

**FORMACIÓN DE LA AGENDA A PARTIR DE LA POLÍTICA DE PRIMERA
INFANCIA EN COLOMBIA**

ADRIANA MARIA LEIVA CARDOZO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACION. INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ DC
2011**

**FORMACIÓN DE LA AGENDA A PARTIR DE LA POLÍTICA DE PRIMERA
INFANCIA EN COLOMBIA**

ADRIANA MARIA LEIVA CARDOZO

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

MARTÍN GÁFARO BARRERA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ DC**

2011



*“A mi padre por su esfuerzo,
comprensión y por ser mi
ejemplo,*

*A mi madre por su cariño
incondicional,*

*A Danicito por su compañía y
por hacerme reír,*

*A Juanito por su
colaboración,*

A Elita por sus noches en vela

*A mis abuelitos por sus
sabios consejos y su ternura*

*A Felipe por su amor, sus
palabras de aliento y enorme
paciencia,*

*Pero sobre todo a Dios por
sus infinitas bendiciones”*

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. JUSTIFICACIÓN | 4 |
| 3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 8 |
| 4. OBJETIVOS | 13 |
| 4.1 Objetivo General | 13 |
| 4.2 Objetivos Específicos | 13 |
| 5. METODOLOGÍA | 14 |
| 6. MARCO CONCEPTUAL | 16 |
| 6.1 Políticas Públicas | 16 |
| 6.2 El proceso de las políticas públicas o el ciclo de la política | 18 |
| 6.3 Agenda | 19 |
| 6.4 El proceso de formación de agenda: modelos para su análisis | 21 |
| 6.5 Enfoque de derechos y del desarrollo humano | 23 |
| 7. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN | 31 |
| 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 48 |
| 9. BIBLIOGRAFÍA | 51 |
| 10. CUADROS | 56 |
| 11. ANEXOS | 62 |

1. INTRODUCCIÓN

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Constitución Política de 1991, art.1

Dentro del marco institucional, el ejercicio de los derechos humanos está vinculado con el cumplimiento de los principios de la igualdad de oportunidades y la dignidad humana para lograr una sociedad más justa, estableciendo un vínculo de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos. Por un lado, el Estado brinda las condiciones jurídicas, normativas e institucionales y por el otro, la sociedad como sujeto promotor del cambio vigila y promociona los derechos humanos incidiendo en la formulación de políticas públicas que garanticen las oportunidades para tener una vida digna.

La política pública como concepto tiene diversas definiciones por lo que es necesario empezar por definir qué es la política. Sin embargo, para cumplir con el objetivo de éste documento nos centraremos en la política (policy) concebida como la acción de las autoridades públicas reflejada en planes y programas¹. Dado lo anterior, si bien la política hace referencia al poder en términos generales una política pública existe“ cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinando, modificar el ámbito cultural, social o

¹Algunos autores especializados en el estudio de las políticas públicas señalan tres concepciones al respecto; la primer, *polity* alude al ámbito del gobierno de la sociedad humana; la segunda, *politics*, la entiende como la actividad de organización y lucha por el control de poder; y la tercera, *policy*, concebida como la acción de las autoridades públicas reflejada en planes y programas, en ROTH Deubel André-Noël . Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora 2002. Pàg 25

económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial”(Muller, 2000, p. 21).

No obstante, las políticas públicas no pueden ser aquellas que persiguen única y exclusivamente la satisfacción de necesidades, bienes materiales o la prestación de servicios, sino que éstas deben garantizar la protección de los derechos humanos reconociendo el principio de la dignidad humana. En éste sentido, es pertinente esbozar la temática central del texto: la primera infancia, entendida como la etapa vital comprendida entre los cero (0) y los seis (6) años, teniendo en cuenta el reconocimiento de “los niños y las niñas ya no como un conjunto de necesidades, sino como sujetos de derechos exigibles” (Observatorio sobre infancia – DABS, p. 21), dentro de una sociedad democrática.

El trato de la primera infancia como temática pública ha sufrido cambios importantes por la aparición tanto de nuevas tendencias suscitadas de la globalización, la modernización del Estado y la descentralización como la puesta en escena de nuevos modelos de desarrollo y de desarrollos conceptuales basados en diversos enfoques teóricos, que llevaron a que se priorizara la participación de la sociedad civil para tratar el asunto, pues si bien la responsabilidad no solo es atribuida al Estado, sino también a la familia y la sociedad, según el documento de política pública “Colombia por la primera infancia” (2006, p. 4), “es el Estado el directamente responsable de garantizar las condiciones materiales, jurídicas e institucionales para respetar, promover, cumplir y proteger los derechos de los niños y niñas en su conjunto, como prevalentes sobre los derechos de los demás”.

En este orden de ideas, es importante determinar cómo ha sido el proceso de formación de agenda pública de Gobierno en Colombia para evidenciar por qué la primera infancia se considera un problema público que merece la atención del

gobierno hasta el punto de hacer parte de su agenda y revisar cuáles han sido las opciones de respuesta y soluciones que ofrece el gobierno.

La investigación se ha organizado en un documento de ocho apartados: En el primero se hace una introducción a la investigación; en el segundo se justifican las razones que motivaron el estudio; el tercero se formula el planteamiento del problema; en el cuarto, se definen los objetivos que persigue la investigación; en el quinto, se define la metodología; en el sexto se presentan los conceptos y principios teóricos fundamentales para el desarrollo del análisis; en el séptimo, brinda un espacio para el análisis de la dinámica de posicionamiento de la primera infancia como asunto público y de la política pública de primera infancia como tema de la agenda del gobierno para lograr caracterizar dicha política pública, e igualmente se hace mención de las posiciones de algunos de los actores involucrados en el proceso; y finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

2. JUSTIFICACIÓN

El estudio de las políticas públicas tiene gran trascendencia dada la responsabilidad del Estado de velar por el bienestar de los ciudadanos y de brindar oportunidades efectivas de desarrollo que mejoren la calidad de vida de la población. No obstante, la participación de la sociedad civil en la formulación de una política es lo que le da el carácter público a la política. En esa medida la política pública es “una coproducción de Estado y sociedad, para la definición de un problema y la identificación de las acciones para su resolución” (Aguilar, L. 2005)

La dinámica dialéctica entre ciudadanía y Estado, entre comunidad y gobierno, determina qué cursos de acción se toman y si esos determinados cursos de acción solucionan las problemáticas que pretenden resolver. Dichas problemáticas aparecen de diferentes maneras, en diferentes circunstancias, por diferentes motivos e intereses y promovidas por distintos actores que buscan en el Estado y en particular, en el gobierno, respuestas y soluciones.

Luis Aguilar Villanueva considera que “Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del Estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución” (1993, p.21), por lo que la respuesta institucional, política y administrativa a dichas demandas, peticiones, exigencias, o como quiera llamársele, se le conoce como política pública.

El anterior supuesto³ resume una complejidad de factores que hacen parte de lo que se conoce como el policy process o el ciclo de política, noción construida

³Hay diversidad de definiciones y de teorías cuyo objeto de estudio es la política pública. Dada la limitación de espacio, y dado que el objeto principal de este trabajo está enfocado en un punto específico relacionado con el posicionamiento de agenda, se definió limitadamente el concepto de política pública

“para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” (Aguilar Villanueva, 1993, p.15).

Si bien hay diferencias terminológicas y analíticas en los diversos autores que aluden a esta conceptualización, buena parte de ellos concuerdan en que el ciclo de la política comienza con la identificación de una situación que es problemática, para la cual, se escoge un determinado curso de acción para enfrentar, solucionar o prevenir dicha situación. Dicho curso puede no producir los resultados esperados, razón por la que se procede a revisar el curso de acción escogido (Aguilar Villanueva, 1993, p.16)⁶.

Ahora bien, “no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones de la “agenda de gobierno” (Aguilar Villanueva, 1993, p.24). Esto significa que cuando se reconoce en la esfera pública una situación como “problemática”, se hacen análisis sobre su urgencia, su pertinencia y la afectación de diversos grupos poblacionales. En este proceso influyen múltiples intereses, entre ellos las prioridades propias de un plan de gobierno, por las cuales se elige a un mandatario y que se materializan en su plan de desarrollo.

Es así como no todos los problemas “logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno” (Aguilar Villanueva, 1993, p.21). Es a través del juego de intereses y la lucha de poderes que se configuran los temas que llegan a hacer parte de la

⁶ Frente a los estudios que asumen la política como proceso, hay diversos autores que plantean la política como un sistema en el que intervienen, actúan y se relacionan distintos factores: las políticas públicas, el contexto de las políticas, y los actores. “Los sistemas de políticas (policysystem), son por un lado, realidades dadas, objetivas, con características, límites y dinámica propia; por otro lado, son productos de decisiones de los sujetos, reelaborables en sus componentes. Las diferentes etapas son sólo manifestaciones diversas de la interacción entre los diversos elementos activos del sistema”. (Aguilar Villanueva, 1993, p. 17. Nota de pie de página).

agenda del gobierno y se formulan, en consecuencia, los objetivos, metas y recursos en el marco de la política pública.

En el tema que nos ocupa, el propósito de promover el desarrollo y la calidad de vida en la primera infancia en Colombia se ha venido posicionando de manera progresiva como interés público en las últimas décadas, al punto de disponer en la actualidad de un marco legal, de una agenda de Gobierno, de una política educativa para la primera infancia liderada por el Ministerio de Educación Nacional desde el 2009 y, recientemente, de una comisión intersectorial para la primera infancia para articular las entidades y operadores que ofrecen atención integral a la primera infancia.

Resulta de interés por tanto, revisar la manera como se ha construido dicha agenda pública, cómo se le ha dado forma y contenido, puesto que, como señala Luis Aguilar Villanueva, “reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico, dado que políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema políticamente dado” (1993, p.26).

Este análisis se hace a la luz de la perspectiva de derechos humanos y el enfoque de desarrollo de Amartya Sen en tanto reconocen al ser humano como sujeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Las políticas públicas son instrumentos para puntualizar los derechos humanos, desde una perspectiva integral e interdependiente, habida cuenta que éstas son formuladas e implementadas con el objetivo de lograr el desarrollo humano dentro de un marco de una relación de corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil para garantizar la dignidad de la persona humana

En cuanto al enfoque de derechos humanos acudimos al pensamiento de Garretón que nos indica que “Toda política pública basada en derechos deberá

considerar como hilos conductores los principales valores que emanan de la Declaración universal y de todos los textos declarativos y convencionales posteriores: el principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, el principio de la no discriminación y el principio de la democracia (2004, p.34)”

Adicionalmente, Amartya Sen considera en su teoría de desarrollo humano que, “...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos (2000, p.19)”; libertad que puede ser vista como fin y como medio. Como fin, en la medida que la libertad es el objetivo principal del desarrollo humano y como medio, al ser una valiosa estrategia para que el ser humano aumente sus capacidades para elegir una forma de vida digna y así alcanzar mayor desarrollo.

Aplicado a la actualidad colombiana, el documento CONPES social 109 entiende el desarrollo humano como “un conjunto de condiciones que deben ser garantizadas, tales como la salud, la nutrición, la educación, el desarrollo social y el desarrollo económico, pues se considera que garantizar una atención integral en la primera infancia es una oportunidad única para impulsar el desarrollo humano de un país” (2007).

Así pues, está determinado que la primera infancia es un grupo poblacional que requiere de la atención integral de todos los actores involucrados, así como del conocimiento de su existencia como problema público para llevar a cabo acciones en conjunto que garanticen el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 6 años. Desde el punto de vista académico, es pertinente realizar ésta investigación para facilitar la comprensión de las relaciones de poder que giran en torno de la problemática social.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) define la primera infancia como: *“la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad”* (Art. 29).

Cifras sobre la situación de la infancia hay muchas y algunas son ambiguas. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005), en Colombia hay 5.132.760 niños y niñas menores de 6 años de los cuales el 56% pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén⁷. Cabe resaltar que el nivel 1 del Sisbén, se caracteriza por ser la población con los más bajos indicadores de acceso a servicios públicos, tales como gas, acueducto y alcantarillado

Pero Beatriz Londoño (2006, P.71)) en su ponencia *“Política de primera infancia en Colombia estado de la situación y desafíos”*, en calidad de Directora del Instituto de Bienestar Familiar, menciona que la población menor de 6 años en Colombia, representa cerca del 12,5% del total; es decir, casi 5.8 millones de niños. De estos el 66%, es pobre, el 26% vive en situación de indigencia y 20 de cada 1000 nacidos muere antes de alcanzar el primer año de vida. Si bien, la mortalidad infantil y la mortalidad materna han sufrido una disminución durante los últimos años, aunque con diferencias altamente marcadas entre regiones, el 36% de los niños menores de un año y el 21% de 2 a 5 años del primer nivel del SISBEN no tienen cobertura del sistema de salud.

⁷ Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2010). *Igualdad de oportunidades para la igualdad social*. En Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. [en línea]. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx>, recuperado: 6 de Mayo de 2011

Para el año 2010, según lo indica la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la desnutrición global la padecían el 3,4% de los niños menores de 5 años con variaciones muy intensas entre las diferentes regiones, y la desnutrición crónica o retraso en el crecimiento se presentaba en el 13.2% de la población (DNP, 2010 p.7).

En lo que se refiere a la atención y cuidado, la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2010) apunta que el 52.7% de los niños y niñas de menores de cinco años permanecieron la mayor parte del tiempo entre semana con su padre o madre en casa. Dicho porcentaje ha ido disminuyendo paulatinamente en los años, ya que en 2008 era del 53,9%. Por su parte, el 32,5% están la mayor parte del tiempo bajo el cuidado de los hogares comunitarios, guarderías o jardines. Hay además diferencias notables entre regiones y sectores poblacionales: por ejemplo, los habitantes de la zona rural prefieren cuidar y mantener a sus hijos en casa, puesto que creen que los niños y niñas no se encuentran en edad de asistir a una institución para su formación y atención. (DANE, 2010).

En cuanto a la violencia intrafamiliar, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias forenses- INMLCF (2009, p.109), nos muestra que en 2009 se registraron 93.859 casos de violencia intrafamiliar, 4.056 más que en el 2008 y 6.490 menores de 18 años fueron violentados sexualmente, de los cuales el 85% eran del sexo femenino (INMLCF, 2009, p.118). El INMLCF conoció, durante 2009, 93.859 casos de Violencia Intrafamiliar, para un incremento de 4.056 con respecto a 2008. En 2009 la violencia de pareja que en 2009 representó el 65%, la violencia entre otros familiares el 18%, la violencia infantil el 15% y, por último, violencia contra el adulto mayor en 2% (2009, p.120).

Según las estadísticas directas, basadas en las valoraciones médico legales hechas por los peritos del INMLCF en 2009 hubo 13.952 casos de maltrato infantil,

y las estadísticas indirectas reportadas de los dictámenes o informes periciales realizados y reportados por médicos rurales o en servicio social obligatorio en donde el Instituto no cuenta con unidad básica, refieren un total de 142 casos de maltrato infantil (2009, p.120).

Hay otros datos poco fiables: aunque la población de 0 a 4 y de 5 a 9 años presentó la cifra más baja en términos de maltrato infantil, éstos datos pueden distanciarse de la realidad debido a un subregistro que podría darse como consecuencia de la imposibilidad de éstos pequeño de poder poner en conocimiento de la autoridad un hecho violento sin la ayuda de un tercero (2009, p.120).

Todo lo anterior se presenta a pesar del reconocimiento que la Constitución Política del 91 hace de los derechos fundamentales de los niños y niñas como *“el derecho 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”* (Colombia, 1997, art. 44).

De igual forma, la Ley 1098 de 2006: Código de Infancia y Adolescencia; la Política Nacional de Primera Infancia: Documento CONPES Social 109 de 2007; el Acto Legislativo 04 de 2007; la Ley 1295 de 2009; y El plan Nacional de desarrollo 2010-2014 *“Prosperidad para todos”*, en su capítulo IV denominado Igualdad de oportunidades para la prosperidad social, dan cuenta de un marco jurídico y político que reflejan el interés público nacional por atender las problemáticas que afectan a la primera infancia tras el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derechos.

