

El derecho al desarrollo integral de la primera infancia, una mirada a la construcción de la política pública en Colombia

AUTORES:

Claudia Milena Gómez Díaz


Paola Andrea Llanos Pineda

Trabajo de grado presentado como requisito para optar el título de Magíster en Desarrollo Educativo y Social

DIRECTOR

Marina Camargo Abello

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
FACULTAD DE EDUCACIÓN
MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO Y SOCIAL
Bogotá, D. C.
2017

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	FORMATO	
	RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE	
Código: FOR020GIB	Versión: 01	
Fecha de Aprobación: 10-10-2012	Página 1 de 4	

1. Información General	
Tipo de documento	Tesis de grado
Acceso al documento	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
Título del documento	El derecho al desarrollo integral de la primera infancia, una mirada a la construcción de la política pública en Colombia
Autor(es)	Gómez Díaz, Claudia Milena; Llanos Pineda, Paola Andrea
Director	Camargo Abello, Marina
Publicación	Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 2017. 103 p.
Unidad Patrocinante	Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano – CINDE
Palabras Claves	POLÍTICA PÚBLICA; PRIMERA INFANCIA; DESARROLLO INTEGRAL; ATENCIÓN INTEGRAL; DERECHOS

2. Descripción
<p>La tesis trabajada desde la línea de investigación de Educación, presenta la sistematización de la experiencia de Colombia en la formulación de la política pública para la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia durante los años 2006 a 2016. Dicha sistematización se presenta a partir de una línea de tiempo que toma como punto de partida la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia (2006), y como punto de llegada la promulgación de la Ley 1804 de 2016, política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia “De cero a Siempre”.</p> <p>La línea del tiempo se organizó en cinco (5) hitos, producto del diálogo comprensivo entre los lineamientos de política y la experiencia de quienes participaron directamente en su construcción, utilizando como referentes metodológicos la sistematización de experiencia y el análisis documental. A partir de la información organizada y analizada desde una perspectiva descriptiva e interpretativa, se plantea una serie de reflexiones dirigidas a fortalecer los procesos de formulación de políticas públicas de carácter poblacional.</p>

3. Fuentes
<p>Acevedo, M. (2008). <i>La metáfora de los escenarios de la educación popular como dispositivo interpretación de experiencias</i>. Revista Internacional Magisterio, (33), 24-31.</p> <p>Bustelo, E. S. (2007). <i>El recreo de la infancia: Argumentos para otro comienzo</i>. Buenos Aires: Editorial Siglo Veintiuno.</p> <p>Castañeda, E., & Convers, A. M. (2013). <i>Estudio de casos sobre la sostenibilidad de las políticas públicas de primera infancia en América Latina</i>. Recuperado de http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Estudio-Casos-</p>

Colombia. (2006). *Ley 1098 de 2006. "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"*. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ ley/ 2006/ley1098_2006.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley1098_2006.html)

Colombia. (2016). *Ley 1804 de 2016. "Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia "De cero a siempre" y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201804%20DEL%202002%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*.

Durán, E. (2007) Los derechos de los niños y niñas: marco general y puntos de debate. En Durán, E., & Torrado, M.C. *Derechos de los niños y las niñas debates, realidades y perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Jara, O. (2009). La sistematización de experiencias y las corrientes innovadoras del pensamiento latinoamericano—una aproximación histórica. *Diálogo de Saberes* (3). 118-129.

Larrosa, J. (2006). Sobre la experiencia. *Revista Educación y Pedagogía* (16). 43-51.

Roth, A. N. (2002). *Las políticas públicas. Formulación, Implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

4. Contenidos

La tesis de grado busca responder la pregunta: ¿Cuál ha sido la experiencia de Colombia durante los años 2006 a 2016, para garantizar el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, a través de la formulación de una política pública de Estado?, mediante un proceso de investigación cualitativa cuyos objetivos específicos son: 1) Identificar los hitos que han marcado el desarrollo de la experiencia de Colombia en materia de formulación de la política pública para la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia durante los años 2006 a 2016; 2) Identificar los actores, sus relaciones y su injerencia en la experiencia de formulación de la política pública para la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia; y 3) Reconocer las comprensiones que han orientado la formulación de la política pública para garantizar el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, durante los años 2006 a 2016 en Colombia.

En el marco de lo anterior, el documento contiene, en primer lugar el marco orientador de la investigación, en donde se indica su alcance y se justifica su importancia. En segundo lugar presenta el marco metodológico desarrollado a partir del dialogo tejido entre las voces de actores participantes en la construcción de la política pública y el análisis de los documentos oficiales, lo cual da como resultado la línea de tiempo de la experiencia organizada en cinco (5) hitos. El documento finaliza con las conclusiones y el planteamiento de reflexiones que tienen como propósito aportar a los procesos de formulación de políticas públicas poblacionales que buscan desde una perspectiva de integralidad la garantía de los derechos.

5. Metodología

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el presente trabajo, se tomaron como referentes metodológicos la sistematización de experiencias y el análisis documental, estableciendo un diálogo o conversación entre los lineamientos de política y la experiencia de quienes participaron directamente en su construcción. Como resultado de este diálogo emerge la línea de tiempo de la formulación de la política de primera infancia entre 2006 y 2016.

La línea del tiempo contribuye a visibilizar la trayectoria de la construcción de la política de primera infancia en Colombia, reconociendo como hitos fundamentales: el Código de la Infancia y la Adolescencia (2006) y la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre (2016).

Tanto la sistematización de la experiencia como el análisis documental se trabajaron desde una perspectiva descriptiva e interpretativa, lo que permitió definir una ruta para la reconstrucción de los principales hitos que estuvieron presentes y que incidieron en el proceso de formulación e implementación de la política pública para el desarrollo integral de la primera infancia. Dicha ruta se desarrollo en tres momentos: 1) Análisis documental; 2) Análisis de relato; y 3) Diálogo entre los productos de los momentos primero y segundo.

6. Conclusiones

A partir de este proceso de investigación, se reconstruyó la línea del tiempo de la experiencia de Colombia frente a la formulación de una política pública para la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia. Dicha construcción, fue resultado del dialogo entre las voces de actores participantes en este proceso, y el análisis de lo expuesto oficialmente en documentos normativos, políticos y técnicos que se promulgaron durante el periodo 2006 – 2016.

La línea del tiempo fue organizada en cinco (5) hitos que fueron reconocidos a lo largo del proceso investigativo, lo cuales son presentados de manera organizada y sistemática. Apartir de cada uno de ellos, se plantean reflexiones que podrían aportar a la comprensión y al análisis de la formulación de políticas públicas poblacionales que buscan desde una perspectiva de integralidad la garantía de los derechos:

- La política pública para el desarrollo integral de la primera infancia ha sido impulsada, generada y soportada a partir de procesos de movilización social, en los cuales han confluído actores de diversa índole, quienes han jugado diferentes papeles en cada uno de los hitos identificados en la línea del tiempo.
- Existe la necesidad de contar de manera efectiva con una gestión intersectorial que permita que las instituciones del Estado se organicen, articulen y actúen en función de garantizar el derecho al desarrollo integral de los niños y niñas de primera infancia. Lo anterior implica que al centrar la mirada en los niños y las niñas, y al reconocerlos como sujetos de derechos, las acciones que se emprendan deben abordarse desde una perspectiva de integralidad tal como se puede reconocer hoy en los planteamientos de la política, lo que debe traducirse en el involucramiento de las instituciones y sectores necesarios para atender de manera coordinada y concurrente la apuesta por el

desarrollo integral.

- La manera para comprender y abordar el desarrollo de la primera infancia y la garantía de tal derecho ha estado orientada por enfoques distintos, pasando desde apuestas centradas en perspectivas disciplinares sin ver lo que otras disciplinas aportan y de acciones y servicios centrados en la supervivencia, el cuidado, el fortalecimiento de la crianza, la nutrición, lo educativo, lo preventivo, hasta discusiones más comprensivas y holísticas frente a la integralidad del sujeto, del desarrollo y de la atención.
- Los planteamientos y las líneas de acción definidos en la política pública, cobran sentido y se materializan en la vida cotidiana de los niños y las niñas, en la medida que las atenciones que reciban sean pertinentes a sus particularidades y las de sus familias, así como a las características de sus contextos, lo que implica que en cada territorio del país, se dé un proceso de apropiación, movilización y acción colegiada en respuesta a las condiciones culturales, sociales, económicas, espaciales, propias de cada zona y de cada comunidad.

Elaborado por:	Gómez Díaz, Claudia Milena; Llanos Pineda, Paola Andrea
Revisado por:	Camargo Abello, Marina

Fecha de elaboración del Resumen:	26	08	2017
--	----	----	------

Agradecimientos

A los niños y niñas de primera infancia en Colombia, con y por quienes recorremos caminos, tejemos historias y seguiremos trabajando con convicción por sus derechos y la posibilidad de vivir en un país mejor.

A Marinita por su fé viva en los procesos de construcción de política pública. Por su incansable labor por el desarrollo integral de la primera infancia y por una educación inicial de calidad. Por su acompañamiento, apoyo, cariño, confianza y guía. Por todas sus enseñanzas en este proceso académico y de vida.

A Constanza, María Inés, Alina y Adriana por su pasión y compromiso. Por ser voceras de los niños y las niñas de primera infancia. Por su generosidad al compartir su conocimiento, posturas y reflexiones en este ejercicio académico.

A mis padres y Felipe, por su apoyo incondicional en todos los momentos de mi vida, por ser el motor que me alienta día a día.

A Pao, por su amorosa y generosa presencia en mi vida.

Paola Andrea y Claudia Milena

Contenido

Resumen.....	4
Introducción.....	6
Capítulo 1. Marco orientador de la Investigación.....	8
1.1. Pregunta de investigación.....	8
1.2. Objetivos.....	8
1.2.1. Objetivo general.....	8
1.2.2. Objetivos específicos.....	8
1.3. Justificación.....	9
Capítulo 2. Marco Metodológico de la Investigación.....	12
2.1. Enfoque metodológico.....	12
2.1.1. Sistematización de experiencias.....	12
2.2. Ruta metodológica.....	16
2.2.1. Primer momento: Análisis documental.....	20
2.2.2. Segundo Momento: Análisis de relato.....	21
2.2.3. Tercer momento: Diálogo entre los productos de los momentos primero y segundo.	22
2.3. Acerca del concepto de política pública.....	22
Capítulo 3. Tras la comprensión y búsqueda de la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia.....	26
3.1. El desarrollo integral en la mira: El Código de la Infancia y la Adolescencia.....	27

3.2. Un primer paso en materia de Política Intersectorial “Colombia por la Primera Infancia”	45
3.3. Conformación de una Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.....	55
3.4. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión: Un compromiso por la Integralidad ..	64
3.5. Diez años después, una Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De cero a siempre”	79
Capítulo 4. Comprensiones y Conclusiones.....	86
Referencias	94
Anexos.....	98

Resumen

En Colombia se ha gestado durante los últimos años un consenso alrededor de la prioridad de garantizar los derechos de los niños y niñas durante sus primeros años de vida, generando la necesidad de formular e implementar una política pública que busque garantizar el derecho al desarrollo integral, a partir de un trabajo articulado de los diferentes actores e instituciones, y la construcción de unas fundamentaciones y orientaciones para la acción.

Este documento presenta la reconstrucción histórica, crítica y práctica del proceso de formulación de esta política pública, a partir de una línea del tiempo que comprende la década de 2006 a 2016, tomando como punto de partida la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), y como punto de llegada la promulgación de la Ley 1804 de 2016, Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “De cero a Siempre”.

Esta línea de tiempo, ha sido organizada en cinco (5) grandes hitos que emergieron y se configuraron a partir de la pregunta ¿Cuál ha sido la experiencia de Colombia durante los años 2006 a 2016, para garantizar el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, a través de la formulación de una política pública de Estado?, tomando como referentes metodológicos la sistematización de experiencias y el análisis documental, tejiendo un diálogo comprensivo entre los lineamientos de política y la experiencia de quienes participaron directamente en su construcción:

- El desarrollo integral en la mira: El Código de la Infancia y la Adolescencia.
- Un primer paso en materia de Política Intersectorial “Colombia por la Primera Infancia”.
- Conformación de una Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

- Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión: Un compromiso por la Integralidad.
- Diez años después, una Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De cero a siempre”.

Finalmente, y a partir de la información analizada, se presentan una serie de reflexiones que podrían aportar a la formulación de políticas públicas poblacionales que buscan desde una perspectiva de integralidad la garantía de los derechos.

Introducción

El posicionamiento que en el país se ha logrado frente a la importancia del desarrollo integral de los niños y las niñas de primera infancia, es el resultado de un sinnúmero de iniciativas y esfuerzos, de una amplia variedad de organizaciones y personas, por visibilizar, comprender y generar las condiciones óptimas para favorecerlo. Allí han estado presentes actores públicos y privados del nivel nacional y territorial, la academia, las organizaciones de base, los organismos de cooperación internacional y los encargados de la política pública, entre muchos otros.

En los últimos años y particularmente en el periodo de 2006 a 2016, en Colombia se han vivido procesos de movilización social, de articulación intersectorial y de gestión del conocimiento, en donde se han gestado diferentes reflexiones y apuestas frente a los derechos particulares de los niños y las niñas durante sus primeros años de vida, específicamente frente a cómo generar condiciones y atenciones de calidad para favorecerlos, y frente a cómo propiciar mecanismos de incidencia política para garantizarlos; estas reflexiones se manifiestan en avances de carácter político, normativo y técnico, así como en la definición e implementación de estrategias, programas, proyectos y acciones.

Visibilizar y comprender esta experiencia de avance y desarrollo es el propósito de este ejercicio de investigación cualitativa, mediante el cual se reconstruye históricamente el proceso vivido entre 2006 y 2016 en relación con las acciones tendientes a garantizar la promoción del desarrollo integral de niños y niñas en el país. Para lograr esta reconstrucción, se toma como punto de partida el establecimiento del desarrollo integral de la primera infancia como un derecho en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), y como punto de llegada la promulgación de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “De cero a siempre” (Ley 1804 de 2016), con el objetivo de resignificar dicha experiencia a

partir del contexto en que se desarrolló, la perspectiva de los actores que hicieron parte de ella, los hitos que la configuraron y las concepciones que se asumieron. Estos son los dos hitos que otorgan significado a la delimitación del periodo estudiado: 2006-2016.

Este documento presenta el proceso y los resultados de la investigación cualitativa llevada a cabo en respuesta a la pregunta orientadora: ¿Cuál ha sido la experiencia de Colombia durante los años 2006 a 2016, para garantizar el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, a través de la formulación de una política pública de Estado?

- El texto se encuentra estructurado en cuatro capítulos, el primero presenta el marco orientador de la investigación, en donde se indica su alcance, se justifica su importancia y necesidad para ser realizada. El segundo capítulo contiene el marco metodológico que orienta el proceso de investigación. El tercer capítulo documenta la experiencia a partir de la línea de tiempo construida, organizada en cinco (5) hitos: 1) El desarrollo integral en la mira: El Código de la Infancia y la Adolescencia; 2) Un primer paso en materia de Política Intersectorial “Colombia por la Primera Infancia”; 3) Conformación de una Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia; 4) Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión: Un compromiso por la Integralidad; y 5) Diez años después, una Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De cero a siempre”. Finalmente, el cuarto capítulo presenta las conclusiones y avanza sobre los hallazgos para plantear algunos aspectos relevantes.

Capítulo 1. Marco orientador de la Investigación

En este capítulo, se presenta el marco de referencia que orienta el proceso de investigación mediante el cual se realiza la sistematización de la experiencia de Colombia para garantizar el derecho al desarrollo integral de la primera infancia en Colombia durante los años 2006 a 2016.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea la pregunta de investigación que originó el proceso, los objetivos que trazaron el alcance teórico y práctico, y la justificación que la configura y le da sustento.

1.1. Pregunta de investigación

¿Cuál ha sido la experiencia de Colombia durante los años 2006 a 2016, para garantizar el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, a través de la formulación de una política pública de Estado?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general.

Sistematizar la experiencia de Colombia en materia de formulación de política pública para la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia durante los años 2006 a 2016.

1.2.2. Objetivos específicos.

- Identificar los hitos que han marcado el desarrollo de la experiencia de Colombia en materia de formulación de la política pública para la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia durante los años 2006 a 2016.
- Identificar los actores, sus relaciones y su injerencia en la experiencia de formulación de la política pública para la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia.

- Reconocer las comprensiones que han orientado la formulación de la política pública para garantizar el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, durante los años 2006 a 2016 en Colombia.

1.3. Justificación.

Se han constituido en incuestionables los argumentos éticos, sociales, culturales, científicos, económicos y de desarrollo humano, que han llevado a que en Colombia en las últimas décadas y particularmente en los últimos años, se haya generado un consenso alrededor de la prioridad de garantizar los derechos de los niños y niñas durante sus primeros años de vida.

Las razones para que no haya duda sobre la importancia y necesidad de volcar la atención en el desarrollo humano de los niños y niñas, acompañándolo de los derechos desde su inicio temprano, se encuentran en la fuerza de los argumentos en torno a volcar la atención en el desarrollo temprano, base fundamental del desarrollo humano ulterior. Los consensos originados en los asertos en torno a los derechos infantiles es producto también de la movilización de intereses y compromisos en favor de generar acciones para promover y garantizar su protección integral y no solo en el convencimiento acerca de la necesidad de hacerlo.

Tanto la fuerza y densidad de los argumentos como la movilización por la infancia primera, han hecho que surja la demanda por la formulación e implementación de una política pública que busque garantizar el derecho al desarrollo integral de los niños y niñas de primera infancia, a partir de un trabajo articulado de los diferentes actores e instituciones, y el establecimiento de unas definiciones y orientaciones para la acción. En el proceso de formulación de esta política pública, se identifican hitos estructurantes que han involucrado actores y comprensiones, los cuales requieren ser documentados, y desde un proceso de investigación cualitativa, resignificados a partir de los hechos que motivaron su existencia.

Para aportar a dicha resignificación se construye una línea del tiempo que comprende la década de 2006 a 2016, tomando como punto de partida la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), en el cual producto de procesos de debate y negociación política, se estableció el rango etario de la primera infancia en el país (de cero a seis años de edad), se estableció el desarrollo integral de la primera infancia como un derecho y se indicó cuales eran sus derechos impostergables. Estas definiciones se constituyeron en el marco general para la formulación de una política pública nacional dirigida de manera específica para este ciclo de vida.

Por otra parte, el punto de llegada de la línea de tiempo es la promulgación de la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “De cero a Siempre”, al ser este el instrumento mediante el cual se busca dar obligatoriedad y sostenibilidad a las acciones de política que se formularon e implementaron durante estos años.

