde diferentes enfoques que permita interpretar las variables que han hecho posibles los cambios significativos logrados y aquellas que persisten como retos o emergen desde nuevos escenarios de la realidad social en la que transcurre la vida de la niñez.

Entre las variables de análisis es menester abordar las condiciones de pobreza y desigualdad que afectan el disfrute de sus derechos y su desarrollo integral, así como los efectos en el corto, mediano y largo plazo para su desarrollo humano. En este sentido, abordar la pobreza sin reparar en la desigualdad es sentenciar a las generaciones presentes y futuras a luchas

constantes contra sistemas excluyentes y formas continuas de discriminación. Lo que está en juego es el bienestar de las personas: cada brecha que persista o se amplíe es una llamada a responder con políticas eficaces ante la injusticia que provoca la desigualdad.

En los países en vía de desarrollo se concentra en mayor proporción la pobreza extrema y las niñas y niños son más proclives a padecerla, dado que las privaciones a las que se enfrentan tienen repercusiones en el desarrollo físico y mental en el mediano y largo plazo. De acuerdo con el estudio 'Ending Extreme Poverty: A Focus on Children', realizado por el Banco Mundial y UNICEF, cerca del 45 % de los niños viven en hogares que subsisten con menos de 3.10 dólares al día. Surge entonces la necesidad de que los países intensifiquen sus esfuerzos para garantizar y mejorar la calidad, la pertinencia y la cobertura de atención a las dimensiones que generan pobreza y fracturar de esta manera el ciclo de pobreza intergeneracional que se reproduce en la mayoría de los países menos desarrollados (UNICEF, 2016).

Para 2018 en Colombia, las cifras sobre pobreza multidimensional indicaban que el porcentaje de pobreza en hogares sin niñas, niños y adolescentes ascendía a 45,4 %, mientras que en los hogares con niñas, niños y adolescentes se ubicó en 54,6 %. El promedio de privaciones que enfrentaban las personas pobres en hogares sin NNA fue 0,398 y con NNA de 0,422; la incidencia ajustada fue 2,7 veces mayor en hogares con NNA.

La pobreza originada desde la infancia se configura en una situación de desigualdad en sí misma, cuyos efectos pueden perdurar a lo largo de la vida y afectar el desarrollo humano. Así,

> «Los niños nacidos en familias de ingreso bajo son más propensos a gozar de mala salud y a alcanzar niveles de estudios más bajos. Aquellos con un nivel de estudios inferior accederán probablemente a salarios más bajos, al tiempo que los niños con peor salud tienen mayor riesgo de no poder asistir a la escuela. Cuando los niños crecen, si forman una pareja con otra persona de un estatus socioeconómico similar (algo que sucede a menudo debido al 'emparejamiento selectivo'), las desigualdades pueden transmitirse a la siguiente generación» (PNUD, 2019, p. 11).

Por lo anterior, erradicar la pobreza se ubica como punto central en la agenda mundial para que los gobiernos construyan e implementen estrategias con una visión multidimensional y de generación de ingresos, de acuerdo con las características territoriales de cada país y al perfil de su población. Esto en línea con lo señalado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 de la Agenda 2030, el cual establece erradicar la pobreza en todas sus formas y reducir, al menos a

la mitad, la proporción de hombres, mujeres, niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza, con arreglo a las definiciones nacionales.

Este objetivo contempla, por primera vez, el compromiso explícito de que todos los países midan la pobreza en la niñez y refuercen las políticas y programas para alcanzar la meta de reducción total en 2030. Es de aclarar que, aunque las niñas, los niños y los adultos pueden tener privaciones similares, los primeros las perciben de otra manera y están asociadas al acceso de bienes o servicios propios de su edad, por ejemplo, no tener juguetes, no poder ir a la escuela, tener hambre y no tener acceso a agua potable, entre otras. Además, son más vulnerables teniendo en cuenta que dependen del cuidado de un adulto y que lo que pase en su entorno los afecta directamente.

Sin embargo, el cumplimiento de este ODS se ha visto afectado por los efectos de la pandemia por la COVID-19. Situaciones como la caída del PIB, el crecimiento en el desempleo, el difícil acceso a servicios de salud, el cierre de centros educativos y el incremento de los conflictos y la violencia dentro de los hogares están afectando, en mayor medida, a aquellos más vulnerables y, principalmente a la niñez y a los jóvenes.

En este contexto, es necesario redoblar los esfuerzos en nuestro país para lograr superar las consecuencias de esta pandemia que conlleva que más niños, niñas, adolescentes y jóvenes caigan en una situación de pobreza inminente que impida satisfacer sus demandas básicas e impacta directamente en mayores vulneraciones a sus derechos. La Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez que se propone en este documento busca atender a los niños, niñas y adolescentes según las necesidades y vulneraciones que ya tenían o que pudieron surgir debido a las consecuencias por la pandemia de la COVID-19.

Las acciones de esta estrategia son necesarias para ofrecer oportunidades para que los niños y niñas hagan efectivos sus derechos y que desarrollen plenamente sus capacidades sin distinción de género, su condición de discapacidad, su pertenencia étnica o racial y la habitabilidad urbana o rural. De acuerdo con el «Informe sobre Desarrollo Humano 2019» del PNUD, se han abierto nuevas brechas debido al limitado acceso de banda ancha, a las desigualdades de género y a los conflictos violentos. Estas, entre muchas otras situaciones, «siguen provocando y consolidando las desigualdades básicas y otras nuevas que van surgiendo (…) Si no somos capaces de abordar estos desafíos sistémicos, las desigualdades se profundizarán» (PNUD, 2019). En relación con los aspectos normativos en materia de superación de la pobreza, de acuerdo con lo consagrado en la Constitución Política, las acciones del Estado colombiano se en-

cuentran fundamentadas en el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13, bajo el cual el Estado debe adoptar «medidas en favor de grupos discriminados o marginados» y debe proteger de manera especial a «aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta».

En el artículo 44 se explicitan los derechos fundamentales de los niños:

> «La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás».

El artículo 45 define:

> «El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud».

Estos artículos demandan al Estado establecer acciones encaminadas hacia la superación de la pobreza, ofreciendo una protección especial para grupos poblacionales que, por sus condiciones de vulnerabilidad, requieren de un enfoque diferencial al ser reconocidos como sujetos de protección especial por la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad» recoge de manera transversal el cumplimiento de los ODS a través de diferentes estrategias y acoge el mandato constitucional de protección especial hacia los más vulnerables. Para el cumplimiento de estos, el «Pacto por la equidad» en la línea K «Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad» establece la creación de una estrategia para la superación de la pobreza in-

fantil a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Prosperidad Social (PND, 2019). Para ello,

> «(…) en el marco de la Mesa de Equidad y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el ICBF, junto con el DPS, crearán y liderarán la estrategia de superación de la pobreza infantil que vinculará en las acciones coordinadas para superar la pobreza, la atención integral planteada en la línea A del Pacto por la equidad» (PND, 2019, p. 357).

A través de este pacto se establece la necesidad de acelerar la reducción de la pobreza y la desigualdad del país. Para esto, abre la posibilidad de crear indicadores alternativos para el seguimiento de la pobreza entre los que incluye la medición de la pobreza infantil.

Dada la relevancia referida para la problemática en cuestión, el sector de la Inclusión Social y la Reconciliación asume el liderazgo de formular un instrumento de política social que proporcione nuevos elementos para reducir las privaciones que más afectan a las niñas, niños y adolescentes de Colombia. La estrategia es el instrumento que el Gobierno de Colombia plantea para lograr este propósito. De acuerdo con UNICEF: «si se encaran de forma decidida y temprana las privaciones de la infancia -prestando atención, ante todo, a los niños más excluidos y con las mayores necesidades- las sociedades pueden romper el destructivo ciclo de empobrecimiento y marginación» (UNICEF, 2015, p. 6).

2. MARCO TEÓRICO

Este aparte presenta los tres enfoques que permiten ampliar la comprensión de la problemática de pobreza en la niñez y proveen el fundamento para el diseño de la estrategia.

El primer enfoque en la reducción de la pobreza es el de derechos humanos. Para este desarrollo se toma como principal aproximación la definida por el Comité de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado mediante Resolución del 10 de mayo de 2001 en la declaración denominada «Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales».

El segundo enfoque que estructura la estrategia es el de desarrollo humano, definido desde los planteamientos de Amartya Sen «como un proceso de expansión de las libertades reales

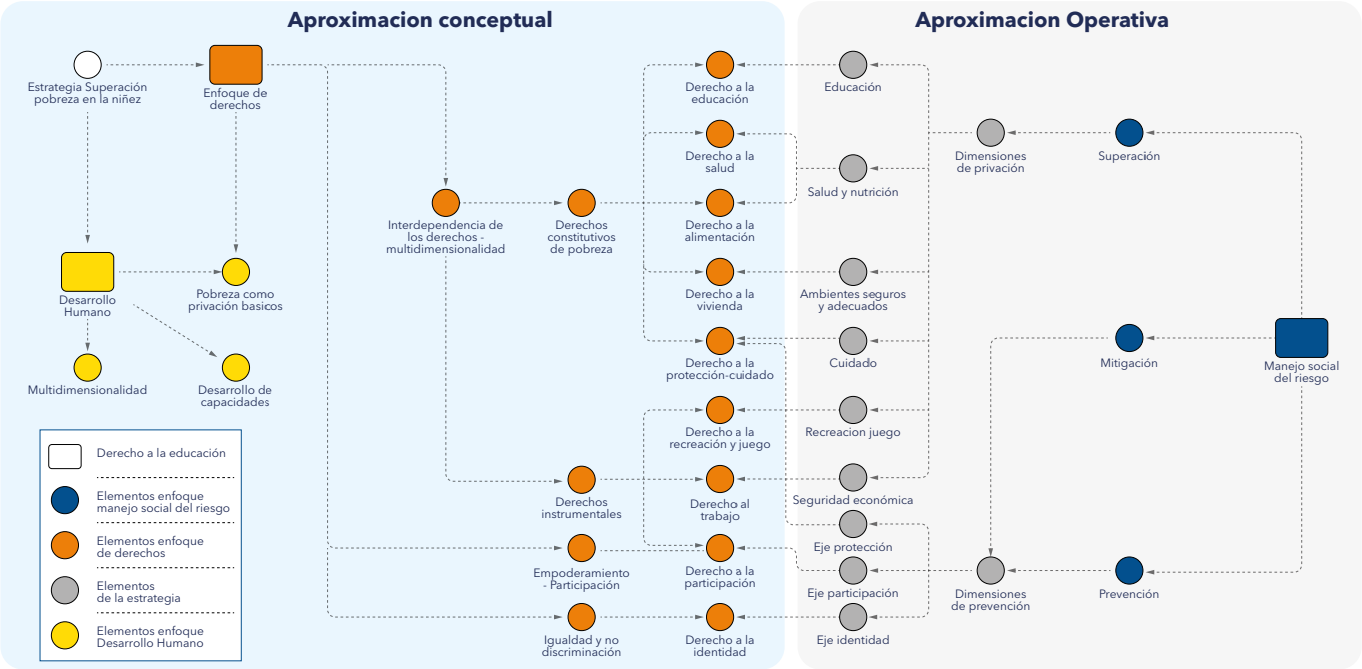
de que disfrutan los individuos» (Sen, 2000, p. 19), en el cual se aborda la problemática de pobreza a nivel global desde un enfoque multidimensional.