En todo caso, el país ha ido avanzado en el diseño e implementación de modelos de Atención Integral para la Primera Infancia (AIPI) que incluyen educación inicial, salud, cuidado y nutrición como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

| ICBF | MEN | MIN PROTECCIÓN SOCIAL |
|--|--|---|
| Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI). | Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) liderado a través de convenio con el ICBF. | Sistema de Seguridad Social en Salud |
| El plan País, Plan decenal de infancia (2004-2015) para Colombia, con el propósito de priorizar la atención integral a niños, niñas y adolescentes dentro de los planes de desarrollo municipales y departamentales. | Proyecto de educación para la primera infancia en ludotecas | Programa ampliado de inmunización (PAI) |
| Acciones de apoyo a la primera infancia tales como: Materno Infantil, Hogares FAMI, Hogares Comunitarios de Bienestar, Hogares Infantiles, Lactante y Preescolar, Jardines Comunitarios, Atención a niños sordos. Desayunos Infantiles | Proyecto de atención a la primera infancia en Chocó | Estrategia de Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI) |
| Programa para niños y niñas en establecimientos de reclusión de mujeres. | Proyecto de atención integral a la primera infancia de la comunidad indígena Guambiana | Programa de atención de la gestación y los riesgos perinatales. |
| Pruebas de Paternidad, programa que busca garantizar a través de la prueba de ADN, el derecho del niño o de la niña a tener un nombre y una familia. | | Instituciones Amigas de la mujer y la Infancia (IAMÍ) |
| La política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Planes departamentales de SAN, Tabla de composición de alimentos colombianos | | |

Se reconoce además que el gobierno nacional actual (2011) lanzó una estrategia denominada de **“Cero a Siempre”** (DNP, 2010, cap. IV) la cual busca comprometer a diferentes entidades y actores frente la atención a la primera

infancia en sectores como salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección con la planeación e implementación de estrategias diferenciales y articuladas según el grupo de población. En el marco de esta estrategia, se creó la Comisión Intersectorial de Primera Infancia conformada por los Ministerios de Educación, Protección Social y Cultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y las Altas Consejerías de la Prosperidad Social y de Programas Especiales. Junto a estos actores se pretende encaminar la propuesta de “Cero a Siempre” en el aspecto político, técnico, así como concienzar, sensibilizar y divulgarla por todo el país (Organización de los Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura, 2011).

Por todo esto, es posible observar cómo la primera infancia y las problemáticas que enfrenta en el contexto nacional han ido siendo visibilizadas públicamente, Toca ahora comprender la manera como la primera infancia llega a convertirse en un tema de interés para la agenda política colombiana.

En otras palabras, se trata de hacer un acercamiento a la manera como, desde el juego político que tiene lugar entre los diversos actores de interés de la política, se conceptualizan y priorizan algunas “lecturas de realidad” por encima de otras con relación a las problemáticas que viven los niños y niñas de cero a seis años en Colombia; a la manera cómo llegan a ser reconocidos como sujetos de derechos desde un marco normativo internacional que influye en el marco legislativo nacional y a la manera misma como la primera infancia se convierte en un objeto de atención pública y de interés estatal priorizando una concepción del sujeto, una lectura particular de sus necesidades y un conjunto de estrategias de atención.

4. OBJETIVOS

4.1 Objetivo General

Analizar el proceso de agendación de la política de primera infancia a partir de los modelos de construcción de agenda de la teoría de las políticas públicas, el enfoque de derechos humanos y el enfoque de desarrollo de Amartya Sen.

4.2 Objetivos específicos

- Describir el contexto dentro del cual se posicionó la primera infancia como asunto público.
- Articular la normatividad internacional y nacional con respecto a la temática de la primera infancia.
- Determinar cuáles han sido los actores más importantes en el posicionamiento de la Primera Infancia como tema de agenda pública.
- Analizar el proceso de agendación de la política de primera infancia desde el enfoque de derechos y la teoría del desarrollo humano desde Amartya Sen.
- Conocer la dinámica de posicionamiento de la primera infancia como tema de la agenda del gobierno.

5. METODOLOGÍA

El método para este estudio es de tipo cualitativo, en tanto su objetivo consiste en hacer una aproximación descriptiva y comprensiva, a través del análisis documental de fuentes primarias y secundarias de la manera como en un contexto histórico determinado, confluyen diferentes situaciones, actores, intereses y eventos que hacen posible el posicionamiento de la primera infancia como asunto de la agenda pública y la agenda de gobierno, a la luz de la perspectiva de Derechos Humanos y la Teoría del Desarrollo de Amartya Sen.

Para ello, se acude en un primer momento a fuentes secundarias como el documento “Colombia por la Primera Infancia”, libros académicos sobre las teorías de políticas públicas y los conceptos pertinentes, la legislación colombiana en materia de infancia, los informes, memorias y boletines emitidos por instituciones del gobierno, por Organismos No Gubernamentales y Organismos Internacionales, con el fin de realizar una aproximación teórica que opere como marco referencial de interpretación.

En segunda instancia, posterior a la identificación de unos ejes preliminares para el análisis, se llevaron a cabo dos entrevistas semiestructuradas con actores claves de incidencia política, pertenecientes a sectores distintos: gubernamental y académico, con el fin de devolverle el protagonismo y la voz a los propios sujetos de investigación en su interpretación y narración de los acontecimientos vividos, tal como lo proponen Bonilla y Rodríguez (1997, p.170); reconociendo así el papel que cumple la investigación cualitativa de captar el conocimiento, el significado y las interpretaciones otorgadas por los sujetos sobre la realidad social.

Los ejes para el análisis son:

- Actores que participaron en el posicionamiento de la primera infancia dentro de la agenda pública y posteriormente, dentro de la agenda gubernamental.
- Intereses y motivaciones de los actores relevantes.
- Concepciones y creencias sobre la primera infancia presentes en el proceso de agendamiento.
- Factores de incidencia (de orden nacional e internacional) que influyeron en el proceso de posicionamiento
- Acciones realizadas en el proceso de posicionamiento

Así mismo, se determinaron los conceptos y apuestas centrales de la perspectiva de derechos y de la teoría de Desarrollo de Amartya Sen, para complementar el análisis.

Fiel al carácter cualitativo del análisis, el estudio no se centra en la utilización de datos estadísticos, ni numéricos. Por el contrario, privilegia el carácter lingüístico de los datos; es decir, el texto que los protagonistas construyen a partir de su narración sobre sus experiencias en la relación con otros y que también está claramente reflejado en los documentos en donde se pueden reconocer los intereses, valores, creencias, concepciones y apuestas dominantes o consensuadas sobre la primera infancia, que llegan a ser posicionados en la agenda gubernamental.

6. MARCO CONCEPTUAL

Para analizar el proceso de agendación en el marco de la política de primera infancia es conveniente aproximarnos al tema desde varios aspectos: desde el plano legal (Política Nacional de la primera infancia); desde el plano de las políticas públicas (el ciclo de la política); hasta llegar a evidenciar el posicionamiento de la primera infancia como asunto público y posteriormente como tema de la agenda política del gobierno.

a. Políticas públicas

Para una mejor comprensión de las políticas públicas como acciones encaminadas a resolver un problema de la sociedad, cabe destacar que la formulación de políticas en el ámbito público ha hecho que se considere al Estado como único responsable de responder los conflictos que se suscitan de las relaciones dentro de la esfera privada. No obstante, la política pública en palabras de Guillermo O'Donnell (2011), afecta a la mayoría y se deriva de la discusión pública entre quienes tienen capacidad de decisión, por lo tanto, nace la necesidad de incluir nuevos actores en el proceso de formulación.

Sin embargo, es necesario aclarar que la discusión en torno a la naturaleza de la política pública es bastante extensa, por lo que esta conceptualización se circunscribió al propósito de esta investigación. Por ello, para efectos de éste análisis, las políticas públicas estarán enfocadas en la garantía de los derechos y la protección integral de carácter universal, para después proyectar la equidad y la inclusión social como principios fundamentales para el ejercicio de los derechos.

Para precisar el propósito de esta investigación, una política en términos de Aguilar, "es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un

curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores” (Aguilar Villanueva, 1996, p.25-25).

De esta forma, teniendo en cuenta la extensa naturaleza de la política pública, la política implica tomar decisiones: esto quiere decir que el gobierno decide finalmente qué problemas atender y solucionar, qué distintas alternativas y cursos de acción considerar, qué tipos de implementación desarrollar (esto es cómo y con qué herramientas se lleva a cabo la política decidida) y cómo valorar los juicios valorativos, creencias, motivaciones, necesidades e intereses de los distintos sectores involucrados.

De lo anterior se deduce que la construcción de política pública es un proceso complejo en la medida en que, dada la conflictividad propia de los regímenes políticos, los actores en juego no necesariamente coinciden en lo que debe ser o es prioritario: existen variedades de interpretaciones sobre los problemas, se dan tensiones, negociaciones e imposiciones de decisiones y surgen distintas oportunidades para ajustar la agenda gubernamental.

Así mismo, el proceso se torna complejo en la medida en que las etapas que lo componen (grosso modo formulación, implementación, ejecución y evaluación) se superponen: hay situaciones problemáticas que son reformuladas luego de haber sido implementada la política, implementación que además, puede generar tanto nuevos problemas en la agenda como nuevas alternativas, entre otras tantas posibles superposiciones.

Esta complejidad se produce por múltiples factores que influyen de diferentes maneras en el proceso: hay cambios en los proyectos políticos, lo que incide en la modificación y ajuste de las políticas; existen intereses privados de diferentes sectores que de alguna forma buscan incidir en todos los momentos del ciclo de política; el control burocrático sobre el proceso puede generar demoras o incluso la modificación de la misma política; la opinión pública cambia constantemente y

depende de los temas que son de primordial interés, temas que entran a formar parte de la agenda del gobierno, sin haber sido contempladas por éste; surgen nuevas investigaciones y tecnologías que plantean nuevas inquietudes; y tanto los acontecimientos nacionales como internacionales influyen de manera decisiva en la definición de la política pública.

b. El proceso de las políticas públicas o el ciclo de la política

Ahora bien, la perspectiva que entiende la política como un proceso compuesto por distintas etapas, es un modelo analítico que divide el proceso para facilitar su entendimiento. Esto no implica, por supuesto, que se piense dicho proceso como algo lineal y secuencial dado que, como en líneas anteriores se especificó, la dinámica real evidencia, constantemente, una superposición de las etapas que componen el ciclo, por lo que se podría decir que el policyprocess, es un fenómeno complejo, que se compone de cinco fases: la identificación de una situación que es problemática, la formulación de soluciones; la toma de decisión, la implementación y la evaluación.

Como se anotó anteriormente, la mayoría de los autores concuerdan en que el proceso inicia con la existencia de una situación problemática, lo cual requiere de un planteamiento creativo del problema. Esto, a su vez, conduce a que se delimiten una serie de objetivos, los cuales orientan las diferentes alternativas con las que se cuenta para tomar la decisión. El proceso decisorio por tanto, se sustenta sobre un análisis científico y normativo de las opciones y de sus correspondientes impactos. Este análisis permite diseñar un bosquejo de lo que podría escogerse para solucionar determinada situación problemática, en el que además se establecen los criterios y los indicadores que posteriormente servirán para valorar la opción de política escogida.

Luego, el proceso de decisión atraviesa por el momento de la selección de las alternativas caracterizado por el desarrollo de debates, negociaciones y ajustes, que determinan el establecimiento de compromisos (aquí se integran los

elementos ideológicos) y la asignación de la responsabilidad ejecutiva. Al haber escogido entre las opciones, se desarrollan los instrumentos necesarios y se realizan los ajustes requeridos con el objeto de definir la operatividad de la decisión, de tal manera que la decisión escrita en el papel se lleve a cabo en la realidad; esto se conoce como la fase de implementación de la política.

Sin embargo, no necesariamente la decisión trae las consecuencias esperadas, puede ocurrir que los resultados obtenidos se distancien de los resultados esperados.

Luego de haber implementado la política, y teniendo en cuenta los indicadores dispuestos en la fase de “estimación”, se comparan los resultados esperados con los criterios establecidos, con el objeto de determinar las respectivas responsabilidades. “Finalmente” (va en comillas porque evidentemente, el proceso de la política pública no es un proceso terminado), se determinan los costos, las consecuencias y los beneficios, se discute sobre la continuidad de la política y su posible mejoramiento, y se especifican las nuevas situaciones problemáticas⁵, iniciándose con ello nuevamente el ciclo

c. Agenda

Antes de aludir al proceso de formación de la agenda de gobierno, es necesario, para efectos del análisis posterior, determinar qué significa. De nuevo, dados los límites de espacio y el propósito de este estudio, se operacionaliza desde el concepto que propone Aguilar Villanueva:

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (1993, p.29)

⁵ Esta conceptualización está basada en lo propuesto por Brewer y DeLeon en su texto *The foundations of Policy Analysis*. (citados en Aguilar Villanueva, 1993, p.20).

Existen problemas que llaman la atención del gobierno, de una y otra manera, sobre los cuales éste decide actuar. Esta decisión implica delimitar el alcance y el tipo de las acciones que el gobierno emprende: “la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda), alcanza su carácter de *agendum*” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 30). Por esto, “estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 30).

Ahora bien, aunque la agenda es del gobierno, dado que es quien finalmente toma las decisiones y asume las responsabilidades por las consecuencias positivas y/o negativas, las situaciones problemáticas que la componen tienen su origen en el sistema político: por consiguiente los problemas que son priorizados en la agenda de los ciudadanos surgen en el sistema político, razón por la que son considerados como asuntos generales de Estado. Esta agenda “ciudadana” precede y puede determinar la agenda del gobierno, como también puede ser influenciada por las preocupaciones gubernamentales. “Los nexos o las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y Estado” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 31).

Aquí se hace una distinción que es definitiva para el análisis posterior. A partir de lo planteado por Roger Cobb y Charles Elder (citados en Aguilar Villanueva, 1993), se deducen dos tipos de agenda, la agenda *sistémica, pública o constitucional*, y la agenda *institucional, formal o gubernamental*.

El primer tipo de agenda está compuesto por todas las cuestiones que los ciudadanos contemplan como merecedores de la atención del Estado. Dichas cuestiones varían de acuerdo al contexto y a la comunidad de donde surgen, por lo que se podría decir, que cada comunidad política tiene su propia agenda sistémica (Aguilar Villanueva, 1993, p. 32). El segundo tipo, la agenda gubernamental, formal o institucional, se estructura a partir de los asuntos que son

aceptados por los encargados de tomar decisiones, los organismos gubernamentales (Aguilar Villanueva, 1993, p. 32).

d. El proceso de formación de agenda: modelos para su análisis

Más allá de ser un mero trámite, el proceso de formación de la agenda gubernamental resulta ser complejo en la medida en que los problemas de política son construcciones sociales que reflejan ciertas concepciones o modos de leer o interpretar la realidad: los problemas, su existencia misma y su relevancia depende íntimamente de las motivaciones e intereses y más aún de las creencias y los valores de los actores de interés. Por esto en el sistema político, aunque pueda haber consenso respecto a ciertos asuntos, es claro que existe una diversidad de apreciaciones (subjetivas, por supuesto) y definiciones mismas de los problemas que pretenden ingresar en la agenda gubernamental. Dichas definiciones sirven para enmarcar las futuras decisiones que se tomen respecto a los problemas, decisiones que pueden repercutir profundamente en la vida diaria de las personas e influir en su interpretación de la realidad social (Elder y Cobb, 1993, p.78).

Asimismo, teniendo en cuenta que la formación de agenda es un proceso de toma de decisión, la decisión del gobierno de incluir en su agenda determinados asuntos públicos, es el “resultado de una confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección” (Elder y Cobb, 1993, p.82); de modo que la formación de la agenda del gobierno está inmersa y sujeta al flujo de interpretaciones, de actores que consideran ciertos problemas y otros no, y que buscan decididamente posicionar su interpretación, su “asunto”, en la agenda gubernamental.

Ahora bien, ¿cómo se puede comprender analíticamente y teóricamente el proceso de formación de la agenda de gobierno, o de inscripción de temas en la agenda gubernamental?