Sistematizar este proceso, supone visibilizar de manera sistemática el recorrido que inicia con darle prioridad a la primera infancia, al reconocer su derecho al desarrollo integral y termina con el establecimiento de definiciones y ajustes institucionales, por medio de una política pública que garantice su ejercicio. Lo anterior, permite reconocer todas las situaciones, discusiones, intereses y dinámicas que subyacen a las decisiones y acciones presentes en el proceso de formulación de la política, reconociendo que transversal a este proceso, ha estado presente la discusión por el derecho al desarrollo integral de la primera infancia y los mecanismos para garantizarlo.

Si bien, este proceso de investigación obedece a un ejercicio académico, le puede ser útil a los formuladores de política y a los equipos técnicos de las instituciones del Estado, como un referente para el análisis de lo que se debe o no tener en cuenta en la formulación e

implementación de políticas públicas sociales en el país. De igual forma, la documentación de esta experiencia aporta elementos para que los tomadores de decisión tengan referentes acerca de la necesidad de formular políticas integrales, que aborden las necesidades del individuo desde un ciclo de vida particular y desde una perspectiva de desarrollo humano.

De igual forma, esta investigación que pone a dialogar los documentos oficiales que representan los diferentes hitos de la experiencia, con la voz de los actores que participaron en ella, se constituye en un documento de consulta que recoge y resignifica el recorrido del país en un periodo de tiempo específico para garantizar el derecho al desarrollo integral de los niños y niñas de primera infancia.

Lo anterior cobra sentido, teniendo en cuenta lo planteado por Juan Carlos Garzón, en el sentido que la sistematización de experiencias como modo de producción de conocimiento, es esencialmente política y pedagógica:

Política, porque el presente desde el cual los agentes sociales buscan comprender el pasado, es un presente transido por una inquietud de cambio, por una búsqueda de transformación. La reconstrucción crítica de la experiencia se hace entonces posible porque quien busca sistematizar su práctica –sea un sujeto individual o colectivo- se encuentra ya interpelado por ella. Y pedagógica, porque comporta la necesidad de llevar a cabo un aprendizaje que no tiene otro hilo conductor que la propia experiencia, que no tiene otro “enseñante” que la propia vivencia cuando está se dispone a ser narrada para otro. (Garzón, 2011, p. 17)

Capítulo 2. Marco Metodológico de la Investigación

2.1. Enfoque metodológico

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el presente trabajo, se tomaron como referentes metodológicos la sistematización de experiencias y el análisis documental, entendiéndolos como un diálogo o conversación entre los lineamientos de política y la experiencia de quienes participaron directamente en su construcción. Este diálogo permite la reconstrucción histórica, crítica y práctica del proceso de formulación de la política pública para el desarrollo integral de la primera infancia.

2.1.1. Sistematización de experiencias

Antes de referir más ampliamente lo que se entiende por sistematización de experiencias, es necesario delimitar conceptualmente el sentido teórico y práctico de la *experiencia* como uno de los ejes del proceso investigativo.

Experiencia

La experiencia es el lugar desde el cual se intenta reconstruir la formulación de la política pública de primera infancia y, por ello, el interés no está en entenderla en sí misma, en tanto experiencia, sino aprovechar su existencia en los actores que colaboraron directamente en la construcción de la política, para iluminar ese proceso o camino para “llegar a ser” política pública, desde sus sentires, emociones y pensamientos.

En este sentido, la experiencia es un proceso vital, algo respecto a lo cual los sujetos pueden expresar “me sucede”, “me pasa” (Larrosa, 2006) y, en tanto me sucede, me afecta, pasa por mí, me compromete, es algo que me permite una particular enunciación y acción que es única, singular y subjetiva.

A propósito, Oscar Jara define las experiencias como “Procesos socio-históricos dinámicos y complejos, individuales y colectivos que son vividos por personas concretas... Son esencialmente procesos vitales que están en permanente movimiento y combinan un conjunto de dimensiones objetivas y subjetivas” (Jara, 2009, p. 118). Esta definición de Jara abre el espectro del significado de experiencia a lo colectivo que no es el interés de este trabajo. Antes bien, se enfoca a mostrar la experiencia en un sentido de proceso individual, de vivencia de unas personas concretas remitiéndola a dos características fundamentales:

- El movimiento o dinamicidad, que puede entenderse como un proceso reconstructivo permanente de eso que “me pasa” y hace parte de mí, porque en el fluir de la vida se va nutriendo con nuevos elementos y nuevos acontecimientos. Así, “lo que yo digo, lo que yo sé, lo que yo siento, lo que yo pienso, lo que yo anticipo, lo que yo puedo, lo que yo quiero” (Larrosa, 2006) no es fijo, está en permanente cambio. Desde estos lugares cada actor social participe en la formulación de la política reconstruye su propia visión, perspectiva y sentido de ese proceso y aún puede modificarla al estar expuesto como actor a otras circunstancias.
- La combinación de dimensiones subjetivas y objetivas plantea que la experiencia es posible porque existe un acontecimiento o persona o proceso exterior y distinto a “mi”, sin que sea posible reducir el acontecimiento a la experiencia. Sin embargo, el acontecimiento es generador de la experiencia porque convoca “mi ser”, permite la afectación de ese ser y logra que el acontecimiento se enriquezca con una lectura de sentido muy diversa que pasa por las propias ideas, palabras y sentimientos que tomaron lugar en mí por el acontecimiento y a propósito de él (Larrosa, 2006). En el caso de este trabajo el acontecimiento es la formulación de la política pública de primera infancia.

Para dar cuenta de un escenario social tenemos que caracterizar los actores que intervienen en las experiencias, los discursos que se construyen a partir de los argumentos de los distintos actores, los ámbitos donde estos se mueven y conviven, las relaciones pedagógicas y sociales que se establecen entre distintos actores y entre estos y otros componentes del escenario, las tensiones y conflictos generados por los distintos intereses, expectativas y diferentes perspectivas de los actores, frente al problema objeto de estudio o intervención, y la intencionalidad o propósito del conjunto de experiencias y los distintos sentidos que le asignan sus actores. (Acevedo, 2008, p. 26 y 27)

Teniendo en cuenta lo anterior, y siguiendo a Acevedo (2008), es posible definir la experiencia como el escenario en el que los actores de una trama juegan su papel a través de acciones en las que se generan discursos, situaciones, eventos, intencionalidades, tensiones, conflictos y sentidos. “Una dinámica que a la vez deconstruye y reconstruye nuevas realidades, las cuales condicionan, y al mismo tiempo son condicionadas por un entorno que va más allá del ámbito de la experiencia”. (Acevedo, 2008, p. 26)

Sistematización de la experiencia

Entender la sistematización de la experiencia, con el referente de experiencia dado en páginas anteriores, es plantearse el reto de recuperar un proceso, en la voz y enunciación de los actores sociales protagonistas de la formulación de la política pública. La narración de los actores condensa su experiencia, la contiene de múltiples formas, dando lugar a la diversidad de posturas, modos de ver, énfasis que conceden, omisiones y presencias. Es un devolver el tiempo en la memoria de los actores, para que en el aquí y en el ahora se traigan acontecimientos pasados intervenidos por su acción, acontecimientos constitutivos de su experiencia. En otras palabras el “decir” de los actores, pleno de experiencia, enuncia el lugar de su protagonismo.

La sistematización de la experiencia, en esta investigación, es un proceso de recuperación, tematización y apropiación de un relato con el fin de ordenar, clasificar y poner juntos los aspectos más relevantes de la construcción de la política pública de primera infancia, de tal manera que la visibilicen y permita aprendizajes para la sociedad y sus actores.

En concordancia con lo dicho, la sistematización es un “Proceso que permite dar cuenta de la racionalidad interna de la experiencia y del sentido que tiene para sus actores quienes le dan intencionalidad, dirección y sentimiento a lo vivido” (Acevedo, 2008, p. 25).

Ahora bien, el relato que expone la experiencia de los actores exige de los investigadores no solo organizarlo sino también interpretarlo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que según Herman Van de Velde (2008) la interpretación sólo es posible cuando previamente se ha ordenado y reconstruido el proceso vivido en la experiencia (Van de Velde, 2008, p. 36).

2.1.2. Análisis documental

La respuesta a la pregunta por el proceso de construcción de la política pública de primera infancia de 2006 a 2016 se completa con el estudio de documentos oficiales de política (normas, lineamientos, orientaciones para la acción) que plasman la concepción y proporcionan orientaciones del Estado en materia de primera infancia.

A través del análisis de estos documentos se hace posible conocer el proceso de desarrollo de las orientaciones de política así como las concepciones que les subyacen, los avances, énfasis y finalidades. En esta medida, exige un examen crítico y detallado de los contenidos de los documentos seleccionados, a la luz de las preguntas de investigación y de las categorías que contribuyen a abarcarlas. Para el estudio, los documentos representan la voz de los tomadores de decisiones en política pública.

2.1.3. Diálogo entre sistematización de la experiencia y análisis documental

Es precisamente la conversación entre los hallazgos de la sistematización de la experiencia y del análisis documental el que logra atender a los objetivos propuestos para la investigación. El diálogo permite el contraste de perspectivas de los actores sociales protagonistas y de los documentos de política, su complementación, su debate y crítica. Como resultado de este diálogo emerge la línea de tiempo de la formulación de la política de primera infancia entre 2006 y 2016.

La línea del tiempo contribuye a visibilizar la trayectoria de la política de primera infancia a la luz de la lectura interpretativa de los investigadores del diálogo mencionado, por lo cual se elabora, teniendo en cuenta que existen dos hitos: el Código de la Infancia y la Adolescencia (2006) y la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre (2016).

Se considera hito a un acontecimiento clave, visiblemente importante, cuya presencia permite afirmar que se inaugura un nuevo rumbo o una nueva posibilidad diferente a la anterior. Si bien el hito representa un “mojón” en ese curso de la política, esto es, una delimitación que proporciona la idea de algo fijo, que demarca y permite construir intervalos, al mismo tiempo el hito señala un hecho, acontecimiento, suceso o conjunto de procesos que jalanan transformaciones o que las hacen evidentes. A través de los hitos y gracias a ellos, la política pública para el desarrollo integral de la primera infancia se visibiliza.

2.2. Ruta metodológica

Tanto la sistematización de la experiencia como el análisis documental se trabajaron desde una perspectiva descriptiva e interpretativa, lo que permitió definir una ruta para la reconstrucción de los principales hitos que estuvieron presentes y que incidieron en el proceso de

formulación e implementación de la política pública para el desarrollo integral de la primera infancia.

La ruta para el análisis documental es la siguiente:

- Recopilación de documentación en los lugares seleccionados para la indagación.
- Selección de los documentos a incluir en el análisis con base en criterios definidos.
- Lectura de los documentos.
- Consignación de la información relevante en fichas.
- Categorización de la información aportada por las fichas.
- Descripción e interpretación.

Si bien en este estudio no se da cuenta de las acciones, los mecanismos y los avances en la implementación de la política, es necesario precisar que estos se han dado en paralelo con la formulación y que son inherentes a este proceso.

La interpretación recae sobre los productos de cada una de las perspectivas que constituyen lo metodológico: el relato y la matriz de análisis documental. Posteriormente se plantea otro ejercicio de interpretación del cual resulta como producto: la línea de tiempo.

Por su parte y con el objetivo de realizar la reconstrucción histórica de la política, la línea del tiempo se constituyó en la meta para la recolección, organización y análisis de los diferentes hitos, actores y concepciones, la cual fue reconstruida a partir de la información publicada en los documentos oficiales, la normatividad existente y los relatos de distintos actores relevantes que estuvieron presentes desde diferentes escenarios. En este punto es importante aclarar, que tal como lo plantea Garzón,

La sistematización no se reduce a ese trabajo analítico y ordenador de los datos –qué por demás se realiza en cualquier proceso de investigación social- sino que tiene que ver,

primordialmente, con ordenar una experiencia social, con reconstruirla críticamente una vez que ella ha tenido lugar, pero además hacerlo desde la perspectiva y a partir del saber y la vivencia de quienes han participado en ella. (Garzón, 2011, p. 9).

Por lo anterior, la línea del tiempo fue construida desde la perspectiva de los actores que vivieron la experiencia seleccionados para este ejercicio investigativo, y contrastando su relato con los diferentes documentos oficiales analizados. Para la construcción de esta línea de tiempo se tuvo en cuenta: el contexto, los actores, las situaciones o momentos, el punto de partida y el punto de llegada, los momentos críticos y las decisiones. La información generada se organizó en la siguiente tabla:

Tabla 1.

Base para la construcción de la Línea del Tiempo

LÍNEA DE TIEMPO DE LA EXPERIENCIA	LOGICA DEL TIEMPO	RASGOS DE LA EXPERIENCIA	ELEMENTOS APORTADOS - RELATO	ELEMENTOS APORTADOS - DOCUMENTOS OFICIALES
Hitos y Momentos	¿Cómo?	Acciones previstas Acciones no previstas Factores externos Decisiones Resistencias		
	¿Quiénes?	Deciden Lideran Participan		
	Escenarios	Pedagógicos Articulación Negociación Gestión Informales Oposición		

Elaboración Propia

Es importante aclarar, que la línea del tiempo construida no pretende ser una reconstrucción de las diferentes líneas de acción o de los procesos jalados desde los sectores e instituciones que trabajan con y por primera infancia en el país, ni de las discusiones y construcciones dadas desde la academia o los avances de las entidades territoriales. Lo que plantea y da cuenta es de aquellos hitos y aspectos más relevantes que han incidido en la configuración de acciones para avanzar en la garantía del derecho al desarrollo integral de los niños y niñas de primera infancia del país.

Por lo anterior, con el fin de escuchar la voz de los actores seleccionados para la reconstrucción de la experiencia, se utilizó como instrumento metodológico el relato, entendiéndolo como el acto de narrar una historia que resulta de la interacción social, en palabras de Jorge Enrique Ramírez:

El relato es narrar, es contar una historia de hechos o situaciones ocurridas en un período de tiempo y que son muy significativas (que nos dicen cosas importantes) en los ejes del proyecto. En el relato se expresan las experiencias personales y sociales acumuladas en la vida cotidiana. (Ramírez, 2001, s.p.). Teniendo en cuenta lo anterior, Ramírez identifica los elementos propios de un proceso de sistematización:

- Implica unos sujetos de enunciación: El relato anuncia actores sociales que construyen la historia a partir de sus relaciones e interacciones (...) Son los hacedores de la historia, quienes le dan sentido y significatividad a las experiencias narradas.
- Refiere unos escenarios: La historia contada ocurre en lugares, en escenarios sociales, en contextos que inciden sobre los hechos que constituyen la historia.
- Implica unos tiempos: La historia que se cuenta ocurre en dimensiones de tiempo y compromete diversas temporalidades desde los actores. Dimensiones temporales que no se

reducen a los modos clásicos (presente, pasado y futuro), sino también aquellos modos resultantes de la interacción subjetiva, como por ejemplo las diferentes valoraciones temporales que distintos actores tienen para un mismo hecho.

- Refiere una trama: (...) La trama es la historia, es la vida, la muerte, el poder que se teje por las múltiples relaciones e interacciones, sujetos, tiempos y escenarios. Por ello, la historia que se cuenta tiene un carácter holístico y expresa la complejidad de la experiencia (Ramírez, 2001, s.p.)

2.2.1. Primer momento: Análisis documental.

Se toma como fuente secundaria de información, los documentos oficiales (Normatividad, documentos de política y documentos técnicos) construidos y publicados por las instituciones del Estado, así como algunas evaluaciones e informes de gestión. El proceso consistió en reunir, seleccionar y analizar las distintas producciones documentales que sirvieron para el estudio del fenómeno.

La búsqueda de información se realizó a través de fuentes que sirvieron para la identificación y localización de la misma, y fuentes para la búsqueda y consulta directa de documentos. Estas fuentes se consultaron a través de las páginas oficiales de las entidades del Estado que integran la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, así como los diarios oficiales para la consulta de la normatividad, grupos de investigación, organismos internacionales y nacionales que trabajan con primera infancia en el país. Lo que permitió la construcción de un mapeo general de la información secundaria relevante para ser tomada en cuenta en el estudio. (Ver Anexo 1. Fuentes de identificación, localización y consulta documental).

Para el caso de los documentos oficiales, se adelantó un ejercicio de búsqueda, consolidación y organización por categorías de análisis, lo que permitió trabajar sobre un universo de documentos que se organizaron en: a) marcos normativos y de política; b) referentes técnicos; y c) guías u orientaciones para la acción.

El análisis documental se realizó a través de una matriz en donde se consignó, por un lado, la caracterización de los documentos: Tipología, título, autor, objetivos, alcances, a quién iba dirigido; y por el otro, la información de contenidos de los documentos a la luz de las categorías de análisis definidas previamente en respuesta a los objetivos de la investigación: hitos, actores y concepciones. (Ver Anexo 2. Documentos oficiales identificados y consultados)

Dentro de la investigación no se analizaron documentos normativos y técnicos construidos desde entidades territoriales ni desde fundaciones u organizaciones privadas; si bien estos se han convertido en un marco de referencia importante, esta sistematización definió en sus alcances un carácter nacional y oficial.

2.2.2. Segundo Momento: Análisis de relato.

En un segundo momento del proceso de investigación y teniendo como base la línea del tiempo construida a partir de la información documental, se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores claves que desde la sociedad civil, las instituciones públicas a cargo de la construcción e implementación de la Política, y la instancia de coordinación de la política pública. Dichos actores vivenciaron de manera directa y desde diferentes escenarios los procesos e hitos que han movilizado la consolidación de una política pública de Estado para el desarrollo integral de la primera Infancia.

Se realizó un ejercicio de identificación y priorización de actores estratégicos, por el lugar que han ocupado en los diferentes procesos liderados en los últimos diez años en el país, atendiendo

a planteamientos de la metodología cualitativa en investigación social, pretendiendo realizar una lectura de la realidad desde los otros participantes, con el propósito de ahondar -con el reconocimiento de diferentes perspectivas- en el fenómeno de estudio.

Con los actores se profundizó en el análisis frente a los hitos presentes durante los diez años de estudio, los actores y sus relaciones, y las diferentes concepciones que se construyeron y deconstruyeron. Los actores y el rol que desempeñaron durante la última década en el escenario de la política pública de primera infancia y que fueron priorizados en el ejercicio de investigación, se encuentran en el Anexo 3. Actores Clave.

Las entrevistas semiestructuradas realizadas fueron grabadas y transcritas, textos sobre los cuales se adelantó un ejercicio de construcción de categorías de análisis y mapeo de la línea del tiempo de la mano con la información encontrada en los documentos seleccionados y estudiados.

2.2.3. Tercer momento: Diálogo entre los productos de los momentos primero y segundo.

A partir de la consolidación y organización de la información presente para cada uno de los momentos descritos anteriormente, se realizó una comparación y análisis de lo referido en los documentos contra lo planteado en los relatos de los actores entrevistados. Lo anterior, a partir de las categorías de análisis generadas en el primer momento y los hitos de la experiencia, lo que permitió ordenar, desde la correlación de la información, la línea de tiempo de la experiencia.

