

El trabajo intersectorial en la política pública de Colombia como estrategia para reducir la pobreza

- ▶ *La coordinación intersectorial es necesaria para afrontar con eficacia problemas sociales complejos.*
- ▶ *Desde 2010, Colombia ha reducido considerablemente los indicadores de pobreza relacionados con la infancia.*
- ▶ *Quedan retos, como la atención a los niños migrantes y la desigualdad entre las zonas urbanas y rurales.*

Constanza Alarcón

Párraga

Viceministra de
Enseñanza Preescolar
Básica y Media
Bogotá, Colombia

Los asuntos sociales son complejos y tienen diversas causas interdependientes que van más allá de la responsabilidad de un solo sector o un solo actor. Consciente de ello, Colombia ha afrontado las considerables dificultades sociales de los últimos decenios creando mecanismos de coordinación entre las distintas agencias con los que favorecer enfoques integrales y acciones conjuntas. Poco a poco, se ha superado la mera coordinación de los distintos sectores para llegar a desarrollar una gestión unificada basada en sus propios puntos de vista holísticos.

Un ejemplo es el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Tras una sentencia del Tribunal Constitucional sobre las violaciones de derechos de las víctimas de desplazamientos forzosos¹, se reforzó la política pública. Esto no implicó otorgar más derechos a los desplazados, sino más bien mejorar las medidas para garantizar el respeto y aplicabilidad de los derechos ya existentes. De este modo, se ha maximizado la eficacia de la acción estatal en materia de prevención, atención humanitaria de emergencia, retorno, consolidación y estabilización socioeconómica, con lo que se han mitigado los efectos adversos que sufre la población.

El país ha adoptado un mecanismo intersectorial similar para reducir la pobreza: la Red Unidos, que desde 2006 facilita la coordinación de varias entidades para abordar las diversas dimensiones de la pobreza extrema mediante una respuesta global orientada a la mejora de las condiciones de vida y la protección de los derechos.

Hasta hace poco, las políticas colombianas relativas a la infancia se concentraban en prevenir la exclusión y la violación de derechos, así como en eliminar las circunstancias injustas que afectan a la posibilidad de disfrutar de dichos derechos. Esta tendencia cambió con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, a cargo de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), que coordina varios sectores para generar las condiciones que permitan a cada niño desarrollar plenamente su potencial.

El carácter integral de la política es un aspecto fundamental. Las visiones reduccionistas de los seres humanos, sus realidades y circunstancias son

¹ Tribunal Constitucional, sentencia T-025 de 2004.

comprensibles, pero desembocan en un conocimiento fragmentado. Se necesita un nuevo relato que deje clara la necesidad de un apoyo social de naturaleza sistémica y multidimensional. De este modo se pueden sentar las bases de una estrategia intersectorial de coordinación entre actores que maximice su sincronización de modo armonioso.

La política estatal abarca medidas relacionadas con el cuidado y la crianza, la salud, la comida y la nutrición, la enseñanza primaria, el ocio y el ejercicio de la ciudadanía, con el objetivo de proteger la dignidad de los niños, fortalecer las familias y su conexión con quienes se ocupan de su cuidado, además de fomentar la autodeterminación y la construcción de un sentido de identidad personal y colectiva en la diversidad.

Progresos relativos a los indicadores de pobreza

El trabajo constante realizado en materia de atención integral durante la primera infancia se aprecia en las mejoras logradas en distintos indicadores de pobreza desde 2011. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) considera 15 variables agrupadas en cinco categorías:

- 1 Condiciones educativas (escaso rendimiento educativo y analfabetismo)
- 2 Condiciones de los niños y adolescentes (absentismo escolar, retraso escolar, obstáculos para acceder a los servicios destinados a la primera infancia, trabajo infantil)
- 3 Situación profesional de los miembros del hogar
- 4 Acceso a seguros y servicios sanitarios
- 5 Condiciones de las viviendas.

Constanza Alarcón Párraga, viceministra de Enseñanza Preescolar Básica y Media, en la final de Supérate con el Saber, Bogotá, 2018



Para medir el IPM, se considera el hogar como unidad de análisis, es decir, si un miembro del núcleo familiar sufre una carencia, todo el hogar se ve afectado. Por ejemplo, si en una familia hay un menor de 5 años sin acceso a servicios integrales para la primera infancia, aunque haya otros niños en el hogar que sí disfruten de dichos servicios, se considera que ese hogar tiene un índice bajo de acceso al cuidado infantil. Y si los resultados son malos en 5 o más de las 15 variables analizadas, se considera que todos los miembros de la unidad familiar son multidimensionalmente pobres. La pobreza multidimensional ha pasado del 30,4% en 2010 al 19,6% en 2018 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], Internet).

