



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**“PODER, IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y
PRIMERA INFANCIA: DESAFÍOS PARA MATERIALIZACIÓN DE LOS
DERECHOS DE LA NIÑEZ EN COLOMBIA 2018”
ESTUDIO DE CASO**

MARÍA ALEJANDRA VERA VILLAMIZAR

Directora:

IRENE BOTÍA RODRIGUEZ

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 25/10/2019

DEDICATORIA

Cuando caminamos en la búsqueda de realizar nuestros sueños, hay personas que te permiten aprender y crecer con ellas. Durante toda mi vida tuve una gran maestra, que me dio todo su amor, la mejor protección y los más valerosos consejos, ella me dio las bases para erigirme como la profesional que soy; a ella le debo todo, porque con sus cuidados pacientes, cálidos y confiables me permitió entender que cada niño y niña en el mundo merecen ese tipo de amor. Hoy que no está en cuerpo presente, quiero dedicar este arduo trabajo a mi madre, ya que ella inspiró mi pasión por la justicia, la equidad social, la primera infancia y los derechos humanos.

AGRADECIMIENTOS

A mi padre y hermano, por su paciencia y apoyo incondicional, por ser siempre los oyentes pacientes de mis días difíciles, por amarme cada día de mi vida y por recordarme siempre la importancia de ser constante y argumentativa.

A mi Esposo, quien me alienta y me da una nueva oportunidad de retomar mis sueños motivándome a asumir nuevos retos, por su dulzura y las mil fórmulas mágicas que tiene para hacerme sonreír.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
Capítulo 1	1
1.1 Introducción	1
1.2 Planteamiento Del Problema.....	4
Objetivo General.....	7
Objetivos Específicos.....	7
1.3 Estado Del Arte	7
El Poder, Las Relaciones De Poder Y Las Políticas Sociales.....	7
1.3.1 Relaciones de poder y políticas sociales.....	7
1.3.2 Poder y las relaciones de los actores que inciden en la política social.....	9
1.3.3 El poder y la concepción de los actores como sujetos de derecho.....	10
1.3.4 Políticas Públicas de Primera Infancia.....	13
Capítulo 2	18
2.1 Consideraciones Teóricas Y Metodológicas.....	18
2.1.1 Marco Analítico.....	18
2.1.2 Marco Normativo Existente En Colombia En Relación A Las Políticas Nacionales De Primera Infancia, Infancia Y Adolescencia.....	31
2.2 Metodología	36
Capítulo 3	40
3.1 Resultados de la investigación	40
3.1.1 Investigación Etnográfica y Herramientas aplicadas	40

3.1.2 Poder, Sujetos de Derecho y Desarrollo Humano.....	41
3.1.3 Caracterización de las relaciones de poder existentes en el marco del desarrollo de la mesa técnica de primera infancia.....	42
3.1.4 Perspectivas sobre la infancia y participación infantil.....	53
3.1.5 Revisión documental para la implementación territorial de la política nacional de desarrollo integral de la primera infancia (Ley 1804 del 2016).....	56
3.1.6 Desarrollo humano y la niñez Pamplonesa	61
3.2 Conclusiones	68
3.2.1 Conclusiones sobre la caracterización de las relaciones de poder existentes en el marco del desarrollo de la mesa técnica de primera infancia.....	68
3.2.2 Conclusiones referentes a las perspectivas sobre la infancia en el territorio.....	71
3.2.3 Conclusiones sobre la implementación territorial de la política nacional de desarrollo integral de la primera infancia (Ley 1804 del 2016).....	71
3.2.4 Conclusiones sobre el desarrollo humano y la niñez pamplonesa.....	73
3.2.5 Recomendaciones.....	74
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76
APENDICE	84

LISTA DE TABLAS

	PÁG.
TABLA 1 INDICADORES DE RESULTADO.....	38
TABLA 2 INDICADORES DE RESULTADO ATENCIÓN A LA PI	56
TABLA 3. ATENCIONES PRIORIZADAS Y AUTORIDADES QUE LAS REPORTAN	64

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1 Relaciones jerárquicas en el territorio en relación al organigrama municipal y funcionamiento del Estado.....	43
Figura 2 Relaciones percibidas en el territorio en referencia a las dependencias participantes en el estudio de caso.....	44

SIGLAS

BID	Banco Interamericano De Desarrollo
CIPI	Comisión Intersectorial de Primera Infancia
COMPOS	Consejo Municipal De Política Social
CONPES	Consejo Nacional De Política Económica y Social
DH	Desarrollo Humano
DLS	Dirección Local de Salud
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDH	Índice De Desarrollo Humano
MIAFF	Mesa De Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento Familiar
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PBF	Programa Bolsa Familiar
PI	Primera Infancia
RIA	Ruta Integral de Atenciones
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
UDS	Unidades de Servicio

Capítulo 1

1.1 Introducción

En razón de las condiciones socioeconómicas de desigualdad e injusticia social que se vivencian en Colombia, un gran segmento de la población infantil, vive su primera etapa del curso de vida en condiciones que los limitan social, económica y físicamente de estímulos que les permitirían tener una calidad de vida en congruencia con la garantía de sus derechos, en los diferentes contextos que se presentan a lo largo y ancho del territorio nacional. Es decir, se compromete su desarrollo integral al no contar con los satisfactores que responden favorablemente a sus necesidades básicas, dicha situación genera un eco en la vida social, económica y política a nivel de país a medida que cada generación se va desarrollando, este impacto es negativo, ya que la vida cotidiana de la población se ve afectada por las limitaciones de acceso a la educación, salud y empleo digno entre otras circunstancias, pues se requiere de mayores inversiones económicas y humanas en políticas sociales que mitiguen las problemáticas sociales y económicas que la desigualdad social y económica generan.

De acuerdo, con la Consejería Presidencial para la Primera Infancia (Castañeda, E., & Convers, A.; 2014), se puede señalar que Colombia es uno de los países con mayor población de Primera infancia con un aproximado de cinco (5) millones de niños y niñas.

Por ello, se recalca la importancia de la implementación de políticas que logren materializar los derechos de los niños, niñas y adolescentes; la *política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*, es una estrategia del Estado Colombiano que acoge de forma transversal la totalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y prioritariamente, se enmarca dentro de la superación de los objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 8, y 10.¹

¹ **ODS1:** Terminar con la pobreza en todas sus formas posibles en todas partes. **ODS 2:** Terminar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y nutricional y promover la agricultura sostenible. **ODS 3:** Asegurar vidas saludables

Esta política busca articular los esfuerzos de todas las instituciones que prestan sus servicios de atención a la Primera Infancia (PI) y generar compromisos concretos con cada uno de los actores que intervienen, entendiendo que la responsabilidad por el cuidado, la crianza y el desarrollo de este segmento de la población es tripartita, es decir, la Familia el Estado y la Sociedad, son los garantes de la efectiva materialización de los derechos de los niños y niñas en Colombia. El estado Colombiano propende con esta política social disminuir las brechas sociales y económicas, haciendo una inversión efectiva del gasto público que garantice las condiciones de vida de los niños y niñas en el corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, una de las dificultades que ha presentado esta política de desarrollo ha sido su implementación en los territorios, haciendo que su proceso no sea sostenible a largo plazo y que se desconozca al niño y la niña como generadores de alternativas de cambio para el mejoramiento de su calidad de vida, pues no se les reconoce como sujetos de derechos con procesos de autonomía, contraviniendo la realización de sus derechos.

En Colombia, a nivel nacional en todos los municipios debe existir, la mesa técnica de Primera infancia, infancia y adolescencia que se desarrolla en el marco de los consejos de política Social, su denominación puede variar según contexto o necesidad, pero siempre incluye los mismos actores con la misma finalidad, *coordinar las atenciones que se dan a la primera infancia, infancia y adolescencia en pro de garantizar sus derechos*. Dado que estos son los escenarios en los que convergen los actores que intervienen en la atención a la PI, es importante

y promover el bienestar para todos/as en todos los momentos de la vida. **ODS 4:** Asegurar la calidad y la pertinencia educativa y promover oportunidades de aprendizaje para todos/as. **ODS 5:** Lograr la equidad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. **ODS 8:** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo; y el trabajo decente para todos/as. **ODS 10:** Reducir la desigualdad dentro y entre países.

conocer las relaciones de poder que se constituyen en dichos espacios para hacer efectiva o no esta política social en los territorios.