2.3. Acerca del concepto de política pública

Según André-Noël Roth, una política pública es “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 1999 en Roth, 2002, p. 27). Esta

definición, supone que la política pública requiere del accionar de las instituciones estatales para alcanzar total o parcialmente los objetivos deseables o necesarios por diferentes actores sociales, a través de un proceso que busca cambiar un estado de cosas o situación que es percibida como problemática (Roth, 2002, p. 27).

Para el análisis de las políticas públicas, varios autores han tomado como referencia el ciclo de las políticas públicas propuesto por Jones (1970). Este distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Roth, 2002, p. 49). Una política pública puede iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra fase o invertir las etapas, al encontrarse en un sistema de retracción, cada fase afecta a las otras (Roth, 2002, p. 51).

En primer lugar, es posible plantear que para que exista una política pública se requiere que actores sociales perciban alguna situación como problemática, esto se refiere a la existencia de un problema público, “la definición de lo que se puede “problematizar” está ligado de manera íntima a esta representación y es el resultado de la tensión entre el ser como construcción objetivada y el deber ser” (Roth, 2002, p. 58). Para Bardach la primera tarea de los analistas de políticas públicas es identificar el problema, para lo cual el primer insumo que recibe es la percepción del “cliente” a través de lo que él ha denominado “retórica del tema” (Bardach, 2008, p. 17). Esta percepción puede ser un problema técnico o tratarse de una controversia social, la tarea del analista es traducir esta retórica a un problema manejable con los recursos políticos e institucionales existentes (Bardach, 2008, p. 17).

En éste sentido, al identificar el problema a resolver se requiere de su institucionalización, es decir, “la necesidad de intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y

reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores” (Roth, 2002, p. 59).

Es preciso entonces, señalar que para la formulación de las políticas públicas, el Estado requiere articular las posibilidades financieras, políticas y administrativas con las condiciones y necesidades de los actores sociales, teniendo en cuenta que una vez definido el problema se requiere de la identificación de las posibles soluciones lógicas que se pueden implementar. Tal como lo plantea Alejo Vargas, estas soluciones se restringen por criterios valorativos que pueden ser políticos, técnicos y administrativos (Vargas, 1985, p. 8). Los criterios políticos toman en cuenta el impacto o repercusión social previsible, y los criterios técnicos y administrativos consideran la eficacia y eficiencia en la solución, lo que implica que cumpla el objetivo planteado, en el tiempo estimado y con la menor cantidad de recursos posibles (Vargas, 1985, p. 8).

Hacer una política pública, no es resolver un problema, sino construir una representación de los problemas que instaura condiciones sociopolíticas para el tratamiento de éstos por la sociedad y, a la vez, que estructura la acción del Estado. (Muller, Surel, 1998, en Roth, 2002, p. 54)

A partir de las 5 fases de la política pública planteada por Jones nos concentraremos en la formulación de soluciones y toma de decisión, para efectos del análisis del presente trabajo. Durante estas fases, se ponen en juego todos los actores que intervienen en una política pública, así como todas las posibles soluciones al problema que se pretende resolver. De las disputas y negociaciones de los actores, y del análisis de las posibles soluciones, una idea o propuesta va a predominar sobre las demás, lo cual no implica que en este proceso se presenten hibridaciones con otras. Esta solución, es la que termina convirtiéndose en una decisión a través de un acto de legitimación.

Desde ese momento, lo que no era más que una opción posible, se transforma en una norma oficial revestida de toda autoridad y la fuerza reales y simbólicas del Estado. Administraciones y autoridades legítimas podrán valerse de esta decisión para exigir uno u otro comportamiento a los administrados. (Roth, 2002, p. 75)

Según Cetel en primera instancia es fundamental clarificar cuáles son los fines o metas de la política a diseñar, para luego precisar sus objetivos concretos... La meta indica una tarea o una dirección permanente que nunca será alcanzada (el por qué). El objetivo representa la medida operacional apropiada con la cual se espera acercarse a la meta (el cómo). Entonces, se trata de determinar una serie de fines y objetivos siempre más concretos que conforman una cascada (Cetel, 2000, citado por Roth, 2002, p.77).

Un segundo momento de la formulación de soluciones consiste en ponderar los distintos objetivos que pretenden facilitar la realización de una meta (Cetel, 2000, citado por Roth, 2002, p.78).

Acercas de la toma de decisiones de política pública varios autores han intentado desde el análisis de las políticas públicas acercarse a este proceso con el fin de determinar la manera en que se realiza, algunos desde los postulados de la racionalidad absoluta, o desde la racionalidad limitada. Sin embargo, tal como plantea Roth las decisiones de política pueden tomarse teniendo en cuenta diferentes variables que los autores han establecido en estas corrientes metodológicas, esto va a depender seguramente de la necesidad de negociación con los actores involucrados y del tiempo requerido para la toma de decisión.

Capítulo 3. Tras la comprensión y búsqueda de la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia

Hablar de los derechos de los niños y niñas en primera infancia y de lo que implica la garantía de su desarrollo integral, requiere reconocer los actores, los hitos y el proceso mismo del país frente a las discusiones técnicas, decisiones políticas y acciones operativas alrededor de la atención prestada en estos primeros años; además, exige identificar las distintas concepciones y reflexiones que han orientado las decisiones normativas y que se han convertido en el marco de referencia para la acción a nivel nacional y territorial al respecto.

En las últimas décadas, un sinnúmero de esfuerzos y experiencias internacionales han inspirado y movilizado compromisos en el país, planteándole retos en materia de garantizar el derecho al desarrollo integral de la primera infancia; este esfuerzo ha estado acompañado de los resultados y recomendaciones producto de variadas investigaciones y procesos de movilización social a favor de los derechos de la infancia, y particularmente durante los primeros años. Esto se ha dado de la mano de acciones y programas liderados desde las instituciones y sectores del Estado encargados de atender problemáticas específicas que les afectan; de iniciativas del sector privado, de organizaciones de base y de los organismos de cooperación internacional interesados en aportar en estos procesos; así como de las construcciones y avances desde entidades territoriales.

La confluencia de mencionados actores y las intervenciones presentes durante varios años, muestran una serie de avances significativos que tomaron una fuerza especial con la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia; es por ello que a renglón seguido, se muestra la línea del tiempo de la experiencia, donde a través de un recorrido se documenta y visibiliza de manera comprensiva el camino de Colombia por favorecer el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, durante el periodo 2006 – 2016.

Para ello, se tomó como referencia lo expuesto en documentos oficiales de carácter normativo, político y técnico, construidos y promulgados en el país a través de diferentes instancias y que fueron marcando no solamente el camino, sino que además se fueron constituyendo en instrumentos de la misma política pública; lo recogido a través de la consulta de fuentes secundarias, se tejió con los relatos de los actores que participaron en la experiencia misma, desde diferentes escenarios y momentos particulares.

Esta línea de tiempo, ha sido organizada en cinco grandes hitos que emergieron y se configuraron a partir del análisis realizado en la investigación, y a partir de la pregunta postulada y las hipótesis planteadas. Si bien diferentes hechos han marcado de manera significativa la construcción misma de la política pública en Colombia y reflejan el camino transitado hacia la garantía por el desarrollo integral durante los primeros años; existen unos hitos protagónicos, que marcan dichos momentos de país y que las investigadoras reconocen a continuación:

- El desarrollo integral en la mira: El Código de la Infancia y la Adolescencia.
- Un primer paso en materia de Política Intersectorial “Colombia por la Primera Infancia”.
- Conformación de una Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.
- Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión: Un compromiso por la Integralidad.
- Diez años después, una Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De cero a siempre”.

3.1. El desarrollo integral en la mira: El Código de la Infancia y la Adolescencia

Se reconoció para este proceso de investigación como hito inicial para la comprensión, la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia, en respuesta a la trascendencia que representa este instrumento, que plantea compromisos éticos, políticos y programáticos para

la garantía de los derechos fundamentales de la niñez en el marco de la doctrina de la protección integral y donde particularmente se reconoce como derecho el desarrollo integral de la primera infancia.

Si bien este hito enmarca el tiempo de sistematización de la experiencia, desde el año 2006, se le atribuye que a este instrumento normativo le precedieron una serie de decisiones, conceptualizaciones, acciones programáticas y de política, que permitieron que hasta el año 2006, el país contara con los suficientes elementos para centrar las orientaciones de sus acciones desde la perspectiva de derechos.

La cantidad de antecedentes políticos, normativos, programáticos tanto a nivel internacional como nacional suman una larga lista de herramientas que de manera significativa fueron orientando la comprensión y la acción a favor de la garantía de los derechos de los niños y de las niñas; sin embargo, existen algunos de ellos con mayor relevancia en tanto fueron generando referentes que permitieron que en Colombia se centrara la mirada en los primeros años de vida del ser humano, en la comprensión de su proceso de desarrollo y en la garantía de sus derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta lo anterior, en primer lugar es importante resaltar cómo hechos internacionales fueron abriendo camino para el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos titulares de derechos y a privilegiar compromisos y acciones de los estados por actuar de manera comprensiva y coherente tras este propósito. Dentro de esos hechos se pueden plantear los siguientes:

- En 1924, la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño.
- En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Ampliación de la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño.

- En 1959, la Declaración de los Derechos del Niño.
- En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- En 1979, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Y se declara como el Año internacional del Niño.
- En 1989, la Convención Internacional de los Derechos del Niño.
- En 1990, la Cumbre Mundial de Educación para Todos en Jomtien – Tailandia y la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, aprueba la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño.
- En 1999, el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- En 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño: uno relativo a la participación de los niños en el conflicto armado y el otro sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Ese mismo año también se lleva a cabo la Cumbre Mundial de Educación para Todos en Dakar – Senegal.
- En 2002, la Sesión Especial de las Naciones Unidas a favor de la Infancia y declaración universal de la UNESCO sobre diversidad cultural.

Cada una de estas declaraciones, acuerdos y sesiones de trabajo, fueron colocando en la esfera internacional, no solamente discusiones frente a lo que significaba la protección integral de los derechos de la infancia y adolescencia, sino las responsabilidades de los estados por trabajar en mecanismos que permitieran generar condiciones idóneas para que esto fuera una realidad en sus vidas.

De cara a estos movimientos, en Colombia particularmente se fueron no solamente tejiendo discusiones y adelantando acciones claramente influenciadas por estos avances, sino que además y aunque a un ritmo más lento, se fueron definiendo principalmente caminos jurídicos y normativos que atendían a estas recomendaciones y le planteaban al país una serie de retos tanto a nivel comprensivo en materia de derechos, como en la generación de condiciones para sus niños y niñas.

Reflejo de lo anteriormente expuesto, está en el recorrido normativo que se presenta a continuación, donde en el país desde inicios del siglo XX, se venían adoptando una serie de medidas que le permitieron ir contando con un marco para la protección de la infancia y la familia. A este respecto, vale la pena señalar que dicho marco se ubicaba desde perspectivas que atendían a necesidades específicas y que respondían al paradigma de la situación irregular, donde se planteaba una protección titular hacia la infancia desvalida y abandonada. Dentro de ese marco, se puede reconocer la siguiente legislación:

- La Resolución 23 del 17 de mayo de 1911, creada para proteger al niño contra el maltrato físico y psíquico por parte de los adultos.
- Ley 56 de noviembre de 1927, plantea los principios elementales en defensa al derecho a la educación del niño y contra la explotación laboral del menor de edad.
- Ley 83 de 1946 “Ley Orgánica de la Defensa del Niño” creó el Consejo Nacional de Protección Infantil.
- Ley 75 de 1968, actualiza el derecho de familia y la protección del menor, avanza en el diseño de políticas integrales del gobierno y del sector privado, y crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Ley 7 de 1975, crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

- Decreto 2737 de 1989, expidió el Código del Menor.
- Decreto 1310 de 1990, creó el Comité Interinstitucional para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de la niñez y la juventud.

Con relación a las implicaciones de estas decisiones de carácter normativo, se puede valorar el interés por proteger los derechos de la infancia en general, por promover un trabajo de diferentes sectores de la sociedad, por crear institucionalidad y mecanismos para la promoción y protección de los derechos. Vale la pena señalar lo protagónico de acciones como la creación del Instituto Colombiano de Bienestar familiar y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar como órgano a quien le corresponde convocar y liderar procesos para que todas las instituciones que estén obligadas a participar en acciones tanto para la protección integral de niñas, niños y adolescentes como para el fortalecimiento familiar, lo hagan de manera coordinada y articulada. Instancia que además juega un papel fundamental desde su origen para la consolidación de las acciones de política a favor del derecho al desarrollo integral de la primera infancia, por su sentido, carácter y estructura hacia la apuesta por la gestión interinstitucional para tal fin.

Con la creación de estas instituciones e instancias, se muestra con fuerza un interés en el país por generar escenarios que movilizaran los compromisos y actuaciones de diferentes instituciones; como se anunciaba y era el propósito para defender y proteger derechos fundamentales.

Impulsados por esta serie de normas, pero además motivados por un interés de restituir derechos a la población más pobre y vulnerable del país, desde antes de los años 90, se evidencia como Colombia venía desarrollando programas a favor de la infancia; es por ello que la línea programática de estas décadas y la oferta creada, responde a la intencionalidad de reconocer y atender las problemáticas de la niñez en condiciones de riesgo o vulnerabilidad.

Se muestra entonces, una mayor visibilidad de los niños y las niñas, de sus necesidades y de la existencia de sus derechos. Más aún, los programas y servicios creados en cada periodo para dar respuesta a esto, se caracterizaron por enfoques y prioridades dadas en cada propuesta de gobierno para atender a problemáticas específicas y de una manera focalizada a las poblaciones más vulnerables.

La consolidación de una oferta para mejorar condiciones de salud, de nutrición, de cuidado y educación, de protección y restitución de derechos, se materializó a través de servicios sociales para los más pobres o para quienes estaban afectados por problemáticas particulares. Allí se vio reflejado un trabajo fuerte de ampliación de coberturas para atender las brechas existentes en el país, a través de esfuerzos en algunos casos aislados y otros con impactos mucho más robustos, los cuales estuvieron liderados por sectores específicos que fueron definiendo orientaciones propias para su implementación.

Una muestra de ésta intencionalidad se ve reflejada en una serie de programas e iniciativas que se implementaron para favorecer unas mejores condiciones para los niños y niñas durante sus primeros años de vida. Estas líneas programáticas de carácter sectorial, reflejaban un claro interés por el bienestar de la primera infancia, lo que generó que cada sector fuera definiendo acciones concretas desde su misionalidad y desde el marco de referencia con el que contaba.

- La creación de los Jardines Infantiles Nacionales, por parte del Ministerio de Educación Nacional en 1962.
- 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 a través del Decreto No.088 de 1976.

- El diseño de la Política Nacional de Atención al Menor, donde enfoca la atención en salud y los procesos de socialización de los niños menores de siete años, como parte del Plan de Integración Social, 1978-1982.

- El diseño del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición –PAN-, que otorgó un énfasis particular a la población infantil, en el marco del Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha, 1974-1978".

- La modificación del programa CAIP en 1979 y su cambio de nombre por el de Hogares Infantiles, dando un mayor protagonismo a las familias.

- La creación en 1986, de los hogares comunitarios de Bienestar, como una estrategia para promover el desarrollo de la primera infancia en varias regiones del país; en dicho contexto en 1988 el ICBF asumió el reto de abrir cien mil hogares para la atención de niños altamente vulnerables.

- El desarrollo del Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil – Supervivir- entre los años 1984 y 1992, para promover mejores condiciones de salud y nutrición para el desarrollo de los niños y las niñas, para reducir la morbimortalidad por causas controlables y atender a la mujer gestante y en edad fértil.

- La implementación a partir del año 1985 del Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil –PEFADI-. Donde el Ministerio de Educación, a través de los maestros, buscaba impactar a las familias de las zonas rurales, orientando sus conductas o comportamientos a favor de la supervivencia y el desarrollo de los niños y las niñas.

- La creación de la modalidad Familiar, Mujer e Infancia con los hogares comunitarios FAMI en el año 1989.

Cada uno de estos programas señalan esfuerzos centrados en la atención particular de problemáticas o situaciones que afectaban el desarrollo de los niños, las niñas y sus familias en las diferentes regiones del país, por ampliar la cobertura de dicha atención, y esbozan intereses por implementar acciones intersectoriales.

A decir de María Inés Cuadros, frente al reconocimiento de estos hechos fundantes a lo largo de estas décadas en el país:

El hito más relevante es el Plan de Supervivencia y Desarrollo Infantil, el cual a pesar de encontrarse focalizado en salud, realizaba un trabajo de articulación con el Ministerio de Educación Nacional, y más adelante se decidió que debe estar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Incluía un componente de privación psicoafectiva mediante tres elementos principales: uno relacionado con los vínculos afectivos, otro con el desarrollo infantil a través de la estimulación adecuada, y finalmente el juego como un derecho para la niñez (M. Cuadros, comunicación personal, 13 marzo de 2017).

Es así como de la mano de estas acciones y al reconocerse desde la Constitución Política de 1991 a Colombia como un estado social de derecho, se fue definiendo un proyecto político centrado desde esa perspectiva y que de la mano con los distintos acuerdos internacionales, permitieron que los derechos fueran tomando un carácter constitucional y por tanto vinculante con los derechos humanos universales, dentro de los cuales los derechos de los niños y las niñas fueran adquiriendo un lugar protagónico.

Por ello, es en el artículo 44 de la Constitución Política Nacional, que se reconocen por un lado los derechos de los niños y las niñas, y se estipula su prevalencia sobre los derechos de los demás, asignándole la obligación al Estado de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud, 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... La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos... Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Constitución Política, Cap.II, Art. 44.)

Es con las acciones adelantadas, con los procesos de movilización gestados hasta el momento y con los cambios estructurales que se estaban dando, que el país contaba con las herramientas para tomar la decisión en 1991 de ratificar la Convención Internacional de los Derechos del Niño, adoptada por la ONU el 20 de noviembre de 1989, en donde se definen de manera particular los derechos de los niños y las niñas, dentro del marco general y como un desarrollo de los derechos reconocidos para todos los seres humanos. Su objetivo fundamental se centró en que las naciones reconocieran, promovieran y protegieran el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas, tomándolos en cuenta como sujetos titulares de derecho desde su gestación.

Dicha Convención fue ratificada a través de la Ley 12 de 1991, a través de la cual se adopta como camino ese trabajo y compromiso por la infancia desde la perspectiva de derechos, dejando atrás las premisas consignadas en el código del menor vigente hasta el momento en el país, pero visibilizando contradicciones al confluir enfoques distintos.

Con lo anterior, se puede plantear que la década de los años 90 inicia con estos dos grandes hechos, la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la promulgación de la Constitución Nacional, ambos establecen el compromiso del Estado por emprender una serie de acciones fundamentales a favor de los derechos de la infancia en general,

sustenta y establece un marco que permitió el fortalecimiento de la sociedad civil y un posicionamiento con mayor protagonismo de este tema en la agenda pública.