Finalmente, ante las relaciones existentes entre pobreza y vulnerabilidad, se sitúa el enfoque de manejo social del riesgo (MSR) que aporta las comprensiones operativas de las acciones de prevención, mitigación y superación que confluirán en el diseño de las dimensiones de esta estrategia.

En consecuencia, el abordaje de la pobreza en la niñez demanda la aproximación complementaria desde estos tres enfoques: en primer lugar, el de derechos como enfoque central de la estrategia, al tratarse de un problema que afecta la plena realización de los derechos de niños y niñas a lo largo de su curso de vida; en esa misma línea, se concibe como una problemática que limita el desarrollo y sitúa su comprensión desde el enfoque de desarrollo humano con su lectura multidimensional; finalmente, su abordaje debe tener en cuenta el enfoque de manejo social del riesgo en cuanto este apunta a reducir la vulnerabilidad y mitigar los efectos derivados de situaciones adversas que originen y profundicen la pobreza.

La Figura 1 presenta las conexiones entre los diferentes enfoques de la estrategia cuyos elementos se desarrollan a continuación.

Figura 1. Enfoques teóricos de la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez



Fuente: elaboración propia.

2.1 El enfoque de derechos humanos en la reducción de la pobreza

A partir del pronunciamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en 2001, se establece un conjunto de lineamientos que orientan el diseño e implementación de acciones para la superación de la pobreza y reconoce en esta problemática la existencia de:

> «(…) violaciones masivas y sistemáticas de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los dos pactos internacionales, así como de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de derechos humanos» (Naciones Unidas, 2001, pp. 2 y 3).

La reducción de la pobreza desde este enfoque es una obligación jurídica internacional que conlleva que los Estados asuman la responsabilidad de respetar, proteger y cumplir los derechos de los individuos. En consecuencia, el enfoque de los derechos humanos para reducir la pobreza se trata de otorgar poder[2] a las personas en pobreza para promover la adopción de las medidas necesarias, sean estas legislativas, administrativas o de otro tipo, con el fin de proteger sus derechos (Naciones Unidas, 2002).

En relación con las niñas, niños y adolescentes, el enfoque de derechos parte de reconocerles como ciudadanos y sujetos de derechos, así como señalar al Estado como el principal garante de estos. Dicho reconocimiento se encuentra contenido en los acuerdos internacionales, específicamente en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada por Colombia en la Constitución Política de 1991, y en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006). En el artículo 27 de la citada convención se consagra «el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social», y le confiere el carácter de derecho al desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, por lo cual es necesario superar la pobreza en cuanto realidad que limita y pone en riesgo su desarrollo a lo largo del curso de vida.

A partir de los lineamientos del Comité DESC, el enfoque de derechos humanos está compuesto por los siguientes elementos:

---

2 De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el otorgamiento de poder «es la expansión de los activos y las capacidades de los pobres para participar e influir en instituciones que afectan a sus vidas, negociar con ellas, controlarlas y tenerlas por responsables». (Naciones Unidas, 2004, p. 15)

A) Interdependencia

Parte de reconocer la complementariedad entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, y niega una relación jerárquica entre ellos. Al respecto, el Comité DESC menciona:

> «Aunque los (derechos) que se enumeran en el Pacto, como, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado, revisten una importancia fundamental para los pobres, el Comité subraya que todos los derechos civiles y políticos, así como el derecho al desarrollo, también son indispensables para las personas que viven en condiciones de pobreza».

Esta comprensión delimita el conjunto de derechos considerados pertinentes para la superación de la pobreza y que, a su vez, se clasifican en dos categorías. De un lado se encuentran los derechos con pertinencia constitutiva y se definen como aquellos que «habilitan a los seres humanos para tomar decisiones libres e informadas y actuar en consecuencia» (CEPAL, 2006); por ejemplo, los derechos a la alimentación, la salud o la educación. De otra parte, se encuentran los derechos con pertinencia instrumental que se caracterizan porque al cumplirse, ayudan a realizar otros derechos que tienen pertinencia constitutiva hacia la pobreza, por ejemplo, el derecho al trabajo. Si una persona en un hogar con niñas, niños o adolescentes accede a un empleo (instrumental), es posible que pueda garantizar acceso a una alimentación adecuada, a servicios médicos y educación para las niñas, niños y adolescentes que componen el hogar (constitutivo).

Es posible que por sus diversas facetas, algunos derechos puedan tener naturaleza constitutiva e instrumental. En todo caso, la interdependencia evidencia la necesidad del abordaje multidimensional de la pobreza desde los derechos constitutivos e instrumentales. Tal aspecto implica, en el contexto de esta estrategia, superar aquellas privaciones relacionadas con la vulneración de los derechos constitutivos, así como atender aquellas que afectan los derechos de carácter instrumental, en cuanto apuntalan las causas de la pobreza o profundizan situaciones de vulneración derivadas de dicha situación.

B) Participación en la adopción de decisiones

Este elemento se dirige al empoderamiento de la población en pobreza al reconocer su condición como sujetos de derechos. Si bien la participación no es un determinante de pobreza,

posibilita la visibilización de las realidades de la niñez para evitar la profundización de su situación de exclusión.

La participación es intrínseca al ejercicio de todos los derechos durante todas las etapas del curso de vida, por ende, las niñas, los niños y los adolescentes deben ser protagonistas no solo como sujetos de atención de la estrategia, sino ser escuchados a lo largo de las diferentes etapas de diseño y seguimiento de las acciones que los afecten. Al incorporar la participación como pilar de la estrategia, surge la necesidad de prevenir o mitigar los riesgos que implican una limitación para la niñez en pobreza.

C) Los principios de igualdad, equidad y no discriminación

Estos principios son pilares fundamentales del enfoque de derechos y comprenden el desarrollo de acciones positivas para el cierre de brechas en el camino hacia la equidad. En esa misma línea, exige la eliminación de las leyes e instituciones que fomentan la discriminación en contra de ciertos individuos o grupos humanos (PNUD).

La amplitud de estos principios refleja la necesidad de acotar su espectro dentro de la estrategia en dos aspectos: por un lado, demanda la adaptabilidad de las acciones definidas para la superación de la pobreza. Esto implica la transversalización de los enfoques diferenciales para tener en cuenta a la persona desde su cosmovisión y contexto cultural. De esta forma, evitar la aproximación de oferta que conlleve acción con daño al intervenir en los tejidos sociales y culturales sin asertividad. Si las ofertas no tienen un enfoque diferencial, las soluciones a la pobreza pierden efectividad en la población de especial protección.

Este principio también comprende las acciones para mitigar los riesgos de homogenización cultural y el limitado desarrollo de la personalidad que pueden evidenciarse de manera particular en la niñez en pobreza.

2.2 El enfoque de desarrollo humano como aproximación complementaria

El enfoque de desarrollo humano se orienta a promover que las personas tengan «una vida que valoren y en permitirles aprovechar su potencial como seres humanos» (PNUD, 2006). Desde el desarrollo humano, el nivel de vida de un individuo está determinado por sus capacidades para lograr funcionamientos valiosos y no por los recursos que posea.

Tres rasgos fundamentales de este enfoque pueden concebirse en línea con el enfoque de derechos presentado anteriormente:

A) Primero la gente: bajo esta definición, los planteamientos kantianos en los que el ser humano se identifica como fin y no como medio, hacen parte de los fundamentos filosóficos del enfoque (Sen, 2003). El desarrollo humano establece un lugar central para las personas al considerarlas como punto de llegada de toda intervención dirigida al desarrollo. Así, el enfoque es una invitación para repensar el accionar del Estado hacia el logro real de la libertad humana y en el que el crecimiento económico es solamente una de las variables que es preciso desarrollar, más no la única.

B) Multidimensionalidad: al considerar a las personas como lugar central para el desarrollo, se hace necesario abandonar una visión unidimensional de la sociedad en el que la generación de ingresos sea el eje de las preocupaciones de la política pública y propone un abordaje integral del ser humano desde una comprensión multidimensional. Si bien la variable económica continúa considerándose relevante para la ampliación de capacidades, no resulta suficiente. En este sentido, Sen (2003) presenta insistentemente cómo las naciones con mayor crecimiento económico pueden no presentar altos niveles de calidad de vida e incluso acrecentar las brechas de inequidad. Ante ello, surge la necesidad de diseñar intervenciones orientadas a fortalecer otros aspectos como la educación, la salud, las condiciones de habitabilidad, el medioambiente, la cohesión social y, en general, todas aquellas dirigidas a la ampliación de las libertades humanas para que las personas puedan vivir la vida que consideran valiosa y tienen razones para valorar. Esta aproximación coincide con el principio de interdependencia definido en el enfoque derechos.

C) Capacidad de agencia: ambos enfoques (derechos y desarrollo humano) establecen el empoderamiento de los individuos como elemento fundamental. La superación de la pobreza tiene que ver con que la voz de los individuos esté en el centro, de acuerdo con sus expectativas, deseos y planes sobre el futuro. Esto expande el concepto de desarrollo más allá de la visión de que la superación de la pobreza está centrada en el dinero y las mercancías (Picazzo, Gutiérrez, Infante, y Cantú, 2011). Así, desde el enfoque de desarrollo humano es fundamental la agencia de los individuos, la capacidad para determinar el rumbo de su vida y, en consecuencia, las acciones de política deben procurar la participación efectiva de los sujetos de derecho.

Si bien los dos enfoques refieren planteamientos y orígenes diferentes, cada uno de ellos aporta a la lectura de la pobreza en la niñez como fenómeno social[3]. En particular, el enfoque de desarrollo humano contribuye con el diseño de la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez en la comprensión del concepto de pobreza desde el enfoque de capacidades. Este concepto será desarrollado en el apartado 3 correspondiente al marco conceptual.

2.3 Enfoque de manejo social del riesgo

El manejo social del riesgo (MSR) ante las relaciones existentes entre pobreza y vulnerabilidad:

> «(…) se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza» (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 4).

Desde este enfoque «el suministro y selección de instrumentos adecuados para el MSR se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza», de allí su relevancia (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 5).

Desde una perspectiva operativa, el enfoque categoriza las estrategias para el manejo del riesgo en tres tipologías: a) Estrategias de prevención, las cuales deben implementarse antes de producirse el riesgo. Se encuentran orientadas a «reducir la probabilidad de un riesgo de deterioro (down-side risk)» (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 18); b) Estrategias de mitigación, «mientras las estrategias preventivas reducen la probabilidad de ocurrencia de los riesgos, las estrategias de mitigación reducen su potencial repercusión en caso de materializarse el riesgo» (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 18); c) Estrategias de superación, dirigidas a «aliviar el impacto del riesgo una vez que se ha producido» (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 19).