El propósito de este estudio de caso fue recolectar elementos para describir la incidencia que tiene las relaciones de poder en la implementación de políticas públicas en el marco de la *mesa técnica de articulación*², donde se congregan los actores sociales y políticos que se relacionan con las atenciones dirigidas a la PI de acuerdo a las disposiciones de la Ley 1804 del 2016; la pretensión de este estudio era evidenciar las relaciones de poder que existen entre dichos actores, y determinar si tienen un efecto el desarrollo de las concertaciones o discusiones que se dan en esta mesa, y si depende de ello que se proporcione o no una atención de calidad a la PI ó se estructure un proyecto en su favor.

Este estudio de caso se realizó en el municipio de Pamplona (Colombia), en el periodo comprendido entre agosto y diciembre del 2018, donde se realizaron diversas entrevistas a los actores institucionales y se adelantó una revisión documental, de las construcciones adelantadas por la administración municipal sobre la Ruta Integral de Atenciones (RIA).

Para el desarrollo del análisis de las relaciones de poder, en este espacio de participación política se tuvo en cuenta las herramientas que aporta la investigación etnográfica, y la comprensión filosófica donde señala que las relaciones de poder son aquellos mecanismos, estrategias y formas fácticas en que se desarrolla, opera y funciona el poder, y *se debe develar su configuración a partir de las impresiones que logren los actores involucrados*.

² En ella se encuentran personas que se encargan de la protección de los derechos de los niños y niñas (comisarias de familia e ICBF), Gerentes de los centros médicos que permiten atenciones en salud a esta población, directores de instituciones de educación inicial, representantes del cuerpo técnico del SNBF para el territorio, representantes de los niños y niñas del municipio, entes de control como la personería y la contraloría, directores de Colegios con educación básica y secundaria, ONG's que velan por la garantía de derechos de los niños y niñas, entre otras asociaciones u organizaciones civiles ó líderes comunitarios y defensores de derechos humanos. Esta se identifica como MIAFF (mesa de Infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar)

Finalmente, los resultados permitieron el análisis de insumos y conceptos construidos por los actores, los cuales son de utilidad para establecer los procesos de articulación que se dan entre los sujetos que toman decisiones a nivel territorial, en relación a la asignación de recursos, la ejecución de programas de atención y seguimiento de estos mismos, y el desarrollo de acciones de control para disminuir los efectos de dichas relaciones en la implementación de las políticas sociales.

1.2 Planteamiento Del Problema

El Estado Colombiano, como un avance del país frente al ejercicio y la materialización de los derechos en la vida de las niñas y niños de PI estructura la ley 1804 del 2016, la cual es una política de Estado que sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral. Esta busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho. (Congreso de la república, Ley 1804; Art 1)

En Mayo del 2018, la Defensoría del pueblo de Norte de Santander como la institución responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos en el marco del Estado social de derecho, desarrolló una serie de advertencias ante situaciones de riesgo, basadas en el análisis de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de Norte de Santander. Advertencias que fueron reiteradas por la entidad en agosto del mismo año a los territorios, ya que desde las administraciones municipales no se había dado una respuesta de fondo sobre las acciones adelantadas para solucionar dicha situación.

En el documento dirigido al Consejo departamental de Política Social, insta a las alcaldías municipales y las diferentes instituciones que promueven y protegen los derechos de la infancia y la adolescencia, en este sentido señala que:

En el marco de la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “ De Cero a Siempre”, se establecen deficientes acciones de territorialización de esta política conforme a sus competencias institucionales, principalmente en lo relacionado a la implementación de la Ruta Integral de Atenciones –RIA- en el departamento y en el municipio, específicamente en los diferentes servicios de atención integral a la primera infancia, por cuanto no se constituyen en promotores de entornos y espacios protectores del ejercicio de los derechos de la niñez y del fortalecimiento que deben cumplir las familias y los cuidadores. (Defensoría del Pueblo, 2018, p.4)

Como se evidenció a nivel territorial se presentan dificultades para la materialización de los derechos de la población en PI, por ello en el estudio de caso en el cual se centró esta investigación, se retomó la información consolidada entre Agosto y Diciembre del 2018, momento en el cual se puede evaluar el nivel de avance en el territorio, teniendo en cuenta que la RIA municipal se construyó en Diciembre del 2016 y el 28 Noviembre del 2018 se firmó el decreto que promulgó la política pública en Pamplona, lo que implicó un periodo de casi dos (2) años para su consolidación e implementación.

En Colombia y en América Latina, se han desarrollado pocos procesos de seguimiento y evaluación a la implementación de estas políticas públicas, lo que conlleva a que no se evidencien fácilmente las dificultades en su dinamización en los territorios donde se ha venido aplicando, ya que esta es una de las pocas políticas que exigen atenciones directas para los niños y niñas de PI, por lo anterior se hace necesario un análisis en los procesos de implementación a

nivel territorial, ya que desde allí se puede verificar si el Estado es garante como nación de los derechos de esta población.

En el caso concreto que se presenta en Pamplona, se evidenció con el paso del tiempo, un fortalecimiento de recursos económicos y de talento humano para el desarrollo de los requerimientos nacionales en esta materia. Por ello en esta investigación, se realizó un abordaje a los actores de la mesa técnica de infancia y adolescencia (MIAFF) suscrita al comité de Política Social del municipio (COMPOS), en este sentido se hizo pertinente evaluar el desarrollo de este proceso desde una perspectiva cualitativa, que permitiera reconocer las percepciones de los actores y la intencionalidad de sus decisiones, considerando que la técnica etnográfica permitiría dimensionar los conceptos que tienen dichos actores sobre la participación infantil y a su vez las relaciones de poder que se construyen entre ellos, las cuales permiten materializar los derechos de la primera infancia.

De acuerdo a este planteamiento se generaron los siguientes interrogantes:

¿Cuáles son los vínculos existentes entre los actores que inciden de forma directa en la construcción de la política pública de primera infancia y su implementación?

¿Cómo funcionan las relaciones de poder que se establecen entre los actores que implementan la política de infancia a nivel municipal?

¿Cuáles son las percepciones individuales que tienen dichos actores sobre la infancia, su participación y a qué enfoques corresponden estas conceptualizaciones?

¿Cuál es la participación de los actores en el marco de la RIA?

¿Cuál es la relación existente en la implementación de una política pública de PI y el índice de Desarrollo humano (DH) de la población en que esta incide?

Dichos interrogantes permitieron desarrollar los objetivos propuestos en el presente estudio:

Objetivo General.

Interpretar el funcionamiento de las relaciones de poder que se establecen entre los actores que implementan la política pública de PI en el municipio de Pamplona (Colombia) en el periodo comprendido entre agosto y diciembre del 2018.

Objetivos Específicos.

Determinar los vínculos existentes entre los actores que inciden de forma directa en la construcción e implementación de la política pública de PI

Interpretar las perspectivas subjetivas bajo las cuales se percibe a la infancia y su participación en los espacios de toma de decisiones sobre la Política Pública de PI en el municipio.

Identificar la vinculación entre las relaciones de poder en la implementación de políticas de PI, y el índice de Desarrollo Humano (IDH).

1.3 Estado Del Arte

El Poder, Las Relaciones De Poder Y Las Políticas Sociales

1.3.1 Relaciones de poder y políticas sociales.

La implementación de políticas sociales, requiere un análisis minucioso sobre la dinámica que envuelve la toma de decisiones en relación a las situaciones que afectan a un colectivo específico.

En relación al objeto de estudio, las relaciones de poder que inciden en la toma de decisiones alrededor de la implementación de políticas sociales y la materialización de los derechos de la PI, se identificó una investigación realizada por Mariano, S., y Espinosa, G. (2013) titulada estrategias de las usuarias de la Asistencia Social: Una lectura en torno de las Relaciones de

Poder, en ella los autores logran develar las relaciones de poder tejidas entre usuarias y trabajadoras de la asistencia social al interior del accionar la política de asistencia social en Brasil, primordialmente en el Programa Bolsa Familia (PBF) en el contexto municipal de Londrina en los años 2006 y 2007.

En este estudio se relativizaron los enfoques que adoptan a las mujeres como objetos de una política, las relaciones construidas y reconstruidas en la ejecución de la misma. Para problematizar los procesos sociales utilizaron diversos instrumentos de la investigación como entrevistas, diálogos informales, diarios de campo, grupos focales entre otros, estos permitieron la recolección de información relevante que facilitó la reflexión en el modo en que los sujetos procesan las reglas y construyen relaciones jurídicas de cooperación y conflicto.