Es importante considerar tres condiciones:

- 1) el problema debe ser de la competencia de una autoridad pública determinada;
- 2) el problema debe ser traducible y traducido a la lengua de la acción política, es decir que la situación que se percibe como insatisfactoria debería ser asumida por actores sociales o políticos; y
- 3) el problema debe estar definido en un lenguaje adecuado, dentro o fuera del sistema político oficial, para que la autoridad pública pueda brindarles la atención correspondiente.

Ahora bien, el proceso de formación de las políticas públicas pone en evidencia la existencia de modelos de comportamiento que permiten dilucidar la manera en que se estructuran las relaciones entre los dos tipos de agenda clasificados por Elder y Cobb, y por ende el surgimiento de una política pública según los modelos señalados por Meny, Y. y Thoenig (1992, p. 110).

Como primera medida, el modelo de “ascenso democrático representativo” sugiere el génesis de una política a partir de una dinámica de posicionamiento basada en iniciativas externas, en tanto que la cuestión problemática gana su lugar en la agenda sistémica por la aparición de demandas sociales aisladas apoyadas por varios grupos de interés y los partidos quienes desempeñan su rol de articulador para que la cuestión pase a la agenda gubernamental (Meny, Y. y Thoenig, 1992, p. 110).

Por otro lado, en el modelo “tiranía de la oferta” se plantea que las necesidades son establecidas de arriba hacia abajo dado que es la autoridad pública quien crea las necesidades, estructura y condiciona las demandas de los cuales debe ocuparse la política pública (Meny, Y. y Thoenig, 1992, p. 111).

El modelo de “iniciativa interna” señala que el problema surge al interior del gobierno dado que se crean a partir de otras políticas existentes en su ejecución,

es decir que el problema público toma mayor relevancia con bases en otras acciones gubernamentales emprendidas con anterioridad (Meny, Y. y Thoenig, 1992, p. 112).

Es importante precisar que para el caso colombiano estos modelos no se desarrollan con tal precisión y pureza. Si bien, en los últimos años, el ciclo de formulación de las políticas sociales ha incorporado la perspectiva de actores no gubernamentales, provenientes de sectores como la academia, las ONG nacionales e internacionales y la sociedad civil organizada; la perspectiva de los actores gubernamentales suele ocupar un papel preponderante en relación con las prioridades políticas de un gobierno y en esa medida, con la decisión de incluir o no una problemática social determinada dentro de la agenda gubernamental.

Aún así, tales modelos teóricos permiten entender las distintas formas como ciertos grupos acceden, actúan e influyen el proceso de construcción de la agenda gubernamental, el cual condiciona “en gran parte tanto la formulación de las soluciones, como las decisiones que tomen las autoridades políticas” (Roth, 2002, p.71), en términos de Charles D. Elder y Roger W. Cobb, la formación de la agenda implica una convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección.

e. ENFOQUE DE DERECHOS Y DEL DESARROLLO HUMANO

Es importante destacar que el *desarrollo* es un concepto histórico que requiere de una legitimación social, que no tiene una definición definitiva y que por consiguiente, se encuentra en permanente cambio o evolución . En particular, para comprender el análisis del término en cualquier contexto, es importante anotar que el *desarrollo* es una categoría de futuro, entretanto, el futuro no solo es lo deseable sino lo posible.

Desde el enfoque Amartya Sen el Desarrollo depende del aumento de las libertades personales, el cual es favorecido por el ejercicio de los derechos y el acceso a las oportunidades:

El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo. (...) La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros (Sen, A., 2000, p.56).

Sin embargo, el autor no deja de lado la importancia de la variable *crecimiento económico* como otro medio para aumentar las libertades, al reconocer la importancia de la riqueza como instrumento, es decir, lo que un individuo puede hacer con ella.

En síntesis, para Sen (2000) el desarrollo humano es “*un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas*” donde las opciones esenciales son: *poder tener una larga y saludable vida, poder adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso*”. Y para ello, la libertad, entendida como la capacidad que tienen los seres humanos para elegir una forma de vida digna, es una condición fundamental para el desarrollo

En estos términos, el enfoque de desarrollo como libertad, asigna a los individuos el papel de agentes dentro de los procesos de desarrollo, quienes cuentan con la posibilidad y la oportunidad de generar y aumentar el desarrollo y la justicia social a través de su participación directa en la formulación de planes y proyectos desde su propia perspectiva.

“...los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismo deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos. Existen poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la *impaciencia constructiva*” (Sen, A, 2000, p.28).

Esta postura evidencia que para Sen, el *agente* es “...*la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios*

valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de otros criterios externos” (2000, p.35)

Ahora bien, en lo que se refiere a la perspectiva de Derechos, la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en el año 1948 por las Naciones Unidas es el punto de partida en el posicionamiento de los derechos humanos como asunto prioritario de la sociedad occidental y formuló un proyecto de emancipación de la sociedad que aún no logra su objetivo final (GUENDEL, Ludwig, 2000, p.2). Se reconoció que la “libertad, la justicia y la paz en el mundo están fundamentadas por el reconocimiento de la dignidad y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, y, se tipificaron los derechos como derechos civiles, derechos políticos y derechos económicos, sociales y culturales.

El ejercicio pleno de los derechos humanos garantiza una sociedad más justa, por tal motivo, los gobiernos, ante su obligación de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, tienen como herramienta las políticas públicas para hacer efectivos los principios del Estado social de derecho a fin de construir una sociedad con mayor justicia y equidad social.

En cuanto al concepto de desarrollo, éste es concebido en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU de 1986 como un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se deriven⁶.

Según lo contemplado en el artículo 1º de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo que adoptó la Asamblea General de la Organización de Naciones

⁶Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, (2001), *Compilación de Instrumentos Internacionales* Bogotá, p. 360.

Unidas⁵ en la resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986, el desarrollo es entendido como:

Un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a este desarrollo y a disfrutar de él. (...). La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

Así también, la Declaración de los Objetivos del Milenio incluye el pacto de buscar estrategias que brinden apoyo a los habitantes del mundo con niveles de pobreza, entendiendo la responsabilidad de todos los Estados de ejecutar acciones que propendan por la consecución de la igualdad, la equidad y la dignidad humana en el mundo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, dado que el desarrollo es un derecho propio del ser humano en tanto que busca un impacto positivo en su calidad de vida, el desarrollo humano tal y como lo manifestó, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en el informe sobre desarrollo humano del 2005, consiste en la libertad y la formación de las capacidades humanas . (...) Las capacidades más básicas para que el ser humano pueda desarrollarse son: tener una vida larga y saludable, disponer de educación y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. Otras capacidades incluyen la participación en la vida comunitaria y en la política de la sociedad.

En esta perspectiva, para el caso que nos asiste trataremos los derechos sociales como marco orientador de la política social en tanto que demandan mayor progreso e igualdad dentro de la sociedad, sin restarle importancia al crecimiento económico que al lado de la promoción de la ciudadanía social contribuyen a la estabilidad política reduciendo los contrastes sociales, legitimando la democracia con un aumento general del bienestar (CEPAL-AECI-SEGIB, 2007, p.25) y aumentando la formación de capital humano por mejorar el acceso a la educación y salud, de tal manera que se dote de capacidad a los ciudadanos para participar

en instituciones políticas, en el dialogo público, en asociaciones civiles y en el intercambio cultural, garantizando así el pleno ejercicio de las libertades individuales (CEPAL, 2006).

De acuerdo con la teoría, el Estado social de derecho, promulga como fin esencial del Estado desarrollar políticas orientadas a la expansión de la ciudadanía, que garantice los derechos sociales a todos los ciudadanos y en consecuencia se amplíen las oportunidades, se fortalezcan las capacidades y las libertades de los sujetos sociales. En éste sentido, los niños y niñas cuentan con una ciudadanía plena “concebida desde el abanico de los derechos económicos, sociales y culturales, como la salud y la educación entre otros, y es desde este concepto que se puede intentar abordar la relación ciudadanía-infancia” (Marshall T.H, 1998, p.20) que posibilita el desarrollo humano dentro de la sociedad en su conjunto

Al considerar las políticas públicas como la herramienta para responder institucionalmente a las demandas de la sociedad, es pertinente delinear la relación existente entre la política pública, los derechos humanos y el papel de los niños y las niñas en la primera infancia, como sujetos de derechos exigibles, para atender el objeto de interés del presente estudio.

Recopilando, desde el enfoque de derechos, las políticas públicas pueden ser entendidas como programas de acción gubernamental que buscan la concretización de los derechos establecidos en los principios constitucionales, de conformidad con una perspectiva de derechos humanos. El *Enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo* concibe el desarrollo de manera multidimensional pues se considera como el ejercicio de los derechos y las libertades básicas de los seres humanos que actúan paralelamente como fin y como medio. Así pues, Ludwig Guendel en su texto “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía”, manifiesta que:

“El enfoque de derechos humanos es una perspectiva institucional y ética. Se trata de construir nuevas instituciones o de redefinir las viejas a la luz de los derechos humanos. Como las instituciones derivan en una cultura, se trata por lo tanto de crear un nuevo marco de valores que

gobierne la vida social. La transformación social que se deriva de ello surgirá del cambio normativo, pero sobre todo, de la internalización cultural del respeto la otredad” (2000, P.184)

De acuerdo al enfoque de derechos humanos, el estado social tiene como principio fundamental el reconocimiento de los derechos y por ello, un estado social que garantice el ejercicio de los derechos sociales y políticos de la misma forma que el ejercicio de la ciudadanía de las personas promueve la existencia de una ciudadanía activa. En este sentido, las políticas públicas tienen un valor instrumental para propiciar y fortalecer la idea de la ciudadanía activa motivo por el cual es pertinente la formulación de políticas públicas encaminadas hacia la atención de los derechos humanos de tal manera que otorgue el empoderamiento social del sujeto (GUENDEL, Ludwig, 2000, P.201).

El enfoque de derechos humanos le apuesta a una transformación cultural, tanto en las instituciones como en la vida social, basada en el desarrollo humano. Desde las instituciones es fundamental construir nuevos mecanismos jurídicos y políticos y en términos de la construcción y realización de sujeto se debe generar un espacio que permita la “formulación de nuevas políticas públicas, la transformación de valores, costumbres y prácticas sociales y el cambio de estructuras sociales y políticas que obstaculizan la construcción y realización del sujeto”(GUENDEL, Ludwig, 2000, P.173).

Basado en lo anterior, el enfoque de derechos propone un cambio en relación entre el Estado y la sociedad y posiciona al sujeto, para el caso particular, los niños y niñas menores de 6 años, como el centro en la construcción de políticas de desarrollo: “El desarrollo de la institucionalidad implica un nivel de integración social y funcional mayor. Esto significa más y mejores mecanismos de coordinación de los sistemas de acción social y de los sistemas político-administrativos” (GUENDEL, Ludwig, 2000, P.184-185).

El punto de mirada para vislumbrar la conexión entre el desarrollo y los derechos humanos, es la Constitución política Colombiana de 1991 en la medida que, primero asignó el carácter de Estado social de derecho (1997), tal y como se define en el preámbulo de la carta; segundo, consolidó y agrupó los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales para todos los ciudadanos; tercero, impuso papeles al Estado y a la sociedad civil como actores corresponsables en la protección y la garantía del ejercicio de los derechos y cuarto, creó el fundamento legal para contrarrestar la desigualdad de oportunidades y la injusticia social.

En concordancia, "la Carta Política incorpora los derechos y las garantías de la Convención de los Derechos de la Niñez, elevando a los niños a la condición de ciudadanos en desarrollo de tal manera que protege a los niños en su dignidad y autonomía, no en el abstracto, sino en sus relaciones materiales concretas, en las que se desenvuelve su vida; exaltándolos jurídicamente como sujetos prevalentes de la acción". (Mendes Renato, 1996; citado por Grupo de Reflexión sobre Infancia y Adolescencia, 1997).

No obstante, " No se trata de ofrecer respuestas compasivas, de efectuar acciones que "maquillen" sus problemas, o de ofrecer alternativas que "reparen" problemas, sino de prevenirlos y resolverlos de una vez por todas. De lo que realmente se trata es de que estas personas, nuestros niños, niñas y adolescentes, lleguen a ejercer plenamente sus derechos." (Ampe, Unicef-Perú, 1997, Pág. 5). Por tanto, las políticas orientadas a la atención integral de la primera infancia deben hacer énfasis en un desarrollo multidimensional y sostenible que garanticen una sociedad futura con bienestar social, inclusión y justicia social.

Para concluir, es importante hacer referencia al concepto de desarrollo humano y su papel en el Estado Social de Derecho, concebido "...como un proceso de

expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos.” (Sen, A, 2000, p.19).

El desarrollo debe llevar a la libertad; por tanto, uno de los objetivos del desarrollo como proceso debe ser el de eliminar los principales factores de privación de la libertad: pobreza, tiranía, escasez de oportunidades económicas y privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la Intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos.” (Sen, A, 2000, p.19)

7. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

EL PROCESO DE VISIBILIZACIÓN: EL POSICIONAMIENTO DEL DISCURSO DE LOS DERECHOS DE LA PRIMERA INFANCIA

La formulación de la política pública de la primera infancia nace de la creciente preocupación, tanto en el ámbito internacional, como nacional a nivel gubernamental y de la sociedad civil, por el cuidado, la atención y la protección de éste grupo poblacional, dada la importancia que se le otorga a los primeros años de vida en el desarrollo del ser humano. Al respecto Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo arguye que: *“Las inversiones apropiadas pueden llevarnos lejos para minimizar, y aun prevenir, una serie de otros problemas económicos y sociales, que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la violencia doméstica y social”* (Tomado de Sen, Amartya, 1999)

Siguiendo con los planteamientos de AmartyaSen “la calidad de la niñez tiene importancia no sólo para lo que pase en la niñez sino también para la vida futura...” (1999, p.4). Las inversiones para la infancia “son importantes por su propio derecho debido a que ellas abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental y físico, y productividad” (1999, p.4).

La construcción de una política de primera infancia en Colombia, ha estado fuertemente influenciada por Convenciones y Pactos Internacionales que desde el campo normativo pretenden garantizar la protección y ejercicio de los derechos de los niños y niñas, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, la Declaración de los Derechos de los niños de 1959 y la Convención sobre

los Derechos de los Niños (1989) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNICEF).

El punto de partida a nivel internacional, de la primera infancia como tema de interés público data de 1923, época en la que la Fundación SaveTheChildren y la Unión Internacional de Auxilio al Niño, participan en la formulación del primer documento de la Declaración de los Derechos del Niño, también conocida como Declaración de Ginebra, la cual fue adoptada por la sociedad de naciones en el año 1924, dada la preocupación por el impacto producido por la I Guerra Mundial en la población infantil. Dicha Declaración considera a los niños y niñas como titulares de todos los derechos consagrados en la convención, los cuales deben contar con medidas especiales de protección.⁷

En 1927, se creó el Instituto Interamericano del Niño y en 1948, la Declaración de los Derechos Humanos proclamada por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas priorizando los derechos y las libertades de los niños. Pero fué hasta el año 1959 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Declaración de los Derechos del Niño (Muñoz Pérez, S., 2008). Más adelante, 1979, fue denominado el año internacional del niño por la misma Asamblea y con ello, por iniciativa del gobierno polaco, se conforma un grupo de trabajo para la celebración de una Convención de los Derechos del Niño.

Después de diversas discusiones, la Convención sobre los Derechos del Niño, fue promulgada el 20 de noviembre de 1989. Esta Convención prioriza el desarrollo de los niños en la etapa de la primera infancia en su artículo 6, al establecer que “Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”.

⁷O'DONELL, Daniel, La convención sobre los derechos del niño: estructura y contenido. P.2 [en línea], disponible en: <http://www.iin.oea.org/iin/cad/sim/pdf/mod1/Texto%202.pdf> recuperado: 27 de Febrero de 2011

De igual forma, en dicha Convención se realizó un engranaje entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, excediendo incluso lo tradicionalmente establecido en el ámbito de los derechos universales. También incorporó principios y pautas que los diferentes Estados tendrían la obligación de respetar con el fin de lograr la intervención, para garantizar los derechos a niños y niñas sin excepción, protegiéndolos de la pobreza, el abandono y la desigualdad en el acceso a la educación. De tal manera que los niños gocen de dignidad humana y se les garantice su protección y desarrollo.