3 Con respecto a las relaciones entre el enfoque de derechos y el desarrollo humano, el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 2000 refiere: en primer lugar, ambas aproximaciones tienen en común la libertad humana como propósito y motivación, siendo el ser humano el centro de la acción y protagonista de su desarrollo. Así las cosas, el enfoque de desarrollo humano califica las capacidades y libertades de un individuo para dirigir el tipo de vida que él o ella consideren valioso. Adicionalmente, considera que la pobreza es la privación de las capacidades básicas, entendiendo por estas la habilidad para satisfacer ciertas funciones importantes por encima de ciertos niveles mínimos adecuados (Sen, 2000). En segundo lugar, el enfoque de derechos provee «legitimidad moral y el principio de justicia social a los objetivos del desarrollo humano» (Sen, 2000, p. 2); así, la dignidad humana que fundamenta los derechos sustenta al desarrollo y en esa línea, «la perspectiva de los derechos ayuda a cambiar la prioridad hacia los más desposeídos y excluidos» (Sen, 2000, p. 2), aquellos cuya dignidad humana se encuentra comprometida. Por su parte, «el desarrollo humano contribuye a la formulación de una estrategia a largo plazo para hacer realidad los derechos» (Sen, 2000, p. 2), analizando el contexto social, económico e institucional y sus limitaciones para hacerlos posibles e identificando acciones para superar dichas barreras. Bajo esta lógica, el informe concluye: «el desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos, y los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humano» (Sen, 2000, p. 2).

Ante la ausencia de mecanismos planeados en los hogares en pobreza, las principales formas de superación definidas en las familias «consisten en el desahorro/endeudamiento individual, migración, venta de la mano de obra (incluyendo la de los niños), reducción de la ingesta de alimentos o la dependencia de transferencias fiscales o privadas» (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 19), todas ellas con afectación para la calidad de vida del hogar.

Dos consideraciones refieren la necesidad de incorporar de manera complementaria algunos elementos de este enfoque como parte del marco conceptual de la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez. En primer lugar, es preciso referir que las personas más pobres son las más vulnerables en una sociedad, ya que cuentan con menos herramientas para mitigar los efectos de choques adversos a sus condiciones de vida. De acuerdo con Correa y Bedoya (2010), la vulnerabilidad en la población en condición de pobreza se manifiesta en la negación de sus derechos, lo cual, los ubica en una situación de riesgo y desprotección social, tales como:

> «(…) la falta de acceso a salud, educación de calidad, participar activamente en la vida cultural de la sociedad y la recreación. La vulneración del derecho a no ser discriminado, a expresarse libremente y a aprender todo aquello que desarrolle al máximo sus potencialidades y capacidades» (Correa y Bedoya Sierra, 2010, p. 125).

En segundo lugar, para evitar la profundización de la condición de vulnerabilidad de la niñez en pobreza, es necesario diseñar acciones de superación de la pobreza, así como acciones de prevención y mitigación frente a los riesgos presentes en esta realidad. Esta situación se sustenta en el principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de protección especial, cuyos derechos priman sobre los derechos de los demás ciudadanos.

Para la Estrategia de Superación de la Pobreza en la Niñez, este enfoque contribuye, desde una aproximación instrumental, a establecer la definición de dimensiones de privación que delimitan acciones de superación de privaciones y dimensiones de prevención de la vulnerabilidad social para la prevención y mitigación de los riesgos.

En este sentido, adoptar el manejo social del riesgo permite identificar las situaciones que aumentan el riesgo (negación de derechos) y también los factores que aportan a disminuir el riesgo de vulneración (desarrollo de capacidades), para que finalmente se generen estrategias que sean factores protectores ante situaciones adversas como lo pueden ser los desastres naturales, una pandemia, un cambio abrupto en las condiciones de vida por desempleo, enfermedad, entre otros.

3. MARCO CONCEPTUAL

Este marco conceptual se desarrollará en dos apartados: en el primero se presenta la conceptualización general del problema de la pobreza (3.1) para posteriormente desarrollar la construcción conceptual de este problema en la niñez (3.2).

3.1 Aproximaciones al concepto de pobreza

El concepto de pobreza ha sido abordado desde diferentes perspectivas. Existen desarrollos que se inclinan por una comprensión monetarista de la pobreza en la que se enfatiza el punto de vista de los ingresos, así como concepciones que la abordan desde sus múltiples dimensiones y su reconocimiento como una privación social.

En este aparte del documento se presentarán varias de estas aproximaciones para enrutar la comprensión de la pobreza en la niñez que adopta esta estrategia. Estas perspectivas son:

- Desde una perspectiva monetaria, autores como Baratz y Grigsby (1971), Ringen (1988), Ashton (1984) y Banco Mundial (1990) la definen como un estado de privación o carencia material, producto de condiciones más estructurales que coyunturales y es vista desde una perspectiva unidimensional que se origina en el nivel de ingresos y consumo.

- Desde una comprensión multidimensional de la pobreza se destaca la definición adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que declaró:

  «(...) la pobreza puede ser definida como una condición humana caracterizada por la privación continua o crónica de los recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales» (UN, 2001, p. 2).

- Desde el punto de vista de los derechos humanos, la pobreza se conceptualiza como «la no realización de los derechos humanos de la persona para que satisfaga un conjunto de recursos básicos, es decir, el grado en que una persona puede hacer o ser las cosas que tiene razones para valorar». En este sentido, y teniendo en cuenta que la pobreza denota una forma extrema de privaciones, solo esas incapacidades que se

consideren básicas en cierto orden de prioridades se reputan como pobreza. Dado que cada sociedad puede tener un distinto orden de prioridades, las capacidades básicas pueden ser distintas entre países (Naciones Unidas, 2002).

- En este mismo sentido, el estudio sobre «La voz de los pobres: desde muchas tierras» del Banco Mundial (2002) reconoce otras características que trascienden los ingresos, relacionados con factores culturales, institucionales, entre otros, que conllevan situaciones de desigualdad con afectaciones sobre diferentes dimensiones del desarrollo y desencadenan, a su vez, de manera circular, situaciones de exclusión y mayor vulnerabilidad.

- Desde el enfoque del desarrollo humano la pobreza se concibe como:

> «(...) la privación de capacidades básicas y no solo como una renta baja. En este sentido, la privación de capacidades elementales puede traducirse en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición (especialmente en el caso de los niños), una persistente morbilidad, un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos» (Sen, 2000, p. 37).

Esta comprensión de la pobreza trasciende la privación de medios para situarse en los fines, en términos de la ausencia de capacidades que limitan vivir el proyecto de vida considerado valioso. Sin embargo, no toda privación puede considerarse como equivalente a pobreza. Como se observa en la definición de Sen (2000), dos conceptos permiten acotar la problemática y cualifican las capacidades a aquellas «básicas» o «elementales». A modo de ilustración, el Informe de Desarrollo Humano 2019 «Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente; desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI» define las capacidades básicas como aquellas asociadas a «la ausencia de privaciones extremas (…) como sobrevivir más allá de los cinco años de edad o aprender a leer» (2019, p. 7). De esta aproximación se puede entender que las capacidades básicas son prerrequisitos para la formación de «capacidades aumentadas» que permiten disfrutar de mayores opciones a lo largo de la vida. El reto de la política social consiste en identificar cuáles capacidades reúnen las características para ser consideradas como básicas a partir de la definición de las dimensiones de la pobreza.

- De otro lado, desde las causalidades y efectos de la pobreza, es necesario identificar las relaciones y gradualidad existentes entre la desigualdad y sus manifestaciones en términos de exclusión y vulnerabilidad. En este contexto se evidencia la relación de la

desigualdad como determinante u origen de la pobreza, pues conlleva la imposibilidad de proveer un básico de oportunidades como punto de partida para que cada persona pueda escoger su proyecto de vida. Implica una situación de contexto ajeno al control de la persona y se configura en una limitante para su desarrollo (Vélez y Torres, 2014, p. 8). Desde esta lógica, la desigualdad de oportunidades se traduce en exclusión, aspecto que profundiza la pobreza y la configura como un efecto de la misma.

De acuerdo con Jiménez Ramírez (2008), la exclusión es un proceso multidimensional que tiende, a menudo, a acumular, combinar y separar, tanto a individuos como colectivos, de una serie de derechos sociales a los que otros colectivos sí tienen acceso y posibilidad de disfrute. En su multidimensionalidad y multicausalidad, el concepto ha sido enmarcado por Hernández (2008) en ocho esferas: económica, laboral, formativa, sociosanitaria, residencial, relacional, ciudadanía y participación y exclusión digital (Hernández, 2008, p. 51). La exclusión presente en tales ámbitos conlleva a ciertos sujetos y grupos a la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad surge del enfoque de riesgo y ha evolucionado de la mano con los estudios sobre pobreza. Se entiende como «la escasa capacidad de respuesta individual o grupal ante riesgos y contingencias y también como la predisposición a la caída del nivel de bienestar derivada de una configuración de atributos negativa para lograr retornos materiales y simbólicos» (Filgueira y Peri, 2004, p. 21), por lo que «a mayor capacidad de respuesta a choques externos puede esperarse un menor nivel de vulnerabilidad» (Busso, 2001, p. 15).

Ante esta perspectiva se debe considerar que cuando se incrementa la capacidad de respuesta de la población, se espera que fenómenos como las crisis económicas y los cambios en el entorno no incrementen su vulnerabilidad y, con esta, la posibilidad de caer en pobreza[4].

Desde esta comprensión, la definición de la pobreza trasciende la medición y reúne elementos que refieren un fenómeno circular de determinantes, experiencias y consecuencias. A partir de esta perspectiva se aborda el concepto de la pobreza en la niñez como se refiere a continuación.

3.2 El concepto de la pobreza en la niñez

El desarrollo conceptual acerca de la pobreza en la niñez se ha ordenado a partir de la identificación de sus elementos característicos, causas y efectos. Esto bajo el entendido de que «la

4 El alcance de los enfoques de vulnerabilidad y pobreza para la definición de la población objetivo en programas sociales. Jarumy Rosas Arellano y Antonio Sánchez Bernal. Artículo en Gestión y Política Pública, agosto 2019.

pobreza infantil debe comprenderse, clarificando las diferencias entre los determinantes, la experiencia y las consecuencias futuras del fenómeno de la pobreza« (Minujin et al., 2013, p. 93). Este ordenamiento se presenta a continuación:

A. Elementos característicos:

Abordar el concepto de pobreza en la niñez implica identificar, en la literatura respectiva, el desarrollo que ha tenido la comprensión de este fenómeno. En 2004, UNICEF definió la pobreza infantil como:

> «(...) aquella que afecta a los niños y niñas que sufren alguna privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad» (CEPAL-UNICEF, 2017, p. 33).