Sin embargo, en este análisis de información los investigadores identificaron que las relaciones de poder se reducían en muchos casos a la selección de beneficiarios para recibir recursos provenientes de esta política, invisibilizando la conceptualización tomada por las autoras de inclusión y empoderamiento que perseguía dicha política. Es decir, la realidad controvierde lo establecido conceptualmente en la formulación del programa, el cuál persigue la inclusión social de las mujeres en condición de pobreza.

Este estudio facilita la comprensión de relaciones de poder que están presentes en la implementación de políticas sociales y los obstáculos que se presentan para la consideración de los benefactores como sujetos de derecho con capacidad de incidir en su entorno a través del ejercicio del poder que representan sus acciones.

1.3.2 Poder y las relaciones de los actores que inciden en la política social.

En el desarrollo de las políticas públicas, los actores pueden desarrollar diferentes roles en relación a los intereses individuales y colectivos, los cuales pueden facilitar ó entorpecer las acciones que se emprendan.

Mariano, S., y Espinosa, G. (2013) señalan en su investigación el concepto de los actores sociales en

los términos de Michel Wieviorka (2010), al definir la sociología del sujeto de Alain Touraine (2009), - donde- se refiere a un sujeto constituido por dos facetas: una defensiva, que habla de su capacidad de resistencia, y otra constructiva, que es la capacidad de ser actor/actriz. Sin embargo, esta perspectiva no puede hacernos olvidar el carácter también coercitivo de las reglas.(p.144)

De acuerdo con ello, el sujeto tiene un rol dual, en el que se resiste a las circunstancias en que se ve afectado y construye para la transformación de ese entorno que lo afecta.

Complementando dicho análisis se puede mencionar la perspectiva que manifiesta M. Foucault (1984: 26-27) con su concepto sobre PODER, en el cual se considera este como una estrategia, un modo de acción de unos sobre otros, es una relación en la que no está necesariamente manifiesto el consenso para la dominación. Sin embargo, una de las condiciones de existencia de dicho poder es la libertad, la cual da la posibilidad al sujeto sobre quien se ejerce el poder de generar reacciones sobre este ejercicio y enfrentar o establecer compromisos frente a quien ejerce el poder en él. Con ello se puede señalar que los autores convergen en la idea de que el sujeto al manifestar su resistencia logra la posibilidad de incidir en su entorno con su contrapropuesta. Esto quiere decir que las relaciones humanas están transversalizadas por el sentido de libertad y voluntad de cada actor, quien define si de acuerdo a la necesidad y

comprensión de su realidad se resiste o construye alrededor de la relación de poder en la que se encuentre interviniendo.

Un escenario importante que refiere la investigación realizada por Mariano, S., y Espinosa, G. (2013), para la identificación de micropoderes en la implementación de una política social a nivel local es la focalización de servicios, pues es allí donde se conocen las dinámicas de los diferentes actores y las construcciones sociales y académicas realizadas por la política de cara a la realidad. En este sentido, la selección que hagan los actores de los beneficiarios de los programas, evidencia una relación de poder de dependencia, en razón a que estos se subordinan a las decisiones que tomen los actores en razón de sus percepciones individuales, intereses y conceptos técnicos entre otros.

1.3.3 El poder y la concepción de los actores como sujetos de derecho.

Cada acto humano conlleva una responsabilidad y una condición de poder, que le es otorgada a la persona que lo desarrolla de acuerdo a las necesidades manifiestas por sus pares.

“El poder es construcción de mundo y sólo lo instauran los hombres en conjunto mediante los acuerdos entre ellos.” (Estrada,2008,p.152) Esta percepción permite reconocer el poder como una fuerza latente en todas las relaciones humanas, la que está directamente relacionada con el ejercicio de la política en el ámbito público, dónde se exige que existan valores, acuerdos y significados susceptibles de trasgresión. En la dinámica de implementación de políticas de PI se evidencia cómo se desarrollan dichas relaciones, donde los conceptos culturales incitan al reconocimiento o no de los sujetos.

El desconocer las percepciones de los beneficiarios de las políticas sociales, indica un ejercicio coercitivo del poder por parte de quienes construyen la política pública, ya que no

permiten que los sujetos ejerzan efectivamente sus derechos de participación y ciudadanía. En los casos, en que las políticas públicas se refieren a poblaciones vulnerables como los niños y las niñas de PI, se requiere mayor respaldo para desarrollar un ejercicio de resistencia, sus familias y la comunidad en general a través del voto popular delegan una responsabilidad de administración de lo público en el alcalde municipal, quien debe velar por los derechos colectivos e individuales de esta población.

Otro aporte interesante que se da sobre este tema es la reflexión que realiza Rodríguez, E. (2015) a partir de la experiencia de acompañamiento en la formulación de política pública de infancia y adolescencia del convenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF en 15 departamentos de Colombia en el periodo 2012-2013.

En este análisis se reflexiona sobre cinco aspectos claves³ para la construcción e implementación de dicha política social, entre las cuales se debe destacar que la autora realiza una ruptura del concepto de sujetos de derecho, pues en su análisis indica que los niños y niñas son sujetos de derecho y que sin embargo deben ser reconocidos como sujetos válidos de interlocución, ¿no es acaso una redundancia hablar de sujetos de derecho y de sujetos de interlocución?

Si se da paso a esta separación, el término Sujetos de Derecho pierde sentido político, y en las relaciones de poder le quita valor a la resistencia que pueden ejercer en los contextos, incluso donde no se hagan presentes y se tomen decisiones que afecten sus derechos y calidad de vida

³ 1) El reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho en contextos de exclusión, abuso e inequidad; 2) El imperativo de que niñas, niños y adolescentes estén con/en familia a pesar de que no existe una política de familia; 3) El reto de garantizar los derechos de infancia/adolescencia en una sociedad con problemas estructurales de pobreza; 4) Participación, incidencia y voluntad política versus corrupción; 5) El difícil diálogo entre lo local-territorial-cultural versus lo nacional.

Para este análisis retomaron las percepciones que plantea al respecto De Zubiría, S. (2011).

El enfoque de derechos ha sido históricamente referido desde distintas corrientes de pensamiento que varían de acuerdo a la época y al contexto sociopolítico en el que se desenvuelven, estas bases epistemológicas sustentan su funcionalidad al escenario que las ratifica. Para De Zubiría, S. (2011) filósofo Colombiano existen tres campos de lucha simbólica sobre los Derechos Humanos:

La primera lucha simbólica a la que se referencia en este punto es dónde se define a los derechos humanos simplemente como norma jurídica. Pues desde esta perspectiva se toman a los principios inherentes al ser humano como derechos constitucionales y positivos consagrados en la carta magna de cada país. Entonces desde este paradigma solo se remiten al estudio y análisis de los documentos que los consagran y ratifican.

La segunda definición de derechos humanos responde a un proceso científico de fundamentación filosófica. Pues relata que detrás de los derechos humanos hay: o paradigmas iusnaturalistas, o utilitaristas, o kantianos, o paradigmas historicistas, o marxistas, desde dónde se sustenta su implementación para el desarrollo de diversas políticas sociales con fines ideológicos distintos.

El tercer escenario de lucha de los derechos humanos son constitutivos del movimiento social, un movimiento social heterogéneo dónde se haga referencia la historia de los derechos humanos, donde se reivindique la lucha de los oprimidos, las víctimas, silenciados, los excluidos, los explotados y se libere una batalla contrahegemónica.

“En el fondo los derechos humanos son lo que los sujetos hacen de ellos, lo que los sujetos construyen de ellos, de lo que los sujetos resignifican políticamente. Los derechos humanos

son una lucha política. Esa es la estructura fundamental de los derechos humanos.” (De Zubiría, S.: 2011)

Por tanto, comprender el término Sujeto de Derechos es abordar el tema más allá de la exigibilidad individual o protección de los derechos legales, consolidando un escenario emancipador desde dónde se conciba la libertad como “el máximo desarrollo del individuo (el fin de la alienación)”(Marx; Atienza, M.; 1983; p.97) En esta perspectiva se puede señalar que toda persona que se constituye como sujeto de derechos debe ser reconocida como un actor social que interlocuta con su entorno para alcanzar su máximo desarrollo. Así pues, se entiende entonces, la necesidad de que el sujeto se reconozca como parte actuante del colectivo, identificando el desarrollo de las relaciones sociales de poder y de su capacidad transformadora en ellas.