Se podría decir que fue en éste momento donde la concepción de niñez cambió de perspectiva en la medida que se reconoce a los niños y niñas ya no como un grupo poblacional con un conjunto de necesidades, objetos de protección y control de los padres o el Estado sino como *sujetos plenos de derechos exigibles* (Durán, E. 2007, p.43).

En el ámbito nacional, las acciones en favor de la niñez anteceden la Convención de los Derechos del Niño (Ver Cuadro 1). Colombia puede ser considerado como país pionero en la materia, en tanto que desde la década de los 60's se empiezan a destacar hechos que se orientan hacia la protección de los derechos de los niños y niñas menores de seis (6) años, tales como:

- La creación de los primeros jardines infantiles nacionales populares, mediante Decreto 1276 de 1962.
- La creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con Ley 75 de 1968

En la década de los 70's se empieza a reconocer la importancia de garantizar los derechos de la primera infancia a través de las siguientes acciones:

- La creación de los Centros de Atención Integral al Preescolar (Caip), mediante la Ley 27 de 1974.

- La inclusión de la educación preescolar como el primer nivel del sistema educativo formal con la expedición del Decreto No.088 de 1976.
- El diseño del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), (Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha", 1974 -1978).
- El Diseño de la Política Nacional de Atención al Menor (Plan de Integración Social, 1978-1982).
- La Creación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) mediante la Ley 7 de 1979.
- La expedición de la Ley 28 de 1981, modificatoria de las leyes 27 de 1974 y 7 de 1979 que señaló en su artículo 1º. que los Centros de Atención Integral al Preescolar, hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Los años 80's no fueron excepción y marcaron históricamente el posicionamiento de la primera infancia en la agenda, pues si bien existían programas sectoriales dirigidos a la atención de la primera infancia, se comenzaron a llevar a cabo acciones encaminadas hacia la atención de este grupo vulnerable con la participación de diversos actores tanto nacionales como internacionales tales como la UNICEF y el ICBF.

- Mediante Decreto No. 1002 de 1984, el Ministerio de Educación implementa el Plan de Estudios para la Educación Preescolar (Plan de Desarrollo, "Cambio con Equidad", 1982-1986)
- En 1985 se formula el Plan Nacional para la supervivencia y el desarrollo infantil SUPERVIVIR.
- En 1986 se diseña e implementa el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB).

Ahora bien, en la década de los 90s se produjeron cambios fundamentales que incidirían en los desarrollos alcanzados hasta el momento en materia del posicionamiento político de la primera infancia en la agenda pública y gubernamental, en la medida que, en palabras de María Mercedes Liévano en calidad de ex Directora de Primera Infancia del Ministerio de Educación Nacional, *“se empieza a reconocer la importancia de contar con una política de primera infancia en el país”* para brindar una atención integral dentro de la perspectiva de derechos y de desarrollo humano (ver entrevista, anexo 2)

Primero, el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 12 de 1991, propuso un cambio en la concepción social de la infancia, al incorporar las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño en la nueva Constitución Política de 1991. En ella quedaron planteados el principio de protección integral, la garantía de derechos de la niñez y, el principio de corresponsabilidad entre Familia, Sociedad y Estado, en el cumplimiento de esta obligación:

“ 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. Serán protegidos contra 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.” (artículo 44 de la Constitución Política de Colombia 1991)

Como respuesta a este giro, comienzan a formularse e implementarse de manera prolífica y más consistente, políticas y programas de gobierno, encaminados a la protección y el desarrollo de los niños y niñas menores de seis (6) años, en los que la participación de diversos actores, como la academia y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales cobran un papel central de incidencia, como puede apreciarse a continuación:

- El Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (Pafi) apoyado por diferentes sectores y entidades gubernamentales como Oficina de la Primera Dama de la Nación y UNICEF.

- Los jardines comunitarios creados mediante acuerdo No 19 de 1993.
- La creación del Programa Grado Cero del Ministerio de Educación Nacional, en el marco de los lineamientos **Ley 115 de 1994**.
- La formulación del documento Conpes 2787 de 1995.
- La formulación e implementación de la estrategia del Pacto por la Infancia.
- La adopción del Plan de Desarrollo 2002-2006 *hacia un estado comunitario* dentro del cual se establecen unas líneas de acción y /o programas para atender a los niños y niñas, teniendo en cuenta a los menores de 5 años.(Ver entrevista, anexo 2)
- La aprobación del documento **CONPES 091 de 2005** que ordena implementar las acciones que se venían ejecutando en el sector salud, bienestar, identidad, pero además le asigna recursos nuevos al sector educación.
- Se inició el proceso para la formulación e implementación de la estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia
- La adopción del plan Nacional de desarrollo 2006-2010 “*Estado comunitario: Desarrollo para todos*”, el cual propone además de mantener la cobertura de los programas para la atención infantil implementar estrategias con un enfoque integralidad para los menores de 5 años (Ver entrevista, anexo 2)
- La expedición de la Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”.⁸
- La expedición de la Ley 1295 de 2009
- La adopción del plan Nacional de desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad para todos*”. El cual dispone de una serie de estrategias, como la creación de una comisión intersectorial, encaminadas a potenciar el desarrollo de los

⁸Por medio de ésta ley el legislativo armoniza la normatividad Colombiana con los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño y es en éste momento en el que se presenta con mayor claridad el posicionamiento de la temática de primera infancia como problemática social .

niños y niñas en primera infancia con un enfoque integral, bajo la perspectiva de derechos y de desarrollo, que mejore la calidad de vida a ésta población.

No obstante, tal y como lo señala María Cristina Torrado, en calidad de Coordinadora del Observatorio de Primera Infancia de la Universidad Nacional, en Colombia no se puede comprender el proceso de manera aislada, pues tuvieron lugar conferencias y acuerdos internacionales, que condujeron a los países a adaptar las leyes y promovió la participación de actores políticos dentro del proceso nacional (Ver entrevista, anexo 1)

Uno de estos eventos significativos fue la Conferencia mundial “Educación para todos” realizada en Jömtiem en el 90 en la cual se reconoció que el aprendizaje comienza con el nacimiento. El acuerdo Jömtiem fue ratificado en el año 2000 dentro de la cumbre mundial realizada en Dakar.

En 2001 el Banco Mundial como organismo especializado de las Naciones Unidas, la UNICEF y el Comité Internacional de los derechos del niño llamaron la atención sobre el estado de la infancia a nivel mundial.

Posteriormente en el año 2002, se desarrolló en la ciudad de New York, una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas para “hacer seguimiento a los acuerdos contraídos por la sociedad internacional con la niñez, a principios de los 90”. Finalmente, “Un mundo justo para los niños” fue una declaración que buscó comprometer a todos los países a formular un “Plan Decenal por la Niñez” (Alianza por una Política Pública de Infancia y Adolescencia, 2003, p.11)

A nivel nacional, en los primeros años de la década del 2000, empezaron a gestarse acciones provenientes no solo del sector académico sino de una red de organizaciones que hoy conforman la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el

Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS, el Centro Internacional de Educación y Desarrollo –CINDE–, Save the Children y UNICEF). Tales organizaciones, sintonizadas con el debate internacional, propusieron en el 2003 la realización de un foro internacional denominado “Infancia y desarrollo: desafío para la década” en la ciudad de Bogotá, que tenía como objetivo llamar la atención de los actores gubernamentales de orden departamental y municipal frente a la temática y promover el debate sobre los diferentes argumentos que justifican el cuidado, la atención y protección de los niños y niñas en el ciclo vital.

El foro también permitió un acercamiento a la experiencia Colombiana para concluir que si bien se cuenta con una gran trayectoria en la implementación de programas dirigidos a los niños y niñas, es necesario hacer énfasis en la calidad de dichos programas. Para alcanzar ese objetivo se requiere de una visión integral y no sectorial de la formulación e implementación de los programas, participación social, voluntad política entre otras, así como también monitoreo, evaluación y comunicación (Acosta Ayerbe, Alejandro, 2003, p-181).

Los esfuerzos anteriores permitieron que en el año 2004 se consolidara un grupo de trabajo ampliado e interdisciplinario que estaría al frente del “Programa de apoyo para la formulación de la política de primera infancia en Colombia,” estructurado desde el enfoque de derechos; su objetivo era:

Definir un marco institucional y un sistema de gestión local, regional y nacional, que permitiera garantizar los derechos de la primera infancia, ampliar coberturas, mejorar la calidad del programa y buscar estrategias para empoderar a las familias y a la comunidad (Colombia por la primera infancia, 2006, p.3). Dentro del programa se establecieron mesas de trabajo, Mapeo de Investigaciones, la Expedición por la primera infancia, Formación de talento humano, Lectura en la primera infancia, Comunicación y movilización, Gestión y Desarrollo Local, y el Sistema de seguimiento y evaluación (Colombia por la primera infancia, 2006, p.3-4).

Cabe resaltar que siguiendo los referentes teóricos planteados a lo largo del texto, la participación de la sociedad civil en la formulación de una política es lo que le da el carácter público a la política, recordemos que una política pública es “una

coproducción de Estado y sociedad, para la definición de un problema y la identificación de las acciones para su resolución” (Aguilar, L. 2005). En esta dirección, la dinámica del posicionamiento de la primera infancia como asunto público cumple con estas características puesto que además de involucrar actores gubernamentales, ha abierto espacios de participación y movilización de la sociedad civil organizada, de la academia, de las familias, de los profesionales y personas encargadas del cuidado y atención de los niños y niñas, adquiriendo legitimidad social y promoviendo un sentido de corresponsabilidad de la garantía de los derechos de esta población.

En 2005 y como otra acción de este proceso organizativo y participativo, el Programa de Apoyo realizó el segundo foro internacional *“Movilización por la primera infancia”* dentro del cual se compartieron y debatieron propuestas para orientar al país en la construcción de una política para la primera infancia que priorizara la equidad, la inclusión social, que generara una sociedad libre y democrática orientada hacia el desarrollo humano y que garantizara los derechos de los niños y niñas. En suma, dentro del foro se concluyó que *“los derechos de la infancia y el desarrollo humano serían bases conceptuales que alimentarán la formulación de la política de la primera infancia”*⁹. A su vez, sirvió como un espacio para enrolar al Ministerio de Educación dentro del proceso, para socializar los logros alcanzados en la atención de la primera infancia, y para plantear los desafíos en la temática.

Según lo manifiesta María Cristina Torrado, el 2005 fue un año crucial en la medida que empiezan a confluír una cantidad significativa de actores que participan en la dinámica de posicionamiento de la primera infancia como asunto de la agenda de gobierno, que tienen como objetivo la preparación de un

⁹Tomado de la sesión de clausura dentro del marco del Segundo Foro Internacional .Movilización por la Primera Infancia. Bogotá. 2005

documento antecedido por una serie de argumentos y una cierta voluntad política (Ver entrevista, anexo 1).

A finales de 2006, el grupo de trabajo elaboró un documento inicial de política que responde al proceso de movilización social, con el objetivo de reposicionar la importancia de invertir para brindar oportunidades efectivas de desarrollo de derechos de los niños y niñas menores de 6 años.

Este proceso contó con el apoyo de organizaciones gubernamentales, Organizaciones no gubernamentales, actores de cooperación internacional, Universidades, Centros de investigación, y la Sociedad civil que consideraron argumentos de tipo científico, legales y políticos, económicos, sociales y culturales, institucionales y programáticos, y éticos para justificar dicha inversión, como puede apreciarse en la siguiente cita:

... argumentos de tipo *científico*, dada la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo del ser humano a nivel biológico, psicológico, cultural y social; *legales y políticos*, en la medida en que el país ha adoptado los acuerdos suscritos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño Ley 12 de 1991 y sus dos Protocolos facultativos así como otros Convenios y Tratados Internacionales de Derechos Humanos para ajustar su legislación a los criterios emanados de ella, y porque, con el paso del tiempo, se ha ido dejando de lado una política de primera infancia marcada por un carácter asistencialista o paternalista, para empezar a dar cabida a otra, en la cual el niño y la niña se conciben como sujetos de derechos; *económicos*, dada la relación existente entre el desarrollo humano y el desarrollo en la primera infancia; *sociales y culturales*, puesto que la primera infancia crece en una cultura y un contexto social determinados; *institucionales y programáticos*, pues es necesaria la articulación, la definición de competencias y responsabilidades de las distintas entidades que intervienen en el desarrollo de la primera infancia; y, finalmente, argumentos de tipo *ético* que priorizan la construcción participativa de una política pública para los niños y las niñas menores de 6 años (Colombia por la primera infancia, 2006, p.6).

Todo este ejercicio de movilización social se materializó en el documento “Colombia por la primera infancia: Política pública por los niños y niñas menores de 6 años, desde la gestación hasta los 6 años” el cual fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y social, a través de la expedición en el año 2007 del Documento Conpes Social 109 titulado “Colombia por la primera infancia” que tiene como objetivo principal establecer mecanismos que garanticen la protección de los niños y niñas menores de seis (6) años y alcanzar su desarrollo tanto biológico, como psicológico, social y cultural. Es este el momento de transición de la agenda sistémica a la agenda institucional.

No obstante, según lo expresado por María Cristina Torrado quien participó en la elaboración del documento inicial de la política, aunque el país logró grandes avances con la aprobación del documento CONPES 109 de 2007 a la hora de tomar las decisiones en política, éstas no fueron suficientemente de envergadura como para transformar el sector (ver entrevista, anexo 1).

Como resultado de este análisis, se podría afirmar que el proceso de agendación de la política de primera infancia no se enmarca con exactitud en ninguno de los modelos planteados por Meny y Thoenig (1992) si se tiene en cuenta que estuvo influenciado por diferentes factores entre ellos, el contexto internacional, la participación permanente de miembros de la sociedad civil en la discusión, la inclusión de instituciones gubernamentales en el proceso y las acciones públicas que se venían ejecutando desde décadas atrás.

La política pública de primera infancia no puede ubicarse con precisión en el modelo de *ascenso democrático representativo* pues si bien la sociedad civil (Organizaciones no gubernamentales, Universidades, Centros de investigación, madres comunitarias, profesoras de preescolar, expertos internacionales) participó en la inclusión de la primera infancia como problemática en la agenda política, su papel se circunscribió a la definición de las necesidades, al posicionamiento público de la temática, así como al planteamiento de desafíos y retos que sirvieron

como referencia para la construcción del documento de política. No obstante, los ciudadanos no tuvieron ninguna participación en la toma final de decisiones pues el proceso de formulación como tal de la política fue liderado por el Departamento Nacional de Planeación, entidad gubernamental responsable de materializar la demanda social en acciones y designaciones presupuestales.

De otro lado, a pesar de la fuerte incidencia de los organismos internacionales en el posicionamiento de la primera infancia como asunto de la agenda de gobierno, no puede afirmarse que ésta política surgió bajo el modelo de *la tiranía de la oferta*, pues no fueron las autoridades públicas única y exclusivamente quienes crearon, estructuraron y condicionaron la necesidad de atender a la población menor de 6 años, en tanto que en el proceso la participación de la sociedad civil cumplió un papel crucial al llamar la atención frente a la temática y responsabilidad del Estado con base en un concepto más amplio y comprensivo del desarrollo.

Finalmente el modelo de *iniciativa interna*, supone que el problema surge al interior del gobierno a partir de políticas existentes que se encuentran dentro del ciclo en la fase de ejecución. Si nos remitimos a los antecedentes del país en materia de primera infancia es posible evidenciar que desde la década de los 60's se venían implementando acciones encaminadas hacia la atención a la primera infancia como es el caso del programa institucional del ICBF, Hogares Comunitarios de Bienestar, el cual se ha venido implementando desde 1986, y el de los Jardines comunitarios creados en 1993, entre otros. Así pues, se podría afirmar que la política de primera infancia surge en medio de la ejecución de acciones nacidas en otras décadas, pues al tiempo que se implementaban se estaban abriendo espacios de discusión y evaluación de la atención para diseñar los lineamientos de la nueva política sobre la primera infancia, pero fundamentalmente gracias a los factores anteriormente mencionados.