En 2007, la 61a Asamblea General de las Naciones Unidas definió que «niños que viven en pobreza están privados de un nivel adecuado de nutrición, instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, acceso a servicios básicos de atención sanitaria, alojamiento, educación, participación y protección» (ONU, 2007).

En 2010, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y UNICEF sostuvieron que el concepto de pobreza infantil, junto a las estimaciones de sus alcances, podía ser construido sobre el principio de acceso a un número específico de derechos económicos y sociales. El incumplimiento de estos implicaría, por ejemplo, muerte prematura, hambre, desnutrición y falta de acceso al agua potable, servicios sanitarios, servicios médicos e información y educación con las consecuencias que ello conlleva.

De lo anterior, se entiende la pobreza infantil desde una perspectiva que prevé las privaciones de los derechos de las niñas y los niños. Estos últimos se ven despojados de recursos materiales (ya sea que puedan ser comprados o proporcionados públicamente), por lo que sus derechos constitutivos de la pobreza (es decir, aquellos asociados a deficiencias materiales) no se cumplen. Aun así,

> «utilizar los derechos constitutivos para determinar las dimensiones de la pobreza infantil evita incluir otras dimensiones importantes que no son pobreza en el sentido

de una deficiencia material (incluso si pudieran estar relacionadas con la pobreza) y fortalece el argumento para una medida centrada en la infancia a nivel individual, pues son los niños, a diferencia de los hogares, los únicos titulares de derechos» (UNICEF, 2020, p. 2).

En las definiciones citadas, el concepto de privación se comprende como una limitación o carencia en «términos de oportunidades y desarrollo del potencial de los niños, así como en la inclusión de la voz de los niños, los que inciden en la definición de la pobreza infantil» (CEPAL-UNICEF, 2017). En similares ideas, para organizaciones como Childhood Poverty Research and Policy Centre (CHIP) o la Agencia Internacional de Desarrollo Canadiense (CIDA), la pobreza infantil significa «niños y jóvenes creciendo sin el acceso a los diferentes tipos de recursos que son vitales para su bienestar y para alcanzar todo su potencial, entendiéndose por recursos bienes económicos, sociales, culturales, físicos, medioambientales y políticos». Cabe resaltar en este concepto la acotación del problema a un tema de no acceso a recursos «vitales» para el bienestar y el desarrollo y la precisión del concepto de los recursos.

En general, los conceptos vistos cualifican o acotan las privaciones a las que se refieren, lo cual puede explicarse en la necesidad de precisar el alcance del problema. Así, el primer concepto procura delimitar las privaciones, aunque de manera amplia, al referirlas en términos de recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para tres objetivos específicos: sobrevivir, desarrollarse y prosperar. La segunda definición especifica aún más las privaciones y las sitúa en una serie de dimensiones asociadas con derechos como la alimentación, el agua, la vivienda, la salud, la educación, la participación y la protección. Por su parte, la definición de la CIDA cualifica los recursos al precisarlos como aquellos vitales asociados a «bienes económicos, sociales, culturales, físicos, medioambientales y políticos» relacionados con el no acceso. De lo anterior emerge, como conclusión, que la pobreza en la niñez se asocia al concepto de privación y que dicho concepto debe ser acotado o cualificado para delimitar el alcance del problema.

B. Causas

Para el abordaje de las causas de la pobreza es necesario realizar una lectura desde sus múltiples dimensiones, que incluya una revisión de los ingresos de las familias para satisfacer las necesidades de los miembros del hogar y el acceso y provisión de servicios públicos y sociales, cuya limitación impacte en el goce efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Esta mirada invita a «distinguir los determinantes de la pobreza respecto de la experiencia de la misma y de sus impactos en la vida y el desarrollo de las personas» (Minujin, Capuano y Llobet, 2013).

Dos aspectos generales pueden englobar los determinantes de la pobreza:

> «(...) la situación de la infancia pobre en la región requiere de explicaciones que den cuenta de la acción combinada de factores económicos que no se restringen a los ingresos, y de factores discriminatorios que operan, generando un menor acceso a oportunidades de desarrollo (salud y nutrición, educación e inserción laboral). Se trata de factores desigualadores que actúan en conjunto, profundizando la pobreza y su reproducción» (Minujin et al., 2013).

Tal apreciación sugiere que la condición de pobreza en los hogares y la desigualdad originada en factores de discriminación perfilan lógicas de pobreza en la niñez.

Pese a que la insuficiencia de ingresos de los hogares se manifiesta en privaciones en términos de vivienda, salud, educación y mayor vulnerabilidad ante desastres y problemas de orden público, factores no asociados directamente a los ingresos cobran relevancia como determinantes en el análisis ya que, en palabras de UNICEF:

> «Si bien la condición de pobreza de las familias y los niños está relacionada fuertemente con la insuficiencia de recursos económicos y el acceso a servicios sociales, la discriminación y segregación histórica de algunos grupos ha derivado en prácticas culturales y formas de relacionamiento entre comunidades que de alguna manera normalizan las desigualdades en el país» (UNICEF, 2020).

C. Efectos

Los determinantes de la pobreza se experimentan de manera particular en los niños y las niñas y ameritan su comprensión sobre cómo los afecta y las consecuencias a lo largo de sus vidas. Autores como Canneti et al. (2012) y Ritterbusch, García, Martin, Mosquera Fernández y Bautista (2014) han resaltado la dimensión multidimensional de la pobreza que incide sobre la niñez. De esta forma, Ritterbusch et al. (2014) los caracteriza como los que padecen de privaciones, de las cuales existe evidencia que impiden el desarrollo de sus capacidades presentes y futuras. Ello incluye privaciones correspondientes a deficiencias en logros para el desarrollo, por ejemplo, la desnutrición crónica, o aquellas que tienen un impacto directo, por ejemplo, el aseguramiento en salud.

Al respecto, Minujin refiere que «diversos estudios han demostrado que, dentro de los hogares, el peso de la pobreza está desigualmente distribuido, de acuerdo con condicionamientos

generacionales y de género que adversamente afectan a las mujeres y a los niños en particular» (2013). A partir de la experiencia de la pobreza, se perfilan una serie de efectos en el corto, mediano y largo plazo para la vida de los niños y las niñas en torno a los cuales se tejen círculos viciosos que trascienden a la edad adulta y se manifiestan como trampas de pobreza, es decir, la pobreza actual es causante de la pobreza futura. La trampa de pobreza debe ser estudiada desde un punto de vista dinámico para encontrar la causación circular (Silva, 2016).

No hay una trampa única de pobreza, ya que existen barreras que impiden el desplazamiento de los agentes económicos de un nivel de bajo desarrollo a uno de alto desarrollo (Silva, 2016). Estas se pueden establecer en:

- Trampa de pobreza intrageneracional: un individuo puede estar atrapado en la pobreza con base en sus niveles de nutrición; esto es, una persona pobre y desnutrida estará en desventaja para lograr una adecuada trayectoria académica y una inserción que le permita ser productivo. La desnutrición repercutirá en el ingreso recibido y se repetirá el ciclo: baja productividad, ingreso mínimo y desnutrición (Benerjee y Duflo, 2011).

- Trampa de pobreza intergeneracional: los hogares pueden estar sumergidos en la trampa de pobreza de manera intergeneracional, es decir, una persona pobre carece de los mismos beneficios sociales y económicos que no tuvieron ni sus padres ni sus abuelos (Durlauf y Shaoshadze, 2015) y, por ende, sus hijos y las generaciones futuras podrían replicar estas mismas condiciones.

Bajo esta lógica, el Informe Mundial de Desarrollo Humano para 2019 «Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI», evidencia algunos efectos de la pobreza en la niñez. Por un lado, con respecto a la dimensión de educación: «el nivel educativo de los niños depende de la situación socioeconómica de sus progenitores, que también determina la salud de sus hijos (ya antes de nacer) y su capacidad cognitiva, en parte a través de estímulos en la primera infancia» (PNUD, 2019, p. 83). En este sentido, el desarrollo infantil temprano es un proceso que depende de un conjunto de dimensiones físicas, emocionales y sociales que implica consecuencias en las habilidades y capacidades motoras, cognitivas, de lenguaje y socioemocionales de los niños y niñas (Castro, 2020), por lo tanto, los niños que no reciben esta estimulación, tienen una serie de dificultades para desarrollar las habilidades y competencias que en el futuro les permitirá alcanzar logros educativos y laborales. Adicionalmente, «dicha situación también se condiciona por el barrio en el que crecen los niños, las escuelas en las que estudian y las oportunidades que tendrán

en el mercado laboral, algo en lo que también influyen en parte su conocimiento y sus redes» (PNUD, 2019, p. 83). En este sentido, entre mayor sea el nivel educativo de un hogar, puede ofrecer mejores condiciones de vida para un infante.

Por otro lado, con relación a la dimensión de salud, se ha encontrado que «la mala calidad del agua y las balsas de agua estancada también causan otras enfermedades importantes, incluyendo la malaria, la esquistosomiasis y el tracoma; todas ellas pueden producir la muerte de un niño o convertirlo en un adulto menos productivo» (Banerjee y Duflo, 2016, p. 71). En similar sentido, «los trabajadores que viven en un ambiente insalubre pueden perder muchos días de trabajo, mientras los niños pueden enfermar con frecuencia y ser incapaces de estudiar bien y las madres pueden dar a luz niños enfermizos» (Banerjee y Duflo, 2016, p. 68). De esta forma, la salud tiene una relación con las tasas de morbilidad, las cargas de cuidado y la capacidad productiva de los hogares.

En cuanto a la nutrición, de acuerdo con Ortiz-Andrellucchi, Peña Quintana, Albino Beñacar, Mönckeberg Barros y Serra-Majem (2006), la nutrición infantil no solo puede ser entendida como la falta de alimentos, sino también como la carencia psicoafectiva que limita el desarrollo del niño o la niña. En este sentido, la desnutrición tiene efectos sobre la salud de los individuos, son más propensos a sufrir infecciones, pérdida de peso, trastornos cardiorrespiratorios y renales. La desnutrición grave puede afectar también el desarrollo motriz y cognitivo de los niños y niñas y, en este sentido, la carencia de alimentos y condiciones sociales básicas para el desarrollo puede condicionar a las niñas, niños y adolescentes a tener privaciones constitutivas de la pobreza.

El embarazo en adolescentes es otra de las problemáticas que inciden en la transmisión intergeneracional de la pobreza. De acuerdo con la organización Profamilia y la Fundación PLAN:

> «(...) el embarazo en adolescentes es un fenómeno social; los rasgos culturales de cada sociedad imponen diferentes niveles de sanción social al hecho de que una adolescente que va a ser madre, sea excluida de diversos escenarios y del proyecto de vida que pudiese tener. El entorno del adolescente suele sancionar su condición de madre a temprana edad y no las circunstancias de violencia de género o de desigualdad social que pudieran estar ocasionando dicha situación. De esta manera, el embarazo en la adolescencia, que en algunos casos es producto de asimetrías de poder que ponen a la mujer en una situación de desventaja social, son aceptados por la familia de la joven y podrían llegar a ser un aliciente para que un presunto abusador pueda convertirse en esposo» (Profamilia y Fundación Plan, 2020, p. 18).