En este orden de ideas se puede señalar, que lo planteado por De Zubiría converge en su intención con M. Foucault (1984) y Giddens (2009), pues es claro que el Sujeto de Derechos en su capacidad emancipadora lucha y transforma su realidad, su entorno social.

1.3.4 Políticas Públicas de Primera Infancia.

En América Latina, el reconocimiento del DH ha sido imperativo, la región, ha implementado los diferentes lineamientos provenientes de las estrategias de desarrollo internacionales, convirtiéndolos en instrumentos legales para la acción en cada Estado.

En la formulación de las políticas públicas dirigidas a la PI, donde en el caso específico de Colombia intervino el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) Organización de los Estados Americanos (OEA) Organización Panamericana de Salud (OPS), el Estado asume el enfoque de DH donde se asegura

que una buena calidad de vida durante la niñez se refleja en la vida adulta. (De Cero a Siempre, 2013, 19)

En consecuencia, Colombia contempla en esta política pública que el DH es un enfoque cuyo fin es aumentar los niveles de bienestar de la población, para lo cual deben acelerar el crecimiento económico de manera sostenible y sustentable. Como objetivo primordial de este paradigma, se deben articular esfuerzos desde los diferentes sectores para así garantizar los principales satisfactores de las necesidades los niños y las niñas.

En esta investigación el DH, se entiende como las oportunidades sociales, económicas, políticas y culturales que brinda el Estado para garantizar la satisfacción de las necesidades que exige el progreso multidimensional, adoptando lo ya planteado por el padre del DH, Amartya Sen cuando señala que:

Con oportunidades sociales adecuadas, los individuos pueden formar efectivamente su propio destino y ayudarse unos a otros; no necesitan ser considerados como los receptores pasivos de los beneficios de ingeniosos programas de desarrollo.(Sen,2000,p20)

Con este concepto, se puede inferir que implementar políticas públicas que brinden oportunidades de desarrollo integral a los niños y las niñas colombianos, ampliando la cobertura de los programas estructurados y garantizando atenciones de calidad, pertinentes y oportunas es trabajar por el DH desde cada ente territorial.

Para poder establecer el grado de DH que se puede alcanzar en el territorio en relación a la PI, es pertinente realizar un abordaje sobre el IDH, el cual se centra en tres dimensiones básicas:

la capacidad de tener una vida larga y saludable, que se mide por la esperanza de vida al nacer; la capacidad de adquirir conocimientos, que se mide por los años promedio de

escolaridad y los años esperados de escolaridad; y la capacidad de lograr un nivel de vida digno, que se mide por el ingreso nacional bruto per cápita.(Programa Para Las Naciones Unidas y El Desarrollo [PNUD];2018,p.1)

Este índice además provee insumos para así establecer el nivel de calidad de desarrollo de las capacidades de los niños y niñas en el territorio, y establecer si como municipio se le aporta al país para alcanzar un alto nivel de DH.

Un elemento clave que se resalta en la reflexión realizada por Rodríguez, E. (2015) es la que refiere a el planteamiento de Tonucci (1996) en el que se señala que

No se trata entonces de modificar, actualizar, mejorar los servicios para la infancia lo que, de todos modos, sigue siendo naturalmente un deber de la administración pública. Se trata en cambio de bajar la óptica de la administración a la altura del niño, para no perder a nadie. Se trata de aceptar la diversidad que el niño trae consigo como garantía de todas las diversidades. (p.35)

Lo que nos permite cuestionarnos a través de este estudio sobre los niveles de participación política de los niños y niñas y la incidencia que tienen sobre la elaboración de las políticas que los afectan. Como lo explica la autora la problematización que se dio desde dichas experiencias locales en Colombia es sobre el concepto de incidencia, que definido por Rodríguez, E. (2015) se entiende como la acción por la cual se influye en los tomadores de decisión de manera directa o indirecta, para que incorporen en la agenda pública algún tema de interés particular para los sujetos de la incidencia.

En este sentido vemos que como en el estudio Mariano, S., y Espinosa, G. (2013), se entabla un engranaje para el desarrollo de dichas relaciones de poder, que deben esclarecerse, ya que si no se contemplan en dicho proceso de formulación, implantación, ejecución y evaluación de

políticas públicas a los niños y niñas será ejercido un poder coercitivo y que no promulga el ejercicio de la política, como lo planteó Hannah Arendt en su época

Para hacer un análisis más profundo es necesario señalar que esta filósofa define “la política como actividad constructora de un mundo específicamente humano” (Estrada, 2008); añade que la política

no debería entenderse ni vivirse como una actividad propia de una élite, sino como el ámbito de realización humana; esta actividad humana por excelencia de acuerdo a la antropología arendtiana – consiste en que los hombres diversos se relacionen entre sí. Para que esto suceda es necesario que salgan de su vida privada a encontrarse con los otros en un lugar público, como sucedía en la antigua Grecia. Lo que acontece en el ámbito político es fruto de la libertad humana (Estrada,2008, p.155)

Este concepto de política, obliga al desarrollo de la misma mediante la praxis, ya que si no se ejerce con libertad de criterio- establecido desde la voluntad del ser en conexión con el entorno social-, no se tendría un desarrollo asertivo de un acto político.

En los procesos que actualmente se llevan a cabo en la formulación de política pública en el territorio colombiano no hay certeza ni garantía de que la participación de niñas, niños y adolescentes incida realmente porque en términos generales los funcionarios de las alcaldías, de las gobernaciones y de las entidades que conforman el SNBF no saben muy bien cómo hacer ese tránsito entre lo que expresan ellas y ellos y la formalidad de lo que se redacta en un documento de política pública.

Dicha formalidad, hace más de 20 años ha hecho que en Colombia se hable de participación y de reconocimiento de niños y niñas como sujetos de derecho pero en ningún contexto se ha

logrado dar cabida a sus opiniones y construcciones sociales, es decir en Colombia no se evidencian procesos de participación política de niños, niñas u adolescentes en escenarios de construcción e implementación de política pública, de lo señalado por Rodríguez, E. (2015) puede deberse a un tránsito en la interpretación de sus necesidades por las autoridades locales y nacionales, sin embargo en Pamplona son pocos los espacios que se dan para la construcción de lo público por parte de la infancia.

Finalmente, cabe señalar que este análisis requiere un estudio minucioso de los escenarios dónde se dan las relaciones de poder, y si en ellos interactúan todos los actores sociales que son afectados por el desarrollo de la política social, en este caso a nivel territorial; y si todos ellos, influyen la toma de decisiones sobre la asignación de recursos, la planificación de acciones y la construcción de programas dentro de las instituciones y los sistemas políticos, económicos y sociales que afectan directamente la vida de la cada una de las personas.

Capítulo 2

2.1 Consideraciones Teóricas Y Metodológicas

2.1.1 Marco Analítico.

Relaciones de poder.

Toda interacción humana conlleva al desarrollo de una relación en la que inciden factores culturales, políticos, económicos y sociales que constituyen una situación en la que se pueden ver afectados de forma positiva o negativa sus actores, ello depende de los objetivos que se trace la persona con dicha interacción o el interés de los participantes.

En los ejercicios humanos de relacionamiento existe un elemento que define cada acción ya sea por consenso o resistencia a dicha interacción y se llama poder, el cual definiremos como una *fuerza latente en todas las relaciones humanas*, dónde se exige que existan valores, acuerdos y significados susceptibles de atropello, tal y como vemos se desarrolla en la actualidad. Para M. Foucault el PODER como ya se referenció es una forma de acción entre los sujetos, en la cual puede existir un consenso para la dominación, que puede ser manifestado o no y que supone la existencia de la libertad de acción, la cual le permite a los actores o sujetos desarrollar resistencias sobre la relación de poder.

Por tanto, para esta investigación se denominó a las **relaciones de poder**, como el efecto resultante de un consentimiento anterior o permanente⁴ de ejercer sobre alguien una acción que desencadena una reacción de resistencia.

En la forma como se dan dichas relaciones se pueden identificar las estrategias de poder que se constituyen, las cuales son todas aquellas que desarrollen los sujetos en el ejercicio de la política y que responden a un episteme construido cultural e históricamente dónde este conocimiento pretende imponerse sobre un modo particular de pensamiento. (Ávila:2007).

