

Discurso narrativo en el proceso de formulación de la política pública De Cero a Siempre

Narrative discourse in the process of formulating public policy De cero a siempre

Por: Mónica Dueñas Cifuentes¹⁸
Syrley Liced Mahecha Bustos¹⁹

Resumen

El siguiente capítulo se desarrolla en el marco del proyecto de investigación “*Análisis del discurso público entre los años 2002 a 2016*” en el que se sustenta la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, avalado por el grupo de investigación Infancias, Educación y Diversidad y desarrollado durante los años 2020-2021.

A continuación, se describen los principales hallazgos del proceso de revisión documental, sobre el cual se desarrolla el análisis de los actores, intereses y acciones que conllevaron al establecimiento de la política pública De Cero a Siempre. El objetivo general que se formuló para la investigación fue analizar el discurso público que ha construido el Estado colombiano entre los años 2002 a 2016, para reconocer las categorías sobre las que se sustenta la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

Palabras clave: primera infancia, política pública, derechos, integralidad, intersectorialidad.

Keywords: early childhood, public politics, rights, Integrality, Intersectionality.

¹⁸ Magíster en Dirección y Gestión de Instituciones Educativas, Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Nacionalidad: colombiana. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0254-148X> Correo electrónico: monica.duenas@unad.edu.co

¹⁹ Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Nacionalidad: colombiana. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2166-0625> Correo electrónico: syrley.mahecha@unad.edu.co

Introducción

Para el desarrollo del proyecto de investigación: “*Análisis del discurso construido en el proceso de formulación de la política pública De Cero a Siempre*”, se parte de una revisión documental en una línea de tiempo de 2002 a 2016, con el propósito de abordar la formulación del problema de acuerdo con las etapas iniciales del ciclo de política pública.

Para ello, se propusieron tres objetivos específicos:

- Revisar documentos jurídicos e informes de carácter público entre los años 2002 a 2016.
- Definir las categorías sobre las que se establece la ruta de construcción de la política de primera infancia en Colombia.
- Interpretar los aspectos argumentativos–retóricos que se identifiquen en los documentos jurídicos e informes de carácter público entre los años 2002 a 2016.

El alcance de la investigación buscó comprender las intencionalidades y la ruta que se proyectó para el proceso de formulación de la política pública; en búsqueda de aportar a la comprensión del marco histórico, social y cultural sobre el que se ha abordado el tema de derechos del niño en Colombia. La pregunta que guió el proceso de investigación fue: ¿Cuál ha sido el discurso público que ha construido el Estado entre los años 2002 a 2016, que se concreta en la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre?

Los derechos del niño en el marco histórico colombiano

En el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 noviembre de 1989 se dio la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Colombia como miembro fundador y participante en este organismo internacional; ratificó su compromiso mediante la Ley 12 del 21 de enero de 1991.

Hacia 2002 se dio un gran movimiento social, denominado la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, el cual tuvo como propósito de acuerdo con lo descrito en el documento Colombia por la primera infancia (2006):

Garantizar el ejercicio de los derechos de los niños menores de 6 años, constituye el objetivo de la política pública orientada a la primera infancia. La garantía de los derechos es indispensable para el desarrollo de la primera infancia y fundamental para elevar su calidad de vida. En el proceso hacia la universalización del ejercicio de los derechos, bajo los ideales de equidad e inclusión social, es condición indispensable respetar la diversidad étnica y cultural del país. (p. 4)

Retomando la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la que se reconocen los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de los niños, se halla que en la evolución de las políticas y legislación en Colombia desde lo social, jurídico y académico; se resignificó el lugar de la infancia, pasando a reconocer a los niños y las niñas como sujetos de derechos. Es así como en el marco de los lineamientos internacionales, se cimentaron en el contexto nacional, los retos y desafíos para garantizar los derechos de la primera infancia. Mediante el diseño de leyes, decretos, programas y estrategias orientadas a la protección a la primera infancia con el enfoque de atención integral.

En esa transición se han ido estableciendo perspectivas de cambio sobre lo que significa garantizar los derechos de los niños y niñas, transitando de un enfoque asistencialista a uno de atención y protección. En suma, los retos y desafíos para el reconocimiento de los derechos en la primera infancia se consolidaron como un proceso de movilización social que, en el marco de incorporar los lineamientos internacionales al contexto nacional, permitió generar programas y estrategias orientadas a la protección y restablecimiento de los derechos de la primera infancia con el enfoque de atención integral. Toda esta experiencia se consolidó en la Ley 1804 de 2016, por la cual se estableció la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

Diseño de las políticas públicas

La política pública como concepto, ha conllevado al establecimiento de diferentes definiciones entre las que se identifican ciertos elementos en común como el problema, el contexto, las decisiones, organizaciones o instituciones gubernamentales, planes, proyectos, programas, soluciones y sociedad.

Entre las diversas definiciones se ha considerado la siguiente propuesta, la cual aporta un concepto imprescindible para el establecimiento de las políticas públicas: **el conocimiento**.

La política pública se define como: “conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales” (Matamoros, 2013, p. 32).

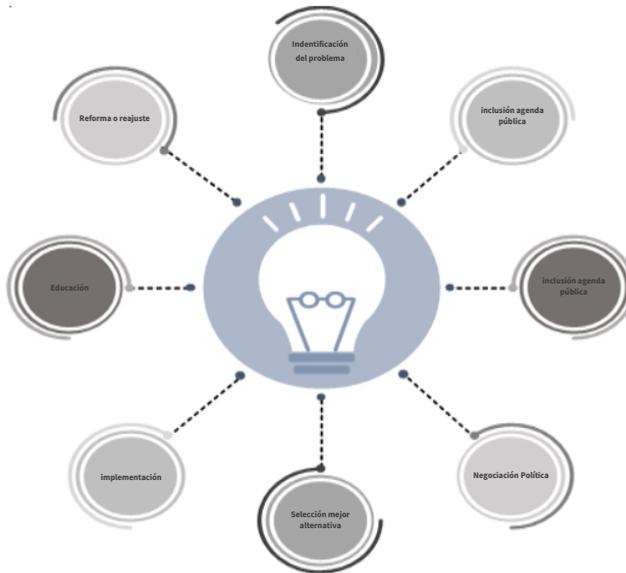
Teniendo en cuenta que las políticas públicas pueden surgir como una respuesta de parte de los gobernantes (políticos), hacia los problemas que demandan los ciudadanos (gobernados), existe un tercer actor que trabaja en el proceso de las políticas públicas: los técnicos-expertos-analistas. Las relaciones que se establecen entre los gobernantes y los gobernados, en este caso, está mediado por los expertos, quienes desarrollan y lideran las acciones en el diseño de las políticas públicas.

En el proceso que conlleva el diseño y formulación de las políticas públicas se esperaría en un marco democrático, que se prestará mayor atención a los intereses y opi-

niones de los ciudadanos–beneficiarios, haciéndolos explícitos en la formulación de las políticas. No obstante, la tendencia en la definición de las políticas públicas en Colombia está determinado en un modelo «*top-down*», en donde las posturas de los políticos tienden a ser las que más inciden en las decisiones finales, al considerar que desde su nivel representativo son quienes tienen el “poder” de movilizar las iniciativas en los espacios de discusión y lograr que las políticas sean diseñadas e implementadas de acuerdo con la “mejor” alternativa.