En esa misma línea, «las adolescentes y jóvenes en embarazo tienen mayor posibilidad de abandonar sus estudios, volver a quedar en embarazo y con ello menor posibilidad de acceder a trabajos bien remunerados cayendo en una de las llamadas 'trampas de la pobreza'» (Profamilia y Fundación Plan, 2020, p. 11).

Otras trampas de carácter covariado que afectan la pobreza en la niñez se refieren al fenómeno de la violencia. Al respecto, Ibañez (2008) señala:

> «(...) la reducción en las inversiones de capital humano, consecuencia del conflicto, implica una caída en los ingresos futuros y conlleva costos en el largo plazo para los hogares. El conflicto y la violencia ejercen diversos impactos sobre las decisiones de inversión en capital humano. Primero, cuando el conflicto es de alta intensidad, destruye el capital físico y genera incertidumbre, originando así una caída en la producción. En el largo plazo, ello reduce el ingreso de los hogares, que a su vez contraen las inversiones en capital humano. Segundo, la violencia modifica las tasas de retorno de la educación, ya sea con incrementos, al destruir capital humano, o con descensos, al requerir menos capital humano, debido a la contracción en la producción» (Ibañez, 2008, p. 181).

En similares términos, «evidencia empírica para Colombia y Tayikistán indica que la asistencia escolar disminuye en el caso de niños residentes en zonas de conflicto» (Ibañez, 2008, p. 95).

Los anteriores ejemplos permiten evidenciar que el conocimiento de las formas multivariadas en las que la pobreza en la niñez se manifiesta, sus causas y consecuencias, permitiría formular respuestas institucionales que contribuyan a garantizar el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y a superar la pobreza infantil, disminuyendo su transmisión intergeneracional.

A partir de la revisión de experiencias, literatura, estudios y marco normativo por parte del equipo técnico de Prosperidad Social, ICBF, DNP y UNICEF, se configuró la propuesta de concepto de pobreza en la niñez en los siguientes términos:

> La pobreza en los niños, niñas y adolescentes se presenta cuando experimentan privaciones o carencias básicas, que limitan el ejercicio de sus derechos e impiden su desarrollo integral[5].

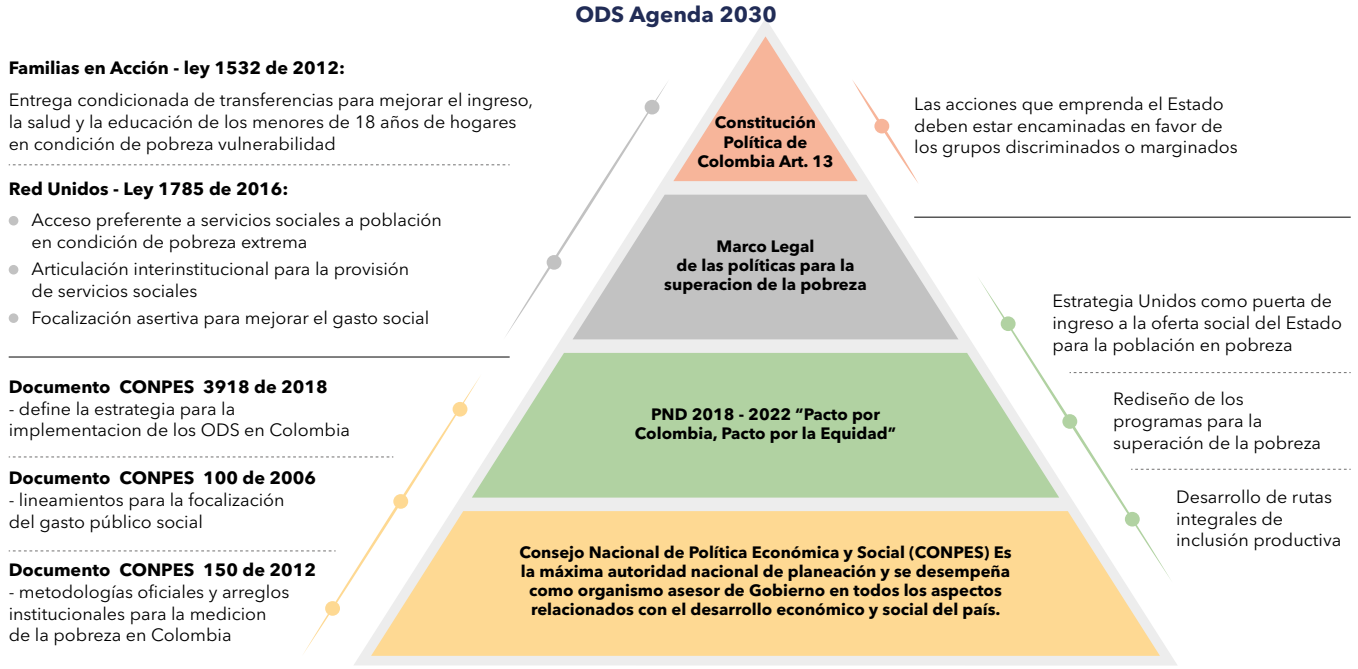
5 Para más información sobre las dimensiones -carencias básicas-, consultar "Lineamientos generales de la Estrategia para la superación de la pobreza en la niñez en Colombia-Dimensiones". DPS, ICBF. Bogotá D.C., 2020.

Desde la definición propuesta, el abordaje de esta problemática debe enfocarse en dar respuesta a la experiencia de las niñas, niños y adolescentes en sus diferentes cursos de vida frente a la realidad de las privaciones o carencias básicas que los afectan, para contribuir con su desarrollo integral, el disfrute de derechos y su participación plena.

4. MARCO INSTITUCIONAL

Tal y como se explicó en los apartados anteriores, esta estrategia tiene como fundamento principal el enfoque de derechos y contribuye a la superación de la pobreza y a la promoción del desarrollo integral de la primera infancia, infancia y adolescencia como fines del Estado. La Figura 2 referencia el marco normativo e institucional en materia de superación de pobreza, partiendo de la agenda internacional y los avances en el ámbito nacional.

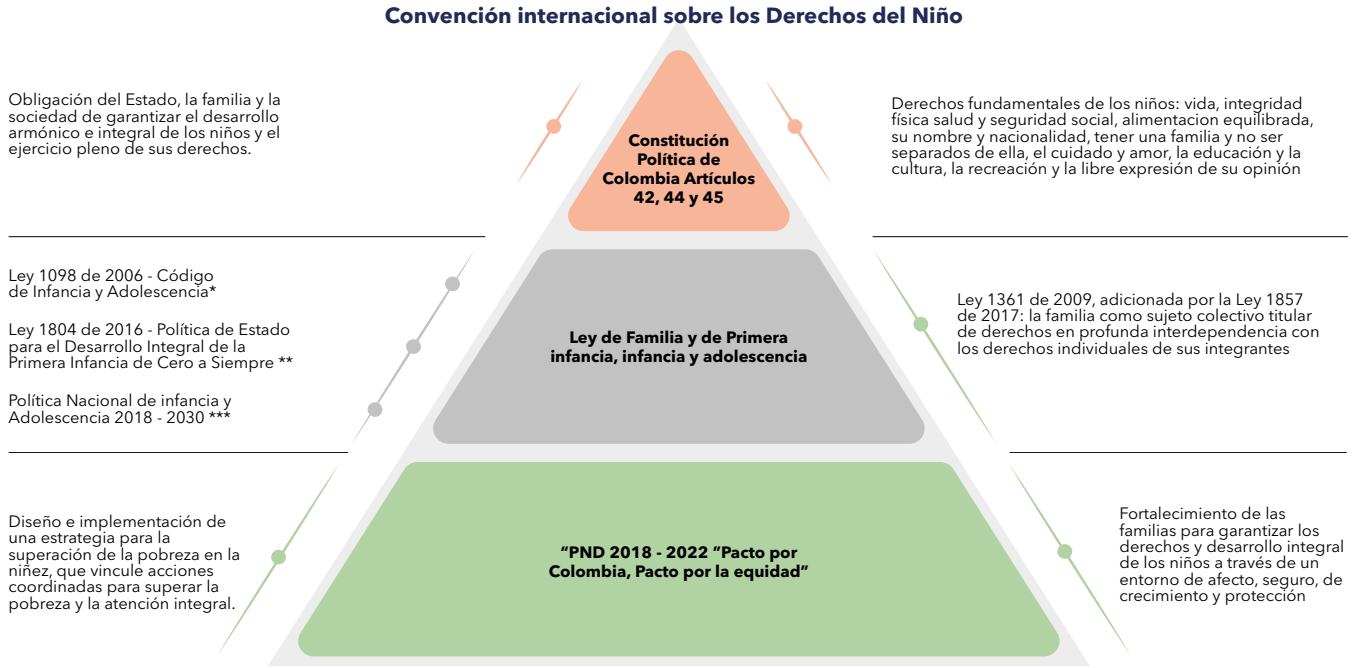
Figura 2. Marco normativo de la superación de la pobreza



Fuente: elaboración propia

Así mismo, en la Figura 3 se señala el marco normativo de primera infancia, infancia y adolescencia que se ha implementado en Colombia en aras de garantizar los derechos y el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

Figura 3. Marco normativo de primera Infancia, infancia y adolescencia



Fuente: elaboración propia

*Entre otros, tiene como propósito garantizar a la niñez su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente adecuado, prevaleciendo la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación. Así mismo, pone en marcha acciones para lograr la inclusión de la población infantil más vulnerable a la vida social en condiciones de igualdad.

** Tiene como propósito sentar las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

*** Contempla dos elementos clave: generar las condiciones de bienestar, acceso a oportunidades con equidad e incidencia de las niñas, los niños y los adolescentes en la transformación del país. Reconoce a los NNA como sujetos titulares de derechos prevalentes y ordena al Estado su acción en pro del desarrollo integral sin restricción o exclusión de ningún tipo.

**** Es importante aclarar que no todas las privaciones de derechos constituyen pobreza; se debe hacer una distinción entre privaciones de ley y las que constituyen pobreza.

El marco normativo anteriormente señalado (que se explica ampliamente en el Anexo 1) evidencia un avance en la implementación de políticas que propenden por la superación de la pobreza y el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, la compleji-

dad del entramado institucional evidencia la necesidad de establecer un mecanismo de articulación que permita la operativización de la estrategia en el que se coordinen y articulen acciones pertinentes para la superación de las privaciones que más afectan a la niñez en Colombia.