En los siguientes años, se crearon y entraron en vigencia normas que estructuraron de manera distinta la manera como se comprendía y prestaban servicios a favor de los derechos a la educación y a la salud para la población en general en el país, pero con unas definiciones particulares para los niños y niñas menores de seis años y en el caso de salud para las mujeres gestantes. Así mismo se crearon planes y mecanismos para la atención de los niños y las niñas en estos primeros años, que permitieron concentrar esfuerzos en los procesos de atención.

- La creación del Plan de Acción a favor de la Infancia (PAFI), entre los años 1991 y 1994, cuyo propósito era el de definir políticas y programas a favor de los niños menores de siete años, por medio de la estrategia de “darle prioridad a los niños en los programas básicos que se adelantan en las áreas de salud, nutrición y educación inicial”¹.
- La creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, donde quedaron definidas acciones y se priorizaron atenciones para la población menor de un año y para las mujeres gestantes y lactantes.
- La organización de los Jardines Comunitarios para brindar atención a niños en edad preescolar de sectores vulnerables, a través de actividades pedagógicas y nutricionales realizadas por sus padres o acudientes, en el año 1993, a través del acuerdo No. 19 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- La organización del sistema educativo en 1994 con la entrada en vigencia de la Ley General de Educación, atendiendo a lo lo definido en la Constitución Nacional y donde se define particularmente un grado obligatorio de educación preescolar.

¹ Departamento Nacional de Planeación, 1991, “Plan de acción a favor de la infancia 1991 – 1994” pág, 17. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2551.pdf>

De manera particular y siguiendo con el marco que abre para el país la Ley General de Educación, enunciada anteriormente, se gestionaron durante los siguientes años, debates que fueron planteando discusiones importantes para avanzar en la manera como el país asumiría la educación durante los primeros años de vida. Dentro de los escenarios y declaraciones que impactaron tal propósito se encuentran:

- El Foro Mundial sobre la Educación para Todos (Unesco, 2000)
- La Declaración del Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial (2000)
- La Conferencia Iberoamericana de Educación (2001)

De cara a todos estos procesos de implementación, modificaciones estructurales a nivel normativo y construcciones frente a aspectos técnicos, el país se encontraba en un escenario que planteaba contradicciones entre lo ratificado con la Convención Internacional de los derechos del niño y lo que se mantenía vigente en el Código del Menor centrado en una mirada proteccionista y no de protección integral. Esto iba de la mano a su vez con un proceso de debate nacional que se dio durante varios años, que buscaba tener un instrumento normativo coherente con los planteamientos de dicha convención y que pudiera modificar el Código.

La lectura que se tenía frente al Código del menor, era entonces que:

Habían hecho un código para el ICBF, eran unos procedimientos... con la intención de organizar los servicios, decía del derecho a la educación, a la salud, pero al final se focalizó en los niños vulnerables, en los niños en pobreza y los clasificó. (M. Cuadros, comunicación personal, 13 marzo de 2017).

Dentro de los varios intentos por modificar éste Código, se crearon comisiones integradas por expertos en el tema que plantearon debates alrededor de la doctrina de la protección integral, el interés superior de los niños y las niñas, las particularidades de cada ciclo de vida, la importancia

de la generación de condiciones durante los primeros años, entre otros. Así se elaboró una propuesta que no fue aprobada por falta de recursos económicos, por lo cual se debieron suprimir los apartados que requirieran de ello; de la mano de todas estas discusiones y movilizaciones, surge un movimiento de la sociedad civil para retirarlo.

Posteriormente, distintas organizaciones que integraban la Alianza por la Niñez, dentro de las cuales estaban, la Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano - CINDE, Save the Children, UNICEF, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y el Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS, a través de mesas de trabajo, redactaron gran parte del nuevo Código.

Tal como lo indica Alina Gómez, “el Código es un reconocimiento a lo que se pudo lograr como sociedad civil y como trabajo desde lo territorial, aunque no había una estructura nacional clara de política pública era como un esfuerzo del ICBF, el DABS y con el Programa Buen Comienzo de Medellín. (A. Gómez, comunicación personal, 16 de febrero de 2017)

Dentro de los procesos de movilización social que se vivieron con gran fuerza durante el periodo, en los que participaron de manera protagónica las organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas como el DABS en Bogotá, se estructuraron espacios de debate a través de foros internacionales, donde distintos expertos acompañaron las reflexiones alrededor de temas que se consideraron en ese momento como prioritarios y estaban relacionados todos con la comprensión del desarrollo infantil.

El Primer Foro Internacional “Primera Infancia y Desarrollo: El desafío de la década”, realizado en el año 2003, el cual se dió en el marco de un convenio por la primera infancia celebrado entre el DABS, el ICBF, el CINDE, UNICEF y Save the Children, cuyas reflexiones aportaron de manera significativa para la consolidación del “Programa de Apoyo para la

formulación de la Política de Primera Infancia en Colombia”. Dicho programa que se materializó en el año 2005, pretendía 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. Durante este foro además, se realizó la firma de la declaración de los alcaldes del país en donde manifestaban su compromiso de trabajar por la primera infancia.

El primer Foro fue liderado por el DABS y tenía un fuerte componente académico y otro para las personas que estaban en terreno, específicamente maestras, madres comunitarias y agentes educativos. Acá surgieron varios temas claves: el de castigo corporal, tuvimos un taller sobre eso, hicimos talleres sobre niños afectados por el VIH – SIDA, digamos no tradicionales, porque por supuesto hubo (otros) sobre desarrollo infantil, el juego, lo lúdico. (M. Cuadros, comunicación personal, 13 marzo de 2017).

El segundo Foro Internacional, “Movilización por la primera Infancia” realizado en el año 2005, con la participación de diferentes organizaciones de base, la academia, agencias internacionales, entidades públicas y fundaciones, se organizaron diferentes mesas de trabajo. La organización de este espacio estuvo bajo el liderazgo del ICBF, dándose de alguna manera una transformación en el rol de la sociedad civil, ya no siendo tan protagónica su participación.

Estos foros condujeron a darle prioridad a la primera infancia y su desarrollo, en las discusiones para la formulación del Código de la Infancia y la Adolescencia pues “había mucha fuerza ya dentro del gobierno y dentro de la sociedad civil de que ese era el tema crucial, y que debería estar localizado de una manera especial dentro de la ley” (M. Cuadros, comunicación personal, 13 marzo de 2017).

De otra parte, y con el ánimo de movilizar en los territorios el tema, se firma un convenio para la primera infancia en la ciudad de Bogotá, con 5 organizaciones (CINDE, Save the Children, UNICEF, Plan Internacional y Visión Mundial), cada entidad de acuerdo a su experticia, trabajó en aspectos particulares para aportar a la promoción y garantía de los derechos fundamentales de los niños y niñas en sus primeros años.

Durante este periodo, el trabajo de Bogotá fue protagónico, no solamente para avanzar en reflexiones y discusiones alrededor de los derechos de la primera infancia sino en como pensar mecanismos intersectoriales y desde la gestión social integral para dar respuesta a necesidades particulares de los contextos. Esta serie de acciones jaladas desde allí y de la mano con las organizaciones de la sociedad civil quienes impulsaban construcciones técnicas y políticas fundamentales para colocar en la agenda pública nacional de manera protagónica, el desarrollo integral durante los primeros años.

Los convenios implicaron que Bogotá hiciera reflexiones muy fuertes sobre el desarrollo de la primera infancia, insumos que se dieron en esos debates llevaron a darle fuerza a una sociedad civil que desde mucho tiempo atrás, llevaba dando discusiones en esos temas ... y que finalmente fue como el grupo inicial que apoyó el proceso de reforma del Código; de algún modo Bogotá, fue un sostén para un momento muy precario de la nación en términos de cómo jalonar lo social. (A. Castro, 26 de junio de 2017).

Mientras en el país se estaban dando estos procesos de movilización social, en el ámbito internacional se da un escenario en el mismo año (2005), donde el Comité de los Derechos del Niño presentó la Observación General No. 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia, en la cual establecía que:

Los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos”. Esto se dio en respuesta al análisis realizado a los informes de los Estados Partes frente a la garantía de los derechos durante los primeros años, así como a la necesidad de particularizar las implicaciones de la realización de los derechos durante esta etapa y de darle prioridad a través de unas recomendaciones.

Dentro de los objetivos principales de la Observación General, estaban el:

Reforzar la comprensión de los derechos humanos de todos los niños pequeños y señalar la atención de los Estados Partes sus obligaciones para con los niños en la primera infancia. Comentar las características específicas de la primera infancia que repercuten en la realización de los derechos... Alentar el reconocimiento de los niños pequeños como agentes sociales desde el inicio de su existencia, dotados de intereses, capacidades y vulnerabilidades particulares, así como de sus necesidades en materia de protección, orientación y apoyo en el ejercicio de sus derechos... y señalar a la atención la diversidad existente dentro de la primera infancia, que debe tenerse en cuenta cuando se aplique la Convención..., entre otros².

Para este mismo año en Colombia, se aprobó el documento Conpes Social 091 de 2005, con el que se definieron metas y estrategias para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De manera particular para impactar en el mejoramiento de las condiciones de primera infancia, se establecieron acciones relacionadas con la reducción de la mortalidad infantil en menores de cinco años, la mejora de la salud sexual y reproductiva, el acceso universal a la primaria y la erradicación de la pobreza extrema.

² Observación general No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia. Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño. <https://www.unicef.org/ceecis/crcgencommes.pdf>; pág. 71

Todo este marco muestra como diferentes acciones fueron fundamentales para se contaran con los elementos suficientes para que a través de la Ley de 1098 de 2006, en el país se pudiera contar con el Código de la Infancia y la Adolescencia, en donde se retoma lo planteado y ratificado por la Convención Internacional de los Derechos del Niño y además la postulación del interés superior, señalando como sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás, pero además establece que es responsabilidad del Estado garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas, responsabilidad que comparte con la familia y con los demás miembros de la sociedad.

De manera particular, en el artículo 29, el desarrollo integral pasa a ser reconocido como “un derecho impostergable de la primera infancia, que se acompaña de la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos, la educación inicial y en el primer mes de vida el registro civil de nacimiento de todos los niños y las niñas” (Art. 29). Lo anterior bajo el entendido que en este momento del curso de vida son igualmente sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el Código.

Es allí donde se reconoce 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”. Esta misma Ley plantea, en su artículo No. 7, el principio de la protección integral, es decir, “el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior... se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se

ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”. (Art. 7)

Se propone entonces, éste como un hito fundamental para la visibilización de los derechos de los niños y niñas desde la gestación y hasta los seis años de edad, lo que si bien se plantea como un logro, también es un reto que impulsa de manera posterior la definición de otros instrumentos de política pública a favor de este grupo poblacional.

Allí se plantea un aspecto que en el marco de la descentralización de las acciones del país empieza a ser crucial en materia de lo que significa descentralizar y asignar funciones a las entidades territoriales frente a la garantía de los derechos de los niños y las niñas, desde el compromiso mismo de la corresponsabilidad. Es así, como en el artículo 204, de la misma ley – Ley 1098 de 2006, se señala que:

Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. También determina que en el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta...El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello. (Art. 204)

Con esta definición de compromisos para los gobernantes de elección popular, se empieza a abrir un debate importante alrededor de lo que significa el trabajo para la garantía de los derechos desde los territorios. De otra parte, se puede concluir con lo definido allí, que se empieza transitar desde las perspectivas de la ley, la manera como se conciben los derechos, los actores, los responsables, los mecanismos para favorecerlos, pero además el imperativo ético y político porque estos temas se incluyeran dentro de las agendas de gobierno.

Este escenario obliga al país a ir creando un sistema que le diera institucionalidad y representatividad a varios de los sectores que venían trabajando a favor de la infancia; por ello, la creación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, es un paso importante para empezar a comprender que lo referido con la infancia, implica la participación de muchos actores y se podría plantear desde allí, que la fuerza que se le da a esta instancia le dá mucha fuerza a la arquitectura institucional pensada desde la intersectorialidad.

Para el ejercicio en la práctica cotidiana de los procesos de planeación, operación y seguimiento de estos compromisos en cada uno de los Municipios, se establecen las distintas instancias responsables en los territorios, a partir de la reorganización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que se da en el año 2013³.

Así entonces, “la instancia de decisión, orientación y evaluación de la operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito distrital o municipal son los Consejos Distritales o Municipales de Política Social; ...La coordinación del SNBF estará a cargo de la Mesa Distrital/Municipal de Infancia, Adolescencia y Familia o quien haga sus veces. La coordinación técnica de estas mesas la realizará el ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar... El desarrollo técnico del SNBF estará a cargo de las mesas poblacionales, mesas

³ Decreto 936 de 2013, Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

temáticas y las estructuras de operación distrital o municipal de otros sistemas administrativos siempre que aborden la situación de la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar. Cada instancia de desarrollo técnico se conformará por los agentes que por sus competencias frente a la protección integral de niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar se consideren necesarios para el cumplimiento de sus objetivos”. (Art. 8)

Estas instancias reglamentadas en el orden territorial, entregan herramientas a los gobiernos municipales para que, además de contar con mesas de infancia, adolescencia y familia, se instauren las mesas de participación de niñas, niños y adolescentes y los Consejos de Política Social, instancias que favorecen la formulación y gestión de políticas a favor de la infancia y la adolescencia en articulación con el nivel nacional y particularizando las acciones para responder a las características socioculturales del contexto y de la población.

3.2. Un primer paso en materia de Política Intersectorial “Colombia por la Primera Infancia”

A partir de los compromisos internacionales que Colombia venía asumiendo en materia de derechos de infancia y específicamente en lo relacionado con el derecho a la educación, algunos de los cuales se adquirieron en escenarios anteriormente señalados, para el año 2007 se da un avance importante que fue señalando el camino para darle un lugar protagónico a acciones centradas en darle prioridad a la educación durante los primeros años de vida, a la definición de escenarios de atención, a la inversión de recursos para la construcción y adecuación de infraestructuras especializadas para los niños y las niñas.

Luego de un proceso participativo adelantado en el país, con la conformación de grupos de trabajo que definieron objetivos y acciones prioritarias para la educación del país, se construyó el Plan Nacional Decenal de Educación PNDE 2006 – 2016. Pacto social por la Educación, donde

uno de los temas que fue planteado por la sociedad civil y de mayor protagonismo, fue el de pensarse y adelantar acciones para garantizar una educación de calidad durante los primeros años. Como resultado de las consultas y mesas de trabajo, el capítulo 2 del Plan Decenal fue denominado “Garantías para el cumplimiento pleno del derecho a la educación en Colombia. Desarrollo infantil y educación inicial”, allí se plantearon como macro objetivos:

- **Universalidad:** Garantía de acceso, permanencia, cobertura e inclusión. Garantizar, desde una perspectiva de derechos, la oferta de atención integral y, por ende, la educación inicial a los niños y las niñas menores de 7 años, a través de acciones articuladas con otros sectores corresponsables.
- **Corresponsabilidad / Intersectorialidad / Articulación.** Consolidar la atención integral y, por ende, la educación inicial, como un propósito intersectorial e intercultural en el que el sistema educativo articule las instancias del orden nacional, regional y local, públicas y privadas.
- **Calidad:** formación de agentes educativos. Infraestructura, dotación, modalidades de atención, modelos pedagógicos. Garantizar el cumplimiento de requerimientos básicos para la atención integral y la educación inicial, en diferentes modalidades de acuerdo con sus contextos y características particulares. Los requerimientos básicos hacen referencia a infraestructura, dotación de mobiliario y material didáctico, talento humano, modelos pedagógicos y todos aquellos aspectos que tienden a garantizar una atención integral de calidad.
- **Financiación.** Convertir la educación inicial en prioridad de la inversión económica nacional, regional y local.

En lógica de lo anterior, las metas propuestas se referían a que en 2016:

- Se garantiza la oferta de atención integral y, por ende, la educación inicial al 100% de los niños y las niñas menores de 7 años, a través de acciones articuladas con otros sectores corresponsables.
- Se encuentran operando sistemas y procesos de articulación intersectorial en los niveles nacional, departamental y municipal, que garanticen la atención integral y, por ende, la educación inicial.
- Están establecidos, validados, divulgados e implementados los requerimientos básicos y las orientaciones pedagógicas para la educación inicial, en las diferentes modalidades y según las características particulares de cada contexto.
- Los planes de desarrollo de los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales incluyen programas de atención integral y educación inicial para la primera infancia y asignan recursos en concordancia con el cumplimiento de las metas de garantía de acceso y de calidad.

Como se puede observar, el Plan Decenal de Educación 2006 – 2016 pone en el escenario público temas como la educación inicial y la atención integral, los cuales además deben tener un propósito intersectorial e intercultural en el que el sistema educativo sea el articulador de diferentes instancias. Con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional empieza a perfilarse como uno de los actores líderes del Estado, para lo cual, según lo indicado por Alina Gómez, inicia un proceso de articulación con diferentes entidades. En primer lugar, con el DABS y el Programa Buen Comienzo de Medellín quienes venían liderando de años atrás la ampliación de cobertura en educación inicial a partir de la definición de currículos y de estándares de calidad para la prestación de servicios. Y, por otro lado, con ICBF y UNICEF en temas específicos de la operación de un programa de atención integral a la primera infancia, en donde se focalizan unas

entidades territoriales para apoyar económicamente proyectos destinados a la atención de la primera infancia, dichas entidades fueron seleccionadas teniendo en cuenta que tuvieran algún desarrollo o programas en el tema de primera infancia (Bogotá, Medellín y Cali) y otras que interesaban como La Guajira, Cartagena y Meta.

Paralelo a este proceso, y como parte de procesos de movilización social, en el año 2007 se aprueba el documento Conpes 109 “Colombia por la Primera Infancia” que lanza la política nacional por la primera infancia e incorpora la perspectiva de la protección integral, con el objetivo promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia, bajo los principios de: la familia como eje fundamental, perspectiva de derechos y atención integral, equidad e inclusión social, corresponsabilidad e integralidad, y focalización y promoción.

Este documento Conpes parte de reconocer el desarrollo integral de los niños y de las niñas como un derecho universal, por lo cual deja de ser un asunto de dotaciones individuales, para convertirse en una responsabilidad colectiva sobre la cual se puede actuar. Los niños y las niñas son concebidos 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” (DNP, 2007, p. 21).

De otra parte, el documento Conpes 109 asume la educación inicial como uno de los elementos básicos, conceptual y operativamente, para garantizar la atención integral a la primera infancia.

Lo propio de la educación inicial es el “cuidado y acompañamiento” del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas mediante la creación de ambientes de socialización seguros y sanos. Se asume la educación inicial como un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y las niñas potenciar sus capacidades y adquirir competencias para la vida, en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos de derechos. Esto implica realizar un cuidado y acompañamiento afectuoso e inteligente del crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas, en ambientes de socialización sanos y seguros para que logren aprendizajes de calidad (DNP, 2007, p. 23).