En conclusión, lo que puede observarse es que más que corresponder este proceso a un modelo teórico de agendación de la política gubernamental, como lo proponen los autores, el posicionamiento de la problemática de la primera infancia tanto en la agenda pública como gubernamental, constituye un híbrido de diferentes modelos que dan cuenta de la complejidad del proceso y de la lucha de intereses, valores, creencias, concepciones de los diferentes actores involucrados que tiene lugar en esta fase del ciclo de la política pública.

Ahora bien, pasando al análisis del proceso de construcción de la política pública de primera infancia a la luz de la teoría de desarrollo de Amartya Sen, es pertinente retomar las categorías fundamentales que propone el autor. Así, puede afirmarse como podrá observarse a continuación, que el proceso de agendación de la política se enmarca en el concepto de DESARROLLO que desde la perspectiva del autor se logra a través del aumento de libertades personales, el cual es favorecido por el ejercicio de los derechos y el acceso a las oportunidades.

No olvidemos que el proceso de inscripción de la temática de la primera infancia en la agenda de gobierno tiene sus inicios en el año 2003 con la realización del primer foro internacional *“Primera infancia y desarrollo: El desafío de la década”* en el cual se convocan a expertos nacionales e internacionales con el fin de mostrar a la opinión pública desde la ciencia y la ética, la importancia que tiene para el desarrollo humano y social del país ampliar las oportunidades de desarrollo de los niños y niñas menores de 6 años.

Posteriormente, en el foro realizado en el año 2006 *“Movilización por la primera infancia”* se expusieron diferentes perspectivas que reafirmaron la importancia de invertir en la primera infancia para lograr el desarrollo humano, el desarrollo económico y social del país; la necesidad de ampliar el concepto de desarrollo infantil desde el enfoque de derechos; la corresponsabilidad de todos los actores de la sociedad en el desarrollo de la primera infancia; la implementación de una educación para los primeros infantes basada no solo en educación escolar sino en

la participación de agentes educativos, familiares, sociales y demás; y la necesidad primordial de articular todos los programas dirigidos a la primera infancia con el sistema educativo en la búsqueda de una atención integral.

Con el documento “Colombia por la primera infancia” todos estos esfuerzos analíticos, reflexivos y sociales se concretan, puesto que queda plenamente establecida la importancia de la inversión pública en programas encaminados hacia el desarrollo de la primera infancia, con base en la confluencia de factores científicos, legales, políticos, económicos, sociales, culturales, institucionales, programáticos y éticos, los cuales enfatizan en la necesidad de construir una política que posibilite la protección de los niños y niñas menores de 6 años para contribuir en su desarrollo biológico, psicológico, social y cultural.

En consecuencia, el CONPES social 109 de 2007 retoma las recomendaciones del documento, ratificando la importancia de hacer inversiones tanto pública como privada en la primera infancia al considerarlo como el ciclo vital que define el desarrollo (fisiológico, social, cultural, económico, entre otros) de la persona. A partir de estos lineamientos, se concretan las líneas estratégicas para atender la situación por la que atraviesa la primera infancia en términos de salud, nutrición, pobreza, violencia intrafamiliar y abandono, educación e identificación..

Por otra parte, y en coherencia con los planteamientos de Amartya Sen, en el proceso de agendación de la política también se refleja una preocupación por desarrollar en los niños y niñas capacidades. En palabras del autor (2000), el Desarrollo Humano amplía las oportunidades para que el individuo pueda elegir una vida digna, entonces garantizar la atención integral a la primera infancia es una oportunidad ineludible para alcanzar el desarrollo humano de un país.

En el sector salud, los factores que más afectan el desarrollo infantil son la mortalidad materna, la mortalidad neonatal, y la mortalidad en la niñez. En los términos de la teoría de desarrollo como libertad, se debe promover el acceso a la salud a través de acciones encaminadas a reducir la mortalidad, , tales como el

fomento de la asistencia al control prenatal, la atención oportuna en el parto, la vacunación, y el cuidado de los niños y niñas frente a enfermedad respiratorias, intestinales e infecciosas, de tal manera que se garantice el derecho a la vida como principal instrumento para que los niños y las niñas busquen una vida digna y con calidad.

Así también, se debe brindar nutrición adecuada como uno de los componente que posibilita que los niños y niñas en la etapa inicial desarrollar capacidades y habilidades, y en consecuencia, cuenten con la libertad de de vivir de la manera que ellos puedan disfrutar y apreciar.

Igualmente, la Pobreza, el desplazamiento, la violencia intrafamiliar y el abandono, afectan el desarrollo del potencial máximo de desarrollo de los niños y niñas, dado que la calidad de vida en la niñez guarda una estrecha relación con las capacidades desde diferentes dimensiones en la edad adulta. Es pertinente resaltar la necesidad de promover las capacidades de los niños y las niñas para incrementar las habilidades de ingresar a una vida política como ciudadanos activos; para participar en diferentes actividades dentro de la sociedad; y para ser productivos dentro de la economía nacional.

Es así como el proceso de posicionamiento político de la problemática refleja una preocupación latente por ampliar las oportunidades iniciales de los niños para mejorar las capacidades en la edad posterior.

Finalmente, es importante señalar que el concepto de AGENTE que propone el autor y que se describe en el marco teórico de este estudio, se vio limitada dentro del proceso de construcción de la política de primera infancia, puesto que los niños y niñas menores de 6 años objetos-sujetos de la política no tuvieron una participación activa dentro de la movilización, ni en la fase de formulación. Esta ausencia, puede obedecer a limitaciones técnicas y pedagógicas para lograr que pese a su corta edad, se dispusiera de los medios adecuados para acceder a su

opinión, más aún si se es coherente con su reconocimiento como *sujetos de derechos*.

A pesar de ello y precisando la importancia de superar en el futuro estas dificultades, actores gubernamentales y representantes de la sociedad civil se empoderaron de la importancia del desarrollo humano de este grupo poblacional con el fin de ampliar sus capacidades para tomar decisiones en el futuro en la búsqueda de su desarrollo y promover unas condiciones “ideales” de vida, enmarcadas en el principio de justicia social.

Pasando a otro nivel de análisis y considerando las políticas públicas como la herramienta para responder institucionalmente a las demandas de la sociedad, es pertinente delinear la relación existente entre la política pública, los derechos humanos y el papel de los niños y las niñas en la primera infancia, como sujetos de derechos exigibles, para atender el objeto de interés del presente estudio.

Al respecto, es importante anotar que desde el enfoque de derechos, las políticas públicas pueden ser entendidas como programas de acción gubernamental que buscan la concretización de los derechos establecidos en los principios constitucionales, de conformidad con una perspectiva de derechos humanos, en la búsqueda de reformar o crear nuevas instituciones y de cambiar los valores que inciden en la vida social.

Entonces, ¿en qué debía fundamentarse la política pública de primera infancia? María Cristina Torrado manifestó en su entrevista que en el proceso de formulación de la política buscó desde todos los ámbitos elevar a los niños y niñas como sujetos de derechos exigibles y para ello, el proceso de movilización social generó espacios para discutir la importancia de invertir en la niñez desde todos los sectores: cultural, científico, político, económico para garantizar el derecho a una vida digna. Por lo anterior, argumenta que en el país se hicieron grandes avances en la perspectiva de derechos de los niños y las niñas en la medida que se logró

cambiar a una perspectiva integral las necesidades de la población para su posterior desarrollo y por la obligación interpuesta al gobierno de garantizar el ejercicio de los derechos a la población menor de 6 años. No obstante, subyace la necesidad de poner en marcha una política que contrarreste la exclusión y la desigualdad social que pueda garantizar a los niños y niñas el ejercicio de todos sus derechos y en consecuencia, se les dote de oportunidades para su desarrollo (ver entrevista, anexo, 1).

Por su parte, Maria Mercedes Liévano, como representante de la política educativa por la primera infancia, hace alusión en la entrevista a la importancia de concebir al niño como un ser humano con capacidad de desarrollo que dentro de su contexto social requiere de atención integral desde el momento de su gestación hasta los 5 años de edad, entendida esta como una etapa vital para alcanzar el máximo potencial de desarrollo. Sin embargo, lo que se ha dado en el país, según sus argumentos, es una serie de iniciativas atomizadas y no una armonización interinstitucional de estrategias conducentes al desarrollo de esta población vulnerable. Por lo anterior, el Ministerio de Educación tomó el papel de líder con el apoyo de ICBF, y formula la política educativa de primera infancia para complementar toda la experiencia de los programas del ICBF e incluir el componente pedagógico, haciendo un llamado al Ministerio de Protección Social sobre la atención que requieren los niños y niñas menores de 5 años. **(Ver entrevista, anexo 2).**

Finalmente, una vez formulada la política de primera infancia es importante llamar la atención en la necesidad de analizar las acciones orientadas hacia la atención integral desde lo local como espacio determinante para avanzar operativamente en el desarrollo de la primera infancia, garantizando el ejercicio de los derechos fundamentales de los niños y niñas, hecho que según los indicadores de calidad de vida del país refleja disparidades entre las diferentes regiones, fenómeno interesante para desarrollar en otras investigaciones.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sin lugar a dudas puede observarse que la dinámica de posicionamiento de la primera infancia dentro de la agenda colombiana se encuentra fuertemente influida por dos factores fundamentales que motivaron a diversos actores institucionales¹⁰ a unir esfuerzos por la causa y en consecuencia influyeron en el agenciamiento gubernamental: primero, el contexto internacional favorecido por las Naciones Unidas y sus agencias, que con su marco normativo condujeron a que los Estados y entre ellos el colombiano, asumieran la responsabilidad de crear las condiciones políticas, jurídicas e institucionales necesarias para la garantía de los derechos de los niños y niñas en el marco de la protección integral; y, en segundo lugar, a nivel nacional, el ambiente de participación social que se despertó a partir de la Constitución Política de 1991, el cual permitió la vinculación de actores no gubernamentales en el posicionamiento público de problemáticas sociales. Todo lo anterior favoreció, paulatinamente, el desarrollo de actividades de movilización, debate y estudio, emprendidas por diversos actores con el objetivo de reposicionar la primera infancia como un asunto prioritario y replantear dentro de ésta la concepción de desarrollo humano

Particularmente, el contexto internacional jugó un papel definitivo en el cambio de perspectiva de las acciones gubernamentales orientadas hacia la satisfacción de las necesidades de los niños y niñas menores de 6 años, que se venían ejecutando desde la década de los 60's. por políticas públicas que reconocen a

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo BID, CERLALC, CINDE, Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS, Departamento Nacional de Planeación DNP, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social, Organización Panamericana de la Salud OPS, Plan Internacional, Pontificia Universidad Javeriana, Save the Children, Universidad de Manizales, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Pedagógica Nacional, UNICEF, Visión Mundial

los niños y niñas como sujetos titulares de los derechos tal y como se establece en los tratados internacionales, en la constitución política de Colombia, en el Código de infancia y Adolescencia. De este modo, Colombia empezó a emprender acciones especiales orientadas hacia la atención integral de sujetos sociales activos que interactúan y exigen la dotación constante de capacidades, que posicionaron en la agenda política el tema de la primera infancia.

Lo anterior, nos permite afirmar que al reconocerse la primera infancia como problema público, debido a los cambios que se vislumbraron en el contexto internacional y nacional, fue necesario que se diera la formulación de una política pública orientada hacia la atención integral de la primera infancia “Colombia por la primera infancia”, que desde la perspectiva del policy process, para el caso de la política pública que nos ocupa, se presentaron características propias de dos o más fases simultáneamente en un momento determinado ya que la fase de la identificación del problema estuvo demarcada por la implementación de acciones dirigidas hacia el asunto de manera desagregada sin pasar por la formulación.

Ahora bien, la movilización social emprendida en la década actual a nivel nacional tuvo la participación de diferentes actores que participaron en la formación de agenda de la política de primera infancia proponiendo acciones prioritarias para llamar la atención del Estado de actuar conforme a los avances científicos políticos frente a la importancia de invertir en la primera infancia, tales como el grupo de trabajo de la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, el comité técnico del Programa para la política de Primera Infancia, organizaciones gubernamentales, Organizaciones no gubernamentales, Universidades, Centros de investigación, Sistema de Naciones Unidas, y la Sociedad civil representada por actores involucrados en la ejecución de la política tales como madres comunitarias y profesoras de preescolar.

Por otro lado, el proceso de agendación de la política de primera infancia trae consigo concepciones y principios que nos permite acercarnos al enfoque de derechos y la teoría del desarrollo humano desde Amartya Sen para hacer algunas recomendaciones considerando la importancia de atender integralmente a la primera infancia para alcanzar su desarrollo entendido como la ampliación de libertades personales que debe estar acompañada del ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades.

En concordancia es indispensable invertir en a los niños y niñas menores de 6 años para la supervivencia y la calidad de vida de tal manera que se les garantice el derecho a la vida como la libertad más elemental de los seres humanos, y además, que esa vida sea llevadera de la manera en que los menores puedan valorar y disfrutar, con el ejercicio del derecho a la salud, educación, alimentación, entre otros.

Igualmente, siguiendo los principios teóricos del enfoque de derechos humano y el enfoque de desarrollo es posible vislumbrar conexiones entre la calidad de vida en la niñez y las capacidades en la edad adulta. En palabras de Amartya Sen, “Una niñez segura en la etapa preparatoria puede aumentar nuestra habilidad para vivir una buena vida” (Invertir en la Primera infancia: su papel en el desarrollo, Pág 7), para que los adultos cuenten con productividad económica, para contar con la capacidad de vivir en sociedad; y finalmente, para ser ciudadanos activos y deliberantes dentro de una democracia.

La política pública de primera infancia responde a la necesidad de atender a los niños y niñas menores de 6 años para garantizar su desarrollo humano y el desarrollo del país. No obstante, el análisis realizado en esta investigación nos permite evidenciar que hacen falta diseñar estrategias que en la práctica no disten de los objetivos de la política, una atención integral que promueva la igualdad y la justicia social.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (editor) (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Colección Antologías de Política Pública, Tercera antología
- Bonilla, E y Rodríguez, P. (1997), *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*, Bogotá, Norma.
- Hernández Sampieri, R; Fernández Collado, C. y Pilar Baptista, L (2010), *Metodología de la investigación*. México Bogotá: McGraw-Hill Interamericana Editores
- Marshall T.H. (1998), *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza. Madrid
- Meny, I. Y Thoening, C. (1992) *Las Políticas Públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- Roth Deubel, A. (2002). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.
- Roth Deubel, A. (2006). *Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo como libertad*. Madrid. Editorial Planeta.
- Torrado, M.C. (edit.) (2009). *Retos para las políticas de primera infancia*. Bogotá. Centro De Estudios Sociales Ces Universidad Nacional De Colombia.
- Durán Strauch, E. y Valoyes Bejarano, E. (edits) (2010). *Monitoreo de derechos de la niñez y la adolescencia. Reflexiones sobre lo aprendido*. Bogotá. Centro De Estudios Sociales Ces Universidad Nacional De Colombia

Capítulo de libros

- Aguilar, L. (1996), *Estudio introductorio*, en: Luis Aguilar (comp.), El estudio de las políticas públicas, Tomo 2, México, Porruá.
- Durán, E. (2007), Los Derechos de los niños y las niñas: marco general y puntos de debate Cátedra Manuel Ancizar: Derechos De Los Niños Y Las Niñas. Debates, Realidades Y Perspectivas. En: Colombia ISBN: 978-958-8063-59-1 ed: Centro De Estudios Sociales Ces Universidad Nacional De Colombia.
- Elder, Charles y Cobb, Roger (1993). *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*, en Aguilar Villanueva, Luis (editor). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Colección Antologías de Política Pública, Tercera antología.
- GUENDEL, L. (2000) *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía*. En Política Social vínculo entre Estado y sociedad. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica.