⁴ Este consentimiento puede ser o no manifestado

Para el análisis de las relaciones de Poder en instituciones, M. Foucault señala tres características que se deben tener en cuenta al momento de su estudio, la primera se relaciona con la necesidad de los empleados de asegurar su conservación, la segunda de no dedicarse a explicar el poder por el poder y la tercera que en las instituciones estas relaciones se interpretan como las modulaciones entre la ley y la coerción. En este sentido en su escrito *Un Parcours Philosophique:1984*, M. Foucault propone tener en cuenta cuatro factores:

- Sistemas de diferenciaciones, los cuales establecen las condiciones y efectos de la estrategia de poder.
- El tipo de objetivos que se pretenden alcanzar, ya sean de supervivencia, o de acumulación de ganancias.
- Formas de institucionalización, familia, Estado, milicia, etc.
- Grados de racionalización, es decir la construcción y organización del ejercicio del poder.

Finalmente M. Foucault, explica las condiciones de desarrollo de una estrategia, indicando que es la manera como se trata de tener influencia en los demás, privando a su adversario de sus medios y obligarlo a abandonar su lucha. Por tanto se considera que una estrategia de Poder es un conjunto de medios utilizados para hacer funcionar o mantener un dispositivo de poder.

“Analizar y cuestionar las relaciones de poder y sus puntos de quiebre o fisuras, es una tarea política inherente a toda existencia social” (M. Foucault,1984,p.7). El establecer las líneas de fragilidad o los puntos fuertes a los que se han aferrado los poderes para lograr los procesos de articulación que se dan entre los actores que toman decisiones a nivel territorial sobre la asignación de recursos, desarrollo de programas de atención y seguimiento de estos mismos en lo

referente a políticas sociales dirigidas a la PI, permite identificar quien ejerce el poder y cuál es su finalidad.

Infancia y la construcción social.

En la antigüedad, para el caso de América Latina se conoce que las comunidades indígenas en especial los aztecas, reconocían la infancia como un momento en el que los niños y niñas debían tener un proceso educativo que los formara para hacer parte de la sociedad, dicho proceso se daba a través del juego pues este era innato y connatural así que este era el mejor vehículo educativo.

En este periodo la formación se apoyaba también con una fuerte disciplina, que se daba en ocasiones con castigos físicos y con ejercicios estrictos que requería que tanto niños como niñas se levantaran varias veces en la noche para así poder hacer ofrendas a sus Dioses. Se enseñaba, arte, cultura, urbanismo y estos aprendizajes debían pasar de unos a otros, es decir padres a hijos, sacerdotes a civiles, soberanos a la población, los aztecas consideraban que el mundo era un lugar hostil y que debían preparar a sus hijos para afrontarlo.

Nuestros pueblos precolombinos, aztecas, mayas, muiscas, e incas construyeron sus imperios sobre la formación de la infancia, obrando sobre su personalidad y preparándola para una misión tendiente a la conquista de un gran ideal, al respeto de sus dioses, de sus tradiciones y de su pueblo, a la veneración de su tierra (Palacios, 2004, p.5)

Como afirma Palacios(2004) con el descubrimiento del Nuevo Mundo, se produjo un choque cultural agresivo con el que se originaron cambios drásticos para las diferentes comunidades indígenas que habitaban América Latina, se dieron transformaciones a nivel de familia, organización social, economía, justicia, religión, entre otros aspectos. Como consecuencia del proceso de conquista se adoptó arbitrariamente una visión de la niñez coercitiva, en la que se les

consideraba como iguales a un adulto, no se diferenciaban ni por sus vestimentas ni por sus actividades: los niños y las niñas servían para ser esclavos que no se resistían ante los malos tratos.

El modelo de familia a la luz evangelizadora, que se insertaba en el continente también afectó la vida de la niñez, ya que se consideraba que las familias indígenas eran producto de actos pecaminosos, como el adulterio u otras circunstancias, pues estas tipologías familiares incluían la participación de su comunidad, generando en los colonizadores espanto porque un niño o niña podría decirles a varias personas de su tribu padres o madres, sin que estos fuesen sus progenitores⁵.

En el siglo XIX se inicia un proceso de *Infantilización*⁶ de una parte de la sociedad, en este periodo se trata de proteger a los niños y niñas dado que se definen como incapaces, a quien la familia o el Estado tenían el deber de controlar en los posibles desbordes emocionales, disciplinar en sus conductas o bien proteger en razón de la compasión que generaba su situación de dependencia con los adultos o de indefensión.

La niñez debía ser disciplinada para que cumpliera el parámetro de infancia que había definido la sociedad. Los niños y niñas de familias con escasos recursos eran alejados de su núcleo familiar e internados en instituciones, en las que eran adoctrinados para que no se convirtieran en delincuentes ya que sus familias eran consideradas como “incapaces”. Los niños y las niñas eran diagnosticados y calificados en situación irregular en vez de identificar la irregularidad en la falta de acceso a derechos constitucionales, principalmente salud, educación, convivencia familiar, en condiciones de igualdad con otros niños/as.

⁵ esta situación era debido a su proceso formativo, en el que consideraban a quienes los educaban como sus padres o madres

⁶ Infantilización de la sociedad, término utilizado por Ricardo Baquero (1994) el que lo define como un proceso mediante el cual la sociedad comienza a amar, proteger y considerar como agentes heterónomos a los niños, la institución escolar juega una papel central: escolarización e infantilización.

Este paradigma perduró en el tiempo incidiendo en la toma de decisiones frente a los programas dirigidos a la infancia y a la familia, los que se hacían cada vez más asistencialistas y focalizados, desconociendo el verdadero valor de la infancia y su potencial en la sociedad. En Colombia en 1920 se promulgó la Ley 98, la cual ordenaba la creación de juzgados y casa de reforma y corrección en la cual eran internados los niños menores de diez y siete años y mayores de siete, que ejecutaran actos definidos por el Código Penal de la época como delitos, o castigados por el Código de Policía como infracciones. Estas casas, de acuerdo al art. 24 de la misma estarían instruidas en la atención hacia los niños, de preferencia pertenecientes a comunidades religiosas y se trabajaría en la educación religiosa y moral del “menor”, el aprendizaje de oficios manuales, para promover su desarrollo físico, cultural y por encima de todo su desarrollo moral.

Con este paradigma de infantilización, se evidencia un gran retroceso frente al trato y el reconocimiento de la niñez, en relación a la importancia que se le daba a la infancia antes de la colonización de nuestros pueblos originarios. Con esta visión durante mucho tiempo se menoscabó en la dignidad del niño y la niña, haciéndolos invisibles en sus emociones, pensamientos y expresiones, creyendo como adultos que en nuestras manos la infancia tendría un mejor futuro a raíz de las decisiones que tomáramos en virtud de su calidad de vida.

Hacia 1889 se da un proceso político abanderado por mujeres (Segunda Internacional), en el que se pone en tela de juicio las conceptualizaciones sobre la infancia y sus derechos, este proceso de vanguardia para su época da como resultado el impulsó de nuevas políticas para la atención hacia la mujer y la niñez.

Posteriormente el 20 de noviembre del 1989, los países miembros de la ONU aprobaron y firmaron la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada el 28 de enero de 1991 por

Colombia mediante Ley 12 del 1991 (Congreso de la República de Colombia; 1991). Dándole un nuevo significado a la garantía de derechos al reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de derechos.

Dicha convención se erige sobre el paradigma que determina a los derechos como interdependientes e integrales en cuanto a la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, basada en el principio de autonomía progresiva que define a *la infancia como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica*.

(Bruñol;199; p.3)

Gracias a esta perspectiva desde el Estado Colombiano, en cuanto a la formulación de políticas públicas, no se define a la infancia por sus necesidades y carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo. Por el contrario, al niño y la niña se le considera y define según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad.

En este momento histórico sustenta la necesidad del salto, de la mirada tradicional asistencialista a la del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes, y en este caso primordialmente de la PI como sujetos políticos, insertos en la esfera pública para la toma de decisiones, concentrándose en su capacidad de construir, de acuerdo a los elementos de su contexto y su cotidianeidad, un juicio propio de las situaciones de su entorno para así participar con sus opiniones, acciones y decidir de acuerdo a su edad.