En referencia a la investigación realizada, para la reconstrucción del discurso y su análisis, se tuvieron en cuenta los primeros momentos del ciclo de la política descritos en la Figura 1: identificación del problema e inclusión agenda pública, identificación de alternativas, negociación política y selección “mejor” alternativa.

Figura 1. Ciclo de las políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia (Roth, 2010 y Matamoros, 2013)

Teniendo en cuenta el esquema del ciclo de las políticas públicas en un tercer y cuarto momento (identificación de alternativas y negociación política), los técnicos-expertos ejercen un papel central, ya que son quienes inciden de manera subjetiva en la selección de la “mejor” alternativa para dar solución al problema público.

El problema público tiene una complejidad, ya que incorpora aspectos tanto técnicos como políticos, lo cual lo hace sensible a las diferentes formas como se puede mirar para identificar, entender y aceptar el valor que tienen las diversas perspectivas (Matamoros, 2013).

Desde las teorías desarrolladas para el diseño de las políticas públicas se haya un cierto vacío sobre cómo los científicos políticos han o no dado un lugar a la demo-

cracia y sobre el cómo posibilitar mejores formas de gobernabilidad democrática a partir de las políticas públicas.

Quizás solo hasta la aparición de las teorías desarrolladas desde el enfoque interpretativista, se da de nuevo un lugar a la democracia, desde una perspectiva deliberativa y participativa. En este sentido siguiendo a Roth (2010):

El análisis de política, renovado por su perspectiva posempírica y deliberativa, permite abrir las vías para refundar tanto la disciplina como tal, como la práctica política y las instituciones de la democracia reintroduciendo y legitimando en estas la participación y la deliberación de la ciudadanía como modo de construcción e implementación de las decisiones públicas. (p. 53)

Alrededor de este nuevo paradigma, hay otros actores que pueden intervenir en el proceso de la política, por lo tanto, representan un nuevo desafío reconocer su incidencia en el desarrollo de las políticas públicas.

Un Estado ideal para animar un balance más democrático en relación con las políticas públicas se situaría en fomentar mecanismos que movilicen la participación ciudadana para responder de manera más efectiva a lo enunciado a través del Artículo 40 de la Constitución Política de Colombia “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

Perspectiva de análisis de la política pública

De acuerdo con el recorrido histórico y social que en materia de garantía de derechos de los niños se ha construido en Colombia, es importante reconocer qué hitos permitieron la instauración de la Ley 1804 de 2016 por la cual se estableció la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. Además, de identificar los antecedentes discursivos, durante los años 2002 a 2016, que permitirán aproximarse a la noción que se asumió en torno a las infancias.

En el desarrollo del proceso de investigación se consideró el análisis de las políticas públicas, en el que encontramos enfoques teóricos desde paradigmas positivistas, neopositivistas, hasta el racionamiento crítico y la teoría crítica. Esta evolución y cambio de perspectiva en el análisis de las políticas ha venido estableciendo un incremento en los grados de complejidad del análisis en términos de integrar factores internos y externos.

Es importante entonces reconocer el paradigma constructivista como fundamento del presente análisis y de la ruta de estudio que se desarrolló. Pues esta perspectiva considera que la realidad social es una construcción social subjetiva y que está determinada por el valor, interpretación y sentido que otorga el individuo a la realidad y a su vez, la construcción de intersubjetividad que se presenta entre el individuo y los otros actores inmersos en esa realidad. Para la investigación realizada, este sentido se traduce en aproximarse al discurso y relato construido por los distintos ac-

tores y sobre el cómo abordaron el problema social de vulneración de los derechos de los niños y las niñas en Colombia; es decir cómo estaba siendo interpretada esta realidad social por los actores gubernamentales, la sociedad civil y los representantes de organizaciones no gubernamentales.

Estas perspectivas inciden también en percibir y comprender como objeto social de conocimiento la política pública desde una mirada discursiva; es decir desde la construcción de narrativas, relatos y discursos que fundamentan el ciclo y la formulación de un problema público. En este sentido el análisis de políticas públicas propuesto por Giandomenico Majone en el cual su principal tesis es proponer que las políticas están hechas de palabras, pretende establecer una perspectiva de análisis más interpretativista que de análisis de comprobación empírica; es decir consiste en otorgar una mayor importancia al mundo de las ideas que al mundo de la comprobación (Roth, 2010).

Por lo tanto, el paradigma discursivo inspirado en el “giro lingüístico”, fundamentado en la teoría crítica y el constructivismo, pone mayor énfasis en factores cognitivos, discursivos, argumentativos y narrativos. Desde este enfoque se presta atención a la subjetividad de los actores, sus formas de conocimiento y sus múltiples interpretaciones para crear significados.

Es así, como se centra el análisis en la comprensión de cómo perciben la realidad y cómo la transforman a través de sus discursos. Adicionalmente, integra los intereses, ideas, instrumentos y valores a una lógica de construcciones sociales que dependen de sus propios significados. El proceso político de formulación de políticas busca principalmente considerar esta como una actividad política a través de creencias, significado y argumentación (Zittoun, 2016).

A partir de estas perspectivas, se hace necesario adelantar la revisión de los antecedentes documentados en textos de carácter público, para que a partir del análisis discursivo se reconstruyan las evidencias de lo que estuvo presente en las agendas de discusión, los escenarios y los actores participantes. Buscando a partir de este análisis, generar una categorización e interpretación de los argumentos que definen la política de primera infancia en Colombia.

Metodología

El proceso metodológico a través del cual se sustentó el desarrollo de la investigación se situó en el paradigma del constructivismo desde una perspectiva antropológica donde “se puede afirmar que el hombre es un ser abierto y capacitado para construir su propia realidad y, en particular, su propio conocimiento de la realidad” (Valeria, 2007, p. 83). Es decir, se buscó interpretar el discurso y la visión detrás de los actores que definieron el problema, y sobre el cual se formuló la política pública que hoy materializa las acciones de prevención, defensa, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas en Colombia.

Así las cosas, como técnica principal se definió el análisis documental a través de una búsqueda digital entre los años 2002 al 2016, teniendo como parámetros de indagación la producción de documentos gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil.

Análisis del discurso: definición de las categorías de análisis

En coherencia con las teorías de análisis de políticas públicas, el marco de análisis elegido para indagar en la etapa de formulación de la política pública fue el análisis narrativo de Emery Roe y el análisis retórico propuesto por Giandomenico Majone, atendiendo a que la política como mencionan diversos autores está hecha de “la palabra”.

Por su parte el análisis narrativo establece “que los relatos usualmente utilizados para describir y analizar las controversias de políticas públicas representan por sí mismos una “fuerza”” (Roth, 2008, 86). Lo anterior permite entender que las políticas públicas son construcciones discursivas que se crean y que, según las perspectivas de abordaje del problema social, se proyectarán las acciones y estrategias para atender el problema. De allí que resulte importante reconocer qué discurso se ha trazado, para aproximarse al entendimiento de los sustentos conceptuales y técnicos que materializan la política para la primera infancia en Colombia.