Seis de las quince variables se refieren a los niños, los adolescentes y la educación, lo que significa que las políticas que se adopten en estos ámbitos desempeñan un papel esencial en la reducción de la pobreza. Con De Cero a Siempre, Colombia ha aumentado la cobertura de los servicios de calidad para el cuidado de la primera infancia, que han pasado de atender a 566 429 niños en 2010 a 1,1 millones en 2018 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010, 2019). El porcentaje de niños matriculados en el grado de transición (un año de enseñanza preescolar preparatorio para la escuela primaria) pasó del 61,8% al 64,06%, mientras que la cobertura neta en todos los niveles del sistema educativo aumentó del 89,8% al 92,3% durante el mismo periodo. En consecuencia, la cantidad de hogares con malos resultados en la variable del IPM relativa a los obstáculos para acceder a los servicios de cuidado de la primera infancia se redujo del 11,8% en 2010 al 9,3% en 2018.

También disminuyó la malnutrición crónica, que pasó del 13,2% en 2010 al 10,8% en 2015, gracias a medidas de atención integral como la supervisión de la nutrición, el suministro de comida de calidad, la promoción de los controles de crecimiento y desarrollo y el fomento de la vacunación (Ministerio de Salud, 2015). Además, se redujo la mortalidad con la ayuda de los servicios de atención a las mujeres embarazadas (controles prenatales, cuidado adecuado durante el parto, fomento de la lactancia materna y acompañamiento en los programas de enseñanza temprana): la mortalidad materna pasó de 71,9 madres por cada 100 000 nacimientos en 2010 a 44 en 2018 (Instituto Nacional de Salud, 2019); la infantil se redujo de 12,8 niños por cada 1000 nacidos en 2010 a 10,7 en 2017; y la mortalidad entre los menores de 5 años pasó de 15,7 a 13 en ese mismo periodo (Ministerio de Salud, 2019).²

Otro ejemplo de iniciativa política intersectorial es la modificación del programa gubernamental Familias en Acción, que desde 2011 subvenciona la matriculación en el grado de transición. Se espera que, a medio plazo, esto sirva para reducir la cantidad de niños que acceden tarde al sistema educativo. Según se ha observado en otros grupos de edad, las transferencias monetarias del programa tienen efectos directos en los indicadores educativos: por ejemplo, la probabilidad de abandono escolar se redujo en un 0,8% en los centros municipales. Asimismo, se han constatado efectos positivos en la enseñanza secundaria, pues la probabilidad de matriculación ha aumentado cerca de un 16% en las zonas urbanas y un 23% en las rurales, mientras que ha disminuido la cantidad de niños que trabajan.

2 Esto contribuye al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 de las Naciones Unidas (garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades), cuya principal finalidad es reducir la mortalidad materna y acabar con las muertes evitables de niños menores de 5 años.

Próximos retos

Aunque los resultados demuestran que el país va por buen camino, hay tres ámbitos que supondrán un desafío considerable para la política pública durante los próximos años.

1 Atención a la población inmigrante

Con el aumento de la llegada de ciudadanos venezolanos, Colombia tiene que atender a más niños migrantes y a los hijos de las familias migrantes, lo cual supone un reto para casi todos los sectores: el sistema sanitario tiene que facilitar controles prenatales, vacunas y asistencia de urgencia; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) debe prestar servicios integrales para la primera infancia a unos 68 340 niños; y el sector educativo tiene que acoger a unos 314 736 estudiantes.

2 Igualdad entre las zonas urbanas y las rurales

Prácticamente en todos los indicadores, las diferencias entre las grandes ciudades y las zonas rurales son considerables, tanto en lo que se refiere a la cobertura como en cuanto a la calidad de los servicios, y las desigualdades son aún más graves en los lugares afectados por conflictos armados. Las características geográficas del país hacen que resulte difícil y costoso implementar políticas públicas en el entorno rural, pero para mejorar la igualdad social hay que abordar este asunto urgentemente.

3 Adaptación a la luz de la pandemia de Covid-19

El sistema educativo se ha tenido que adaptar con rapidez para prestar servicios con métodos alternativos que permitiesen aprender desde casa, lo cual ha supuesto afrontar dificultades a la hora de garantizar la calidad de la enseñanza, el acceso a ella y la participación de las familias. En la administración pública tenemos que ser creativos para que los niños puedan seguir formándose de forma adecuada. Las decisiones que se tomen hoy afectarán a las vidas de las personas durante mucho tiempo.

Cuando cada entidad se especializa en su misión, el trabajo intersectorial se vuelve más necesario. Es la forma más eficiente de afrontar grandes desafíos y mejorar el bienestar de todos.

➔ Para la versión en línea de este artículo: espacioparalainfancia.online/2020-2

REFERENCIAS

Departamento Administrativo de Estadística (DANE). (Internet). *Pobreza y desigualdad*, 2018. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad> (último acceso en abril de 2020).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versión%205%2014-04-2011%20completo.pdf> (último acceso en julio de 2020).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf> (último acceso en julio de 2020).

Instituto Nacional de Salud. (2019). *Mortalidad Materna, Colombia 2018*. Bogotá: INS.

Ministerio de Salud. (2015, Internet). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN-2015*. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/encuesta-nacional-de-situacion-nutricional-ensin.aspx> (último acceso en mayo de 2020).

Ministerio de Salud. (2019). *Análisis de Situación de Salud (ASIS), Colombia 2019*. Bogotá: Minsalud.