Publicaciones periódicas académicas

- Acosta Ayerbe, A. (2003). *Evaluación, pilar para potenciar el desarrollo infantil y el de los actores significativos*. Ponencia Primer Foro Internacional Infancia y Desarrollo: El desafío de la década. [Memorias] Bogotá.
- Aguilar, L. 2005. "Aspectos centrales de una política pública". Ponencia Segundo Foro Internacional "Movilización por la Primera Infancia". Bogotá
- Alianza por una Política Pública de Infancia y Adolescencia. 2003. *Presentación*. Primer Foro Internacional Infancia y Desarrollo: El desafío de la década. [Memorias] Bogotá.

- Torrado, M.C; Reyes Ma E: y Duran, E. (2006) “Bases para la formulación de un plan nacional para el desarrollo de la primera infancia” Revista Infancia, adolescencia y familia. Vol 1 Págs 15 – 38
- Grupo de Reflexión sobre Infancia y Adolescencia (1997). Garantizar los Derechos de la Niñez: responsabilidad de todos. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco, Cuadernos de Reflexión, N.º 1.
- CEPAL-AECI-SEGIB.2007, Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Pág 25 [en línea], disponible en: <http://www.segib.org/documentos/esp/cohesionsocial.pdf>, recuperado: 27 de Febrero de 2011
- COLOMBIA POR LA PRIMERA INFANCIA (2006) Política pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los 6 años, Bogotá, Diciembre.
- Colombia (1997), Constitución Política. Bogotá. Legis
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2006, 7 de Noviembre) “Ley 1098 del 8 de Noviembre de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, en Diario Oficial, núm. 46446, 8 de Noviembre de 2006, Bogotá.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2007, 10 de Julio) “Acto Legislativo 04 de 2007 del 11 de Julio de 2007, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.”, en Diario Oficial, núm. 466866, 11 de Julio de 2007, Bogotá.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2009, 5 de Abril) “Ley 1295 de 6 de Abril de 2009, por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del SISBEN”, en Diario Oficial, núm. 47.314, 6 de Abril de 2009, Bogotá.

Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2010), “Encuesta de calidad de vida” [documento de trabajo].

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2007) CONPES 109 Política Pública Nacional de Primera Infancia, Colombia por la Primera Infancia. Bogotá.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2010). *Igualdad de oportunidades para la igualdad social*. En Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. [en línea]. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx>., recuperado: 6 de Mayo de 2011

Colombia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias forenses. *Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - CRNV División de Referencia de Información Pericial – DRIP* (2009). “Violencia Intrafamiliar, 2009. Niños, niñas, adolescentes y mujeres, las víctimas de la violencia intrafamiliar” [documento de trabajo]

Comisión Económica para América Latina CEPAL. 2006, El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social, [en línea], disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e_Capitulo_I.pdf, recuperado: 27 de Febrero de 2011.

Londoño, Beatriz. 2005. .Política de Primera Infancia en Colombia, Estado de la Situación y Desafíos. Ponencia Segundo Foro Internacional .Movilización por la Primera Infancia. Bogotá.

MUÑOZ PEREZ, Magaly Silvana. (2008). Convención sobre los derechos del niño. (Tesis de de grado Universidad Arturo PRAT), [En línea]. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/17923749/CONVENCION-SOBRE-LOS-DERECHOS-DEL-NINO> [Consulta: 27 Febrero 2011]

O'DONELL, Daniel, La convención sobre los derechos del niño: estructura y contenido. P.2 [en línea], disponible en: <http://www.iin.oea.org/iin/cad/sim/pdf/mod1/Texto%202.pdf> recuperado: 27 de Febrero de 2011

O'DONELL, Guillermo. *El capital financiero y el futuro de la Argentina*. Diario Página 12, Buenos Aires, 19 de marzo de 2001. [en línea], disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-03/01-03-21/pag17.htm>, recuperado: 16 de Febrero 2011

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, (2001), *Compilación de Instrumentos Internacionales* Bogotá.

Organización de los Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (2011). Colombia: 'De cero a siempre', la gran apuesta del gobierno nacional para la atención a la Primera Infancia, [en línea], disponible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article8408>, recuperado: 6 de Mayo de 2011

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2005), Índice de Desarrollo Humano 2005, [en línea], disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>, recuperado: 27 de Abril de 2011.

Sen, Amartya K. (1999) *Invertir en la primera infancia: su papel en el desarrollo*. En: "Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia. [En línea]. Disponible en: http://www.oei.es/inicial/articulos/invertir_infancia.pdf, recuperado: 13 de Abril de 2011.

UNICEF, ¿Qué es la Convención de los Derechos de los Niños? [en línea], disponible en: <http://www.unicef.org.co/09-antec.htm>, recuperado: 12 de Febrero de 2011.

10. CUADROS

10.1 CUADRO 1. Contexto Nacional formación de la agenda de la primera infancia en Colombia

| DÉCADA | ACCIONES DESTACADAS | OBJETIVO / IMPACTO EN LA PRIMERA INFANCIA |
|--------|--|---|
| 60's | Creación de los primeros jardines infantiles nacionales populares en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla mediante el Decreto número 1276 de 1962,, Bucaramanga y Cartagena. | Garantizar una escolaridad a la población infantil, entre los 3 y los 6 años, de bajos recursos económicos, que les permitiera un desarrollo integral al tiempo que les facilitara el acceso a la educación formal. ¹¹ |
| | Creación de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mediante la Ley 75 de 1968. | Reemplazar el Consejo Colombiano de Protección Social del menor por un "establecimiento público, esto es, como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio"... (artículo 50)- |

¹¹Política educativa de primera infancia (2009), Antecedentes, [en línea], disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177829.html>, recuperado: 27 de Abril de 2011-

| | | |
|------|---|--|
| 70's | Creación de los Centros de Atención Integral al Preescolar (Caip), mediante la Ley 27 de 1974. | Atender los hijos o hijas, menores de 7 años, de los trabajadores dependientes del ICBF. |
| | Inclusión de la educación preescolar como el primer nivel del sistema educativo formal, con la participación de las familias a través de los "Clubes de Madres", por parte del Ministerio de Educación Nacional con la expedición del Decreto No.088 de 1976. | Promover y estimular el <i>desarrollo físico, afectivo y espiritual del niño, su integración social, su percepción sensible y el aprestamiento para las actividades escolares, en acción coordinada con los padres de familia y la comunidad.</i> (Decreto 088, de 1976). |
| | Diseño del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) | Favorecer la nutrición de la población menos favorecida, especialmente a la población infantil (Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha", 1974 -1978). |
| | Diseño de la Política Nacional de Atención al Menor. | Enfocar la atención del menor de siete años atendiendo la situación de la salud y los procesos de socialización haciendo énfasis en la descentralización el fortalecimiento de las regiones (Plan de Integración Social, 1978-1982). |
| | Creación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Snbf) mediante la Ley 7 de 1979. | Promover la integración familiar y el reconocimiento de los derechos fundamentales de los niños y niñas ¹² , tales como la participación en los programas del Estado, en particular para los discapacitados; la formación básica; los derechos a un nombre y una nacionalidad y a la asistencia |

¹²Política educativa de primera infancia (2009), Antecedentes, [en línea], disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177829.html>, recuperado: 27 de Abril de 2011.

| | | |
|------|--|---|
| | | médica; el acceso a la cultura y al deporte; y el derecho de pertenecer a una familia ¹³ ; |
| | Expedición de la Ley 28 de 1981, modificatoria de las leyes 27 de 1974 y 7 de 1979. | Incluir los Centros de Atención Integral al Preescolar en el Sistema Nacional; a la asistencia y bienestar social de Bienestar Familiar |
| | Implementación del Plan de Estudios para la Educación Preescolar por parte del Ministerio de Educación con el Decreto No. 1002 de 1984. (Plan de Desarrollo, "Cambio con Equidad", 1982-1986). | Establecer una concepción de atención integral a la niñez con participación de la familia y la comunidad. |
| 80's | Formulación del Plan Nacional para la supervivencia y el desarrollo infantil SUPERVIVIR (Año 1985) | Promover el desarrollo infantil y mejorar las condiciones de salud y nutrición de niños y niñas. |
| | Diseño e implementación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB). | Brindar cuidado diurno, alimentación, atención básica en salud y educación preescolar a los menores de siete años. (Icbf 1986). ¹⁴ . |
| | Expedición de la Ley 12 de 1991 | Incorporar lo dispuesto en la Convención de los Derechos del Niño a la nueva Constitución Política de 1991 desarrollando el principio de protección integral garantizando los derechos de la niñez y, el principio de corresponsabilidad entre Familia, Sociedad y Estado, en el cumplimiento de esta obligación. |
| | Formulación del Programa Nacional | Definir metas concretas en salud, nutrición, agua |

¹³REPÚBLICA DE COLOMBIA, POLÍTICA COLOMBIA POR LA PRIMERA INFANCIA Política pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los 6 años, Bogotá, diciembre de 2006. pdf

¹⁴Política educativa de primera infancia (2009), Antecedentes, [en línea], disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177829.html>, recuperado: 27 de Abril de 2011.

| | |
|--|--|
| de Acción en Favor de la Infancia (Pafi) | potable y saneamiento básico, educación y protección especial para los niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles. |
| Creación de los jardines comunitarios mediante acuerdo No 19 de 1993. | |
| Creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud mediante la ley 100 de 1993 | Brindar atención a las madres en etapa de gestación y de lactancia, a los niños y niñas menores de un año, y a las mujeres cabeza de familia. |
| Creación del Programa Grado Cero por el Ministerio de Educación Nacional. | mejorar el acceso y la calidad de educación a la franja poblacional de la primera infancia mediante la inclusión del componente familiar y social; el Programa Fami —Familia, Mujer e Infancia (ICBF, 1996). |
| Formulación del documento Conpes 2787 de 1995. | |
| Formulación e implementación de la estrategia del Pacto por la Infancia, Apoyado por UNICEF. | Enfatizar en la descentralización del PAFI logrando que los niños y niñas fueran tema de las agendas locales reflejado en la inclusión de la franja poblacional en los planes, programas y proyectos territoriales(Consejería para la Política Social de la Presidencia de la República y el DNP) |
| Expedición de ley 715 de 2001 que | Contemplar las competencias de recursos para la prestación de los servicios de salud y educación, estableció el Sistema General de Participaciones SGP brindando la oportunidad de ampliar los cupos educativos, asignando recursos para alimentación escolar a los niños y niñas que se encuentran en edad preescolar |
| El Plan de Desarrollo 2002-2006 <i>hacia un estado comunitario,</i> | Ampliar la cobertura especialmente para los niños y niñas de 0 a 5 años , por medio de programas de desarrollo infantil. Adoptar los Consejos para la Política social como |

| | | |
|--|---|--|
| | | estrategia de coordinación entre las diferentes instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en las Entidades Territoriales. |
| | Aprobación del CONPES 091 de 2005 | Definir metas y estrategias para erradicación de la pobreza extrema, el acceso a primaria universal, reducir la mortalidad infantil en menores de cinco años y mejorar la salud sexual y reproductiva. |
| | Iniciación del proceso para la formulación e implementación de la estrategia “Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia”, liderada por la Procuraduría General de la Nación, UNICEF e ICBF ¹⁵ . Año 2006. | Ahondar la responsabilidad de las autoridades a nivel local de la protección integral de los niños y niñas en el ciclo de la primera infancia. |
| | Plan Nacional de desarrollo 2006-2010 “ <i>Estado comunitario: Desarrollo para todos</i> ” | Formular el seguimiento (por parte del DNP) y la financiación de una política pública integral de primera infancia. |
| | Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”. | Reconocer legalmente el derecho al desarrollo integral en la primera infancia. |
| | Ley 1295 de 2009 por medio de la cual se reglamentó la atención integral de los niños y niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1,2 y 3 del Sisbén. | <i>Mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud</i> ¹⁶ . |

¹⁵Política educativa de primera infancia (2009), Antecedentes, [en línea], disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177829.html>, recuperado: 27 de Abril de 2011.

| | Plan Nacional de desarrollo 2010-2014 " <i>Prosperidad para todos</i> ". | Considerar la primera infancia como una línea de acción prioritaria dentro de la política integral de desarrollo y protección social haciendo énfasis en la necesidad de diseñar una estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (AIFI). |
|--|--|--|

11. ANEXOS

11.1 ANEXO 1. Entrevista

Nombre: María Cristina Torrado Pacheco

Ocupación: Psicóloga con experiencia docente e investigativa en el área de la psicología del desarrollo cognitivo y como analista de las políticas públicas para la infancia. Coordinadora Observatorio de primera infancia de la Universidad Nacional de Colombia.

Email: mctorradop@unal.edu.co

Adriana Leiva: ¿En qué momento histórico y político surge el interés por construir una política pública para la primera infancia?

María Cristina: Supongo que tú haces referencia a un periodo reciente de la aparición, del reconocimiento, de la inclusión del tema de la primera infancia en la agenda pública.

A.L: Yo tome como antecedentes desde la primera acción que ejecutó el gobierno con la creación de los jardines infantiles nacionales populares en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena en 1962 para ver cómo han existido dos momentos históricos en que se han tratado de posicionar el tema en la agenda colombiana. Igualmente, lo relacione con la convención de los derechos del niño y lo articule con la constitución de 1991

En la Segunda fase, entiendo que fueron los académicos quienes tomaron la iniciativa de conformar un grupo de trabajo para elaborar la política y llamar la atención del gobierno para trabajar en ello.

M.C: Vamos a ubicarnos en la segunda fase, desde el año 2003 en adelante: Lo primero es que creo q no se puede comprender el proceso relacionado con la política pública colombiana de primera infancia sin hacer referencia al contexto internacional; Van a suceder casi de manera simultánea varios hechos, convenciones, declaraciones, documentos de política internacional que hay que tenerlos presente con es el caso de Dakar a comienzos del año 2000. Realmente es como una agenda global en la que participan diferentes gobiernos, instancias, que hacen un debate que los conduce a incluir en la agenda global educativa que conocemos como educación para todos, primero, un llamado de atención y, luego, más un acuerdo de política de mejorar la calidad, mejorar la cobertura del momento educativo anterior a la primaria.

Casi al mismo tiempo, el banco mundial realiza una serie de estudios de casos en algunos países y llama también la atención sobre el tema de cuidado, salud protección en el sentido amplio de los niños más pequeños, es decir si entras Pagina web del banco mundial vas a encontrar un link relacionado con el desarrollo infantil temprano. Tenemos a Unicef que expone el tema del estado mundial de infancia 2001

Por otro lado, también hace parte del contexto internacional el comité internacional de los derechos del niño el cual produce un documento que se llama observación general N 7 que hace una lectura de los derechos de los niños en general, particular para la primera infancia, y hace un llamado de atención a los estados a poner mayor atención mayor inversión pública, mayores acciones de política. Sería difícil para mí responder ¿Qué motivo a ese movimiento internacional? Pues no tengo muchos elementos pero supongo que es una mezcla de incidencia a partir de la generación de conocimiento, que muestra el capital en el sentido amplio del término (capital social, capital cultural) que los niños acumulan en esas primeras edades y que pueden ser decisivos para periodos futuros.

Luego lo que va a empezar a darse en Colombia, inicialmente, unas acciones de incidencia pero no viene solo de los académicos sino de una red organizaciones que sintonizados con el debate internacional proponen en el 2003 la realización en Bogotá de un foro internacional: infancia y desarrollo desafío para la década. El foro trae a Colombia algunos expertos entre ellos Fraser Mustard, quienes estaban desde el conocimiento científico construyendo argumentos para que los gobernantes, para que los actores decisores de política se interesaran en el tema.

En suma, un contexto internacional finales 90's comienzos del 2000 q rápidamente tiene su expresión entre nosotros, con un proceso q arranca en el 2003 en Colombia con ese foro. Ese foro repito no es un foro meramente académico, nunca lo fue, porque los gestores de ese foro buscan aliados en actores del gobierno. Después vienen Foro 2005, 2007 y 2009.

Lo interesante de los foros como escenarios de los procesos de política pública es la confluencia de diferentes actores, de argumentos y en cierto sentido la construcción de consensos.

Lo que va a desembocar en el Conpes 109 es una confluencia de compromisos de Colombia en las agendas internacionales que cada vez son más exigentes en el sentido en que son más vinculantes para los gobiernos y, el proceso de movilización nacional.