Para el presente estudio se concreta el desarrollo de un ejercicio interpretativo basado en el análisis cualitativo de la información, donde se determinan las categorías de análisis que surgen del relato construido por los actores, a partir de los textos y argumentos. Para abordar el análisis, se diseñan unas matrices que contienen el ejercicio de categorización, para posteriormente relacionar los relatos a analizar e interpretar de acuerdo con las etapas descritas a continuación en la Tabla 1:

Tabla 1. Etapas para el análisis narrativo

| Etapas | Descripción |
|--------------------------|--|
| 1-Relatos principales | Identificar las principales historias o relatos en relación con la controversia política. |
| 2-Contrarrelatos | Identificar relatos alternativos a los que dominan en la controversia, son los “contrarrelatos”. |
| 3-Metarrelatos | Comparar estas dos series de relatos con el fin de generar un “metarrelato”. |
| 4-Replantear el problema | Determinar en qué medida este metarrelato replantea el problema. |

Fuente: elaboración propia (Roth, 2017).

En cuanto al enfoque retórico, se basa en la argumentación y su intención de persuadir la forma de hacer las cosas a través del uso de la palabra, este tipo de actuar

no se basa propiamente en una demostración lógica, pero no por ello se vuelve irracional o racional. Este enfoque está matizado por los juicios de valor de los tomadores de decisión e incluso por los mismos movilizados del problema público, es decir, la formulación de la política vista como un intercambio bilateral e incluso un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso.

En este caso, los argumentos de los analistas pueden contar con cierto grado de tecnicidad y científicidad frente al tema a resolver o puede ser que cuenten con argumentos menos técnicos y más dados desde la observación empírica, la percepción del problema o la sensación problemática percibida por ciertos grupos de interés. No importa ninguna de estas dos posiciones, lo que realmente resulta importante es lograr persuadir a través de los argumentos para que sean tomados en serio en los foros de deliberación (Majone, 2005). Desde este punto de vista, se determina la perspectiva presente en la construcción discursiva de los textos, que aportarán a la interpretación de las ideas e intereses de los tomadores de decisiones.

Este enfoque permitió definir las categorías principales que se abordaron en la investigación, identificando en la línea de tiempo elegida para el estudio, desde qué perspectivas y en qué forma se abordaron los derechos de los niños y niñas.

Resultados

Revisión documental: instituciones, actores y discursos

Teniendo en cuenta los objetivos definidos para el alcance del proyecto de investigación, en un primer momento se realizó la selección y búsqueda de documentos públicos, los cuales se describen en la Tabla 2:

Tabla 2. Fuentes documentales 2002–2016

| Año | Plan Nacional de Desarrollo | Tipo de texto | | | | Cantidad |
|------|-----------------------------|---------------|----------|------------|--------|----------|
| | | Ley | Informes | Actas CIPI | CONPES | |
| 2002 | X | | X | | | 2 |
| 2003 | | | | | | |
| 2004 | | | | | | |
| 2005 | | | | | | |
| 2006 | X | X | | | | 2 |
| 2007 | | | X | | X | 2 |
| 2008 | | | | | | |
| 2009 | | X | X | | | 1 |
| 2010 | X | | | | | 1 |
| 2011 | | | | X | | 8 |

| Año | Plan Nacional de Desarrollo | Tipo de texto | | | | Cantidad |
|-----------------------------------|-----------------------------|---------------|----------|------------|--------|-----------|
| | | Ley | Informes | Actas CIPI | CONPES | |
| 2012 | | | | X | X | 9 |
| 2013 | | | | X | X | 14 |
| 2014 | X | | | X | | 10 |
| 2015 | | | X | X | X | 13 |
| 2016 | | X | | X | | 11 |
| Total fuentes documentales | | | | | | 73 |

Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar que entre los años que se desarrolló la búsqueda documental la presidencia estuvo a cargo del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002 al 2010) y posteriormente, asumió la presidencia Juan Manuel Santos Calderón (2010 al 2018); en este periodo de tiempo fue evidente el movimiento social y político que se dio alrededor de la infancia, el cual posibilitó el establecimiento de la política nacional para la primera infancia en Colombia.

En cuanto al resultado de la revisión documental, se halla un total de 73 documentos entre los cuales se encuentran producciones de instituciones estatales (Presidencia, Congreso de la República, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, ICBF, MEN), e instituciones no gubernamentales (ONU, Unicef, Alianza por la Niñez Colombiana, CINDE).

Como principales hallazgos en esta revisión se identifica que en lo referente a los planes nacionales de desarrollo no se registra que la garantía de los derechos de los niños y las niñas se encuentre directamente como un capítulo o programa, las intervenciones hacia la infancia se mencionan como una línea de acción, que se gestiona de manera transversal mediante acciones que aseguran los derechos relacionados con la nutrición, acceso y cobertura en educación, acceso a la salud, entre otros.

En relación con los documentos producidos desde las organizaciones no gubernamentales; las reflexiones se enfocan en la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Sus ejes de acción están orientados a la gestión de conocimiento, el monitoreo de situación de derechos, la incidencia política y la movilización social.

Si bien la producción es amplia en el trayecto de los años 2002 a 2016, se identifica que entre el 2003 al 2005 la búsqueda de documentos como informes, actas o proyectos que apunten al reconocimiento de la garantía de los derechos de los niños y niñas en Colombia, no fue efectiva. El referente para este trayecto es el Plan Nacional de Desarrollo de 2002 a 2006 – Hacia un Estado comunitario, en el cual se integran acciones asociadas a la protección de la familia, la infancia y la juventud.

Categorías de análisis: entre el discurso social y económico

Al finalizar el proceso de lectura de los documentos públicos, se definieron las categorías de análisis principales, a través de las cuales se consolidaron los hallazgos que integraban aspectos en coherencia con el establecimiento de una política social que entre líneas se asocia a una política económica desde la perspectiva del bienestar humano.