Finalmente, a través del documento Conpes 109 se solicita a los ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional, así como al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar coordinar la implementación de las estrategias para el mejoramiento de las condiciones de vida y del entorno de los niños y niñas de 0 a 6 años para garantizar su desarrollo integral; y promover las estrategias contenidas en los objetivos de desarrollo de milenio (documento Conpes Social 91 de 2005) en razón a que tienen relación directa con los objetivos de la política de primera infancia. De manera específica solicita al Ministerio de la Protección Social incorporarse al convenio establecido entre el MEN y el ICBF para la implementación de la estrategia de atención integral (educación, cuidado, nutrición y salud) a la primera infancia.

Sobre este punto, Alina Gómez indica que el documento Conpes 109 fue importante pero no fue vinculante, porque el Ministerio de Protección Social en este momento no se sintió participe del proceso. “Nosotros no logramos ninguna articulación efectiva con salud, se intentó con las mesas intersectoriales que se conformaron en un primer momento, en donde se hacía seguimiento a indicadores, hicimos un esfuerzo con proyectos y convenios como fue el Convenio

Andrés Bello con el acompañamiento de Cuba para trabajar el tema de intersectorialidad, pero quedaba como en voluntad de algunos políticos y no como una decisión de política pública...

Realmente aquí lo que ocurrió fue ejecutar un Conpes que tenerlo en el marco de una política de articulación intersectorial” (A. Gómez, comunicación personal, 16 de febrero de 2017).

Si bien, el documento Conpes 109 daba un marco general para la atención de los niños y niñas de primera infancia, no se contaban con los recursos necesarios para poner en funcionamiento estrategias o programas en esta línea, por lo cual en el año 2008 el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el documento Conpes 115, el cual en cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1176 de 2007, definió que los recursos de que trata el párrafo transitorio 2º del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007 se destinarán a la financiación de las acciones en primera infancia, definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social en desarrollo del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, siempre que dichas acciones no generen gastos recurrentes. Así mismo, en su artículo 15, determinó que las liquidaciones del mayor valor del Sistema General de Participaciones por crecimiento real de la economía superior al 4%, correspondiente a las vigencias 2006 y 2007, se destinarán a educación y a la atención integral de la primera infancia conforme con la distribución definida por el documento Conpes Social. Para este caso, las líneas de inversión definidas fueron: i) Construcción de infraestructuras adecuadas para la atención integral a la primera infancia; ii) Adecuación de la infraestructura de los Hogares Infantiles y/o Hogares Agrupados pertenecientes a los programas del ICBF o adecuación de infraestructuras municipales de programas de atención a la primera infancia; y iii) Adquisición de materiales para la promoción del desarrollo de los lenguajes, la literatura y la expresión artística en la primera infancia.

Finalmente, en el año 2009 mediante el documento Conpes 123 se solicita al Ministerio de Educación Nacional y al ICBF implementar el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia –PAIPI, cuya finalidad es fortalecer el componente educativo en el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y ampliar la cobertura de atención integral para niños y niñas menores de 5 años en las áreas urbanas y rurales del país. Según lo establecido por el documento Conpes, el PAIPI se desarrollaría durante 22 meses, en los cuales se cofinanciará una cohorte de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial de niños y niñas menores de 5 años hasta su ingreso al grado obligatorio de transición, en tres modalidades: 1. Entorno familiar; 2. Entorno comunitario; 3. Entorno institucional.

Paralelo a este proceso, se expide la Ley 1295 "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", la cual establece que el:

- Ministerio de la Protección Social garantizará que las mujeres en gestación y todos los niños de la primera infancia de los niveles 1, 2 y 3 del Sisben estén cubiertos en salud y por los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 29 y 46 de la Ley 1098 de 2006.
- El Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- de manera directa o en forma contratada, de acuerdo con sus competencias, tendrán a su cargo la atención integral en nutrición, educación inicial según modelos pedagógicos flexibles diseñados para cada edad, y apoyo psicológico cuando fuera necesario, para los niños de la primera infancia clasificados en los niveles 1,2 y 3 del Sisben.

- Los gobiernos departamentales, municipales y distritales garantizarán el desarrollo de planes de atención integral a la primera infancia, basados en diagnósticos locales, sobre los retos y oportunidades que enfrenta esta población, para el disfrute efectivo de sus derechos.
- El Ministerio de Educación Nacional, con el acompañamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá el diseño y la discusión de lineamientos curriculares, que puedan ser incorporados por las normales superiores con miras a promover la formación de profesionales capacitados para atender a los niños y las niñas de la primera infancia, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisben, en labores de atención en nutrición, logro de competencias específicas por medio de metodologías flexibles y especiales y formación en valores.
- El Ministerio de Educación Nacional realizará un diagnóstico sobre la oferta existente en las Normales Superiores, las Universidades e Instituciones de Educación Superior de programas de formación integral para la primera infancia, para los niños con o sin algún tipo de discapacidad o niños genios y con habilidades especiales.

Con este marco normativo y de política, el Ministerio de Educación Nacional inicia un camino de construcción de una política educativa para la primera infancia en el marco de la atención integral, que buscaba garantizar el derecho que tienen todos los niños y niñas menores de cinco años a una oferta de atención integral (educación inicial, cuidado y nutrición) especialmente para aquellos en condición de vulnerabilidad, así como la generación de estrategias que fomenten su permanencia y continuidad en el sistema educativo. Para lograrlo se plantearon tres ejes de acción: i) El acceso de los niños y niñas menores de 5 años a una atención educativa, en el marco de una atención integral, ii) la construcción de centros de atención integral para la primera infancia, iii) la formación de agentes educativos responsables de la educación inicial y atención integral de la primera infancia con un enfoque de competencias e

inclusión, y iv) el fortalecimiento territorial para la implementación de la política de educación inicial, en el marco de una atención integral para la primera infancia.

Paralelo a los hechos descritos anteriormente, la Comisión de los Sabios, que reunió a un grupo de intelectuales, le presentaron al país una propuesta para transformar la educación y así promover su desarrollo. Dicha propuesta fue impulsada por organizaciones como la Confederación Nacional por la Infancia (CONAIN), la Asociación Nacional de Preescolar, Jardínco y otras asociaciones de educación inicial, quienes presionaron porque el Estado acogiera estas recomendaciones, en específico lo relacionado con la educación en los primeros años.

Con el ánimo de dar sustento conceptual para la operación del PAIPI, en 2009 el Ministerio de Educación Nacional lanzó la política educativa de primera infancia por medio de dos lineamientos fundamentales:

- Guía 35 "Guía operativa para la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia", en donde se organizó el servicio de atención integral mediante: i) Modalidades, se brindará en los escenarios cotidianos en los que transcurre la vida del niño o niña menor de 5 años, como la familia, la comunidad y las instituciones que desarrollan programas de Atención Integral a la Primera Infancia; y ii) Plan de Atención Integral (PAI), organización sistemática del proceso de atención a los niños, niñas y sus familias, mientras define los objetivos y las acciones que se van a desarrollar a partir de la caracterización de cada uno de ellos. El PAI señala la ruta a seguir y debe ser elaborado con la participación de todos los actores involucrados; además, debe responder al contexto y ser flexible.
- Documento No. 10 "Desarrollo infantil y competencias en la primera infancia", que tiene un enfoque desarrollo desde las competencias, lo que generó discusiones técnicas y críticas

nacionales e internacionales. Sin embargo, en palabras de Alina Gómez “realmente en contenidos y en la mirada del desarrollo marco un hito la concepción de desarrollo y a partir de ahí la construcción del concepto de educación inicial en la Dirección de Primera Infancia” (A. Gómez, comunicación personal, 16 de febrero de 2017).

A partir de este momento, se inicia un gran debate en el país por los temas de calidad en la Educación Inicial, el Ministerio de Educación Nacional lideraba la construcción de un marco de estándares de calidad y avanzaba en acuerdos institucionales con el ICBF para que se iniciará un proceso de unificación de criterios en torno a la calidad y la formación de los agentes educativos. Se puede reconocer allí, como en este momento el país ya asumía que la educación inicial tenía retos propios diferenciados del preescolar.

Los avances en temas de nutrición, la oferta comunitaria, el Proyecto Educativo Comunitario, los hogares comunitarios del ICBF y en general toda la trayectoria y oferta recorrida por varias décadas en el ICBF, sirvieron de insumo para las discusiones alrededor de lo que se quería potenciar y lo que se consideraba necesario transformar.

Expedida la Política Educativa, el Ministerio de Educación Nacional no solo se posiciona internacionalmente en diferentes espacios de mandatarios en el tema de Primera Infancia, sino que convoca a una gran movilización social que busca generar compromisos de alcaldes y gobernadores para aunar recursos en la implementación de lo que se denominó el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia. En este momento, la movilización de recursos técnicos, sociales y financieros muestran ya un nuevo escenario para el país, con grandes compromisos locales y fortalecimiento de la institucionalidad educativa local a través de las Secretarías de Educación.

De la mano con estas acciones, se dieron avances significativos en la definición de líneas programáticas, acuerdos conceptuales, formas de financiación, esquemas de oferta y multiplicidad de modalidades, sin embargo, seguían estando en el marco de la oferta de los sectores y encontrando grandes dificultades de articulación en lo local por la superposición de funciones, la duplicación de esfuerzos, la falta de sistemas de información unificados y las líneas técnicas paralelas que confundían la operación en lo local.

3.3. Conformación de una Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia

Tal como se muestra anteriormente, hacia el año 2010, se podían leer distintos avances de gran relevancia en materia de acciones integrales a favor de la primera infancia. Distintas acciones centradas en la atención de los niños y niñas de primera infancia, venían dándose en los últimos años en el país, a la luz de reflexiones y orientaciones construidas desde los sectores e instituciones del estado y de la sociedad civil, que fueron llevando a que efectivamente se diseñaran programas para atender problemáticas particulares como la desnutrición, la mortalidad infantil, el no acceso a los servicios de salud y la falta de cuidado pertinente y de calidad. Atenciones que fueron orientadas por decisiones normativas y de inversión que convocaban a reflexiones por la integralidad y a trabajar de manera articulada entre los distintos actores.

Es entonces para el año 2010 y con la entrada en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, el cual se adopta con la expedición de la Ley 1450 de junio de 2011, donde se plantea como una prioridad del gobierno nacional el trabajar por la atención integral de la primera infancia, reconociéndola además como una posibilidad para generar una “igualdad de oportunidades”. Allí se entiende dicha atención integral como:

La prestación del servicio y atención dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años y 11 meses de edad, con criterios de calidad y de manera articulada, brindando intervenciones en las diferentes dimensiones del desarrollo infantil temprano, en salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección. (Colombia, 2011, art.136).

Cabe resaltar como, la mencionada norma, dentro de sus artículos 136 y 137, establece que la gestión para garantizar dicha atención integral estaría orientada por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, la cual tendría a su cargo la articulación de las instituciones responsables para poner en marcha la Estrategia y definir los lineamientos básicos para la atención de esta población, para lo se cual establecieron unos criterios generales. Definiéndose entonces desde allí, la instancia para orientar y operar la apuesta del Gobierno nacional que se propone bajo la nominación de una “Estrategia”.

Cabe inferir, que con estas definiciones se inició un proceso para puntualizar los mecanismos de acción y las prioridades para atender a este mandato, donde el gobierno nacional se había comprometido a privilegiar acciones intersectoriales para la atención integral a la primera infancia. Para ello, en febrero de 2011, se realiza el lanzamiento de “De cero a Siempre” como la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia, cuya vocería se anunció en cabeza de la primera dama de la nación y con la dirección de la Alta Consejería Presidencial para Programas Especiales y la Alta Consejería para Prosperidad Social.

Esta estrategia nacional se presentó al país, como la que reuniría “las políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una verdadera atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero y cinco años de edad” (Colombia, 2011, p. 3).

El lanzamiento de este compromiso del gobierno, donde el presidente del momento, se comprometió a priorizar acciones a favor de este grupo poblacional y cuyo lanzamiento contó con la participación del premio nobel de economía James Heckman, quien venía señalando a nivel mundial y en respuesta a sus investigaciones, la importancia de la inversión en la temprana edad como una de las de mayor retorno económico; fue leído desde la sociedad civil como un escenario favorecedor para los niños y las niñas y para impulsar las acciones que se venían adelantando en años anteriores.

Llama la atención, la nominación de dicha estrategia, “De cero a siempre” la cual empezó a conocerse en diferentes escenarios con mucha expectativa frente a la que sería la propuesta. Así entonces, se planteó como: “De Cero: Porque las condiciones para el desarrollo de una vida digna y con garantía de derechos, se construye desde la propia gestación... A Siempre: Porque las habilidades y capacidades desarrolladas durante la primera infancia, sientan bases para toda la vida” (CIPI, 2012, p.5)

Con este compromiso del gobierno, se inició un trabajo liderado desde las Altas Consejerías, donde se convocaba a los equipos directivos y técnicos de las instituciones que habían sido delegadas en el plan de desarrollo, pero que además por sus competencias tenían a cargo el garantizar derechos fundamentales de los niños y las niñas durante sus primeros años. Si bien este se convertía en un compromiso que llevaba a redefinir nuevas acciones para algunos de los sectores, también retomaba y fortalecía muchas de las responsabilidades que ya venían asumiéndose en respuesta a normas anteriores y a acuerdos de articulación entre algunos sectores como el ICBF y el Ministerio de Educación.

Para finales de ese año y a través de un decreto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 4875 del 22 de diciembre de 2011, se conformó oficialmente la

Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia - CIPI. Esta instancia de trabajo colegiado, se definió estaría integrada por: la Alta Consejería para Programas Especiales – ACPPE, el Ministerio de Educación Nacional - MEN, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, el Departamento para la Prosperidad Social - DPS con sus entidades adscritas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema -ANSPE.

Dicha comisión, se conformó con el propósito particular de coordinar y armonizar todo lo que se había definido como la intencionalidad de la “Estrategia” y como la responsable de la “concertación entre los diferentes actores involucrados” (DAPR, 2011, p.2); a la cual se asignaron funciones como:

Apoyar en la formulación de la política nacional para la atención integral de la primera infancia; coordinar el diseño, implementación y seguimiento técnico y operativo de la estrategia...; Direccionar los mecanismos a través de los cuales se prioriza y garantiza la articulación de la política y la estrategia "De Cero a Siempre" en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal; servir como instancia de concertación y articulación de los diferentes actores públicos y privados de la misma; (DAPR, 2011, p.3), entre otras.

Si bien en el país existían para el momento, un sinnúmero de comisiones intersectoriales para liderar el trabajo en temas específicos, realizar seguimiento a compromisos normativos y coordinar acciones, esta comisión tenía la particularidad de estar centrada en un ciclo de vida específico como el de la primera infancia. Su conformación fue reconocida como favorable para el establecimiento de acuerdos y para la construcción de línea técnica unificada. En palabras de la que fuera la coordinadora de dicha comisión durante ese tiempo:

Había voluntad política, por eso la primera decisión que se toma es armar una arquitectura institucional, se crea esa comisión intersectorial, a la cual durante los dos primeros años iban solamente ministros y viceministros en una reunión al mes, ya luego se reglamentó mediante un decreto. (C. Alarcón, comunicación personal, 1 febrero de 2017).

A la par se crearon instancias técnicas que debatían y construían posturas intersectoriales, las que funcionaban a través de mesas técnicas sobre diferentes temas y que le entregaban insumos a un comité técnico – conformado por equipos de las diferentes instituciones- para la gestión de las decisiones de la CIPI. Con el trabajo de estas instancias se construyeron las bases y acuerdos frente a los fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la Estrategia, se orientaban las acciones para gestionar los compromisos definidos en el plan de desarrollo y las prioridades de la CIPI y a su vez se elaboraron los informes de seguimiento de la Estrategia, que eran presentados ante la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia, cuya coordinación es ejercida por el Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Vale la pena resaltar que si bien el país contaba con avances normativos y estratégicos que planteaban y exigían un ordenamiento institucional donde se convocaba la participación y la gestión de diferentes sectores tanto en el nivel nacional como en el territorial, así como aprendizajes de experiencias sectoriales e intersectoriales – de dos o tres sectores-. Es con la consolidación de la CIPI y con la manera como funcionó durante esos primeros años, que se configura en un escenario novedoso y con planteamientos retadores alrededor de lo que significa el trabajo articulado y organizado bajo unos mismos planteamientos y objetivos, tras un compromiso por brindar unas atenciones a los niños y niñas en diferentes contextos y a través de servicios que respondieran además a principios de calidad y de pertinencia, unido además a un escenario particular de gestión de política poblacional.

La CIPI se fue convirtiendo entonces, en un escenario de direccionamiento estratégico para favorecer la construcción de una línea técnica, para convocar y garantizar el trabajo articulado entre los sectores, para la integración de los programas y de los servicios dirigidos a las familias gestantes y lactantes y a los niños y niñas menores de seis años. Además de una instancia de seguimiento, de toma de decisiones estratégicas en términos de las competencias de las instituciones y para la asignación e inversión de los recursos, su tarea estuvo centrada en convocar actores de la cooperación internacional y de la sociedad civil para la fundamentación y sostenibilidad de las acciones.

De manera particular a lo sucedido en muchos países no solamente de la región sino del mundo, en Colombia se estableció que la coordinación de esta nueva instancia, así como la secretaría técnica y el presidir la CIPI, estaría a cargo de la Presidencia de la República, para lograr una mayor ascendencia y gobernabilidad sobre las acciones de los sectores y para una convocatoria en la concurrencia de las acciones. Esto se da, apartándose de otros esquemas organizativos del Estado frente a las acciones de primera infancia, donde el liderazgo y la coordinación están a cargo de un sector en particular como el educativo o el de bienestar, con rectoría y seguimiento de las acciones de los otros actores.