En este estudio se comprende al niño o niña como todo ser humano menor de dieciocho años de edad (Art.1 CDN:1989) ; sin embargo el proceso investigativo se centra en la *PI* y *por tanto se definirá como la etapa del curso de vida que está contemplada entre la gestación y los 6 años de edad, en esta se considera que todo niño y niña por su calidad de sujetos de derechos, se deben contemplar como seres sociales únicos, irreductibles, activos y con subjetividad propia, se*

consideran seres humanos dignos, amparados por los derechos propios a su naturaleza y particular momento del ciclo vital.

En Colombia normativamente, se considera que

La primera infancia es 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. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código⁷. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial (Congreso de la República de Colombia Ley 1804/2016)

Esta definición se basa en el ART 29 de la ley de Infancia y adolescencia 1098 de 2006 donde se define el Derecho al desarrollo integral en la PI.

Para la formulación de las políticas de infancia en Colombia, se estima que el desarrollo integral en la PI es un objetivo alcanzable, que permite a los gobiernos reducir las inversiones de gasto público a largo plazo y disminuir las brechas sociales aportando así a la reducción de la pobreza extrema. Es decir, la importancia de trabajar en pro de la PI representa múltiples ganancias a nivel social, político, económico y cultural.

En este sentido, fue necesario precisar las particularidades de su implementación en los contextos territoriales, ya que si se concibe la niñez desde un paradigma contemporáneo con enfoque de derechos para la formulación de las políticas, en su implementación al parecer no está tan clara esta conceptualización y apropiación, puesto que si bien se cuenta con una guía para la participación de niños, niñas y adolescentes en la gestión pública territorial propuesta por el ICBF, y los mismos lineamientos orientan la construcción de escenarios de trabajo con los niños

⁷ Código de Infancia y adolescencia, Ley 1098 del 2006.

de Primera infancia, estos no se incluyen en las Mesas de Participación de los niños y niñas y adolescentes que debe promover el municipio, tal y como se puede apreciar en el artículo cuarto(4º) del formato establecido para el decreto de conformación de las mismas,

Artículo Cuarto: Composición de la Mesa de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes:

Estará compuesta por un número de 25ciudadanos y ciudadanas entre los 9 y los 16 años de cualquier género, etnia, situación de discapacidad, condición socioeconómica, situación de desplazamiento, con afectación por el conflicto armado y vinculación a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD), entre otras situaciones presentes en el territorio(ICBF;2014;p122)

Lo que hace que en muchos casos hace que el territorio interprete que los niños y niñas de PI no deben ser incluidos en estos escenarios de formulación de la política pública, afectando gravemente la implementación de cualquier política en la que se trabaje por la PI.

De acuerdo con el cuadernillo de discusión definido en la construcción de política pública de PI para Colombia se contempla que

Afirmar la dignidad de la primera infancia es reconocer el carácter valioso propio de los seres humanos, como también lo proclama el preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos, la Constitución Política de Colombia y el Código de la Infancia y la Adolescencia. (CIPI; 2013; p15)

Como se aprecia la concepción de la PI en la formulación de políticas es desde un paradigma contemporáneo que responde a las necesidades que se manifiestan al reconocer a los niños y a las niñas como sujetos de derecho, sin embargo, en la mayoría de territorios no se aprecia este paradigma en los contextos locales, pues incluso su participación en los escenarios de toma de decisiones son nulos, no se toma en cuenta sus perspectivas u opiniones, incluso los actores solo

se acuden a estos espacios en la finalidad de dar cumplimiento a protocolos preestablecidos y evitar multas económicas por no dar atención a estos temas tan relevantes para el desarrollo de la comunidad, la región y el país.

Desarrollo integral e infancia.

El reconocimiento de la infancia, sus capacidades, sus derechos, y la responsabilidad que el Estado, la sociedad y la familia tienen frente a la protección y garantía de derechos, permiten a su vez el desarrollo de la sociedad donde está inmersa esta población.

Es así como Antony Lake, en la presentación del informe del Estado Mundial de la Infancia 2016(Fondo De Las Naciones Unidas Para La Infancia [UNICEF]; 2016). Señala que el desarrollo es solamente sostenible si este lo pueden sostener las generaciones futuras, por ello la importancia del concepto de la infancia en cada momento histórico, pues ello permite comprender las dificultades que se han presentado para lograr la sostenibilidad de los procesos. Lake (2016) menciona que

Tenemos la oportunidad de sustituir los ciclos viciosos con ciclos virtuosos por los cuales los niños pobres de hoy en día –si se les ofrece la posibilidad de disfrutar de la salud, la educación y la protección contra el peligro– podrán, cuando sean adultos, competir en un mayor plano de igualdad con los niños que proceden de entornos más prósperos. Esto no solamente llevara a que sus propias vidas sean mejores, sino también a que sus sociedades sean más ricas en todos los sentidos de la palabra.(p.vii)

En el proceso de gestación, nacimiento y posterior crecimiento durante los primeros cinco (5) años de vida, configuran una etapa esencial para el desarrollo del ser humano, pues es en ella, la PI, nuestra arquitectura cerebral se fortalece y configura todos los aprendizajes que ofrece el

entorno. Es decir, el cerebro construye en el tiempo conexiones neuronales a partir de las experiencias del niño o la niña, los cuales son los cimientos que se estructuran para soportar el desarrollo a futuro, en este sentido se puede manifestar que las características del desarrollo de nuestra infancia serán las que definan la existencia y desarrollo de los problemas sociales que enfrente la sociedad.

Los adultos son los encargados de orientar y motivar ese proceso de desarrollo, el cual se presenta como único para cada niño y cada niña, pues los contextos socio económicos, familiares y físicos son cambiantes; el desarrollo de la infancia está matizado además por los cambios que se dan en la sociedad y por ello es de suma importancia que cada Estado empiece a invertir para mejorar las condiciones de vida de cada familia y de cada niño (a), ya que si ese camino de desarrollo es menos escabroso ó entorpecido el niño ó la niña podrán alcanzar el ideal que garantice sus derechos de existencia y dignidad.

Esta idea de desarrollo integral la ha asumido Colombia desde hace aproximadamente treinta (30) años, sin embargo, es hasta el 2006 en el que se empieza a ver la necesidad de desarrollar acciones específicas dirigidas hacia la PI, pero solo hasta el 2016, diez años más tarde, se lleva a cabo una iniciativa que pretende asegurar dicho desarrollo de forma integral.

Por ello, en la LEY 1804 del 2016 se señala

El desarrollo integral en tanto derecho, conforme a lo expresado por la Ley 1098 de 2006 en su artículo 29, es el fin y propósito principal de esta política. Entiéndase por desarrollo integral el proceso singular de transformaciones y cambios de tipo cualitativo y cuantitativo mediante el cual el sujeto dispone de sus características, capacidades, cualidades y potencialidades para estructurar progresivamente su identidad y su autonomía. El desarrollo integral no se sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente,

homogénea, prescriptiva e idéntica para todos los niños y las niñas, sino que se expresa de manera particular en cada uno. La interacción con una amplia variedad de actores, contextos y condiciones es significativa para el potenciamiento de las capacidades y de la autonomía progresiva. El desarrollo ocurre a lo largo de todo el ciclo vital y requiere acciones de política pública que lo promuevan más allá de la primera infancia. (Congreso de la República de Colombia Ley 1804/2016, Art 4 Lit. a.)

Como se puede apreciar el desarrollo integral se configura a partir de todas las interacciones que desarrollan los niños, en tanto cada acción que emprenda un adulto en su favor o como agresión será entonces un elemento relevante que puede afectar de forma positiva o negativa, según sea el caso la vida de un niño.

Por otra parte comprendiendo que la vida de un niño o una niña va contra reloj, durante sus primeros cinco años de vida por su acelerado desarrollo cada acción emprendida tendrá mucha más relevancia que en la vida de un adulto, puesto que mientras para un adulto seis (6) meses pasan impávidos, para un niño esta misma medida de tiempo, puede ser la mitad de su vida. En ello radica la importancia de la celeridad de las atenciones y la calidad de las mismas, pues si el niño o la niña no reciben oportunamente una asistencia de calidad su desarrollo se podrá ver comprometido de forma instantánea.

La familia como principal escenario de la vida de los niños y las niñas de PI, está encargada de brindar un entorno seguro, adecuado y protector para esta población, así mismo de desarrollar pautas de crianza adecuadas para su desarrollo y promover la garantía de sus derechos en los demás entornos donde viven cotidianamente los niños y las niñas.

Participación infantil.