Estas categorías se sustentan en argumentos hallados en los planes de desarrollo nacional:

Dada la importancia del desarrollo durante los primeros 6 años de vida, se considera prioritario diseñar e implementar una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (AIFI). Las intervenciones orientadas a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas durante sus primeros años, además de ser un derecho, se constituyen en una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico, dado que generan impactos duraderos relacionados con la fortaleza psicológica, la disminución de la morbilidad y la criminalidad en el ciclo de vida de las personas; mejor rendimiento académico, menor deserción escolar y menores índices de repitencia, aumentando con ello la permanencia de los niños dentro del sistema educativo; la productividad y los ingresos futuros. Por ende, se constituye como la inversión social con mayor tasa de retorno. (DNP, 2011, p. 327)

En consonancia con esta primera categorización, el discurso representa la postura del Estado que da un lugar a la infancia desde el establecimiento de políticas públicas diferenciales (segmento poblacional) que se asume a la vez como una política social, la cual se conceptúa de acuerdo con Fernández y Caravaca (2011) como:

Una renovada política social, fundada en el ideal de un desarrollo integral humano y humanizador, debe abarcar tanto un progreso material, como uno antropológico que se puede articular sobre tres principios:

1. Un desarrollo humano sostenible (no solo material).
2. El papel central de la comunidad (no solo del individuo).
3. Una protección social fundada en las responsabilidades (no solo en los derechos). (p. 31)

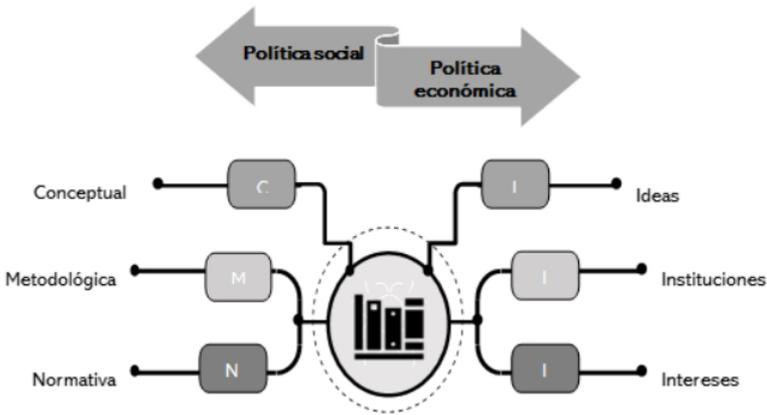
Por otra parte, se percibe la perspectiva de una política económica, en la que el desarrollo económico apunta a obtener el «bienestar humano material». En términos de la economía, desde el discurso de los técnicos, consiste en sugerir medidas y criterios que permitan incrementar el bienestar social, que en suma conlleva al desarrollo económico de la sociedad. Sin embargo, el principal problema desde esta perspectiva consiste “en cómo «medir» el bienestar, por una parte, y en disponer de elementos que permitan afirmar de forma objetiva si una medida de política econó-

mica mejora o no dicho bienestar para el conjunto de la sociedad” (Cuadrado, 2010, p. 128).

Desde este aspecto, son diversos los discursos en los que la infancia es vista como un momento del ciclo vital en el que la «inversión» redundará en mejores resultados representados en el incremento de un mejor «capital humano», mediante el cual se sustente el «desarrollo» de la sociedad.

Ampliando el ejercicio de categorización; posteriormente, se plantea un conjunto de seis subcategorías que se presentan en la Figura 2:

Figura 2. Categorías y subcategorías.



Fuente: elaboración propia.

Alrededor de estas subcategorías, en la Tabla 3 se describen los principales referentes asociados a cada una de estas; sobre los que se realizó posteriormente el análisis del discurso desde el enfoque narrativo y retórico:

Tabla 3. Categorías, subcategorías y referentes

| Categoría | Subcategoría | Referentes para el análisis del discurso |
|---------------------------|---------------|--|
| Política social | Conceptual | Familia, infancia, primera infancia, desarrollo infantil, enfoque diferencial. |
| | Metodológica | Integralidad, Intersectorialidad, territorial. |
| | Normativa | Discurso normativo, garantía de derechos de los niños. |
| Política económica | Ideas | Servicios, atención integral. |
| | Instituciones | Representación, coordinación, focalización. |
| | Intereses | Social, económico, jurídico. |

Fuente: elaboración propia.

Las subcategorías y los referentes dan cuenta de un amplio discurso construido por los actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales que estuvieron asociados a la formulación de los planes, programas y políticas dirigidas a la primera infancia entre el 2002 al 2016.

En este punto es importante resaltar el rol que cumplieron “los actores” bien sea desde su representatividad de organismos estatales, no gubernamentales o grupos sociales, quienes desde el panorama de la subjetividad social accedieron a “construir sus relaciones, percibirse como un “nosotros” y actuar colectivamente” (Güell, 2001, p. 1) y entretejieron las ideas para la formulación de la política pública.

Integrando este esquema de categorización, se desarrolla el análisis de los relatos, los cuales se describen a continuación, teniendo en cuenta las etapas del modelo de análisis narrativo de política propuesto por Emery Roe.

Análisis narrativo: interpretación de los argumentos

Dando paso a la interpretación de los aspectos argumentativos–retóricos que se identificaron en los documentos de carácter público entre los años 2002 a 2016, se puntualiza enseguida en la selección de argumentos en la Etapa 1 – relatos principales y la Etapa 2 – contrarrelatos, de acuerdo con los periodos presidenciales que transcurrieron entre los años abordados en el desarrollo de la investigación.

Los argumentos se listan de manera literal, resaltando en ellos los términos definidos en la fase de categorización:

2002 – 2010

Etapa 1: relatos principales

- Para los niños y jóvenes con derechos vulnerados, el Estado buscará el establecimiento de vínculos familiares y comunitarios, al tiempo que fortalecerá la **protección integral** con el propósito de recuperar el ejercicio pleno de sus **derechos** en especial de aquellos que se convierten en víctimas de la violencia intrafamiliar, del desplazamiento forzado, del abuso y del delito organizado. (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario, 2003, p. 208)
- Prevención y atención de la violencia intrafamiliar. El programa Haz Paz quedará institucionalizado en el ICBF. Se continuará el desarrollo de herramientas técnicas y operativas que permitan el avance de los objetivos propuestos a través de los componentes de prevención, detección temprana, atención y **transformación institucional**. Así mismo, se dará impulso a un modelo de vigilancia en salud pública alrededor de la violencia intrafamiliar en el nivel **territorial**,

que permita tener información útil para adecuar las políticas y programas. (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario, 2003, p. 209)

- Se implementará una política pública que proteja y fortalezca el **capital humano** de la infancia, basada en la **corresponsabilidad** por parte de la familia, la sociedad y el Estado. La política enfatizará la necesidad de focalizar la atención de manera prioritaria hacia aquellos sectores de la infancia que se encuentran en situación de desprotección por su extrema pobreza, o que pertenecen a grupos vulnerables. Se impulsará un proyecto de ley para clarificar las competencias de la Nación y las entidades territoriales sobre la protección de la **familia**. (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario, 2003, p.205)
- Para dar alcance al nuevo Código de Infancia y Adolescencia, se adelantará la transformación de los actuales juzgados de menores en juzgados penales de adolescentes y se evaluará la posibilidad de crear nuevos juzgados en aquellos casos en que se requiera. Igualmente, se debe prever la creación y capacitación de jueces con función de control de garantías y de conocimiento especializados en el tema y prever el funcionamiento de las salas especializadas, en caso de ser necesarias, en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que conozcan en segunda instancia este tipo de denuncias. (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: desarrollo para todos, 2007, p. 390)
- La **garantía de los derechos** a la población infantil es una obligación ineludible de la familia, la sociedad y el Estado. Así, resulta necesario el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la atención que se presta a la niñez, así como el desarrollo y el estímulo a la iniciativa y capacidad de las autoridades locales para generar nuevos espacios. (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: desarrollo para todos, 2007, p.14)
- Política Nacional de Primera Infancia: en el marco de la construcción de esta política, se realizó una gran alianza entre el ICBF, los Ministerios de Educación Nacional y Protección Social, así como con universidades, ONG, comunidades de base, entre otros, para determinar conjuntamente las metas y estrategias de intervención con los niños y niñas de esta **franja poblacional** en Colombia. (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: desarrollo para todos, 2007, p. 15)
- La **inversión en el desarrollo integral** durante la primera infancia resulta fundamental para el aprendizaje, la comunicación y la socialización, así como para el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias, al punto que las carencias en las esferas nutricionales, cognitivas, afectivas, de salud y de neuroestimulación y desarrollo, difícilmente pueden compensarse en etapas posteriores de la vida. Por tanto, se hace necesaria una Política Nacional de Primera Infancia que oriente y articule esfuerzos en los ámbitos, familiar, social comunitarios, estatal y para el conjunto de la sociedad. Para su formalización, el CONPES Social desarrollará los lineamientos y estrategias de la política. Se