Sin embargo, con el ánimo de favorecer el liderazgo de las instituciones y su rectoría de política en los temas de su competencia, se plantea un papel de la Presidencia la República en cabeza de las dos Altas Consejerías, centrado en convocar, coordinar y hacer seguimiento; concibiéndose para el funcionamiento de esa instancia que:

No debía haber en Presidencia más de dos o tres personas y solamente hacer un ejercicio de gobernanza, no asumir programas propios... no ejecutar, su rol era de convocar y coordinar...

era un acierto no tener nada a cargo para que todo quedara instalado en la institucionalidad. (C. Alarcón, comunicación personal, 1 febrero de 2017)

Según lo planteado en el Estudio de casos sobre la sostenibilidad de las políticas públicas de primera infancia en América Latina, gestionado en el año 2013 por la CIPI en el marco de la alianza por la sostenibilidad de la política con diferentes actores en ese año⁴; una de las tesis sobre la cual estaba fundamentada la estrategia de Cero a Siempre, era la de adelantar varias transiciones en su comprensión sobre el sujeto, el desarrollo, la atención y la gestión. De tal forma que en lo referente a la manera de hacer gestión, reconoce como se pasa:

De una responsabilidad dispersa entre las entidades con competencias sobre la primera infancia, a una intersectorial... rompe el paradigma de una entidad encargada de la primera infancia o de varias con responsabilidades independientes, y transita a una estructura colegiada con una mecánica intersectorial, que a su vez vincula los tres niveles de gobierno. (Castañeda y Convers, 2013, p. 19)

Tal es el caso, que cuando se definió que los objetivos de la Estrategia se iban a lograr a través de un trabajo “unificado e intersectorial”, dicho planteamiento se vislumbro operacionalizar a través del trabajo y la conformación de una “Comisión Intersectorial”. Sin embargo, es necesario reconocer como este mecanismo no se planteaba como novedoso, en tanto en el país existían en el momento un número representativo de ellas, que buscaban a través de acciones coordinadas de los sectores, atender y gestionar acciones para responder a distintos problemas, necesidades o situaciones en el país. Dentro de ellas se encuentran entre muchas

⁴ Alianza para el Impulso a la Política de Primera Infancia, que buscó entre 26 socios, Aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos para apoyar el diseño, implementación y sostenibilidad, en el nivel nacional y territorial, de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia definida en el marco de la Estrategia “De Cero a Siempre”. – Convenio 1503 de 2013.

otras, las de protección ambiental, convivencia y seguridad, espacio público, integración regional.

Es así como ésta intención de trabajo articulado entre las entidades con responsabilidades en la garantía de los derechos de la primera infancia; se vio reflejada por un lado en la normatividad al respecto, pero por otro, en la creación de instancias de trabajo, en la construcción de línea técnica, la definición de mecanismos para la llegada a los territorios y en el fortalecimiento de la instituciones del Estado.

Al decir de Constanza Alarcón, “Colombia en ese momento fue fuerte fortaleciendo la institucionalidad pública, trabajando con los equipos técnicos... Nos dedicamos mucho tiempo a fortalecer las instituciones, muchos debates y construcciones para una política robusta y visionaria que pusiera realmente a los niños en el centro” (C. Alarcón, comunicación personal, 1 febrero de 2017)

Se fueron estableciendo así, con una mayor claridad las competencias de cada una de las entidades miembro de la CIPI, asignando responsabilidades a la luz de las competencias sectoriales pero planteando a su vez, que éstas se orientarían por los parámetros técnicos que se construyeran colectivamente. Esto reafirmó y permitió dar continuidad a las acciones y programas que se venían implementando en algunos sectores como salud, pero reorganizó las del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; y asignó nuevas responsabilidades al sector cultura.

Lo que se puede inferir del considerar la creación de la CIPI como un hito dentro de este proceso de construcción de la política pública, es que la desarticulación y la duplicación de esfuerzos se constituyeron en razones importantes para que en Colombia se empezara a organizar el proceso que condujera a la definición de un esquema organizativo, que le permitiera contar

con una arquitectura institucional, que facilitara la acción intersectorial; es en el año 2011, cuando el gobierno decide crear la CIPI.

Como bien se ha señalado con anterioridad, la creación de la instancia con este carácter no era novedoso en el país, sin embargo en este escenario si se pueden identificar algunos elementos que se podrían plantear como diferenciadores con otras experiencias de trabajo en comisiones de esta naturaleza, las cuales están relacionadas con tres elementos a saber:

a. **Gobernanza:** Ya se identificaban experiencias a través de las cuales uno de los sectores implicados en la atención a los niños en primera infancia asumía el liderazgo. Aún así, las condiciones de la institucionalidad, la jerarquización de las entidades y las tensiones que se generaban entre los diferentes equipos sectoriales, entre otras razones, dificultaban de manera importante lograr un mecanismo armónico de trabajo.

Teniendo en cuenta la prioridad que el tema tenía para la agenda pública en ese momento, la decisión que se toma es designar directamente en la Presidencia de la República, a través de dos altas Consejerías, la rectoría de la CIPI. Se define que es directamente desde allí que se presidiría la CIPI y la coordinación (secretaría técnica) intersectorial necesaria para la formulación de la política, y las líneas de trabajo que se definan.

Se podría plantear discusiones alrededor de la pertinencia de esta decisión, en tanto el hecho de depender la coordinación de la Presidencia de la República podría favorecer un tema de gobernanza que facilitaría la convocatoria de los sectores, y que podía dársele prioridad que requería el tema por estar planteado de manera prioritaria en la agenda de gobierno. Por otra parte precisamente este último argumento, se podía poner en riesgo su sostenibilidad, por constituirse en una medida de corto plazo o muy enmarcada dentro de la duración del gobierno de turno, lo que da pie para pensarse sobre la institucionalidad de la instancia.

b. **Articulación de las acciones.** Un segundo elemento que se puede plantear, está referido a la necesidad que se identificaba en el momento y que se consideró prioritario al parecer, de definir de manera conjunta, un mecanismo de trabajo que permitiera superar la duplicidad de acciones, orientaciones y posturas frente a la primera infancia. En este sentido se puede deducir que se definieron unos criterios para organizar el trabajo entre los sectores, desde la definición de roles, funciones, alcances y competencias, articulando la misionalidad de cada uno a un propósito común.

Vale la pena señalar que la comprensión de articulación planteada en este momento se manifiesta como una posibilidad de trabajo conjunto para la construcción de una apuesta; más aún el debate que se puede poner allí para la discusión es la necesidad de superar comprensiones que se quedaran en la sumatoria de acciones para trascender a relaciones de cooperación y complementariedad.

c. **Sostenibilidad de la política.** Se puede inferir a partir de los relatos, que uno de los criterios que se planteó para hacer sostenible la propuesta de política que se estaba desarrollando, estaba referido a fortalecer la institucionalidad pública. En este sentido, los desarrollos técnicos, programáticos y operativos de la política se construyeron con los equipos técnicos sectoriales, con un interés de lograr una mayor apropiación.

3.4. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión: Un compromiso por la Integralidad

La creación de la CIPI, se convierte en un aspecto trascendental para lograr el propósito que se había trazado el Gobierno Nacional, de diseñar e implementar una Estrategia en favor de la atención integral a la primera infancia, la cual se planteó posteriormente como:

El conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños desde su gestación hasta cumplir los seis

años. Lo anterior a través de un trabajo unificado e intersectorial que, desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición. (CIPI, 2013, p.23)

Cabe preguntarse sobre la configuración misma de la Estrategia, que inicia como un compromiso por lograr una “atención integral” para los niños y las niñas durante sus primeros años de vida, dejando ver su interés o preocupación por la prestación de los servicios, las coberturas, las acciones y los procesos dirigidos en general a la atención desde la gestación y durante los primeros seis años de vida, elemento que está presente desde la misma nominación de la Estrategia; pero que luego en sus planteamientos y construcciones, así como en las manifestaciones de quienes estuvieron de cerca en su construcción, se plantea como los niños y las niñas y su desarrollo estaba en el centro de las comprensiones y de las acciones.

Frente a ello, surgen reflexiones sobre lo que significa que un propósito de país se centre en el desarrollo integral o en la atención integral; donde una primera postura implica centrarse en el sujeto, en la garantía de sus derechos y en lo que se debe sucederle a todo niño y niña sin distinción de sus particularidades y condiciones, y una segunda implica privilegiar o concentrar esfuerzos en los mecanismos o en las maneras para garantizar dichos derechos, las cuales pueden y deben ser distintas atendiendo a la diversidad propia de los niños y las niñas y sus contextos.

Al respecto lo que se presume, es que en el trabajo técnico realizado por los equipos de las instituciones de la CIPI, se da un salto que reorienta la intencionalidad y el accionar de las instituciones; tal como se revela ya para el año 2013 en la fundamentación, cuando se reconoce que la formulación de una política de primera infancia, sostenible y a largo plazo:

Significa trascender de las políticas públicas sectoriales a una poblacional en donde las niñas y los niños de primera infancia se convierten en el centro ordenador de su gestión, su desarrollo integral su fin último, y la atención integral el medio para lograrlo. (CIPI, 2013, p.92)

Para llegar a esta conclusión, donde el cambio pareciera meramente nominal, se vivió un ejercicio de cuestionamiento y de preguntas por el sentido de la acción, por lo que significa reconocer a los niños y niñas como sujetos de derechos y su participación misma, preguntas por la diversidad, pero además por lo que implica una política poblacional, cuyas apuestas según sus planteamientos, están puestas en la integralidad del sujeto, del desarrollo y de la atención.

Esto se puede inferir de las discusiones que dieron en su momento por parte de los equipos de las instituciones del Estado:

Teníamos una Estrategia que tenía como objetivo la atención integral y dijimos: si en el centro están los niños... entonces ¿por qué los niños no están en nuestro objetivo?, ¿por qué no son ellos y su proceso lo que tenemos como objetivo? y eso fue lo que nos llevó a decir que nuestro propósito era el desarrollo integral. (A. Castro, comunicación personal, 3 de marzo de 2017)

Estas y otras cuestiones formaron parte de la agenda de trabajo de los primeros años desde el lanzamiento de la Estrategia y que llevaron a retomar conceptos y definiciones que se consideraban cerradas o claras y sobre las cuales fue necesario volver, al parecer por una no unificación desde la misma política pública.

Volviendo la mirada al trabajo conjunto que se planteó en el acápite anterior, se puede retomar, que es a partir de ese trabajo entre los equipos técnicos de los sectores que entraron a conformar la CIPI y con el liderazgo de la coordinación de dicha instancia, que se da inicio a la estructuración y fundamentación técnica de la Estrategia “De cero a Siempre”.

Se identifica entonces como un planteamiento básico, la necesidad de retomar el proceso vivido por Colombia, las construcciones realizadas por diferentes actores, los avances logrados en anteriores momentos y las comprensiones frente a aspectos fundamentales para la política. Si bien no eran novedosos en tanto a su presencia en la agenda pública, pues ya venían siendo considerados en distintos debates académicos y en otros liderados por la sociedad civil y por las entidades territoriales, si exigían una postura comprensiva y holística que recogiera y trascendiera planteamientos sectoriales y parcializados frente al derecho al desarrollo integral de la primera infancia y los mecanismos para garantizarlo.

Lo que se ha logrado estructurar y resignificar hasta ahora en el proceso de construcción de la línea del tiempo de la experiencia, plantea elementos que dejan ver las distintas comprensiones existentes alrededor de los derechos de los niños y las niñas en sus primeros años, frente a las maneras y los caminos recorridos para garantizarlos, los papeles de las distintas instituciones y actores para aportar en su cumplimiento; unido a los enfoques y concepciones de niño y niña, desarrollo infantil, cuidado, derechos, educación inicial, salud, participación, atención integral, gestión y territorio, entre otros, que fueron orientando dichas actuaciones.

A este respecto, se puede reconocer un interés desde la Estrategia De Cero a Siempre, por retomar los avances, reflexiones y aprendizajes con los que contaba el país, las construcciones hechas por las entidades territoriales y los distintos sectores, para desde allí avanzar hacia la construcción de una postura unificada e intersectorial. Esta consideración se reconoce como favorable para todo el proceso de la política, frente a lo cual el planteamiento de la que fuere la coordinadora de dicha instancia en el país a ese momento, plantea que:

El gran acierto de “De Cero a Siempre” cuando empieza en enero de 2011, es básicamente decir: ¿qué hay? ¿qué hay para recoger? Para no perder los esfuerzos del país: cojamos lo que

hay en salud; lo que tiene educación, lo que quiere hacer y lo que ha avanzado porque en ese momento ya tenía avances importantes; cojamos lo que tiene el sector de bienestar familiar y con ese insumo se empieza entonces la construcción de la política (C. Alarcón, comunicación personal, 1 febrero de 2017).

Las afirmaciones anteriores, se pueden reconocer a su vez, en lo planteado por los actores de la CIPI, a través de lo recogido en los Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión, donde se expone que:

La Política Pública de Primera Infancia resulta de la experiencia obtenida por el país, gracias al esfuerzo de muchos actores del Estado y la sociedad que han sentado las bases para el desarrollo integral a la primera infancia que actualmente se ejecuta a través de la Estrategia de Atención Integral a la primera infancia (CIPI, 2013, p. 83). Hoy política de Estado.

Por ello, cuando se realiza la lectura del documento que fue presentado al país como los fundamentos para la atención integral en el año 2013, se reconocen concepciones alrededor de la primera infancia, del desarrollo integral, de los contextos, de los entornos donde transcurre la vida de los niños y las niñas, del papel de los diferentes actores especialmente el de la familia. Así como orientaciones para que el Estado junto con los demás actores corresponsables, brinden una atención integral a la primera infancia.

Para la realización de esa construcción, que se puede entender como un ejercicio cuyo liderazgo estuvo directamente a cargo del sector público, con la intención de consolidar postura que enmarcara las acciones posteriores, la presencia de las organizaciones de la sociedad civil se nota ausente por lo menos en esos primeros debates y es convocada ya para un proceso posterior junto con actores de la academia y de la sociedad civil. Según lo referido por Adriana Castro:

Se asumía que muchas cosas estaban definidas en el país y muchas discusiones superadas en el país, pero lo que se encontró es que había muchas tensiones principalmente alrededor del desarrollo y lo que implica para la vida de un niño y de la sociedad, lo que significaba la educación inicial, el tema del desarrollo integral, de los derechos de los niños... eran discusiones básicas que tocaba dar y había que asumir postura (A. Castro, comunicación personal, 3 de marzo de 2017)

Más allá de las reflexiones frente al quehacer de cada una de las instituciones, del cumplimiento de sus objetivos y de los servicios que se estaban prestando, según lo manifestado por Constanza Alarcón, la discusión se inició por otro lado:

Se empieza a hacer un debate conceptual entre todos los sectores, logrando que se despojaran de su saber particular y se diera una reflexión sobre el niño de Colombia, no sobre lo que se estaba haciendo, sino sobre lo que requiere el niño y su desarrollo integral. Fue pensarse todo esto desde el gobierno para construir planteamientos (C, Alarcón, comunicación personal, 1 febrero de 2017)

Lo que se puede leer allí, al conocer de cerca el proceso de construcción y lo planteado ampliamente en los Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión, es la necesidad de retomar los distintos debates dados en el país para explicitar una “postura” unificada que recogiera los resultados de diferentes investigaciones realizadas dentro y fuera del país, debates académicos y comprensiones movilizadas por la sociedad civil. Una postura en la que se sintieran leídos todos los sectores, pero que además se convirtiera en la voz unificada del país, a través de directrices construidas desde el Estado sobre los aspectos que les eran comunes a todos.

Se identifica además en esta intención colegiada de construcción, preguntas por ¿dónde están los niños y las niñas?, ¿con quiénes están o quiénes están acompañando su desarrollo?, ¿cuál es

la comprensión de desarrollo que orienta las acciones y los servicios?, ¿a quiénes y de qué manera se está atendiendo?

Las conclusiones derivadas de esos cuestionamientos, llevaron a plantearse conceptos como los entornos, los estructurantes, las atenciones y las realizaciones, buscando según lo referido en distintos documentos, la necesidad de concretar de manera particular la integralidad en el sujeto, en el desarrollo, en la atención y en la gestión.

En lo referido a los entornos, se conciben como: espacios físicos, sociales y culturales donde habitan los seres humanos... Su riqueza radica en la capacidad que tienen para favorecer el desarrollo de las niñas y niños (CIPI, 2013, p. 123). Reconociéndose que los principales - entornos- en los que transcurre su vida son: el entorno hogar, salud, educativo y espacio público.

A su vez, para garantizar que la atención integral se de en cada uno de estos mencionados entornos, se definieron cinco estructurantes para asegurar el desarrollo integral: El cuidado y la crianza; la salud, la alimentación y la nutrición; la educación inicial, la recreación y el ejercicio de la ciudadanía y la participación (CIPI, 2013, p. 141).

Las realizaciones por su parte fueron construidas y reconocidas como: las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral... cada una expresa una evidencia de que los derechos de las niñas y niños son ejercidos:

1. Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral.
2. Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud.
3. Goza y mantiene un estado nutricional adecuado.
4. Crece en entornos que favorecen su desarrollo.
5. Construye su identidad en un marco de diversidad.
6. Expresa sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta.
7. Crece en entornos que

promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración (CIPI, 2013, p. 138).

Todo esto, se recoge y estructura en la Ruta Integral de Atenciones, que fué presentada como el instrumento para orientar las acciones de los diferentes actores, instituciones y tomadores de decisiones, con respecto a las atenciones para garantizar el desarrollo integral de la primera infancia.

Se valora entonces, como:

La principal herramienta que tiene la política es la Ruta Integral de Atenciones, para hacerle una trayectoria a los niños pero con contexto. El planteamiento fue, si se va a hablar de desarrollo integral, éste tiene que ver con la multidimensionalidad del desarrollo de los niños y con los diferentes actores que lo influyen, entonces era necesario coger la lógica propia del trayecto de vida y mirar lo que pasa en la vida del niño... Una política que es integral, tiene que pensar en los diferentes entornos... (C. Alarcón, comunicación personal, 1 febrero de 2017).

Atendiendo a las construcciones políticas y técnicas, la CIPI propone que es a través de la gestión integral que se va lograr favorecer el desarrollo de los niños y las niñas, entendiéndola como:

La manera intersectorial, concurrente y coordinada en la que los sectores estatales del nivel nacional y local, así como los actores de la sociedad (familia, comunidad, academia, sociedad civil, empresa privada, organizaciones no gubernamentales) se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y a las niñas y a los niños en primera infancia, a partir de lo que ellas y ellos requieren (CIPI, 2013, p.191).

Es a partir de considerar que el logro de los objetivos se daría a través de una gestión intersectorial, lo que convocó entre otras cosas no solamente el trabajo articulado y transectorial,

sino que a su vez motivo y llevó a retomar y consolidar nuevamente mecanismos de trabajo como el de las alianzas público privadas, las cuales habían tendido su origen desde el año 2002 en la ciudad de Bogotá, donde se convocó desde el DABS la vinculación de la sociedad civil para participar en procesos de construcción e implementación de línea técnica un favor del desarrollo integral de la primera infancia.

Con estos antecedentes, desde el año 2012 y ya desde el nivel nacional, se convocaron alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil para lograr en la unión de las experticias técnicas y el trabajo articulado favorecer la construcción misma de la fundamentación de la política, así como la implementación de acciones en las entidades territoriales para favorecer la sostenibilidad de la misma. Las tres principales alianzas celebradas fueron:

El convenio de cooperación 442 de 2012 cuyo objetivo fue “Aunar esfuerzos para la realización de actividades dirigidas a implementar la política de primera infancia nivel nacional, en el marco de la Estrategia “De Cero a Siempre”. Los socios fueron el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Fundación Saldarriaga Concha, la Fundación Éxito, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF, la Fundación Bancolombia y la Fundación Génesis.