5. CADENA DE VALOR DE LA ESTRATEGIA

Partiendo del marco teórico y conceptual presentado anteriormente, se concertó, de manera interinstitucional, la cadena de valor de esta estrategia bajo el liderazgo metodológico de Prosperidad Social, con la participación de colaboradores de diferentes entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Consejería Presidencia para la Niñez y Adolescencia y UNICEF.

La metodología de carácter colaborativo se desarrolló en un ciclo de talleres virtuales, a través de la definición de breves enunciados para concertar los eslabones de la cadena de valor. Un primer enunciado orientó la delimitación del problema en no más de 50 palabras, basado en la construcción conjunta de una matriz de causalidades entre la pobreza del hogar, la pobreza en la niñez y sus consecuencias para las niñas, niños y adolescentes en el corto, mediano y largo plazo.

Derivado de este ejercicio, se estructuró otro enunciado relacionado con el objetivo general. De estos dos últimos, se construyó un tercer enunciado sobre el reto de la mesa técnica formuladora de la estrategia, que daría insumos para trazar el alcance de la misma. Posteriormente, se procedió a concertar los objetivos específicos, componentes, actividades y productos de la estrategia. Estos últimos elementos se presentan a continuación:

5.1 Alcance de la estrategia

Esta estrategia es un compromiso intersectorial e intrasectorial con las niñas, niños y adolescentes de Colombia que dispone de un mecanismo permanente para la comprensión de la pobreza y la definición, coordinación y articulación de acciones pertinentes para el acceso preferente a la oferta social y productiva y la mitigación de riesgos, encaminadas a la superación de las privaciones que sufre la niñez en Colombia.

En este marco, el fortalecimiento institucional y las herramientas de medición para el seguimiento, monitoreo y evaluación cumplen un rol fundamental. Cabe aclarar que la estrategia, en su conceptualización institucional, no es un conjunto de servicios específicos que responden a una problemática estática. Su concepción trasciende la conformación de alguna nueva instancia o mesa intersectorial de articulación.

5.2 Reto de la mesa técnica en el marco del proceso de construcción de la estrategia

Diseñar e implementar mecanismos de coordinación intersectorial e intrasectorial en el orden nacional y territorial, para superar las privaciones relacionadas con la pobreza en la niñez de Colombia, teniendo en cuenta las condiciones de los hogares y entornos en los que habitan y las barreras y capacidades institucionales existentes.

5.3 Objetivo general de la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez

Contribuir a la superación de las privaciones que experimentan las niñas, niños y adolescentes que viven en situación de pobreza en Colombia, teniendo en cuenta las condiciones de los hogares, los riesgos y entornos en los que habitan y las barreras y capacidades institucionales existentes.

El objetivo general se propone, a lo largo del tiempo, alcanzar la siguiente cadena de resultados:

<table>
<tr><th colspan="3">CADENA DE RESULTADOS</th></tr>
<tr><th>Corto plazo</th><th>Mediano plazo</th><th>Largo plazo</th></tr>
<tr><td colspan="2">Niñez en pobreza y sus hogares superan privaciones multidimensionales asociadas a la pobreza en la niñez en Colombia.</td><td rowspan="2">Niños y niñas y sus hogares superan su situación de pobreza en la niñez.</td></tr>
<tr><td></td><td>Riesgos asociados a la pobreza en la niñez prevenidos y mitigados.</td></tr>
</table>

5.4 Objetivos específicos

Se definieron 3 objetivos específicos, con sus respectivos componentes, actividades y productos:

a. Objetivo específico 1:

Analizar la evolución del fenómeno de la pobreza en la niñez y de las acciones de política pública desarrolladas para su superación, de acuerdo con los cursos de vida, entornos y territorios.

Componente 1:

Comprensión integral de la problemática de pobreza en la niñez.

Actividades:

- Construir un análisis histórico de la pobreza multidimensional y de la pobreza monetaria de los hogares con niñas, niños y adolescentes y entornos en los que habitan.
- Analizar las causas y consecuencias de la pobreza desde múltiples dimensiones, incluyendo la dimensión monetaria, e identificar situaciones no abordadas en estas.
- Identificar los perfiles de la pobreza en la niñez por curso de vida, zona geográfica, condición de vulnerabilidad y demás dominios pertinentes, según los análisis previos.
- Identificar las necesidades particulares de la niñez para focalizar la atención, a partir de los perfiles de la pobreza definidos.
- Analizar los factores que generan riesgo de caer en pobreza para la niñez y sus hogares, en el marco de los entornos en que habitan, según criterios de trayectoria de vida y territoriales.
- Realizar el estado del arte y línea base del fenómeno de la pobreza en la niñez en Colombia.

Componente 2:

Análisis de las acciones institucionales y de su incidencia sobre la problemática.

Actividades:

- Levantar el mapa de oferta de las acciones implementadas por los sectores y diferentes niveles de gobierno para la superación de las privaciones relacionadas con la pobreza en la niñez en Colombia.
- Promover ejercicios de evaluación de la oferta institucional para identificar alcances, limitantes o brechas.

- Identificar las barreras institucionales de acceso a la oferta de la niñez en pobreza y de sus hogares, así como las relaciones y diferencias entre sus orígenes o causas.

- Analizar fortalezas y debilidades de las políticas sociales y económicas y programas existentes asociados a los perfiles de pobreza en la niñez definidos a nivel nacional y territorial.

Componente 3:

Seguimiento a la evolución de la pobreza en la niñez.

Actividades:

- Diseñar e implementar una medida de la pobreza en la niñez.

- Gestionar acuerdos institucionales que permitan obtener información, a nivel individual, sobre la niñez en pobreza.

- Hacer seguimiento con enfoque territorial al comportamiento de las privaciones relacionadas con la pobreza en la niñez y los factores de riesgo o condiciones que incrementan la vulnerabilidad.

Componente 4:

Difusión de la comprensión de la problemática.

Actividades:

- Implementar mecanismos de difusión de la problemática en instancias de articulación nacional y territorial, así como al público en general, para posicionar el abordaje de la pobreza en la niñez en la agenda pública.

- Realizar conversatorios en territorio con participación de la academia y organizaciones de la sociedad civil para apropiar la comprensión de la pobreza en la niñez desde lo local.

Productos del Objetivo específico 1:

- Perfiles de pobreza en la niñez definidos para Colombia.
- Variables poblacionales de prioridad programática definidas y análisis de brechas elaborados.
- Medición de la pobreza en la niñez definida e implementada.
- Instrumento de análisis permanente de la evolución de los perfiles de pobreza en la niñez implementado (publicaciones e informes periódicos articulados desde el Observatorio de Pobreza).
- Mecanismos de difusión implementados.

b. Objetivo específico 2:

Establecer mecanismos intersectoriales e intrasectoriales que hagan efectivo el acceso preferente a la oferta social y productiva, nacional y territorial, para la niñez en situación de pobreza y sus hogares.

Componente 5:

Fortalecimiento de la institucionalidad nacional y territorial.

Actividades:

- Identificar competencias, roles y acciones existentes y necesarias para la superación de las privaciones relacionadas con la pobreza en la niñez en Colombia, en el marco de las instancias de coordinación intersectorial de todos los niveles de gobierno.
- Cualificar la institucionalidad a partir de orientaciones, recomendaciones y lineamientos que permitan potenciar capacidades técnicas y operativas para el diseño, adecuación, focalización, implementación y seguimiento de oferta suficiente, pertinente, oportuna, concurrente y con calidad en la prestación del servicio, enfocada a la superación de la pobreza en la niñez, a través de las instancias de coordinación nacional y territorial.

- Desarrollar acciones de planificación institucional que permitan la complementariedad de la oferta.

- Desarrollar acciones de planificación institucional que provean la sostenibilidad a los mecanismos de coordinación de la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez.

Componente 6:

Focalización de la población y articulación de la oferta a partir de las necesidades identificadas a nivel poblacional y territorial.

Actividades:

- Diseñar y fortalecer modelos y herramientas de focalización, nacionales y territoriales, partiendo de instrumentos como SISBEN, en el marco de las instancias existentes.

- Implementar las herramientas de focalización, nacionales y territoriales.

- Definir mecanismos de articulación vinculantes en instancias nacionales y territoriales, que garanticen el acceso preferente.

Componente 7:

Seguimiento y evaluación: diseño e implementación de mecanismos para el seguimiento del acceso preferente a la oferta para la niñez y sus hogares en condición de pobreza y para la evaluación de las acciones de esta estrategia.

Actividades:

- Diseñar mecanismos para el seguimiento del acceso a la oferta a partir de la tipología, la priorización establecida y los perfiles de pobreza.

- Implementar mecanismos de seguimiento del acceso a la oferta, desarrollada por los sectores y diferentes niveles de gobierno, para la superación de las privaciones relacionadas con la pobreza en la niñez.

- Promover el diseño, implementación, seguimiento y uso de resultados de la evaluación de la estrategia como insumo para la toma de decisiones.

- Articular el sistema de seguimiento a la estrategia en el marco de los mecanismos de interoperabilidad dispuestos a nivel institucional.

- Implementar un espacio de retroalimentación con integrantes de la academia y organizaciones de la sociedad civil.

Productos del Objetivo específico 2:

- Oferta nacional y territorial entregada de forma preferente a niñez y sus hogares.

- Mecanismos de seguimiento de acceso a la oferta diseñados e implementados.

c. Objetivo específico 3:

Mitigar los riesgos que profundizan la situación de exclusión de la niñez en pobreza y sus hogares.

Componente 8:

Mitigación de riesgos.

Actividades:

- Definir recomendaciones de política pública en los ámbitos nacional y territorial, orientadas a prevenir riesgos de experimentar pobreza o condiciones que profundizan la situación de exclusión.

- Articular acciones para la prevención de riesgos, en el marco de las recomendaciones previamente definidas.

Componente 9:

Estabilización: definición de lineamientos para la estabilización de los hogares con niños y niñas en pobreza o vulnerables ante situaciones que propicien condiciones de exclusión y desigualdad social.

Actividades:

- Diseñar lineamientos institucionales para contribuir a la superación de privaciones relacionadas con la pobreza en la niñez de Colombia ante eventos de vulnerabilidad.

- Proponer ajustes a programas y proyectos con incidencia en la pobreza de los NNA y sus hogares ante eventos de vulnerabilidad.

Productos del Objetivo específico 3:

- Recomendaciones de política pública intrasectoriales e intersectoriales en el orden territorial y nacional.

- Lineamientos institucionales.

Pasos a seguir

Para alcanzar los objetivos propuestos en la cadena de valor de esta estrategia, es necesario definir las privaciones y riesgos inmersos en la pobreza, estructuradas desde una lógica de dimensiones. Para ello, un equipo de los integrantes de la mesa técnica desarrolló la conceptualización de las dimensiones de la estrategia para precisar las privaciones que se requiere superar y los riesgos que se quiere mitigar en el contexto actual.

Finalmente, para precisar la instancia de implementación y seguimiento de la estrategia, se conformó un equipo de diseño de la arquitectura institucional. Los productos de estos equipos se presentarán en documentos adicionales.

6. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, A; León, D.; Medellín, M; Zambrano, A.; Zuleta; H. (2020). El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política. PNUD LAC C19 PDS No. 11 Serie de Documentos de Política Pública. Banco Mundial. (2019). Poverty. Recuperado de https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview

Azariadis, C. (2005). Poverty Traps.

Baratz et al. (1971). Thoughts on poverty and its elimination. Journal of Social Policy, Vol. 1 No. 2.

Benerjee, A. y Duflo, A. (2011). Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Nueva York: Taurus.

Bernard C., Ricardo G., Pak. (2010). Catálogo de sesgos o errores en cuestionarios sobre salud. Recuperado de https://www.scielo.sa.cr/pdf/rcsp/v19n2/art08v20n2.pdf

Blanco, M. (2011). El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo. Revista Latinoamericana de Población.

CEPAL. (2006). Población, desarrollo y derechos humanos: una propuesta para su abordaje en américa latina y el caribe. Santiago de Chile: CELADE- División de población de la CEPAL.

CEPAL. (2018). Medición de la pobreza por ingresos. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL-UNICEF. (2010). Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía (UNI/08/002).

CEPAL-UNICEF. (2017). Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos.

CEPAL-UNICEF. (2019). Las mediciones multidimensionales de pobreza infantil en América Latina y el Caribe y a nivel internacional.

Conconi, A. y Viollaz, M. (2018). «Pobreza, desigualdad y desarrollo: discusión desde el enfoque de la capacidad». En la era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos. Penguin Random House. Recuperado de https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2018/01/

BBVA-OpenMind-La-era-de-la-perplejidad-repensar-el-mundo-que-conociamos.pdf

Correa, J. I., y Bedoya Sierra, M. (2010). Intervención en el manejo social del riesgo en infancia y adolescencia. Revista virtual Universidad Católica del Norte, No.29, pp.122-144.

DANE. (2018). Índice de Pobreza Multidimensional. Recuperado de http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/606/study-description

DANE. (2018). Encuesta de Calidad de Vida.

DANE. (2019). Información 2019. Educación formal (EDUC). Recuperado de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal

DANE. (2020). Pobreza Multidimensional Resultados. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Presentacion_rueda_de_prensa_ECV_e_IPM_2019.pdf

DANE. (2020). Medición de empleo informal y seguridad social. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may20.pdf

De Castro, F., Rojas-Martínez, R., Villalobos, A., Shamah, T., Argelia Vázquez-Salas, R., Armendares, N., Allen-Leigh, B., Escamilla, A., y Romero, M. (2020). Bases metodológicas de la medición de desarrollo infantil temprano en la Ensanut 100K. Salud Pública de México, 62(5), pp. 532–539.

Delamónica, E., y Hereward, M. (s.f.). Medición y análisis de pobreza infantil. UNICEF For Every Child.

DNP. (2016). Documento CONPES 3877. Bogotá, Colombia.

Durlauf y Shaoshadze. (2015). Poverty Traps. Encyclopedia of World Poverty.

Handicap International. (s.f.). La educación inclusiva para niños con discapacidad. Johannesburgo: Campaña Mundial por la Educación.

Hernández, M. (2008). Exclusión social y desigualdad. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=345055

Ibañez, A.M. (2008). El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes. Recuperado de https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/Desplazamiento_Forzoso.pdf
ICBF. (2013). Una doble mirada al trabajo infantil en Colombia. Recuperado de https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/publicacion-40.pdf

Jiménez Ramírez, M. (2008). Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo. Estudios Pedagógicos XXXIV, N° 1, pp. 173-186.

Minujin, A., Capuano, A. y Llobet, V. (2013). El desafío de la pobreza infantil: hacia una reconceptualización y medición multidimensional. Recuperado de https://www.vocesenelfenix.com/content/el-desaf%C3%ADo-de-la-pobreza-infantil-hacia-una-reconceptualizaci%C3%B3n-y-medici%C3%B3n-multidimensional

Ministerio de Salud. (2016). Abecé del Enfoque de Curso de Vida. Bogotá, Colombia.

Naciones Unidas. (2002). Proyecto de directrices: Enfoque de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Naciones Unidas. (2004). Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Naciones Unidas. (2011). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Observatorio de discriminación racial. (2008). El derecho a no ser discriminado: primer informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombianas. Bogotá: Universidad de los Andes.

Observatorio del Bienestar de la Niñez. (2020). Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Colombia. Infografía. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Organización Mundial de la Salud. (2020). Género. Recuperado de https://www.who.int/topics/gender/es/

Ortiz-Andrellucchi, A. P.-M. (2006). Desnutrición infantil, salud y pobreza: intervención desde un programa integral. Nutrición Hospitalaria, 21(4), pp. 533-541.

Picazzo, E., Gutiérrez, E., Infante, J. M., y Cantú, P. (2011). La teoría del desarrollo humano y sustentable: hacia el reforzamiento de la salud como un derecho y libertad universal. Estudios sociales Vol. 19 No. 37, pp. 253-279.

PNUD. (2006). Informe sobre Desarrollo Humano «Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua». Nueva York: Mundi-Prensa Libros S. A.

PNUD. (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Profamilia y Fundación Plan. (2020). Determinantes del embarazo en adolescentes en Colombia. Recuperado de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/informe-determinantes-sociales-embarazo-en-adolescente.pdf
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

Red de Pobreza Multidimensional MPPN-OPHI (2019). Niños en pobreza multidimensional en Dimensiones. Núm. 7.

Ritterbusch, A., García, S. y Martin, T. y Mosquera Fernández, J. y Bautista, E. (2014). Análisis de la pobreza multidimensional en niños, niñas y adolescentes en Colombia: metodología y principales resultados. Documentos de trabajo ECOB- Universidad de los Andes.

Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. Oxford Economic Papers: New Series. Vol 35 No. 2.

Sen, A. (1999) Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia. Conferencia magistral.

Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Planeta, Buenos Aires.

Silva, O. M. (2016). Revisión teórica de la trampa de pobreza y divergencia económica entre las entidades federativas de México. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte.

Spicker, P. (1999). Definitions of poverty: twelve clusters of meaning. The International Glossary on Poverty.

Spicker, P. (2007). Definiciones de pobreza: doce grupos de significados. En: pobreza un Glosario Internacional. CLACSO, Buenos Aires. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D9376.dir/06spicker.pdf

Schady, N., Behrman, J., Araujo, M. C., Azuero, R., Bernal, R., Bravo, D., y Vakis, R. (2014). Wealth gradients in early childhood cognitive development in five Latin American countries. The World Bank.

Trujillo L. y González, LM. (2013). Preguntas sensibles en encuestas y metodologías alternativas para asegurar la veracidad y fidelidad de las respuestas. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/revista_ib/revistas/2_revistaII_enero_diciembre2013.pdf

UN, Economic and Social Council. (2001). Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Statement adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 4 may 2001. E/C.12/2001/10. 10 May 2001.

UN. (1998). Statement of Commitment for Action to eradicate poverty adopted by the administrative committee on coordination. Obtenido de ECOSOC/5759: Recuperado de https://www.un.org/press/en/1998/19980520.eco5759.html

UNICEF. (2019). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html#targetText=La%20Convenci%C3%B3n%20establece%20en%20forma,una%20forma%20accesible%20y%20activa.

UNICEF. (2020). Medición y análisis de pobreza infantil. Recuperado de: https://data.unicef.org/measuring-monitoring-poverty-position-paper-spanish_2020/

Universidad de los Andes. (2020). Menos del 10 % de los niños en el campo tienen computador para recibir clases durante la cuarentena. Recuperado de https://cerosetenta.uniandes.edu.co/por-alla-no-llega-ni-dios-la-educacion-rural-en-tiempos-de-pandemia/

7. Anexo 1 – Detalle del marco institucional

En primer lugar, en materia de superación de la pobreza, las acciones del Estado colombiano se encuentran fundamentadas en el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, bajo el cual el Estado debe adoptar «medidas en favor de grupos discriminados o marginados» y debe proteger de manera especial a «aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta». La realización del derecho a la igualdad requiere comprenderse desde el Título II del Capítulo 2 de la Constitución, en el que se consagran los derechos económicos, sociales y culturales, cuya garantía mínima demanda que el Estado establezca acciones encaminadas hacia la superación de la pobreza y ofrezca una protección especial para grupos poblacionales que, por sus condiciones de vulnerabilidad, requieren de un enfoque diferencial, al ser reconocidos como sujetos de protección especial por la Corte Constitucional.

En desarrollo de los preceptos constitucionales antes referidos, se han implementado un conjunto de acciones de política social encaminadas a contribuir a la superación de la pobreza. Partiendo desde la Red de Solidaridad Social, continuando con la Red Juntos diseñada bajo el lineamiento del documento CONPES 102 de 2005, y posteriormente rediseñada como Red Unidos regulada por la Ley 1785 de 2016, esta es definida como:

> «(…) el conjunto de actores que contribuyen en la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema [entre los cuales se encuentran] las entidades del Estado que presten servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, alcaldías y gobernaciones, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento (...)» (artículo 2, Ley 1785 de 2016).

Dentro de los objetivos de la Red Unidos se establece garantizar el acceso preferente a los servicios sociales por parte de la población en condición de pobreza extrema, coordinar la acción de las entidades para proveer más ampliamente y de mejor manera dichos servicios, focalizar mejor el gasto público social, entre otros (artículo 4, Ley 1785 de 2016). Por su parte, el programa Familias en Acción, con sus diferentes desarrollos normativos, consolida su accionar bajo «la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad» (artículo 2, Ley 1532 de 2012). Los aprendizajes de la implementación de las diferentes acciones se recogen en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, «Pacto por Colombia, pacto por la equidad»,

en el cual se propone el rediseño de los programas para la superación de la pobreza; así mismo, propone, el desarrollo de rutas integrales de inclusión productiva y determina el papel de la Red Unidos como la «puerta de ingreso a la oferta social del estado para la población en pobreza». Cabe señalar que las diferentes acciones han estado orientadas por los documentos CONPES 100 de 2006 que establece los «lineamientos para la focalización del gasto público social» y el CONPES 150 de 2012 que define las «metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia».

Como referente internacional en esta materia, dichas acciones se enmarcan en la Agenda 2030 adoptada por 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. La Agenda 2030 está compuesta por diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los cuales el Sector de la Inclusión Social aporta principalmente en ocho, relacionados con pobreza, seguridad alimentaria, salud, educación, igualdad de género, trabajo, desigualdad y paz. En esta línea, el Estado colombiano aprobó el CONPES 91 de 2005, por el cual adoptó «Las metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –2015» y el CONPES 3918 de 2018 con el cual se define «la Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia». Este CONPES pone de manifiesto la necesidad de articulación que debe haber entre las entidades del orden nacional y territorial, así como los retos que se identifican en la institucionalidad y políticas para su implementación.