creará un **Comité Directivo Intersectorial** coordinado por el ICBF. (CONPES 109, 2007, p. 138)

Etapa 2: contrarrelatos

- Todos los niños y niñas, sin distinción, tienen derecho a gozar de las mismas oportunidades de vida sana y desarrollo pleno hasta el máximo de sus potencialidades, garantizadas por el Estado, sus familias y sus comunidades. En circunstancias especiales, a veces transitorias, les puede faltar esta garantía. Es entonces cuando la Convención de los Derechos de la Niñez nos convoca a diseñar y aplicar medidas de protección especial, de tipo judicial, educativo o asistencial, orientadas a restituir los derechos vulnerados y a garantizar el pleno disfrute de los bienes y **servicios sociales** a quienes han sido excluidos. Los casos más frecuentes de estas violaciones a los derechos de la niñez se presentan cuando ocurre el maltrato y la violencia intrafamiliar, la explotación y el abuso sexual, la presencia de limitaciones especiales, el trabajo infantil, el conflicto armado y el desplazamiento forzado, los secuestros y desapariciones, la infracción a la ley penal por parte de niños y adolescentes, la vinculación de niños, niñas y adolescentes a los grupos armados. (Unicef, 2002, p. 37)
- En todos los aspectos del desarrollo del individuo (fisiológico, social, cultural, económico, entre otros), la primera infancia se convierte en el periodo de la vida sobre el cual se fundamenta el posterior desarrollo de la persona. Así, los argumentos que justifican la construcción de la política están relacionados con: argumentos relacionados con el desarrollo humano. Las evaluaciones del bienestar de los individuos hoy en día han dejado de ser unidimensionales, para convertirse en medidas multidimensionales. El desarrollo humano es entonces entendido como un conjunto de condiciones que deben ser garantizadas, tales como la salud, la nutrición, la educación, el **desarrollo social** y el **desarrollo económico**. Garantizar una atención integral en la primera infancia es una oportunidad única para impulsar el desarrollo humano de un país. (CONPES 109, 2007, p. 2)
- Conceptualmente, el niño desde la gestación, sus primeros años, y sin importar los distinguos de edad, género, raza, etnia o estrato social, es definido como ser social activo y sujeto pleno de derechos. Es concebido como un ser único, con una especificidad personal activa, biológica, psíquica, social y cultural en expansión. Asumir esta perspectiva conceptual de niño, tiene varias implicaciones en el momento de diseñar políticas públicas con y para ellos: al ser reconocido como ser en permanente evolución, posee una identidad específica que debe ser valorada y respetada como parte esencial de su desarrollo. Al reconocer en el niño su papel activo en su proceso de desarrollo, se reconoce también que no es un agente pasivo sobre el cual recaen acciones, sino que es un sujeto que interactúa con sus capacidades actuales para que, en la interacción, se consoliden y construyan otras nuevas. Así, dentro de esta concepción amplia de niño,

la primera infancia es considerada en la política como la etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas, desde su gestación hasta los 6 años de vida. Es una etapa crucial para el desarrollo pleno del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Además, de ser decisiva para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social. (CONPES 109, 2007, p. 21)

- De acuerdo con los instrumentos internacionales y la legislación colombiana, **la familia** es el núcleo fundamental de la sociedad y el espacio natural para el crecimiento y el bienestar de los niños y niñas. Así, la política de primera infancia, además de reconocer a la familia como un eje fundamental de la misma, lo hace como el contexto más propicio para generar vínculos significativos, favorecer la socialización y estimular el desarrollo humano, de tal forma que se incorpora en las estrategias de intervención para el **desarrollo integral** de la primera infancia. Además, es importante resaltar que la vinculación de la familia va más allá del mejoramiento de las condiciones para el desarrollo de los niños y niñas, constituyéndose en su **capital social**, desde el punto de vista del Estado y de la sociedad. (CONPES 109, 2007, p. 22)
- La **educación inicial** posee amplios efectos sobre el desempeño escolar y académico y es determinante, tanto para el desarrollo humano como para el **económico**. Los niños y niñas que participan en los programas de educación inicial tienen mayores probabilidades de asistencia escolar, mejoran sus destrezas motoras y obtienen superiores resultados en las pruebas de desarrollo socioemocional. (CONPES 109, 2007, p. 3)
- A la **educación inicial** se le reconoce un papel fundamental en el desarrollo psicosocial de los niños, puesto que les otorga las pautas para la convivencia y la integración grupal y comunitaria. Igualmente, cumple con una función pedagógica que los vincula con la enseñanza sistemática en diversos campos del conocimiento, estimula la curiosidad sobre distintos aspectos del entorno y los vincula con la comunicación. Adicionalmente, puede cumplir con una función preparatoria para el nivel de primaria. Por último, a este nivel de educación suele atribuírsele también una **función asistencial**, que cumple con objetivos asociados con la protección, atención alimentaria y de salud de esta población infantil, que repercute en las posibilidades de trabajo de la madre. (CONPES 109, 2007, p. 144)
- Es importante resaltar que, de la misma manera como las sociedades bien educadas generan **crecimiento económico**, los programas para el desarrollo de la primera infancia, son el primer paso para el logro de la educación primaria universal y para la reducción de la pobreza. (CONPES 109, 2007, pp. 3-4)
- El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la **protección integral** de los niños, las niñas y los adolescentes, **garantizar el ejercicio de sus derechos** y libertades consagrados en los instrumentos

internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la **familia, la sociedad y el Estado**. (Ley 1098, Art. 2, 2006)