El segundo, convenio de asociación 529 de 2013 amplió el alcance del anterior al reunir nueve entidades públicas y diecisiete organizaciones de la sociedad civil para un total de 26 socios que fueron: El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento para la Prosperidad Social, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, el Departamento Nacional de Planeación, la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Barranquilla,

la Fundación Saldarriaga Concha – FSC, la Fundación Bancolombia, la Fundación Éxito, Comfenalco Antioquia, la Fundación Génesis, la Fundación Plan, Aldeas Infantiles SOS, la Fundación Smurfit Cartón, la Fundación Caicedo González, la Fundación Restrepo Barco, la Corporación Somos Más, Visión Mundial, la Fundación Corona, la Fundación Carvajal, la Organización Internacional Para las Migraciones, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF y la Fundación Mario Santo Domingo.

El objetivo de mencionado convenio fue “aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos entre las partes, para apoyar el diseño, implementación y sostenibilidad, en el nivel nacional y territorial de la política de atención integral a la primera infancia definida en el marco de la Estrategia “De Cero a Siempre”.

El tercer convenio de asociación fue el 1375 de 2015, con ocho socios: Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Fundación Saldarriaga Concha, la Fundación Plan, la Fundación Éxito y la Fundación Bancolombia. El objeto de dicha alianza fue: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para fortalecer los procesos de calidad de la atención integral a la primera infancia, con el fin de contribuir a la implementación de la política De Cero a Siempre en el orden nacional, departamental y municipal, a partir del fortalecimiento de la gestión territorial, el mejoramiento de la calidad de la oferta, las acciones de movilización social y el seguimiento al desarrollo de los niños y niñas”.

Las mencionadas alianzas que se dieron con el propósito de unir esfuerzos para favorecer la estructuración y sostenibilidad de la política pública en el marco de “De cero a siempre” vincularon y convocaron de manera distinta a la sociedad civil, con el propósito específico de apoyar en la definición de los fundamentos básicos a las entidades de la CIPI y para favorecer

procesos por el fortalecimiento territorial, la cualificación del talento humano, y la construcción de conocimiento.

Como se puede inferir, es a lo largo de los tres primeros años - 2011 a 2014-, que se implementaron acciones que buscaron la construcción de acuerdos y de definiciones que orientarían los mecanismos de acción e implementación en los territorios, como lo fue el ejercicio de construcción de la mencionada Ruta Integral de Atenciones –RIA.

Toda la estrategia quedó montada en el primer año, allí se construyeron todos los documentos básicos para la elaboración luego de los fundamentos, los conceptos básicos se definieron y una primera versión de la Ruta... Ya en el 2012, se hizo toda una movilización social de la estrategia por todo el país y en el 2013 se construyeron los fundamentos (A. Castro, comunicación personal, 3 de marzo de 2017).

Volviendo la mirada sobre lo que fueron los debates técnicos dados entre las instituciones de la CIPI, se logra ver que de manera paralela a la construcción de los Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión, se adelantaron ejercicios de definición de posturas y desarrollos sectoriales de cara a esos acuerdos realizados como comisión y que fueron presentados al país.

Se puede inferir que estos postulados que se erigen como referentes de política y que son de carácter nacional, estructuran planteamientos y posturas que se convierten en la fundamentación técnica que unifica y establece una postura intersectorial y a su vez define unas orientaciones para la acción e implementación en los territorios.

Si bien cada uno de ellos tiene intencionalidades distintas, plantean dos elementos comunes, uno que están contruidos de manera intersectorial y que atienden al consenso sobre desarrollo integral de la primera infancia, como lo anuncian en sus apuestas y comprensiones. Esto se ve reflejado en toda la construcción técnica que se dió con el liderazgo de las instituciones rectoras

de la política frente a cada tema, pero a través de una construcción intersectorial en el marco de la Comisión. Dentro de las cuales se encuentran:

Documentos de definición de línea técnica:

- Fiesta de la Lectura para Fortalecer Comunicación y Creatividad de Niñas y Niños.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2012.

- La Ruta Integral de Atenciones – RIA. Gestión de la estrategia de atención integral a la primera infancia. CIPI, 2013.

- La Estrategia de Atención Integral A LA PRIMERA INFANCIA. Un modo de concebir, comprender y actuar, CIPI, 2014.

- El Sentido de la Educación Inicial, Referentes Técnicos para la Educación Inicial: Serie de orientaciones pedagógicas para la educación inicial, construcción liderada por el Ministerio de Educación Nacional y publicada en el año 2014. Doc. 20 – MEN.

- Serie de Orientaciones pedagógicas para la educación inicial: El arte en la educación inicial; El Juego en la educación inicial; Literatura en la educación inicial; Exploración del medio en la educación inicial; Seguimiento al desarrollo en la educación inicial. Cuatro documentos contruidos con el liderazgo del Ministerio de Educación Nacional y publicadas en el año 2014. Documentos 21, 22, 23, 24 y 25 – MEN.

- La Estrategia Nacional de Recreacion para la Primera Infancia, liderada por Coldeportes y publicada en el año 2014.

- Derechos Culturales para la Primera Infancia Lectura Libros y Bibliotecas, construcción liderada por el Ministerio de Cultura y publicada en 2014.

- Derechos Culturales para la Primera Infancia Lenguajes y ambientes de lectura interactiva, construcción liderada por el Ministerio de Cultura y publicada en 2014.

- Guía de práctica clínica para la evaluación del riesgo y manejo inicial de la neumonía en niños y niñas menores de 5 años y bronquiolitis en niños y niñas menores de 2 años. Ministerio de salud, 2014.

- Lineamiento técnico relacionado con violencias asociadas al conflicto armado a las que están expuestos niños y niñas en primera infancia en Colombia, CIPI, 2015.

- Lineamiento Técnico para la Atención Integral de niños y niñas de primera infancia con alertas en el desarrollo o con discapacidad, CIPI, 2015.

- Lineamiento para la Atención Integral a la Primera Infancia en perspectiva de respeto y reconocimiento de la diversidad, CIPI, 2015.

Las evidencias anteriores, recogen muchas de las discusiones dadas en el país durante las últimas décadas y que habían estado lideradas por organizaciones de la sociedad civil, desde entidades territoriales y desde la academia; planteando posturas que construidas participativamente, desde el Estado se convierten en los referentes de la política pública de primera infancia en lo particular a la comprensión sobre desarrollo integral, educación inicial, atención integral, intersectorialidad y otros debates centrados en la diversidad de los niños y las niñas de primera infancia y sus derechos, la política pública, las líneas de acción para la implementación y la sostenibilidad de la política.

Como seguimiento de esta actividad y para lograr ir avanzando en la manera de operacionalizar estas comprensiones, se construyeron durante este periodo y antes de la entrada en vigencia de la ley, una serie de orientaciones para la acción, dentro de las que se encuentran guías, manuales operativos y otros documentos técnicos, los cuales fueron concebidos a la luz de los referentes normativos, políticos y técnicos y que entregan herramientas para que sean

operacionalizados en diferentes escenarios y por distintos actores e instituciones. Algunos de ellos son los siguientes:

- Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial en el marco de la atención integral, Referentes Técnicos para la Educación Inicial: Serie de orientaciones para favorecer la calidad en la educación inicial, Ministerio de Educación Nacional, 2014. Guía No. 48.

- Fortalecimiento institucional para las modalidades de educación inicial. Ministerio de Educación Nacional, 2014. Guía No. 54.

De este momento de fundamentación, que no se ciñe estrictamente a la construcción, publicación y socialización de lo que son los contenidos del documento de Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión para la Atención Integral a la Primera Infancia; sino que recogió todo un proceso que podríamos plantear como riguroso, en tanto le planteó al país posturas unificadas tras una apuesta por garantizar el derecho al desarrollo integral de la primera infancia y desarrollos técnicos necesarios para enriquecer la comprensión y la acción.

Estuvo acompañado de acciones que se pueden leer como una movilización, compromiso y gestión articulada de diferentes actores como de las entidades oficiales tanto en el nivel nacional como territorial, de la cooperación internacional y del sector privado. Pero a su vez de una oferta de atenciones y de servicios con una mayor calidad y con un interés por la articulación y por la integralidad.

Es precisamente durante este periodo en el país, de fundamentación - implementación, que se reconocen - de manera particular en los informes de gestión que presentó la CIPI a la Comisión de Seguimiento liderada por el DNP, de manera semestral durante estos años, 2012-2015⁵; una

⁵ Las acciones que se enuncian a continuación, hacen parte de las referidas en los Informes: I Informe de Seguimiento y evaluación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia – marzo 2013, Informe de Balance y Prospectiva – diciembre 2014, Informe de Balance octubre de 2014 – junio de 2015, Informe Anual de

serie de acciones centradas en la cualificación del talento humano que participa de manera directa en el proceso de desarrollo de los niños y de las niñas, agentes de cultura, educación, salud, recreación y del ICBF, así como en los equipos técnicos de las instituciones y tomadores de decisión.

Otra de las tareas que se lee como prioritaria, con la definición de orientaciones y con la implementación de programas como el de Cuidarte, es el trabajo para que las familias contaran con más y mayores herramientas para el cuidado, crianza y educación de los niños y las niñas, desde la etapa de gestación y hasta sus seis años de edad.

Así como la definición de una comprensión de la educación inicial en el marco de la atención integral, con la construcción participativa de unas orientaciones basadas en las actividades rectoras de la primera infancia (juego, arte, literatura y exploración del medio) para promover el desarrollo integral desde lo pedagógico y lo educativo, interés que se vió reflejado en la definición de las condiciones de calidad para las modalidades de educación inicial: institucional y familiar, a través de las cuales la CIPI decidió atender integralmente a cerca de un millón de niños y niñas durante el periodo.

De la mano, se realizaron construcciones y adecuaciones de infraestructuras especializadas para la atención a la primera infancia, se pusieron en funcionamiento salas de lectura en hospitales, en Centros de Desarrollo Infantil y otros espacios comunitarios, con colecciones especializadas; se propusieron escenarios de educación inicial en centros penitenciarios, en hospitales, para niños y niñas indígenas.

Pensarse atenciones para población con discapacidad, guías para el mejoramiento de la práctica clínica durante el parto, para la humanización de las atenciones, para los niños y niñas

víctimas del conflicto armado interno; confluieron con intencionalidades como las de diseñar y poner en funcionamiento un sistema de información de seguimiento niño a niño que permitiera un seguimiento y monitoreo a las atenciones que le son brindadas a cada uno y cada una; esto con ejercicios en todos los departamentos y un gran número de municipios del país, para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para el diseño e implementación de sus políticas por la primera infancia, a la luz de los avances nacionales.

3.5. Diez años después, una Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De cero a siempre”

En el periodo de implementación del Plan de Desarrollo 2010 – 2014 y de acuerdo a lo planteado en el Informe de Balance y prospectiva de la Comisión Intersectorial para la atención integral a la primera infancia, se plantea que la CIPI se concentró en esos años en:

Tres aspectos fundamentales para el diseño y puesta en marcha de la Estrategia durante el cuatrienio: i) la generación de condiciones normativas y de arquitectura institucional necesarias para agenciar la Estrategia; ii) la construcción de la fundamentación política, técnica y de gestión que le da sustento, y iii) el esfuerzo presupuestal y la generación de alianzas público-privadas para su financiación (CIPI, 2014, p.10).

Con estos antecedentes, se evidencia el establecimiento de acciones para darle continuidad a los procesos a favor de la primera infancia en el país, es así como en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país: Paz, Equidad y Educación” se establece en el objetivo No. 3, que busca reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad; y en la línea de articular las acciones públicas para el cierre de brechas poblacionales, con acceso a servicios de calidad, que:

Ante los positivos resultados de la estrategia “De Cero a Siempre” en todo el territorio nacional durante los últimos cuatro años, el Gobierno nacional impulsará un proyecto de Ley para que la estrategia se convierta en una política de estado, y así asegurar su sostenibilidad (DNP, 2015, p.60).

Allí se reconoce adicionalmente, como en los últimos años:

La Estrategia De Cero a Siempre construyó la Ruta Integral de Atenciones para la primera infancia, con la cual se concretó el conjunto de acciones requeridas para materializar las condiciones de vida que favorecen el desarrollo integral de esta población, y se orientó el desarrollo de las acciones dirigidas a la protección integral de los derechos de los niños y niñas en esta edad (DNP, 2015, p.294).

Al cierre del plan de desarrollo “Prosperidad para todos” y con el interés por la sostenibilidad de las acciones que se diseñaron e implementaron durante el periodo 2010- 2014, el equipo de las instituciones de la CIPI, les llevó a considerar diferentes mecanismos políticos que le permitieran garantizar la continuidad de las acciones. Este interés se vio reflejado en el informe de cierre de periodo presentado por la CIPI, donde se hace referencia a las acciones que se implementan para lograrlo:

Actualmente la Comisión formula un documento Conpes que oficializa las orientaciones técnicas y de gestión para la implementación de la política de primera infancia y trabaja activamente en el articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, con miras a ampliar su ejecución en las cinco líneas de acción. La Comisión recibe con satisfacción la iniciativa legislativa que cursa actualmente en el Congreso de la República para elevar la Estrategia de Cero a Siempre a una política de Estado orientada al desarrollo integral de la primera infancia.

Dicha iniciativa sin duda ancla en las instituciones públicas la apuesta nacional y a largo plazo por la primera infancia (CIPI, 2014, p. 48).

Esto estuvo acompañado, luego de que Colombia presentara los informes periódicos cuarto y quinto al Comité Internacional de los Derechos del Niño, las observaciones realizadas en 2015 por el mismo, con respecto a lo planteado de manera particular frente al desarrollo del niño en la primera infancia, referencia que el Comité:

Acoge con satisfacción la adopción de la política de primera infancia y su estrategia conexas. Sin embargo, le preocupa que las medidas adoptadas no basten para garantizar que todos los niños del territorio se beneficien con la aplicación efectiva de la estrategia (Naciones Unidas, 2015, p.18).

Frente a lo anterior, el comité le recomienda al país:

Que fortalezca la coordinación entre las entidades competentes y que asigne suficientes recursos humanos, técnicos y financieros a la estrategia de primera infancia a fin de que todos los niños se beneficien con su aplicación, en particular los niños de las zonas rurales o apartadas, los niños con discapacidad, los niños que viven con el VIH/SIDA, los niños que viven en prisión con su madre, los hijos de madres adolescentes y los niños desplazados, indígenas y afrocolombianos (Naciones Unidas, 2015, p.18).

De otra parte, desde el estudio de casos sobre la Sostenibilidad de las Políticas Públicas de Primera Infancia en América Latina, adelantado en el año 2013, se planteaba la necesidad que De cero a siempre, pasará de ser:

De un programa de gobierno a una política de Estado... la prioridad que tiene la primera infancia no admite una estrategia fragmentada ni pensada a corto plazo. Los objetivos para el desarrollo integral de la primera infancia suponen una visión estratégica, de largo aliento y con el

compromiso de todos los sectores del Estado, que congregate esfuerzos económicos y técnicos, y que trascienda múltiples periodos gubernamentales (Castañeda y Convers, 2013, p. 19).

Las consideraciones y argumentos expuestos no solamente en estos informes y documentos, sino las reflexiones que hacían parte de la CIPI, llevaron a que se contemplaran diferentes mecanismos que le permitieran a la Estrategia De cero a Siempre que surgió como una política de Gobierno, transitar hacia una política pública a la cual se le garantizara su sostenibilidad.

Es allí donde propuestas como la de la elaboración de un documento Conpes y de presentar una iniciativa legislativa al Congreso, estuvieron a la orden del día durante varios debates, dentro de los cuales se resalta:

El ejecutivo fue importante para llegar hasta acá y la sociedad civil, ahora el legislativo era fundamental. Se pensó en una política de estado porque se necesitaba la concurrencia de todos los actores, era necesario pensar en su sostenibilidad y eso hace que evidentemente el tema trascendiera del alcance que se tenía como Estrategia, que era el resultado de un plan de gobierno (C. Alarcón, comunicación personal, 1 febrero de 2017).

Es necesario reconocer que, el proyecto de ley para establecer la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre, fue una iniciativa del Representante a la Cámara Eduardo Tous de la Ossa y contó con el apoyo de varios representantes, fue radicado y firmado el 20 de julio de 2014, ante la Secretaría de la Cámara de Representantes y luego por su competencia fue enviado a la Comisión Séptima de la Cámara. Luego de varios debates y con la aprobación, el 9 de abril de 2015, la Secretaría General de la Cámara de Representantes remitió el proyecto a la Secretaría General del Senado. Allí se dio como positiva la ponencia en primer debate el 16 de junio de 2015 por la Comisión Séptima.

Luego de varias sesiones aplazadas, de debates y conciliaciones, de tener en cuenta los conceptos emitidos por las diferentes entidades que integran la CIPI, de la Procuraduría General de la Nación, de la Presidencia de la República y del Ministerio de Hacienda, el segundo debate se llevó a cabo el 17 de mayo de 2016, donde se rindió ponencia positiva (Colombia, 2016a, p.1).

Dentro de los considerandos de la iniciativa, se reconoce la situación de los derechos de la primera infancia en Colombia, así como la prioridad de invertir y seguir trabajando desde el Estado para garantizarlos y el trabajo adelantado desde la Estrategia De Cero a Siempre.

Planteando entonces que:

La atención a la primera infancia colombiana no admite una acción fragmentada ni pensada en el corto plazo. La importancia de elevar a la categoría de Ley la Estrategia De Cero a Siempre radica en la necesidad de dar mayor respaldo legal a la responsabilidad que tiene el Estado, la sociedad y la familia respecto del goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de cero a seis años de edad, así como incrementar que se emprendan para tal propósito en el largo plazo (Colombia, 2016a, p.3).

Reconoce así mismo, que es una “oportunidad histórica para consolidar un marco institucional que responda satisfactoriamente a los grandes retos del país en materia de atención integral a sus niños y niñas, y que resulte en el goce efectivo de derechos en la primera infancia” (Colombia, 2016a, p.3). Y que se convierte en una iniciativa:

Novedosa en tanto rescata que la gestión de una política poblacional, como es la de primera infancia, requiere contar con una dinámica institucional no fragmentada ni sectorizada, para lo cual plantea un esquema intersectorial articulado cuya sinergia, como se ha comprobado, provee de manera más eficiente la base para la garantía de derechos” (Colombia, 2016a, p.3).

Esta iniciativa presentada por la Rama Legislativa, fue aprobada el 2 de agosto de 2016 la Ley 1804 del mismo año, “Por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones”. Ésta iniciativa legislativa “sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la doctrina de la protección integral” (Colombia, 2016b, p.1).

Según lo planteado en el cuerpo de la ley, al ser Política Pública,

Representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad”. (Colombia, 2016b, p.1)

Las decisiones políticas que orientan la gestión en Colombia hacia la promoción del desarrollo integral de la primera infancia, quedan definidas en la ley a través de la atención integral, reconociendo que esto se logra a través de:

Un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Lo anterior a través de la atención integral que debe asegurarse a cada individuo de acuerdo con su edad, contexto y condición (Colombia, 2016b, p.1).