En segundo lugar, en lo referente a la primera infancia, infancia y adolescencia, las acciones del Estado colombiano se encuentran fundamentadas en lo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada mediante la Ley 12 del 22 de enero de 1991. Esta Convención tiene como objetivo garantizar que todos los niños y niñas, sin ningún tipo de discriminación, tengan goce efectivo de sus derechos y que se beneficien de una serie de medidas especiales de protección y asistencia con la finalidad de lograr el desarrollo integral de su persona. Para esto, busca garantizar el acceso a servicios como la educación y salud, el desarrollo pleno de su personalidad, el crecimiento en un ambiente de felicidad, comprensión y amor y el intercambio de información sobre la forma en que pueden alcanzar sus derechos (UNICEF, 2019).

A partir de ello, el Estado mediante los artículos 44 y 45 de la Constitución Política, estableció que son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión

de su opinión. Así mismo, dictaminó que dichos derechos prevalecen sobre los demás y que es obligación de la familia, el Estado y la sociedad asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (Constitución Política de Colombia, 1991).

Adicionalmente, en el orden constitucional se encuentra consagrada la Protección Integral de la Familia por parte del Estado y la sociedad (artículo 42 de la Constitución). Los desarrollos normativos derivados (entre ellos, la Ley de Protección Integral a la Familia - Ley 1361 de 2009, adicionada por la Ley 1857 de 2017) asumen a la familia como un sujeto colectivo titular de derechos en profunda interdependencia con los derechos individuales de sus integrantes, de los cuales, indistintamente de su edad, sexo u otra característica diferencial, es agente corresponsable. Por su parte, la Protección Integral de la Familia se hace efectiva a través de la puesta en marcha de un Sistema de Garantías (Sentencia T-840 de 2010 de la Corte Constitucional) que posibilite el ejercicio de derechos individuales y colectivos, potencialice el desarrollo humano integral a lo largo de la vida, haga realidad los fines de vida en común y ayuda mutua, así como las funciones familiares de reproducción biológica, cultural y social.

A su vez, en línea con la Convención de los Derechos de los Niños, el Estado mediante la Ley 1098 de 2006, expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual tiene como finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, prevaleciendo el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación. Dicho código establece que las políticas públicas que se adelanten para infancia y adolescencia deben propender por «poner en marcha acciones para lograr la inclusión de la población infantil más vulnerable a la vida social en condiciones de igualdad» (artículo 202, Ley 1098 de 2006). De igual forma, tiene como objetivo establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades y el restablecimiento inmediato de sus derechos en caso de amenaza o vulneración.

> «Se entiende la protección integral como el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior» (Ley 1098, 2006).

Por otro lado, la Ley 1804 de 2016 por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, tiene como propósito sentar las ba-

ses conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral. Además, define las realizaciones como las condiciones requeridas para que los niños, niñas y adolescentes materialicen lo necesario para su desarrollo personal (Ley 1804, 2016). Así mismo, dentro del ámbito de aplicación de esta política se establece que, aunque el Estado debe implementarla en todo el territorio nacional, este atenderá de forma prioritaria a aquellos niños y niñas que hayan sufrido una vulneración de sus derechos y especifica que:

> «(…) la focalización se hará teniendo en cuenta como mínimo los siguientes criterios: la vulnerabilidad de los niños y niñas, las brechas sociales y económicas de los ciudadanos, la población en condición de discapacidad, la pobreza rural, la población afectada por el conflicto armado y la pertenencia a grupos étnicos (…)» (artículo 6, Ley 1804 de 2016).

La Política Nacional de Infancia y Adolescencia tiene como objetivo contribuir al desarrollo integral de los niños a través de la apuesta social de Estado con la generación de condiciones sociales, humanas y materiales las cuales están ligadas al desarrollo económico, social, político y cultural del país. Reconoce a todos los niños, a todas las niñas y a todos los adolescentes como sujetos titulares de derechos prevalentes y ordena al Estado su acción en pro del desarrollo integral sin restricción o exclusión de ningún tipo.

Vale la pena señalar que en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006 y en los artículos 6 y 7 de la Ley 1804 de 2016, se dispone que el Presidente de la República, los gobernadores y alcaldes son garantes de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y las familias y, por tanto, son responsables del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de carácter diferencial y de la rendición de cuentas. Además, el Código de la Infancia y la Adolescencia establece que tanto el orden nacional como los órdenes territoriales de gobierno deben contar con políticas públicas diferenciales y prioritarias de infancia y adolescencia, las cuales constituyen el principal instrumento de gestión para materializar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. También señala que los planes territoriales de desarrollo deben incorporar acciones para garantizar los derechos de esta población, para lo cual el Gobierno Nacional establecerá los lineamientos técnicos respectivos.

La implementación en el marco de las políticas públicas para el desarrollo integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia establecen la necesidad de la coherencia entre las competencias y funciones que los mandatarios locales tienen en relación con la garantía de los dere-

chos de los niños y las niñas, principalmente en lo que respecta con el diseño, implementación y seguimiento de las dos Rutas Integrales de Atenciones (RIA). En concordancia, los alcaldes y gobernadores deben incluir las RIA de manera obligatoria en sus planes de desarrollo.

La arquitectura o gobernanza de estas políticas definen como principal mecanismo articulador a los Consejos de Política Social del orden nacional, departamental, distrital y municipal, a través de los cuales se orienta el proceso de implementación de las políticas, promueve la articulación de sectores, definen líneas de acción unificadas y el equilibrio entre el orden nacional y territorial. Así mismo, es el principal mecanismo de relación directa con los demás agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en cada territorio, para canalizar la asistencia técnica en sus iniciativas y asegurar la coordinación institucional para el desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de primera infancia, infancia, adolescencia y familia. Todo ello bajo el principio de corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad.

La articulación nación-territorio para la armonización de las políticas sociales exige realizar ejercicios de mejoramiento continuo en el marco de los procesos territoriales, reconociendo las diferencias en las capacidades de gestión y la diversidad regional existente en el país, así como los esfuerzos por construir localmente alternativas de acción pertinentes, participativas, progresivas e integrales frente a la realización de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y familias.

El marco normativo anteriormente citado, tiene como objetivo el reconocimiento y respeto de los derechos de los niños, así como su desarrollo integral para la superación de brechas y condiciones de vulnerabilidad que impiden el desarrollo integral de su personalidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad» recoge de manera transversal el cumplimiento de los ODS a través de diferentes estrategias; entre estas, se menciona en la línea A «Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia», el fortalecimiento de las familias como elemento esencial para garantizar los derechos y desarrollo integral de los niños a través de un entorno de afecto, seguro, de crecimiento y protección. Así mismo, estipula que «(…) se construirá una estrategia para la superación de la pobreza infantil a cargo del ICBF y Prosperidad Social» (línea K del Pacto por la equidad)» (PND, 2019: 243). Para ello,

> "(...) en el marco de la Mesa de Equidad y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el ICBF, junto con el DPS, crearán y liderarán la estrategia de superación

de la pobreza infantil que vinculará en las acciones coordinadas para superar la pobreza, la atención integral planteada en la línea A del Pacto por la equidad» (PND, 2019, p. 413).

Cabe resaltar, a su vez, que:

> «(...) vinculado al 'Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos', el SNBF fortalecerá las organizaciones y autoridades de grupos étnicos como uno de sus agentes, concertará con ellos un capítulo específico en la PNIA y sus líneas, y la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias (PNAFF). También desarrollará una estrategia para la superación de la mendicidad étnica, en particular indígena, la cual estará asociada a la estrategia de superación de la pobreza infantil» (PND, 2019, p. 243).

Es de indicar que la Estrategia para la Superación de la Pobreza en la Niñez se articulará al desarrollo del Modelo de Gestión Territorial (MGT), toda vez que se debe definir un conjunto de elementos necesarios que permitan guiar y fortalecer la gestión y capacidades de las entidades territoriales en el marco de las acciones que defina la estrategia.

8. Anexo 2 - Reflexiones de la cadena de valor frente a otras experiencias internacionales

Una vez desarrollado el taller de cadena de valor para esta estrategia y acordados sus objetivos y actividades generales, se realiza un análisis de las experiencias internacionales referentes a este tema con base en los insumos proporcionados por UNICEF. Se encuentra que, pese a que no hay una receta única para el diseño de estrategias para la reducción de la pobreza en la niñez, hay lecciones aprendidas de las acciones emprendidas en diferentes países que coinciden con nuestra propuesta y otras que se tendrán en cuenta en las actuales y próximas etapas de diseño e implementación.

En primer lugar, cabe resaltar que partimos de la idea de propender por una aproximación multidimensional que comprende el enfoque monetario, en otras palabras, «una comprensión común de la pobreza en la infancia como un fenómeno multidimensional, que abarca tanto la pobreza monetaria como otra serie de privaciones que afectan gravemente a las niñas y los niños» (p. 8).

Se identifica la necesidad de hacer un ejercicio permanente para comprender y medir la pobreza en la niñez; en esta línea se propone explorar las causas y consecuencias de la pobreza, identificar los perfiles de pobreza y hacer análisis de privaciones simultáneas. Se hace especial énfasis en la importancia de cualificar, sensibilizar y generar compromisos intrasectoriales e intersectoriales, a nivel nacional y territorial en esta materia y poder brindar un paquete integral de intervenciones que respondan a las privaciones de la pobreza en la niñez.

Se hace énfasis en el diseño de un sistema de seguimiento que permita monitorear y evaluar los resultados de la estrategia, revisar el progreso de los objetivos y realizar los ajustes requeridos. Se tiene en cuenta la consolidación de sistemas de información e interoperabilidad entre las entidades del gobierno que permita tener insumos para el diseño e implementación de las políticas.

Cabe resaltar que esta estrategia quiere ir más allá de muchas de las experiencias revisadas, como las de Tailandia, Egipto o Irlanda, que se concentran en la generación de recomendaciones y sensibilización. Razón por la cual sus tres objetivos específicos recogen los elementos expuestos al concentrarse en la comprensión integral de la problemática y lograr el acceso preferente para la superación de privaciones y la mitigación de riesgos de la niñez en pobreza.

Sin embargo, el camino es extenso; por esto, en el desarrollo actual del diseño y su posterior implementación se evaluará la especificación de metas e indicadores desagregados por momentos del curso de vida que guíen las acciones, la relación de esta estrategia con otras iniciativas nacionales dirigidas a la superación de la pobreza, como la Ruta para la Superación de la Pobreza. Finalmente, en el diseño de la arquitectura institucional se evaluará la aplicación de los niveles constitutivos recomendados para la coordinación multisectorial: «normativo, programático, administrativo y de gestión del conocimiento».

Prohibida su venta

141 LÍNEA DE ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.
PROTECCIÓN · EMERGENCIA · ORIENTACIÓN

Línea gratuita nacional ICBF:
01 8000 91 80 80
www.icbf.gov.co

ICBFColombia @ICBFColombia @icbfcolombiaoficial

La equidad es de todos
Prosperidad Social

BIENESTAR FAMILIAR