2010– 2016

Etapa 1: relatos principales

- Se ha demostrado que los programas de educación en responsabilidad materna y de primera infancia generan impactos significativos durante toda la vida de los individuos en aspectos como la salud, la educación, las competencias laborales e incluso el desarrollo de características personales como la propensión a la convivencia pacífica. Es por esto por lo que desde las primeras etapas de vida es crucial promover programas globales e integrales de alimentación, formación y asistencia a los niños. Para lo anterior, las prioridades se centran en implementar un modelo de **atención integral** que evolucione hacia una cobertura universal, con equidad y calidad. (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, 2011, p. 324)
- Es fundamental incluir dentro de la Estrategia acciones dirigidas a reconocer el **derecho a la participación de los niños y niñas** desde la Primera Infancia. (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, 2011, p. 333)
- Es indudable que la prosperidad democrática y “una sola Colombia” requieren de una educación fortalecida, de calidad y con pertinencia, de una educación concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos. Por lo tanto, una formación de **capital humano** que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales, y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional. (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, 2011, p. 347)
- El Gobierno nacional impulsará un proyecto de ley para que la estrategia se convierta en una **política de Estado**, y así asegurar su sostenibilidad. De la misma forma, se formulará una Política Nacional para la Infancia y Adolescencia liderada desde el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el cual deberá garantizar la adecuada articulación y coordinación de esta política con la Política de Primera Infancia y la Política Nacional para las Familias Colombianas, así como la armonización y **articulación de los sistemas administrativos** relacionados con la **garantía de los derechos** de estas poblaciones. (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país, 2015, p. 67)

- Desde un análisis del curso de vida, la **atención integral** en primera infancia también tiene beneficios que se observan en la movilidad social, dado que, sin una atención pertinente y adecuada de los niños y las madres, se generan muchas de las desigualdades que se perpetúan a lo largo de la vida. Así mismo, los más **altos beneficios sociales** se obtienen de las **inversiones** que ocurren en los primeros años. Esto hace de la educación inicial uno de los soportes fundamentales para el desarrollo de los niños, el cual se configura en la base sobre la cual ocurre el desarrollo posterior. (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país, 2015, p. 273)
- El MEN implementará una estrategia de **fortalecimiento y seguimiento de la participación significativa de niños, niñas y adolescentes** en los establecimientos educativos, que incluya su involucramiento con los comités del Sistema Nacional de Convivencia Escolar. Finalmente, elaborará y aplicará un módulo de participación significativa en el marco del Programa de Educación para el Ejercicio de los **Derechos Humanos**, el cual será divulgado para su aplicación en todos los establecimientos educativos del país. Para la primera infancia en el marco de la estrategia De Cero a Siempre se diseñará un **esquema intersectorial** que haga visible social y culturalmente las formas de participación de los niños y niñas menores de 5 años. (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país, 2015, p. 353)
- Para cumplir con este propósito, a través del Decreto 4875 de 2011 se crea la **Comisión Intersectorial de Primera Infancia** como instancia de **coordinación** y armonización de las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia; la cual está integrada por la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y Protección social, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (CONPES 152, 2012, p. 167)
- Se consolida el **trabajo intersectorial** a través de acuerdos intersectoriales que viabilicen el ejercicio del derecho a la vida y la salud. Se abordan las capacidades de **la familia** y la comunidad para la promoción del **desarrollo integral** en las niñas y los niños. (CONPES 181, 2015, p. 28)
- Movilización y participación social para la exigibilidad de los **derechos y el desarrollo integral** de las niñas, niños de la primera infancia: en esta línea se propone promover procesos de planeación y gestión participativa, orientados a construir colectivamente alternativas para generar condiciones adecuadas, como también garantizar la atención integral en salud a la primera infancia. El **ejercicio de participación** comprende la identificación de actores clave en el proceso de **construcción territorial**; promoción de escenarios que permitan la participación genuina de niños y niñas; fortalecimiento de capacidades para la participación, el empoderamiento y la movilización en torno al **desarrollo integral** de la primera infancia; y promoción de escenarios de discusión e inci-

dencia colectiva en procesos de toma de decisiones, planeación, implementación y evaluación de la política pública en salud, con énfasis en la atención integral en salud a niños y niñas durante los 1 000 primeros días de vida. (CONPES 181, 2015, p. 41)

- Se comenta por parte de la Alta Consejería para la prosperidad social, la necesidad de una coordinación nacional para el manejo de la transversalidad de la estrategia desde cada Entidad. ¿Cómo garantizar el compromiso de alcaldes y gobernadores?, (elementos técnicos, políticos y legales). DNP: en la práctica las **entidades territoriales** de manera autónoma y coordinada con la Nación, obedece más a iniciativas propias o acuerdos de voluntades. Se plantea un despliegue de **equipos intersectoriales a nivel de los territorios** (Departamentos piloto). (CIPI. Acta 7, 2011)
- Diálogos territoriales: se indica que hasta el momento se han llevado a cabo siete (7) y se tienen previsto otros tres (3); reseña que los **Diálogos territoriales** son una expresión de operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), en el territorio y se pueden definir como espacios de encuentro, de consensos y de acuerdos entre pares de distintos niveles de Gobierno para dar impulso a la implementación de la política, entendiendo que son pares de las Entidades miembros de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y las Alcaldías y Gobernaciones y voceros del Sistema Nacional de Bienestar en las Entidades territoriales; dado su **naturaleza intersectorial** es fundamental en la construcción de acuerdos y del plan de trabajo que surge de cada diálogo, la participación de todas las entidades miembros de la Comisión, incluyendo por supuesto a Planeación Nacional, a Prosperidad Social y a la ANSPE. (CIPI. Acta 15, 2012)
- Ciclo de educación inicial: la Dra. Ana Beatriz, presenta los avances hacia la integración del ciclo de **educación inicial** al sistema educativo. Señala en primer lugar, que en el marco de la alianza 2012, se está revisando un documento que en versión final se recibirá al cierre del Convenio 442 de 2012, en el cual se efectúa un análisis jurídico y con algunas propuestas hacia la integración (reglamentación) del ciclo de educación inicial al sistema educativo. (CIPI. Acta 18, 2013)
- La experiencia que comparte en el MEN ha consistido en la identificación de las comunidades indígenas y acompañarlas en la formación pedagógica para que puedan estar listas para prestar los **servicios**. Son 102 pueblos indígenas que cada uno tiene sus particularidades y se debe ser flexible para prestar atención adecuada. La Comisión, respalda el trabajo que se ha realizado en la mesa de seguimiento a la situación de la niñez indígena en Colombia y para fortalecer la presencia de la Comisión en dicha instancia, así como las acciones que en función de la **ruta integral de atención** deben concertarse con las comunidades indígenas para la garantía de los derechos de la primera infancia indígena en Colombia, solicita a la mesa técnica de **enfoque diferencial** del Comité técnico, que se adelanten las acciones correspondientes. (CIPI. Acta 22, 2013)