Para dar cumplimiento a este propósito, la política de estado se plantea en su artículo noveno, cinco líneas de acción que le apuntan a los siguientes elementos: a) Gestión territorial, b) calidad y pertinencia en las atenciones, c) seguimiento y evaluación de la política, d) movilización social y e) gestión de conocimiento.

Capítulo 4. Comprensiones y Conclusiones

A partir de este proceso de investigación, se tejió una conversación entre las voces de actores participantes en la construcción de la política de primera infancia en el país -desde roles y momentos particulares-, con un análisis documental de lo expuesto oficialmente en documentos normativos, políticos y técnicos que se promulgaron durante el periodo 2006 - 2016; lo que permitió a la luz del objetivo del estudio, reconstruir la línea del tiempo de la experiencia de Colombia frente a la garantía del derecho al desarrollo integral de la primera infancia.

Se partió de reconocer como hito fundante en esta investigación, la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia, que consagró el derecho al desarrollo integral durante los seis primeros años de vida, y como hito de cierre para el análisis, el lanzamiento de la ley 1804 de 2016, por la cual se establece la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De cero a Siempre. De igual forma, se identificaron cinco (5) hitos⁶ que fueron reconocidos a lo largo del proceso investigativo y que marcaron de manera significativa el camino en la construcción de esta política pública.

Por lo anterior, la experiencia fue organizada en los hitos, presentando y poniendo en conversación por un lado la manera como fue vivida y comprendida desde los actores, donde estuvieron presentes las discusiones, compromisos, dinámicas, actores y relaciones narradas; y por otro, lo evidenciado en los documentos políticos, normativos y técnicos, permitiendo de esta forma documentar de manera organizada y sistemática.

A partir de la información recopilada y organizada en la línea del tiempo, y después de realizar un análisis comprensivo de cada uno de los hitos y los elementos que en cada uno se

⁶ El desarrollo integral en la mira: El Código de la Infancia y la Adolescencia; Un primer paso en materia de política intersectorial “Colombia por la Primera Infancia”; Conformación de una Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia; Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión: Un compromiso por la Integralidad; y Diez años después, una Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De cero a siempre”

presentan, es posible plantear las siguientes reflexiones que podrían aportar a la comprensión y el análisis de la formulación de políticas públicas poblacionales que buscan desde una perspectiva de integralidad la garantía de los derechos:

- La política pública para el desarrollo integral de la primera infancia ha sido impulsada, generada y soportada a partir de procesos de movilización social, en los cuales han confluído actores de diversa índole, quienes han jugado diferentes papeles en cada uno de los hitos identificados en la línea del tiempo. Con lo anterior, es posible preguntarse cuáles son las implicaciones que tiene para un país como Colombia dicha movilización en torno a los actores y los roles que cada uno desempeña.

En primer lugar, vale la pena abordar el papel de la sociedad civil, entendida ésta como las diferentes organizaciones nacionales e internacionales que trabajan por la primera infancia. Tal como se presentó en la línea del tiempo, la sociedad civil fue uno de los protagonistas al lograr que el abordaje del desarrollo integral de la primera infancia fuera puesto en la agenda pública del país, de forma tal que las instituciones del Estado comprendieran y priorizaran la necesidad de definir programas, planes o estrategias destinados a abordar dicha intención. Adicionalmente, la sociedad civil lideró esfuerzos por generar espacios participativos de construcción, pero, además, impulsó la consolidación de un público informado en los temas de primera infancia, mediante la realización de foros y encuentros académicos, este último punto se constituye en un factor fundamental para la generación de una opinión pública formada.

Una vez se logra que el tema empiece a ser prioritario en la agenda pública y particularmente por las instituciones del Estado, lo que se visibiliza a través de diferentes estrategias y se concretiza el proceso de formulación de la política pública, ésta sociedad civil se convierte en herramienta de apoyo para lograr el desarrollo de algunos referentes conceptuales, técnicos y

operativos, que permitieron dar forma a los lineamientos con los que cuenta la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “De Cero a Siempre”. Sin embargo, es posible indicar que su protagonismo inicial se ha ido transformando; teniendo en cuenta que, a partir de la información generada, las instituciones del Estado asumieron el liderazgo en la conceptualización del marco de política, así como en los lineamientos técnicos y operativos de la misma.

Lo anterior, supone la necesidad de revisar los roles, en los que la sociedad civil pueda nutrir y fortalecer los lineamientos ya construidos desde nuevas posturas y perspectivas, así como adelantar acciones de acompañamiento y veeduría para lograr garantizar el derecho al desarrollo integral.

De otra parte, se encuentran las instituciones del Estado, quienes como se ha planteado anteriormente, han estado presentes desde lugares protagónicos en la mayoría de los procesos de movilización social, ya sea por la comprensión de la importancia del tema del desarrollo integral o por mandato legal. Como puede identificarse en la línea del tiempo, el papel del Estado no se ha reducido al diseño y desarrollo de programas o planes dirigidos a la atención de la primera infancia, sino que adicionalmente fueron quienes construyeron la línea técnica de la política pública, han definido las líneas estratégicas para la sostenibilidad, han generado importantes cambios institucionales, y han orientado y acompañado el trabajo de las entidades territoriales.

No obstante, las instituciones del Estado por su misma naturaleza no han estado ajenas a los cambios políticos, por lo que se han asistido a la consolidación de equipos técnicos fortalecidos, a modificaciones de los mismos y de sus liderazgos, que han exigido procesos de reorganización y fortalecimiento permanente.

Finalmente, existen otros actores que han influenciado fuertemente la movilización social en torno al desarrollo integral de la primera infancia, tal es el caso de la academia, en donde se espera se genere el conocimiento necesario que sustente o redefina pero que lleve a fortalecer los lineamientos de política que se han definido. Unido a su papel fundamental en la formación de los distintos agentes que intervienen en el proceso de desarrollo de los niños y las niñas.

- La siguiente reflexión, se refiere a la necesidad de contar de manera efectiva con una gestión intersectorial que permita que las instituciones del Estado se organicen, articulen y actúen en función de garantizar el derecho al desarrollo integral de los niños y niñas de primera infancia. Lo anterior implica que, al centrar la mirada en los niños y las niñas, y al reconocerlos como sujetos de derechos, las acciones que se emprendan deben abordarse desde una perspectiva de integralidad tal como se puede reconocer hoy en los planteamientos de la política, lo que debe traducirse en el involucramiento de las instituciones y sectores necesarios para abordar cada uno de los ámbitos que implican el desarrollo integral.

Asistimos entonces a lo largo del periodo de estudio (2006-2016), a la búsqueda de la respuesta a la pregunta de cómo lograr hacer realidad un trabajo que articule las acciones de las instituciones públicas, superando el paradigma de trabajo sectorial que venía imperando en la mayoría de políticas públicas en el país, el cual pudo evidenciarse en la descripción de los antecedentes de la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia, así como en los primeros años del periodo objeto de estudio.

Para lo anterior, varios caminos se han intentado: una legislación que ordena, programas que plantean el desarrollo de acciones conjuntas, decisiones de política que la convocan y evaluaciones que la recomiendan. Sin embargo, y tal como puede identificarse en la línea del tiempo, las diferentes experiencias que se han vivido, señalan principalmente que el ejercicio

debe ir más allá de lo multisectorial que sume o convoque a dos o tres sectores, sino que debe buscar superar la visión de cada sector mediante la definición de acciones, establecimiento de compromisos y metas, y de construir lineamientos necesarios para que el marco de política, todo de manera conjunta, tenga el sustento que requiere y defina acciones de seguimiento a los compromisos y metas.

Se podría plantear entonces, que la experiencia que en cierta medida más se acerca a este propósito, es la creación y reglamentación de un escenario de trabajo colegiado como el de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia en el año 2011, teniendo en cuenta que este último se constituye en la instancia que permitió plantear discusiones centradas en lo técnico a partir de la definición de unas líneas de acción conjunta y cuyo único horizonte era el del desarrollo integral de la primera infancia a través de la atención integral. Sin embargo, la experiencia muestra igualmente que lograr avances en dicha Comisión se debía en gran parte a que la coordinación se ejercía desde la Presidencia de la República, lo que garantizaba cierto tipo de convocatoria y compromiso.

En este orden de ideas, la política “De cero a siempre” podría convertirse en un referente para el abordaje de políticas con perspectiva de derechos y desde la doctrina de la protección integral para otros grupos poblacionales como la infancia y la adolescencia o los adultos mayores.

- Se hace evidente a partir de los planteamientos y decisiones presentes en cada momento del periodo objeto del estudio, como en las décadas que lo precedieron; que la manera para comprender y abordar el desarrollo de la primera infancia y la garantía de tal derecho estuvo orientada por enfoques distintos, pasando desde apuestas centradas en perspectivas disciplinares sin ver lo que otras disciplinas aportan y de acciones y servicios centrados en la supervivencia, el cuidado, el fortalecimiento de la crianza, la nutrición, lo educativo, lo preventivo, hasta

discusiones más comprensivas y holísticas frente a la integralidad del sujeto, del desarrollo y de la atención.

Lo que deja al descubierto un interés importante por la comprensión del desarrollo mismo, por la manera de abordarlo y de materializar el derecho a través de los servicios; unido a la intención por unificar criterios para orientar la acción, por comprometer sectores y actores que consoliden estas acciones, hacia una política prioritaria dentro de las políticas sociales.

Los escenarios de decisión y trabajo técnico de la última década y particularmente de los últimos dos planes de desarrollo, han centrado sus discusiones sobre lo que significa realmente colocar los niños y las niñas en el centro de las decisiones, abriendo debates entre la cobertura de los programas y la calidad y pertinencia de los mismos, entre la universalización de los derechos y el reconocimiento de lo propio tanto de los contextos como de los sujetos. Dichas discusiones se ven reflejadas en los documentos de referencia de la política De cero a siempre, así como en las apuestas porque las acciones que se implementen estén caracterizadas por dichos atributos de acceso, pertinencia, oportunidad y calidad

Se reconoce entonces, por lo señalado hasta ahora, una tendencia a garantizar el acceso a los diferentes servicios, lo que ha permitido avanzar en el cierre de brechas de inequidad a los que se sigue enfrentando el país, sin duda la fuerza e impacto de las acciones de movilización social en las que han intervenido diferentes actores públicos y privados, que han llevado a que la primera infancia se mantenga como una prioridad en diferentes escenarios de toma de decisiones políticas, técnicas y de inversión de recursos tanto en el nivel nacional como territorial, así como en el interés de adelantar procesos de investigación y de construcción de conocimiento.

Con las afirmaciones anteriores, se hace necesario centrarse en el concepto de corresponsabilidad planteado para garantizar los derechos fundamentales de los niños y las niñas,

particularmente durante sus primeros años de vida, el cual ha exigido que se revise, comprenda y se potencialicen los compromisos de los diferentes actores involucrados. Por ello, para la lograr que la atención integral en la primera infancia sea el vehículo para garantizar su desarrollo integral y para pensarse en procesos de construcción de una política pública poblacional desde una perspectiva holística, ha llevado a plantearse los roles de:

- Cada niño y niña como un sujeto activo de su desarrollo y en la construcción de relaciones respetuosas con los otros y con el medio que le rodea.
- La familia y los cuidadores principales como responsables del cuidado, la crianza, la socialización básica y la protección de sus derechos fundamentales.
- La sociedad en general al ejecutar acciones de movilización, de organización y participación hacia la generación de reflexiones, como promotores y veedores del cumplimiento de derechos y como gestores de condiciones para los niños, niñas, sus familias y comunidades.
- El Estado, representado en sus actores e instituciones, con el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas que pongan en el centro a los niños y las niñas, que reconozcan, valoren, respeten y promuevan sus particularidades y las de sus contextos.

En Colombia se ha planteado entonces, la atención integral como el camino para lograr garantizar desarrollo integral de la primera infancia. Propósito que ha quedado definido en la Política de Estado y cuya construcción ha sido el resultado de distintos procesos de movilización social, de compromisos normativos, de reconocer experiencias internacionales, de investigaciones académicas, de evaluaciones programáticas, de avances y compromisos gubernamentales desde las entidades territoriales y del nivel nacional y de las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil.

- Como reflexión final, se propone que los planteamientos y las líneas de acción definidos, cobran sentido y se materialicen en la vida cotidiana de los niños y las niñas, en la medida que las atenciones que reciban sean pertinentes a sus particularidades y las de sus familias, así como a las características de sus contextos, lo que implica que en cada territorio del país, se dé un proceso de apropiación, movilización y acción colegiada en respuesta a las condiciones culturales, sociales, económicas, espaciales, propias de cada zona y de cada comunidad.

Es por ello, que para garantizar la efectividad de lo que se ha diseñado y propuesto como marco de la política pública de atención integral a la primera infancia para todo el país, se requiere que lo proyectado desde instancias nacionales logre la materialización propia en cada uno de los municipios y departamentos, para garantizar su sostenibilidad con criterios de calidad y pertinencia, para lo cual se requieren procesos de fortalecimiento y empoderamiento territorial.

Referencias

- Acevedo, M. (2008). La metáfora de los escenarios de la educación popular como dispositivo interpretación de experiencias. *Revista Internacional Magisterio*, (33), 24-31.
- Aguilar, L. F. (1996). *El estudio de las políticas públicas, Estudio introductorio y edición*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bustelo, E. S. (2007). *El recreo de la infancia: Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires: Editorial Siglo Veintiuno.
- Castañeda, E., & Convers, A. M. (2013). *Estudio de casos sobre la sostenibilidad de las políticas públicas de primera infancia en América Latina*. Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Estudio-Casos-Sostenibilidad-PoliticasyPublicas-Primera-Infancia-America-Latina.pdf>
- Cillero, M. (1999, noviembre). El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *Justicia y Derechos del Niño*, (1), 45-62.
- Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Colombia. (2006). *Ley 1098 de 2006. "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley1098_2006.html
- Colombia. (2009). *Ley 1295 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"*. Recuperado de <http://www.metrosalud.gov.co/inter/joomla/images/pdf/normograma/LEYES/2009/LEY%201295%20DE%202009.pdf>
- Colombia. (2011). *Ley 1450 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html
- Colombia. (2011). *Decreto 4875. "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -AIPI- y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia"*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/22/dec487522122011.pdf>
- Colombia. (2013). *Decreto 936. "Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso 1 del Art.205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/>

2013/Documents/MAYO/09/DECRETO%20936%20DEL%209%20DE%20MAYO%20DE%202013.pdf

Colombia. (2016). *Ley 1804 de 2016. "Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia "De cero a siempre" y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado de

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201804%20DEL%2002%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (2012). *Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia*. Recuperado de

<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/ATENCIÓN%20INTEGRAL%20Prosperidad%20para%20la%20Primera%20Infancia.pdf>

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2013). *Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*.

Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/informe-seguimiento-estrategia-marzo-2013.pdf>

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia. (2014). *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Informe de Balance y Prospectiva de la Estrategia "De Cero a Siempre"*. Recuperado de

<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Informe-final-EstrategiadeCeroaSiempre-2010-2014.pdf>

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2014). *Estrategia de Atención Integral a la primera infancia: Un modo de concebir, comprender y actuar, Cartilla sobre los fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Recuperado de

<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Estrategia%20de%20Atención%20Integral%20a%20la%20Primera%20Infancia.pdf>

Comité de Derechos del Niño. (2007). *Guía a la Observación General No. 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia*.

- Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Plan de acción a favor de la infancia 1991 – 1994*. Recuperado de:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2551.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *CONPES 109 de 2007 - Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la primera infancia”*. Recuperado de
<https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/109.pdf>
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2011). *Memorias Lanzamiento Estrategia Nacional De cero a Siempre*. Recuperado de
<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/Documents/Lanzamiento-estrategia-nacional.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Bases de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: Paz, equidad y educación*. Recuperado de
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>
- Durán, E. (2007) Los derechos de los niños y niñas: marco general y puntos de debate. En Durán, E., & Torrado, M.C. *Derechos de los niños y las niñas debates, realidades y perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gaceta del Congreso. (2016). *Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 151 de 2015 de Senado y 002 de 2014 de la Cámara, por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de
http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3
- García, E. (1984). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Bogotá: Forum Pacis.
- Garzón, J. (2011). *Documento de referentes y recomendaciones para la identificación y Sistematización de Experiencias Pedagógicas Significativas en Educación Inicial en el marco de una Atención Integral*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Jara, O. (2009). La sistematización de experiencias y las corrientes innovadoras del pensamiento latinoamericano—una aproximación histórica. *Diálogo de Saberes* (3). 118-129.
- Larrosa, J. (2006). Sobre la experiencia. *Revista Educación y Pedagogía*. 43-51.

- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Sentido de la Educación Inicial, Referentes Técnicos para la Educación Inicial: Serie de orientaciones pedagógicas para la educación inicial. Documento No. 20.*
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial en el marco de la atención integral, Referentes Técnicos para la Educación Inicial: Serie de orientaciones para favorecer la calidad en la educación inicial. Guía No. 48.*
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Convención sobre los Derechos del Niño, “Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia”*. Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Recomendaciones-observaciones-Colombia-2015.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1989). *Convención Sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>.
- Palma, D. (1992). *Estado Actual de la Sistematización*. Santiago de Chile: CEAAL.
- Ramírez, J. E. (2001). Herramientas para la sistematización de experiencias. Ponencia llevada a cabo en el Proyecto de Educación Sexual para jóvenes y desde jóvenes.
- Roth, A. N. (2002). *Las políticas públicas. Formulación, Implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2008). *La calidad en la educación inicial: un compromiso de ciudad*.
- Van de Velde, H. (2008). *Sistematización de experiencias: texto de referencia y consulta*. Estelí: CICAP/Volens Centroamérica.
- Vargas, A. (1985). *Teoría de la política pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Anexos

- a) **Anexo 1. Fuentes de identificación, localización y consulta documental.** Fuentes utilizadas y consultadas para el proceso de localización e identificación de documentos de las acciones de política pública en Colombia, donde se encontraron políticas, programas, acciones, documentos técnicos, documentos operativos, investigaciones y en general información clave para la construcción de la línea del tiempo de la Experiencia.
- b) **Anexo 2. Documentos oficiales identificados y consultados.** Tabla que contiene la relación de los documentos oficiales identificados y consultados para el análisis documental referenciado en el marco metodológico. Los campos que contiene la tabla son: año de publicación, nombre del documento, actor líder, concepción de atención integral, concepción de desarrollo integral, competencia de las entidades y resumen.
- c) **Anexo 3. Actores Claves.** Tabla que contiene la relación de actores convocados en el proceso de investigación, donde a partir de sus relatos y de entrevistas semi-estructuradas, se construyó la línea del tiempo de la experiencia. Los campos que contiene la tabla son: nombre completo, cargo actual, en voz de... y fecha.
- d) **Anexo 4. Acrónimos, abreviaciones y siglas.**