A.L: ¿Bajo qué gobierno y en el marco de qué plan de desarrollo?

M.C: El año 2005 es un año realmente importante en el proceso nacional, pues empieza en ese movimiento a confluir una cantidad significativa de actores que participan en la dinámica que, como tu bien decías, conducen a la preparación de un documento y de una serie de discusiones previas a la formulación de la política. Insisto, son escenarios multiactoriales donde hay actores de la academia,

actores de gobierno, actores de cooperación internacional, de otras organizaciones no gubernamentales. Realmente me parece que fue un proceso novedoso.

En el 2005 bajo el mandato del presidente Uribe, hubo una actora muy importante para el proceso, Beatriz Londoño, directora del ICBF, porque dentro de bienestar familiar se crea una infraestructura, se disponen recursos, un equipo humano pero que se va a llamar proceso de apoyo a la formulación de la política, proceso que se desarrolla finales de 2004, buena parte 2005 y de pronto parte de 2006. Todas esas discusiones argumentos y una cierta voluntad política que ya aparece insinuada en los actores del gobierno, “concretémosla”. Lástima que hay documentos del proceso pero son de difícil acceso.

Todo ese proceso 2005-2006 culmina en la elaboración de un documento. Ese proceso tenía mesas de trabajo, diferentes frentes o temáticas por discutir y yo creo que es el momento si nos atenemos a tu pregunta: Bajo qué gobierno y en el marco de qué plan de desarrollo?

A.L: ¿Desde qué sectores se moviliza este interés? Sector educación, sector de bienestar social –ICBF-, sector salud?

Sucedió algo paradójico, si ves históricamente el sector que más acciones y recursos, además de la salud, dirige a la atención a la primera infancia en Colombia, (que no es así en el resto de los países ni en los países de América Latina), fue el bienestar familiar. Entonces cuando empieza la movilización 2003, 2005, los foros, los documentos, encontramos un ministerio de educación reacio. Es más, la ministra Cecilia María se había pegado totalmente a la letra de la ley 115 para dar dos directrices al sector educativo:

1. Concentrar los esfuerzos en la universalización del grado transición que según la ley es obligatorio.

2. La solicitud expresa a los gobernantes que no se invirtiera recursos a los más pequeños hasta no se lograra la universalización de la básica.

Cuando empieza la movilización hay más sintonía o preocupación con el tema.

Hogares comunitarios de bienestar atiende 1 millón de niños, q es como la 5 parte de la población total pero una parte muy significativo de los niños de sectores más pobres mayores tasas de exclusión

Bienestar familiar es un actor que en Colombia es crucial en la dinámica. Uno observaba que el ministerio de educación se comportaba sin gran liderazgo, sin embargo, todo el proceso externo e interno fue llevando a que progresivamente a que el ministerio de educación cambiara su actitud. Yo diría que en el proceso de búsqueda de inclusión de agenda y en la búsqueda de toma de decisiones el ministerio de educación no estuvo en primera fila liderando.

Cuál es la paradoja? Cuando se aprueba el Conpes 109, al único sector que se le dan recursos nuevos es a la educación. El conpes en buena parte ordena las acciones históricas de salud, bienestar, registraduría, pero curiosamente el único sector que recibe recursos nuevos es el sector educación. Incluso ese final de 2006 es muy importante porque se está en la aprobación del código de infancia y adolescencia, se está en la formulación plan de desarrollo segundo gobierno de Álvaro Uribe y uno ve que el único sector q recibe recursos nuevos es educación.

Se da una cierta tensión entre el Ministerio de Educación y el ICBF, eso está ligado a la renuncia de Beatriz a la dirección. Lo que hace el Ministerio es diseñar lo que se va a llamar política educativa para primera infancia que busca ampliar cobertura con las tres entornos de cuidado pero que a la final me parece también paradójico terminan siendo acciones en lo más grueso complementarias al programa hogares comunitarios de bienestar. En lugar de tomar una decisión fuerte de por ejemplo progresivamente para convertir hogares comunitarios en jardines con instalaciones adecuadas etc., hace una inversión complementaria.

A.L: Yo tengo entendido que para la atención a la primera infancia, el programa PAIPI se ejecuta en convenio entre el min educación y el ICBF. Ligado a ello conozco el CONPES 115 y el CONPES 123 que destinan recursos adicionales para ello. Esos hogares se convirtieron en esos jardines? porque hasta donde tengo entendido se deben conseguir operadores para esos jardines y se deben entregar al ICBF.

M.C: Yo lo veo como una falla del proceso de debate previo y de lo que quedó en el CONPES; y es que no pusimos en primer plano la discusión sobre el programa hogares comunitarios q históricamente ha sido la política nacional más importante en materia de la primera infancia. A través del programa se canalizan programas nutricionales, se hace vigilancia sobre vacunación, etc.

El programa hogares comunitarios es un programa q tiene grandes defectos pero también tiene fortalezas. En el proceso de discusión de la política no fue el centro de debate; cuando se toman decisiones se evade la discusión sobre qué hacer con los hogares comunitarios?; Cual es el futuro de los hogares comunitarios?Cuál va a ser su proceso de transformación? Lo que yo observo es que se ejecutan acciones algunas paralelas algunas complementarias.

La construcción de jardines con los recursos q mencionas no te dice a ti claramente si las madres comunitarias, algunas de las cuales tienen altos niveles de formación y experiencia pueden ser parte del equipo humano de esos jardines, hablan de un operador, o sea que en cierto sentido en vez de partir de lo que estamos para avanzar, se implementa un modelo complementario. A mí lo q más me preocupa teniendo en cuenta que el número de plantas físicas que se alcanzan a construir no fue muy grande por q los recursos no fueron suficiente.

No hay una apuesta fuerte a decir vamos a construir una importante red de jardines vamos a invertir todos los recursos necesarios para que a la vuelta de 10 años ningún niño este en los hogares comunitarios sino que todos estén en una red de jardines, que funcionara así, tendrá tantas plantas físicas y con este

recurso humano; mi sensación es que se agregan cosas pero no se traza una línea única de política ambiciosa con recursos que transformen realmente el sector.

Un caso más complejo, en todo el segundo gobierno Uribe vamos a tener de eso nuevamente. Se contratan operadores en los escenarios de los niveles locales para ofrecer “un enriquecimiento pedagógico” a los hogares comunitarios a través de las UPA creo que son unidades pedagógicas de apoyo.

Volvemos a lo mismo, la mayoría de los niños están en los hogares comunitarios; se empiezan a construir estos jardines sociales o jardines infantiles pero no se establece con claridad si son el remplazo de los hogares comunitarios o q son? En término de cobertura no es fácil construir una cantidad de jardines que pudieran reemplazar a los hogares comunitarios.

Y lo de las UPA, es que se contrata operador para que genere espacios enriquecidos pedagógicamente, como lo llamaron, por los que rote un día a la semana un numero x según la capacidad de niños de hogares comunitario de bienestar. O sea, el lunes a ese espacio enriquecido donde debe haber materiales pedagógicos, y un equipo humano más especializado en tema de educación inicial. Niños de hogares comunitarios roten de tal manera que sumados los 5 días de la semana hayan pasado 20 0 25 hogares comunitarios durante la semana y volvíamos a empezar.

A mí me parece que si bien avanzamos (yo estuve muy metida en el proceso, hay párrafos míos que yo escribí y reconozco que quedaron en el CONPES) a la hora de tomar las decisiones en política, éstas no fueron suficientemente de envergadura como para transformar el sector.

Existe un convenio con el ICBF y el ministerio de educación, pero finalmente queda en las manos del ministerio de educación. Esto no es una apuesta ambiciosa porque este asunto de las UPA generó muchos problemas en la

operación, por el tema de contratación, porque no siempre se encontraron operadores idóneos en todos municipios del país, las cosas empezaron a funcionar durante tres meses pero suspendían mientras les renovaban el contrato...

Por otro lado, el ministerio de educación en convenio con ICETEX creó un fondo. Los alcaldes con el CONPES 123 recibieron unos recursos pero esos recursos operados directamente por el alcalde eran insuficientes en todo sentido. El ministerio les propuso que los alcaldes colocaran esos recursos en un fondo manejado por el ICETEX y el ministerio de educación ponían una cantidad no sé si equivalente o superior para mejorar la inversión en el municipio.

El fondo tuvo muchas dificultades porque no es fácil que desde un solo punto se haga contrataciones de municipios de todo el país, los procesos administrativos se tornaron lentos y difíciles. Sin conocer en detalle he escuchado que no fue exitosa la ejecución fue muy lento.

A.L: Para que un asunto entre a la agenda tiene que ser considerado como problema público pues no todos los asuntos públicos entran en la agenda. ¿Cuál cree usted que fue el factor determinante para que la primera infancia entrara en la agenda pública?

M.C: Te voy a contestar sin rodeos. Hay mucho de presión internacional pues en muchos escenarios internacionales se están mostrando que la desatención de la primera infancia trae consecuencias muy graves no solo para las trayectorias individuales sino para las trayectorias colectivas.

Si bien Colombia tenía información estadística más o menos permanente; hay vacíos en la información estadística pero contábamos con información que daba señales de alerta sobre mortalidad, desnutrición dificultades de inserción de los niños a la educación básica.

Había suficiente información, esa información se vuelve relevante o empieza a ser mirada curiosamente cuando se genera ese contexto internacional; no estoy

diciendo que fue una dinámica totalmente impuesta pero si fue definitivo que hubiera ese escenario internacional; algunos ministros y otros actores políticos empezaron a participar.

A.L.: ¿Quiénes son los actores que participan en el proceso de inclusión de la problemática de la primera infancia en la agenda política? – Sector académico, político, sector de la sociedad civil, ONG.

M.C.: Como lo he venido mencionando a lo largo de la entrevista, el contexto internacional fue crucial en el proceso colombiano, pues en razón a esos escenarios internacionales empezaron a incluirse dentro de la dinámica, congresistas, ministros, sectores de la sociedad civil y diferentes ONG'S.

A.L.: ¿Para usted en qué debía fundamentarse la política pública de primera infancia?

M.C.: Sin duda, y en eso creo que hicimos grandes avances, en la perspectiva de derechos de los niños y las niñas por dos razones: por la posibilidad que nos da la perspectiva de derechos de mirar integralmente a los niñas y niños, y por la obligatoriedad que genera al estado gobierno hablar de derechos hace alusión al garante al que está obligado en esa materia

A.L.: ¿Por qué la política de primera infancia se construye desde el sector de la educación, liderado por el Ministerio de educación?

M.C.: Porque fue el único sector, que tenía recursos nuevos, que podía asignar nuevas intervenciones, que pudo dirigirse al país mientras que los demás sectores icbf, salud, registraduría continuaron en buena parte haciendo lo que venía haciendo.

Hay una especie de distorsión que se ha generado porque tanto el CONPES como el lenguaje desde muchos actores, todo el mundo tiene claro que esa es una

política intersectorial que no debe garantizar solamente la oferta de educación inicial sino todos los elementos

A.L: Entonces que podemos esperar? Una política dirigida a la primera infancia para cada sector?

M. C.: No sé. Pero, ¿no conoces un poco lo que está sucediendo actualmente?

Esa fragmentación es muy difícil de corregir porque es la forma como está organizado el estado, planeada la inversión pública. Y el reto es realmente mirar al grupo poblacional y actuar integradamente en esto si creo que estamos en el proceso.

Si tú miras los documentos de fundamentación del plan de desarrollo del presidente Santos, donde se habla de la creación de la comisión intersectorial esa comisión ya está funcionando con la perspectiva de integral y no solamente sectorial

A.L: ¿Usted cree que la política pública formulada recoge los intereses y prioridades del sector que usted representa?

M.C: En 2005, 2006 muchos sectores trabajamos en la producción de varios documentos y en la meta que se aprobara el CONPES. Tuvimos la oportunidad de incidir en el código pues en ese momento se estaba discutiendo el código, nos quedó el art 29. Al mismo tiempo se estaba discutiendo el segundo plan de desarrollo de Uribe. Para mí 2005 y 2006 fueron momentos muy interesantes.

Pero además de que hubo discusiones que no dimos, cuando ya se pasa al proceso de formulación del CONPES, son otros los que toman las decisiones finales, es un equipo al interior del DNP que hace modificaciones al documento original. Ahí tú también observas que se le da mucha relevancia a las acciones que va a desarrollar el sector educativo que insisto eso genera una distorsión y es que para muchos actores la política nacional de primera infancia es la política

educativa, es concretamente las acciones con las upas, con la construcción de infraestructura, con un programa que tienen de apoyo a familias, cuando realmente la política de primera infancia tiene por lo menos 25 programas de intervención dirigidos a la primera infancia. Lo que pasa es que en el territorio se articula, sobre todo en los municipios pequeños es más fácil articular lo que no se logra en planeación nacional puede lograrse a nivel local.

Todavía estamos muy lejos de algo q realmente corresponda a lo que tu llamas al sector del que yo pertenezco represento. Yo creo q si no logramos una política con los niños más pequeños que cierre brechas en materia de exclusión social y desigualdad social; si no lo logramos y por ahí todavía no vamos, yo te podría decir que no recoge mis intereses

Colombia necesita una política fuerte ambiciosa que cierre, que disminuya un poco la brecha y la desigualdad que sufren los niños y niñas. Esa es la prioridad por eso creo q lo q el país podría hacer sería un proceso de transformación gradual inteligente para q todos los niños y niñas más pequeños sobre todo los mayores de 3 tuvieran la oportunidad de estar en un entorno educativo flexible que no es la escuela q no los pongan a hacer planas pero que le ofrezca al niño un entorno que lo conecta con otras posibilidades que no le ofrece el medio familiar y comunitario

Yo ceo q temas como la equidad y la desigualdad social todavía la política no los toca, y no los toca porque seguimos teniendo aquí las políticas duales, las políticas que no son universales con los mismos estándares, que le ofrecen unas cosas a un sector de los niños y otras para otro.

A.L: ¿Qué cree que quedó por fuera o que no fue considerado?

M.C: El documento del DNP es menos claro en materia de obligaciones usa verbos como promoverá facilitara y no unos verbos más comprometedores. Tal vez unos aspectos de cultura. Si tu miras los 7 u 8 objetivos de la política tal como

están formulados en el documento CONPES, familias espacios educativos, salud, violencia, abuso incluso de participación ciudadano pero cuando se desagrega en líneas de acción ya ahí hay un sesgo.

A.L: ¿Cuál es la concepción de niño/niña que quedó plasmada en la política? ¿Cree que esa concepción/comprensión del niño/niña, responde a la problemática por la que atraviesa la primera infancia en Colombia??

M.C: Los niños y niñas en Colombia son vistos como sujetos de derechos exigibles. En el proceso de formulación de la política se discutió la concepción de la importancia de invertir en la niñez desde todos los sectores: cultural, científico, político, económico, pero creo que finalmente lo que se le reconoce es el derecho a tener una vida digna. Repito, esto es lo que necesita el país, apostarle a una política que cierre brechas de exclusión y desigualdad y se le pueda garantizar a los niños y niñas el ejercicio de todos sus derechos.

11.2 ANEXO 2. Entrevista

Nombre: María Mercedes Liévano Alzate

Ocupación: Psicóloga. Directora de Primera Infancia. Ministerio de Educación Nacional¹⁷.

Email: mariamerlievano@hotmail.com

Adriana Leiva: ¿En qué momento histórico y político surge el interés por construir una política pública para la primera infancia?

María Mercedes: Yo te puedo hablar en términos de la dinámica de la política pública como tal: yo diría q esto se puede remontar como a inicios de la década de los 90 que es cuando en materia de política pública se empieza con todo el reconocimiento de la importancia q tiene para un país contar con una política para la primera infancia pensaría que en ese momento o como algunos de los hitos fue ya cuando Colombia ratifica la convención de los derechos de los niños con la ley 12 de 91 es como cuando pienso que es un primer paso en el país históricamente donde se determinan cuáles son los derechos de los niños, y a la atención que hay q prestarles mirándolo desde los diferentes ámbitos de desarrollo humano, con esos sustentos y marco normativo se empiezan a diseñar una serie de normas que definen estrategias, define una asignación de recursos para la formulación e implementación de programas encaminados hacia la atención de la primera infancia.