Etapa 2: contrarrelatos

- Constanza Alarcón (Coordinación Comisión Intersectorial de Primera Infancia): una nueva cultura de gestión organizacional, en torno a la **intersectorialidad**, así como a la forma de ver y atender los niños y las niñas. El Dr. José Fernando Arias (Departamento Prosperidad Social) propone que se está hablando es de un sistema de **calidad de los servicios** y no un sistema de **calidad de los derechos**, se abstrae del tema de los derechos, porque lo que trata de cualificar son los servicios. El viceministro de Educación propone darle más contenido al tema de **familia**, que no quede así suelto como un eje, sino que realmente sea prioritario y fundamental. La viceministra de Cultura pide que se discuta su **transversalidad**, puesto que dejarlos como un lineamiento suelto puede llevar a que queden por separado o se pierdan en el direccionamiento técnico. (CIPI. Acta 3, 2011)
- Críticas sobre la estrategia Senador Alexander López plantea una crítica a la Estrategia De Cero a Siempre con relación a los siguientes dos puntos: que la Estrategia De Cero a Siempre debería **focalizarse** en los niños más vulnerables del SISBEN y que no están cubiertos por ningún tipo de programa del gobierno. Se alerta y cuestiona sobre una posible privatización de los **servicios** de primera infancia. El Senador argumenta que es una Estrategia privatizadora porque vincula ONG 'S y Fundaciones y no tiene en cuenta a las asociaciones que han prestado el servicio desde hace 36 años. (CIPI. Acta 11, 2012).
- Debate de Control Político: el Dr. Diego Andrés Molano, informa que para mañana martes hay citación al ICBF a partir de las 9 a. m., en la Comisión Sexta del Senado, para indagar sobre los avances en la implementación de la estrategia De Cero a Siempre, la situación de las madres comunitarias y las coberturas de atención. Señala que seguramente una de las tesis que manejara el Congreso es que la estrategia está cubriendo a los mismos niños y niñas que ya estaban siendo atendidos y que seguramente también tomará como base el informe de la Procuraduría. Solicita a la comisión que acompañe al ICBF en el debate e informa que en el mismo presentará oficialmente lo que la Comisión aprobó en su sesión de agosto relacionado con el proceso de mejora de calidad en los hogares comunitarios, además de señalar la **integralidad** de la estrategia y el trabajo en red que implica para muchas instituciones y no solo la atención que coordina el ICBF. (CIPI. Acta 14, 2012)
- Informe sobre Primera Infancia de la Misión para la Equidad y Movilidad Social investigación sobre calidad de vida, que efectuó la Universidad de los Andes, para el Departamento Nacional de Planeación, que es la Entidad que contrató el estudio. Acompañan a la Comisión otros miembros del equipo de investigación como son Marcela Meléndez y Armando Montenegro. Recomendaciones: destaca que se identifican necesidades en materia de protección de los derechos de las mujeres y la necesidad de revisar **políticas de familia**, con acciones que permitan promover la paternidad y maternidad responsable, respecto a cuán-

do y cómo tenemos a nuestros hijos. Estrategias frente al embarazo en adolescentes, tasas de fecundidad que aumentan proporcionalmente con la pobreza. Relacionadas con el arreglo institucional indica que es necesario **fortalecer la institucionalidad** de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, aspecto dentro del cual, sugiere que debería definirse un líder institucional del nivel ministerial para el desarrollo de la política. (CIPI. Acta 15, 2012)

Una vez presentados los relatos principales y los contrarrelatos, sobre los que se resaltan las subcategorías definidas en la fase de categorización, se construye el metarrelato, para concretar las ideas e intereses que sustentaron desde la narrativa la definición de la política nacional De Cero a Siempre. Al cierre del ejercicio interpretativo, se replantea el problema, sobre el que posiblemente se movilizó el hallazgo de la “mejor” alternativa, y que dio como resultado la formulación de la política.

Discusiones y conclusiones

A continuación, se desarrolla la interpretación de los argumentos anteriormente listados, y sobre los cuales se aborda el análisis de la Etapa 3: metarrelato y la Etapa 4: replantear el problema:

Etapa 3: metarrelato

En los primeros años sobre el que se desarrolla el análisis (2002-2006) al comparar los relatos, se evidencia el manejo de un discurso más preponderante en la protección y asistencia como vía para garantizar los derechos de los niños y las niñas. No obstante, aún no se hace evidente de manera explícita el reconocimiento del niño como sujeto de derechos; se mantiene una perspectiva de protección integral.

Por su parte, los servicios sociales son la herramienta para garantizar los derechos, invisibilizando que más allá de asegurar el derecho a la familia, la educación y la salud, existen otros derechos a los que los niños deberían acceder (recreación, participación, libre expresión, entre otros).

Entre tanto, desde los planes nacionales de desarrollo se hace referencia a la necesidad de centrar las acciones dirigidas a los niños y niñas desde una perspectiva de inversión en la infancia, para potenciar su desarrollo en pro de garantizar el fortalecimiento del “capital humano”, dejando a un lado lo relativo a garantizar el desarrollo armónico en pro del desarrollo humano.

Así mismo, se ratifica la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia como garantes de los derechos de los niños; haciendo especial énfasis en la familia a través del discurso de la corresponsabilidad. Sin embargo, si bien el Estado y sus instituciones deben asegurar acciones a favor de los niños y sus familias, no se clarifica como se asume la atención en los casos de las familias que no cuentan con los medios y el contexto para garantizar los derechos de los niños y las niñas (población en condición de desplazamiento forzado; pobreza extrema). Incluso en los casos

en que la familia es quien vulnera los derechos; no se evidencia un discurso contundente que permita reconocer esta situación y abordarla de manera eficiente y efectiva.

Cabe mencionar, que un avance significativo a nivel normativo se dio mediante la reglamentación del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), mediante el cual se implementaron los principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, partiendo de principios básicos como el interés superior del niño, la prevalencia de los derechos de la infancia, la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado como garantes de derechos y la exigibilidad de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes.

A través de este Código se establecen las normas sustantivas y procesales para la protección integral de niños, niñas y adolescentes en beneficio de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, si bien se determina que responderá a la Ley de protección de la infancia y la familia enfocada en reforzar los mecanismos jurídicos y legales de protección a los niños, niñas y adolescentes, a la vez se presentan las sanciones a quienes violan sus derechos y atenten contra su integridad, su desarrollo físico y moral. Refiere a la vez a las regulaciones ante conductas irregulares particularmente en los adolescentes, lo que denota un matiz punitivo en el establecimiento de la normatividad.



En avance al periodo comprendido entre el 2010 al 2016, se identifica un cambio del discurso sobre lo que supone la garantía de los derechos de los niños y niñas, pasando de una perspectiva proteccionista y asistencialista a una de atención integral. En cuanto al asunto de la corresponsabilidad, además de mantenerse la familia como principal contexto para garantizar la atención, se incluyen acciones de atención particularmente a la madre gestante.

Se percibe que la estrategia para garantizar los derechos es la cualificación de los servicios de atención. Por otra parte, en referencia a la garantía de los derechos, se integra al discurso el derecho a la participación, para lo cual se requiere el compromiso desde la institucionalidad y los entes territoriales. En este aspecto, claramente se delega al ámbito de la educación el encontrar los espacios y las estrategias para

su materialización, limitando de entrada otros contextos sociales en los que también pueden ser partícipes los niños y niñas.