Una de las características fundamentales de los derechos humanos en el contexto de la infancia es el reconocimiento del niño como sujeto de derechos, lo que implica su relación, con la familia, la sociedad y el Estado desde sus preceptos morales y sociales, configurándose así una capacidad de participar en los diferentes escenarios. Esta capacidad permite al ser humano desarrollar criterios e interactuar de acuerdo a sus intereses, consolidándose en lo que es llamado autonomía, dicha capacidad está presente en el ser humano desde sus primeros días de vida y se desarrolla de forma gradual a medida que se adquieren habilidades que le permiten hacer elecciones.

Silvia Laino Pereyra (2012) comenta que en la medida en que desarrolla sus capacidades y de acuerdo con su edad, el niño toma control sobre ámbitos competenciales de representación o sustitución delegados a sus padres o al Estado, es decir, adquiere una autonomía progresiva para el ejercicio de sus derechos. (Pereyra En Vox Juris, 2017, p.177)

El concepto de infancia ha sido transformado con el paso del tiempo, los contextos sociales, la historia, la política y la economía han incidido en la construcción de esta denominación. Es claro que a nivel de país se han dado diversos avances en la concepción de la infancia, pero que debido a los contextos sociales tradicionales, a las fuertes influencias del proceso de colonización, a los entornos políticos poco vanguardistas y propositivos, los imaginarios sobre la infancia se han congelado en consideraciones nada progresistas, invisibilizando y marginando la capacidad de participación en el de ejercicio de ciudadanía de miles de niños y niñas.

De acuerdo al código de infancia y adolescencia (ley 1098 del 2006; art 31) todo niño, niña o adolescente tiene derecho a participar en las actividades que se realicen en familia, instituciones y en la sociedad en general, textualmente señala:

ARTÍCULO 31. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES. Para el ejercicio de los derechos y las libertades consagradas en este código los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a participar en las actividades que se realicen en la familia, las instituciones educativas, las asociaciones, los programas estatales, departamentales, distritales y municipales que sean de su interés. El Estado y la sociedad propiciarán la participación activa en organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, cuidado y educación de la infancia y la adolescencia. (Congreso de la República de Colombia Ley 1098/2006)

En Colombia, a través de lo estipulado en el decreto 936 del 2013, en el Artículo 8°. *Instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. Se estipula la creación de las Instancias de Participación: las cuales

Son espacios que propician la participación y movilización de los niños, niñas y adolescentes como actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a ellos. En cada ámbito se definirán mesas de participación de niñas, niños y adolescentes y se promoverá la integración vertical de estas instancias. (DECRETO 936 del 2013)

Este decreto mandata la conformación de mesas de participación de niños niñas y adolescentes en todo el territorio nacional, las cuales deben estar conformadas en cada municipio mediante acto administrativo y adaptar las guías metodológicas dadas por el ICBF para la promoción de la participación infantil. Para ello, esta institución ha desarrollado un sin número de estrategias que promueven la vinculación de las características socioculturales de las familias y los niños, sus contextos y realidades.

2.1.2 Marco Normativo Existente En Colombia En Relación A Las Políticas Nacionales De Primera Infancia, Infancia Y Adolescencia.

Para establecer un diálogo pertinente y coherente es necesario mencionar la normatividad vigente que rige y orienta las políticas públicas de infancia y su atención integral. La revisión comienza con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en la que se considera que los pueblos de las Naciones Unidas reafirman en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y su determinación de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Esta declaración tuvo en cuenta que el niño, por su falta de madurez física y mental necesita protección y cuidados especiales, inclusive la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento. Lo anterior se sustenta en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los derechos del niño. Partiendo de esta declaración y que sean reconocidos y se luche por su observancia con medidas legislativas se adoptan 10 principios que fundamentan cada uno de los artículos de los derechos del niño.

En Colombia a partir de la Ley 1098 del 2006 se establece el código de infancia y adolescencia teniendo como finalidad garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. En él se señala que prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

También establece normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política de

Colombia de 1991 y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

En este marco, la Constitución reconoció en su artículo 44, los derechos de los niños y las niñas de la siguiente manera:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozaran también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (Constitución Política de Colombia, 1991, art 44)

De otra parte, el Estado Colombiano a través del decreto 936 del 2013 reorganiza el SNBF y reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006, promoviendo así el fortalecimiento familiar y la garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la prevención de su amenaza o vulneración, convocando a todos los estamentos estatales que desarrollan acciones en favor de la infancia y la familia. De acuerdo a este decreto los actores sociales son llamados agentes del sistema, designándoles responsabilidades específicas en todos los niveles de intervención.

Partiendo de lo anterior, y en pro del interés por mejorar la calidad de la primera etapa de vida de los Niños y Niñas, en Colombia con el CONPES⁸ 109 del 2007 se propone la Política

⁸ El Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — fue creado por la Ley 19 de 1958.

Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los

Pública de PI (2007) “Colombia por la primera infancia” que busca promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los seis (6) años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en el país.

Esta iniciativa tuvo un giro significativo a partir de la Estrategia de atención integral a la PI de cero a siempre la cual fue creada en el gobierno del Ex Presidente Juan Manuel Santos y su vocería estaba en cabeza de la Sra. María Clemencia Rodríguez de Santos, dicha estrategia política buscaba aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor de la PI de Colombia, materializando la atención integral⁹ a partir de la ley 1804 del 2016 concibiéndola como una política de Estado, vinculando la acción decidida de los actores del SNBF conminándolos a desarrollar acciones para la garantía y atención integral de la PI.

A partir del cumplimiento de los ODM (Conpes 091 de 2005 y Conpes 140 de 2011) y ahora de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se consolidó esta, en una política de Estado que promueve la atención integral a la PI con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida y así lograr su desarrollo integral, destinando recursos importantes que favorecen económica y socialmente a las poblaciones más vulnerables.

De acuerdo a la normativa vigente, los diferentes entes gubernamentales y civiles deben comprometerse con la adopción e implementación de esta política, por ello deben inicialmente

organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

⁹ Atención Integral: Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático, financiero y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.

hacer un reconocimiento de los fundamentos tanto políticos como técnicos, para comprender sus objetivos y trazar planes de acción para su ejecución a través de una RIA.

En este proceso los actores deben reconocer que los derechos de las niñas y los niños en PI son impostergables; la familia, la sociedad y el Estado están en la obligación de garantizar la protección, la salud, la nutrición y la educación inicial desde el momento de la gestación hasta los cinco años. La Política de Estado De Cero a Siempre coordina todas las instituciones, tanto públicas como privadas, para lograr garantizar, en el largo plazo, una atención integral a 2'875.000 niños y niñas del Sisbén 1, 2 y 3.

Por ello desde el 2 de agosto del 2016 se empieza a dar cumplimiento a la política Pública Nacional de PI (CONPES 109 de 2007) y se deroga la Ley 1295 de 2009, pues tiene el propósito de promover el desarrollo integral de las niñas y los niños desde la gestación hasta cumplir los seis años de edad. Este trabajo mancomunado está bajo una perspectiva de universalización de la Atención Integral, De Cero a Siempre prioriza la población en Pobreza Extrema, en el 2018 se ampliaron coberturas para atender integralmente a 1.374.423 (CIPI;2018;p10) a niños y niñas menores de cinco años.

En este sentido también la política pretende contribuir a lo pactado con la expedición del CONPES 147 de 2012 dirigido a la prevención del embarazo en adolescentes y la promoción de proyectos de vida para niñas, niños y adolescentes de 6 a 19 años, que convoca la acción intersectorial para intervenir los determinantes de esta compleja problemática social.

De otra parte, es pertinente mencionar que en el Decreto 1336 de 2018 se habla sobre la Financiación y cofinanciación para el desarrollo integral de la primera infancia, así como de la inclusión y destinación de recursos para poner en marcha la RIA territorial articulada a los Planes de desarrollo municipales.

Otro de los antecedentes relevantes para esta investigación es el Decreto 1416 de 2018, en el cual se actualizan las funciones de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), de su Comité Técnico y de su secretaria Técnica, en virtud de facilitar la implementación territorial de la Política de Estado.

Como se mencionó con antelación, todos los municipios deben adoptar las orientaciones que se diseñan en los CONPES, ya que estas son las medidas sociales y económicas que dirigen el curso del país, por ello Pamplona, no debe ser la excepción. Sin embargo al revisar el marco normativo para el municipio se identifica que en sus dos últimos planes de desarrollo ejecutados en los periodos comprendidos entre 2008-2011 y 2012-2015, no se establecieron acciones concretas para la estructuración de una RIA dirigidas a la PI.