Eso en cuanto como a los inicios desde política pública en términos histórico, en políticas de infancia como tal, mi experticia es en primera infancia y ya cuando tú

¹⁷ María Mercede Liévano, dejó su cargo como Directora de Primera Infancia, desde hace aproximadamente 1 mes.

empiezas a mirarlo desde ese rango de edades muy específico y muy importante en materia de política pública toda la movilización social que se dio en torno al tema de la infancia en Colombia como tal. Porque también entonces históricamente tu puedes mirar el Código de infancia y adolescencia que es cuando se habla de los derechos impostergables de la niñez, es cuando se podría decir que es la primera ley que de alguna manera habla específicamente de lo que sería una atención integral que es a lo que se está abogando en los últimos 10 años es a una mirada holística de los niños lo que se quiere es plantear políticas públicas que estén orientadas al desarrollo integral de la niñez. Uno se puede remontar al Código artículo 29 donde se habla de los derechos impostergable. En termino de educación, nutrición, cuidado y protección

Más adelante pensaría yo que una política como tal en término de primera infancia se materializa una política pública de primera infancia a través del CONPES 109 de 2007 donde se definen unas estrategias. Entonces yo citaría esos momentos cruciales que serían a inicie de los 90's con la ratificación de la convención la expedición del código de infancia 2006 la publicación el documento CONPES 109 que es la manera como se materializa la política pública, donde se habla de unas estrategias específicas para la población menor de 5 años donde plantea un serie de Responsabilidades y corresponsabilidad al estado, la sociedad y la familia

Y bueno si ya tú quieres entrar a mirar en detalle todos los planes de desarrollo que empiezan a especificar las acciones y estrategias de política hacia ese rango de edad de la población específica.

A.L: ¿Bajo qué gobierno y en el marco de qué plan de desarrollo?

M.M: Yo pensaría q se materializa, en épocas recientes, en el plan de desarrollo de 2002 "Hacia un Estado comunitario" donde se da un interés más prioritario en torno a la infancia, se establecen unas líneas de acción específicamente para el desarrollo de programas orientados al desarrollo de los niños y mencionan a los

menores de 5 años ese es un avance importante obviamente un poco corto para lo que se debía hacer.

Ya en el plan de des 2006-2010 “Estado comunitario: Desarrollo para todos” se abre un poco más el campo, pues en el 2002 se hablaba de la ampliación cobertura a través de programas orientados al desarrollo infantil de niños y niñas menores de 5 años, ya en el, 2006 se empieza hablar de programas y políticas, o sea seguir ampliando cobertura en esa población pero implementar estrategias con un enfoque de integralidad para los menores de 5 años.

Y es ahí cuando yo digo que más o menos en esta última década se empieza a gestar en el país toda una especie de movilización social entorno de la importancia de atender a las necesidades propias de los niños menores de 5 años, en términos de desarrollo, en términos de los componentes de cuidado nutrición componente físico, del componente cognitivo, etc.

Esa movilización social estuvo liderada por la sociedad civil representada se da por la sociedad civil representada por la academia y Ong’s.

Es interesante revisar el plan decenal de educación 2006 donde por primera vez se incluye en la agenda nacional educativa el componente de desarrollo infantil y de educación inicial como uno de los temas prioritarios para la agenda política específicamente en el sector educativo. Aunque el Plan educativo fue producto de participación y socialización pero realmente nace desde el proceso de movilización social que se hace entre estado y la sociedad civil y que como producto se incluye dentro de la agenda dentro de los temas prioritarios es el tema del desarrollo infantil y de educación inicial.

El país tiene una oferta de atención a la infancia, no podemos decir que no, tú lo puedes remontar a los 68 cuando se crea el ICBF. ¿Pero como es esa oferta? El país empieza a preguntarse ¿cómo se están atendiendo a los niños? ¿Realmente se están garantizando y protegiendo y restituyendo los derechos impostergables

de la primera infancia?, ¿Estamos atendiendo de manera pertinente e idónea las necesidades de los niños?, ¿se está pensando en el desarrollo infantil como debe pensarse desde una manera holística?.

Y es ahí cuando se empiezan a tejer una serie de iniciativas para atender de manera pertinente a los niños y niñas menores de 5 años.

Es importante tener en cuenta que en la Constitución política estaba el tema de la niñez te hago énfasis en esto porque desde mi experticia en el sector público, en el sector privado, no es desconocer lo que se ha hecho, por eso te digo que se puede remontar a la creación del ICBF y donde se diseñan modalidades de atención. Los programas del bienestar familiar tienen n mil programas para atender a los niños. Entonces, podrías enunciarlo como dos momentos yo si pienso que un hito al menos en materia de primera infancia arranco desde los 90's.

Y si tú quieres mirar la primera infancia no solo desde una perspectiva la inclusión social sino desde un enfoque de derechos. Sí es bastante diciente cuando Colombia ratifica la convención internaciones de los derechos de los niños porque se habla de los derechos impostergables de los niños y se asignan recursos específicos para atender a esa población. No te puedo hablar de los noventa hacia allá te puedo hablar desde los noventa hacia acá. Son claramente dos momentos históricos en la evolución de la política pública de primera infancia, porque el abordaje fue totalmente diferente.

A.L: ¿Desde qué sectores se moviliza este interés? ¿Sector educación, sector de bienestar social –ICBF-, sector salud?

M.M: Yo no pienso que haya un sector que lo movilice como tal, pienso que lo que pasa es que hay diferentes iniciativas que de pronto un poco atomizadas, desde mi punto de vista. Yo pienso que cada sector desde su competencia ha

desarrollado desde mucho antes de los 90 programas y han armonizado estrategias para atender las necesidades de los niños.

Pero esa oferta pública que ofrece el Estado está atomizada, por acá esta salud, por acá educación. Si te pones a mirar más en términos de instrumentos de política pública no se está llegando de manera adecuada a los niños porque los niños tienen diferentes necesidades a los diferentes años, rango de edad, y en términos netamente políticos se pueden estar replicando los recursos del estado porque no hay un sistema que permita saber primero, si el niño que se está atendiendo por salud es el mismo que se está atendiendo por educación y no hay una estrategia para optimizar esos recursos para que de manera coordinada y articulada responda a sus necesidades.

Entonces creo que de pronto como te digo en la experiencia que yo tengo en los últimos 10 años, y dado el creciente interés en el tema de primera infancia, hay sectores que tal vez han querido liderar propuestas en aras de lograr esa coordinación intersectorial tan necesaria para atender a un niño.

Un ejemplo es el ministerio de educación que lanza su política educativa para primera infancia en el 2009 pero inició un trabajo interinstitucional con el ICBF en 2006 para formular una política que abogara por la educación inicial en el marco de la atención integral.

Es un sector que en su momento lidero, la apuesta en marcha de iniciativas con enfoque y mirada integral que antes no lo tenía el país que como te digo estaba atomizada.

La sociedad civil ha estado en la última década muy presente en términos de cohesionar al estado para que ofrezca unos programas pertinentes para atender a la primera infancia. Entonces, obviamente creo q cada sector ha hecho lo que ha tenido que hacer, los sectores se han movilizad o en torno a los derechos de los niños.

Pero sí pensaría que el ICBF debería pensar un poco mas allá y empezar a diseñar estrategias de articulación intersectorial porque atender a los niños y niñas de manera especializada, desde una mirada interdisciplinaria, desde una mirada holística es muy caro no habría manera de que el gobierno pudiera contar con todos los recurso que se requieren para atender a un niño.

Por eso hay también que optimizar recursos y mirar cómo articular las estrategias, las mismas estrategias que hay desde un enfoque de mejorar la calidad. Pues la atención en algunos casos muy parciales por ejemplo, un caso el ICBF solo se encarga del componente cuidado y nutrición mucha veces sin estar acompañados de un componente pedagógico que es tan importante.

Cuando el ministerio de educación y el ICBF se unen para formular la política educativa de primera infancia, mirando como se puede complementar toda la experiencia, y dar cubrimiento por el ICBF con un componente pedagógico q es tan importante, y desde ahí también tratando de involucrar la protección social para que también se articulara e incluyera el componente de salud en la atención de los niños.

A.L: ¿Para usted (como actor clave) por qué era importante pensar en diseñar una política pública para la primera infancia?

M.M: Primero, porque hay una cosa muy importante y es q tu sabes que hay periodos críticos en el desarrollo del ser humano donde las dimensiones deben estar totalmente desarrolladas, deben alcanzarse el máximo potencial para que el individuo pueda desempeñarse de manera apropiada, o enfrentarse al contexto socia y cultural que lo rodea.

Uno de esos periodos críticos en el desarrollo humano son los primeros 5 años, si los vas a ver puedes dividirlo en rango de edad. Por ejemplo, los primeros 28 días

de los niños, el primer año de vida, el segundo año, donde el cerebro se está desarrollando.

Yo pienso que un niño independientemente que viva en un contexto vulnerable, si se le proporcionan los recursos adecuados, el acompañamiento adecuado tiene la posibilidad de alcanzar su máximo potencial. Pienso que es una estrategia que cualquier estado puede implementar para erradicar la pobreza, para cerrar brechas, para elevar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Desde el punto de vista económico, hay muchas investigaciones a nivel internacional donde está demostrado que invertir en la primera infancia tiene mayor retorno porque lo que tú no hagas en los primeros años de vida, de pronto va a ser mucho más costoso en etapas posteriores y con éxito mucho menor.

Entonces desde el punto de vista del ciclo vital y el desarrollo humano es netamente pertinente, pero si eso lo das a una mirada de política pública donde estás buscando la calidad de vida de los ciudadanos con una relación costo beneficio razonable, es una política que podría ser de gran impacto pues proporciona muchos retornos a nivel económico y social.

A.L: ¿Para usted en qué debía fundamentarse la política pública de primera infancia?

M.M: Tiene q estar fundamentada en una mirada holística del desarrollo de los niños, una mirada que implique ver al niño como sujeto activo en la construcción del conocimiento, como un sujeto de derecho, como un sujeto que está inmerso en un contexto social. Si lo miras desde la mirada holística del desarrollo infantil, una política que esté orientada a beneficiar de la primera infancia tiene que estar orientada a proporcionar servicios en la educación, nutrición, salud y protección porque es una etapa del desarrollo donde si todos estos aspectos no están a su mayor nivel no vas a lograr que el niño pueda rendir. No solo lo puedes mirar

desde el sector educativo. Por ejemplo, se ha hecho un cuestionamiento a la política educativa y es ¿por qué no se escolariza a los niños? ¿Por qué no los pone en preescolar o jardín? Y el Ministerio de Educación dice que todo lo que se haga por la primera infancia no tiene que tener como último fin la preparación del niño para ingresar al sistema educativo porque es que va mucho más de eso. Un niño mal nutrido es un niño que no va a desarrollar todas sus habilidades sociales y cognitivas, va tener retrasos importantes no solo en términos sociales sino también cognitivos.

Debe estar fundamentada en el niño como sujeto de derechos, como sujeto agente activo en el desarrollo de conocimiento, en una mirada al niño como un ser humano que tiene una enorme capacidad, de desarrollarse plenamente independientemente de las circunstancias. Pero también como desde una mirada integral. Tiene que tener unos principios orientadores de perspectiva de derechos, que involucre a las familias y que abarque las diferentes dimensiones del desarrollo humano.

A.L: ¿Por qué la política de primera infancia se construye desde el sector de la educación, liderado por el Ministerio de educación?

No la política no se construye desde el Ministerio de Educación. Ha habido diferentes momentos donde el Ministerio de Educación ha tomado rol de liderazgo no tanto en la formulación de políticas como tal, donde participaron varios actores, sino para gestionar recursos que permitieran desarrollar programas e intervenciones de atención integral a la primera infancia.

Yo pienso que el ministerio jugó un papel importante más allá de la formulación para llegar donde tenía que llegar; al Ministerio de Hacienda, a Presidencia, para decir: “no sirve de nada que eso que este formulado en la política, esté plasmado ahí, si no se generan los recursos que se necesitan para hacerlo” porque es que el país no contaba, ni en la actualidad cuenta , con una fuente de recursos sostenible

para garantizar los derechos de la primera infancia bajo el marco de atención integral.

Es la gestión que hace el ministerio para decirle a ICBF unámonos, miremos como complementamos y mejoramos lo que cada uno está implementando y hagámoslo de manera conjunta; lleguemos de manera diferencial a los niños, con una propuesta pedagógica muy completa pero que incluya todos los componente. De igual manera, también se hizo la gestión para intentar que el min de protección hiciera parte de este arreglo interinstitucional y también porque desde el componente de desarrollo infantil el componente pedagógico es muy importante.

Yo no diría que la política se haya formulado desde algún sector particular si no desde varios sectores. Tú también entenderás que esto también se define por voluntad política. Entonces, hasta que no se hagan ciertos ajustes a nivel normativo que realmente obliguen a los diferentes actores gubernamentales a unirse, los esfuerzos no van a tener éxito.

Todavía queda muy corto lo que se está haciendo en el país por la primera infancia todavía falta mucho.

A.L: ¿Usted cree que la política pública formulada recoge los intereses y prioridades del sector que usted representa? ¿Qué intereses y prioridades cree que recoge la política actual?

Colombia si tiene un avance muy importante en formulación de política para primaria infancia. Tiene muy claro el marco conceptual sobre el cual se debe actuar, tiene muy claro cuáles son las necesidades de los niños. El vacío está en la práctica, ya en la implementación de las acciones. ¿Qué tan efectivas son esas intervenciones que se han hecho? ¿Qué diferentes estrategias de articulación

intersectorial se están desarrollando a nivel nacional departamental local? Porque de pronto no estamos llegando como deberíamos llegar a los niños. El avance es que la primera infancia es una prioridad del gobierno. Creo que está muy claro al menos en Colombia qué es lo que debería incluir la política de primera infancia. Creo que hay unos roles identificados en término de lo que le competiría a cada sector realizar. Pero todavía se está llegando de manera atomizada a los niños. Falta un sistema de monitoreo y seguimiento, de evaluación, de impacto de la política para tomar decisiones en política y hacer ajustes para que se llegue de manera pertinente a los niños.

Está por salir el Decreto de la creación de la comisión intersectorial de la primera infancia la cual busca una articulación entre los diferentes sectores involucrados.

A.L: ¿Qué cree que quedó por fuera o que no fue considerado? Por qué cree que esto ocurrió?

Pues hay muchos componente aun pero yo creo que es también por la insuficiencia de los recursos. Un niño al año cuesta desde la oferta pública en el entorno con los mejores estándares \$ 2.500.000 al año.

Lo importante del trabajo con primera infancia es que se pueden articular varias problemáticas desde ahí. Hacer más visible el trabajo como madres gestantes, incluyéndolo a las estrategias. El trabajo por la familia, el trabajo psicosocial a las familias, estamos hablando de familias en condiciones muy vulnerables.

Algo muy importante, atendemos de manera integral al niño el niño cumple 5 años y entra al sistema educativo pero esas transiciones son importantes también porque si tú no armonizas con lo que haces acá con por ejemplo primero de primaria, puedes perder todo lo que hiciste en la primera infancia, por el choque definitivo cuando se ingresa a una estructura totalmente diferente.

Hay retos en aseguramiento de la calidad, no hay capital ni talento humano para atender a los niños desde una mirada holística, pues se necesitaría un equipo interdisciplinario, se requiere nutricionista, sicólogas, terapistas, etc. No obstante, ha sido un gran avance en la medida que se han asignado, aunque insuficientes, unos recursos importantes a la atención integral a la primera infancia.

Hace falta un modelo de monitoreo y de evaluación del impacto social de la política de primera infancia.

A.L: ¿Cree que la concepción/comprensión del niño/niña que quedó plasmada en la política, responde a la problemática por la que atraviesa la primera infancia en Colombia?

Si. Como te digo yo siento que la parte conceptual tiene bien establecido el terreno, las dificultades se encuentran en la práctica.

Hace falta mirar la problemática desde el enfoque diferencial para implementar estrategias específicas para la población afrodescendiente, los indígenas, la población con discapacidad, entre otros.