A partir de 2011 se conforma la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia, organismo gubernamental de naturaleza interinstitucional, desde donde se lideró el trayecto para la consecución del diseño de la política nacional para la primera infancia. Entre sus planteamientos se reconocen propuestas de gestión técnica y operacional, focalización de la población; incluyendo atender al enfoque diferencial, fortalecimiento de la coordinación intersectorial y territorial; a fin de alcanzar la cobertura esperada en el marco de la estrategia de atención integral.

Durante este transcurso, se validan las experiencias desarrolladas desde diferentes territorios, para potencializarlas a través de la denominada Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”. Entre las tensiones, se halla que para algunos actores suponía un riesgo la “privatización” de los servicios, teniendo en cuenta que entre los programas que se venían desarrollando en el territorio se incluían iniciativas apoyadas por organismos no gubernamentales o la empresa privada. En este punto, se hace evidente que “los representantes” del Estado temían que las metas relacionadas a la primera infancia y la familia no fueran alcanzadas por las instituciones estatales, al integrarse otras organizaciones que trabajaban igualmente como garantes de derechos de la infancia.

A partir de este momento, se avanza de manera contundente en acciones que consolidarían el marco técnico y operativo para el establecimiento de una política nacional para garantizar la atención integral a la primera infancia.

Cabe señalar, que la responsabilidad adquirida por el Estado a través de sus acciones frente a la infancia, no se alejan de un interés de potencializar el “capital humano” para alcanzar un mejor balance a futuro del desarrollo económico de la sociedad colombiana. Si bien este no se resalta como el interés central que motivó el diseño de la política, claramente prevalece en el discurso.

Finalmente, mediante este recorrido se concretó la formulación de una política nacional que se propone garantizar sus derechos de los niños y niñas en Colombia.

Etapa 4: replantear el problema

Para replantear el problema social de vulneración de los derechos de los niños y niñas en Colombia, resultaría fundamental reinterpretar los principales postulados de la Declaración de los Derechos del Niño. A su vez, si bien es valioso reconocer los discursos alternativos relacionados con la importancia de brindar y garantizar los derechos a la primera infancia, por la relevancia e implicación que se tienen en el desarrollo social y económico; no se debe alejar de la perspectiva del desarrollo humano; ya que definir la infancia como “capital humano” no solo es frívolo, sino que aleja el discurso sobre el valor de potenciar el desarrollo integral.

Por otra parte, el ejercicio de focalización que se ha trazado en torno a los “beneficiarios” de la política, devela el establecimiento de una política sectorizada y segmentada; que genera una nueva vulneración de derechos a quienes no se encuentran focalizados para la atención. Por lo tanto, se hace necesario fortalecer la transversalidad de la garantía de los derechos, teniendo en cuenta que no solo la deficiencia de recursos económicos (pobreza o pobreza extrema), situaciones de vulneración social (desplazamiento forzado) son un referente para determinar a quién acoge las acciones del Estado desde la política. Por consiguiente, se crea una problemática alterna para quienes se encuentran “excluidos” de las acciones.

Acorde con lo anterior, se plantean nuevos problemas que desde la formulación posiblemente se discutieron, pero que para lo que se hace presente en el texto de la política, no se consideró. Hacia adelante, vale la pena revisar nuevas estrategias que posibiliten el fortalecimiento de las acciones, actores e instituciones que son responsables desde el Estado y la sociedad civil, para garantizar de manera más eficiente y efectiva los derechos de todos los niños en el territorio colombiano.

Conclusiones y desafíos de la política de primera infancia en Colombia

Teniendo en cuenta que si bien en el discurso descrito en el texto de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, se plantean diversos retos que se han materializado en el proceso de implementación, es preciso revisar que en referencia a la inclusión del nivel de educación inicial al Sistema de Educación Nacional y el derecho a la participación, hay acciones pendientes por reglamentar y fortalecer para garantizar la apropiación de la política desde todos los sectores, tanto públicos como privados a nivel de los entes territoriales. Se subraya lo anterior, ya que la política al ser de naturaleza nacional implica acoger al conjunto de niños y niñas, quienes, sobre el principio de igualdad, deben ser tenidos en cuenta como sujetos de derechos, respetando sus contextos sociales y culturales.

Para finalizar, considerando que la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre se encuentra en etapa de implementación; acorde con el ciclo de las políticas, se sugeriría que la evaluación de la política, no se centre en el balance de cumplimiento de metas de cobertura y atención que desde los planes nacionales se formulan. Se requiere una mirada objetiva sobre las acciones pendientes por implementar, para avanzar a una etapa de reajuste que siga asegurando la atención integral de los niños y niñas en Colombia.

Bibliografía

- Comisión Intersectorial de Primera Infancia [CIPI]. (2011-2016). Actas comisión intersectorial de la primera infancia. <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/Acta-Comision-Intersectorial-de-Primera-Infancia.aspx>
- Consejo Nacional de Política Económica Social [CONPES]. (2007). Consejo Nacional de Política Económica Social 109. Departamento Nacional de Planeación [DNP].
- Consejo Nacional de Política Económica Social [CONPES]. (2012). CONPES 152. Departamento Nacional de Planeación. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf_conpes_152.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica Social [CONPES]. (2015). CONPES 181. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/181.pdf>
- Cuadrado, J. R. (2010). *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*. McGraw-Hill. https://www.researchgate.net/profile/Juan-Cuadrado-Roura/publication/279885643_POLITICA_ECONOMICA_Elaboracion_objetivos_e_instrumentos/links/559d35c608aec72001824477/POLITICA-ECONOMICA-Elaboracion-objetivos-e-instrumentos.pdf
- Departamento Nacional de Planeación [DPN]. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación [DPN]. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo: Estado comunitario: desarrollo para todos*. Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación [DPN]. (2007). *Informe Nacional 2003– 2006 Seguimiento de la aplicación del Plan de Acción “Un mundo apropiado para los niños”*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación [DPN]. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos*. (2010-2014). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_PND_2010_final.pdf
- Departamento Nacional de Planeación [DPN]. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo Todos por un nuevo país* (2014-2018). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018.pdf>
- Fernández, S. y Caravaca, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. Aposta. *Revista de Ciencias Sociales*, (50), 1-46. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=495950246007>
- Güell, P. E. (2001). Subjetividad social: desafío para el nuevo siglo. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 1(2), 0.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30500206>

Ley 1098 de 2006. (2006, 8 de noviembre). Congreso de la República. Diario oficial N°. 46.446. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

Majone, G. (2005). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Matamoros, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.

República de Colombia. (2006). *Colombia por la primera infancia*. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general>

Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 67-91.

Roth, A. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia.

Roth, A. (2017). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Unicef. (2002). *La niñez colombiana en cifras*. Unicef Colombia.

Valeria, M. (2007). Constructivismo: orígenes y perspectivas. *Revista de Educación Laurus*, 76-92.

Zittoun, P. (2016). *Hacia un enfoque pragmático de la acción pública*. *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*; Vol. 3 Núm. 1 (2016): Mundos Plurales; 9-32; 2661-9075; 1390-9193; 10.17141/Mundosplurales.1.2016. <https://doi-org.bibliotecavirtual.unad.edu.co/10.17141/mundosplurales.1.2016.2316>