En el plan de desarrollo (2016-2019) se resaltan en su estructura acciones dirigidas a la infancia, pues en el programa *PRIMERA INFANCIA, INFANCIA, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD: Creciendo con derechos y construyendo mi proyecto de vida* se estructuran dos objetivos, el primero está orientado a *Garantiza los derechos de existencia, desarrollo, protección y ciudadanía de la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud*, y el segundo a *la revisión y ajuste de política de la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud*. Actualmente el municipio cuenta con una RIA y un plan de acción que trata de convocar a los diferentes actores institucionales en pro de la garantía de los derechos de los niños y las niñas de Pamplona.

Al identificar estas situaciones en los territorios es pertinente considerar como imperante la aplicabilidad al Decreto 1356 de 2018, el cual define los parámetros de seguimiento y evaluación a la política de estado para el desarrollo integral de la PI, que se deben emplear en todo el país. Allí se definen como herramientas de seguimiento los sistemas de datos que los municipios

deben retroalimentar y de los cuales corresponde abstraer periódicamente información para la formulación de las nuevas políticas, programas y proyectos en favor de la PI.

2.2 Metodología

Para el estudio de caso se realizó una investigación etnográfica que permitió reconocer los elementos contextuales que inciden en las relaciones humanas que se dan en los espacios municipales de construcción de política pública de infancia, y así mismo permitió establecer las percepciones subjetivas que denotaron los actores sobre la participación infantil, para identificar ***la relación entre el desarrollo humano, las relaciones de poder y políticas de primera infancia.***

Por tanto, se realizó una inmersión en la realidad con dos herramientas básicas, la revisión documental y las entrevistas (Sandoval;2002;p.76), retomando cinco grandes tópicos de la Etnografía que expresa Spradley(1972) que son: la experiencia cultural, las escenas culturales, los informantes culturales, el significado y la significación cultural y por último la descripción cultural.

La *escena cultural*¹⁰ a la que se refiere este autor es designada como la información compartida por dos o más miembros del grupo en relación con su experiencia común, las escenas culturales están relacionadas con las situaciones sociales recurrentes que son construidas por personas en determinados lugares.

Este ejercicio etnográfico que plantea Spradley es acentuadamente descriptivo, ya que facilita la identificación de la cultura como todo aquello que ha sido aprendido o producido por un grupo de gente. La cultura incluye también concepciones individuales que las personas han aprendido

¹⁰ La escena cultural son todos los espacios de discusión en los que participaron los actores vinculados a la mesa técnica de Primera infancia y se discuta sobre la implementación de la política pública de Primera Infancia.

en otros escenarios y que han internalizado, este conocimiento cultural es codificado y pasado de generación en generación.

En este significado se puede puntualizar que las personas podemos predecir ciertos comportamientos sociales y establecer un orden para su comprensión, por tanto se plantea que la etnografía tiene como objetivo propiciar en las personas la reflexión sobre esas creencias, sentimientos y prácticas para identificar el significado de las mismas. (Sandoval,2002,p.78)

En tal sentido para la presente investigación se tomó como *experiencia cultural* las dinámicas que describen los actores se desarrollaron en el contexto de la mesa técnica de infancia. La escena cultural fueron todos los espacios de discusión en los que participaron los actores vinculados a la mesa técnica de PI y se discutió sobre la implementación de la política pública de PI, así mismo esta información se analizó a través de la misma consolidación y sistematización de los documentos que retroalimentan la política pública del territorio. Los Informantes Culturales fueron los actores que participaron de dichas escenas; el significado y la significación cultural es la que se constituyen a partir de los resultados del estudio.

El Mapeo ó “mapping” es una herramienta de la investigación cualitativa que permitió identificar la escena cultural, los líderes del proceso de formulación de política pública y a su vez los escenarios que requerían ser analizados de acuerdo a los objetivos de esta la investigación.

Para Sandoval(2002) la intención de la técnica de mapeo es

poder lograr un acercamiento a la realidad social o cultural objeto de estudio, donde se tengan claramente identificados los actores o participantes, los eventos y situaciones en los que interactúan dichos actores, las variaciones de tiempo y lugar de las acciones que estos desarrollan (p.119)

Para la identificación de los informantes culturales o actores, se realizó un muestreo discriminativo con criterio de *caso políticamente importante*, ya que esta modalidad de muestreo está sujeta a la dinámica de la misma investigación, permitiendo analizar las selecciones iniciales y transformarlas a medida que se va desarrollando el estudio.

En este sentido Sandoval (2002) destaca los 10 tipos de muestreo enunciados por Patton (1988) en el cual refiere:

El muestreo de casos políticamente importantes se relaciona con la identificación en procesos sociales, objeto de investigación, de los actores principales, es decir, los que intervienen directa o indirectamente, pero de modo significativo en la toma de decisiones involucradas en dichos procesos. Comprender su visión es fundamental para conocer el rumbo que seguirán los procesos en cuestión y de ahí la importancia de este tipo de muestreo. (p.122)

Teniendo en cuenta que al realizar el mapeo y el muestreo en la escena cultural se identificaron actores clave, que contaban con información relevante sobre el funcionamiento de la Ley 1804 y estaban involucrados directamente con su implementación en el territorio, se priorizaron para la aplicación de la entrevista individual a profundidad a los siguientes informantes:

- Comisaria de Familia (Pamplona)
- Coordinadora de la Dirección local de salud (DLS)
- Encargado de la oficina de Infancia y Adolescencia.
- Enlace de PI del Centro Zonal Pamplona ICBF (ICBF)
- Coordinadora del Centro Zonal Pamplona ICBF
- Referente del Sistema Nacional de Bienestar familiar (SNBF)

Las entrevistas adelantadas con estos informantes, tenían como propósito recolectar datos a través de un cuestionario previamente formulado, el cual estaba orientado a identificar los conceptos que manejan los actores involucrados en la mesa técnica de infancia sobre su rol y la incidencia del mismo. Estos actores debían conocer y aplicar la ley de infancia y adolescencia y la ley de desarrollo integral de la PI, así como también sus elementos teóricos o conceptualizaciones sobre atención integral, desarrollo integral, infancia, PI, niños y niñas como sujetos de derecho, interés superior del niño y la niña entre otras definiciones, que más que significados deben ser los lineamientos rectores de su accionar.

De otra parte en este estudio de caso se desarrolló un análisis documental, el cual permitió realizar una lectura cruzada y establecer algunas incidencias de la administración municipal en la elaboración de los documentos de política pública. Este análisis se desarrolló en cinco etapas, las cuales consistieron en (i) realizar el rastreo e inventario de los documentos disponibles, (ii) clasificar los documentos identificados, (iii) seleccionar los documentos más pertinentes para los propósitos del estudio, (vi) realizar una lectura a profundidad, extraer elementos de análisis, (v) finalmente realizar una lectura cruzada y comparativa estableciendo convergencias y contradicciones de los elementos ya identificados. (Sandoval; 2002)

Capítulo 3

3.1 Resultados de la investigación

3.1.1 Investigación Etnográfica y Herramientas aplicadas

Esta metodología Etnográfica facilitó el análisis de las relaciones de poder en un contexto en el que participan diversos actores, permitió establecer su concepción sobre la infancia y la participación de esta en la construcción de políticas públicas, potenciando así la identificación de las características de dichas relaciones; estas características son netamente de cohorte cualitativo, es decir se deben describir de acuerdo a las percepciones de cada uno de los actores.

Como se mencionó en las consideraciones teóricas y metodológicas este análisis se construyó a partir de dos técnicas, las cuales son definidas como entrevista individual estructurada y análisis documental. Dichas técnicas permitieron definir el panorama donde se dan las relaciones de poder, facilitando su identificación dentro del universo el cual es definido como *la Mesa Técnica de Primera Infancia*.

Se realizó entrevista a 6 actores claves del escenario, pues son los que mayor incidencia tienen en relación a la política pública de PI y el desarrollo de las atenciones de la RIA, estos actores fueron:

- Comisaria de Familia
- Coordinadora de la Dirección local de salud (DLS)
- Encargado de la oficina de Infancia y Adolescencia.
- Enlace de PI del Centro Zonal Pamplona ICBF
- Coordinadora del Centro Zonal Pamplona ICBF
- Referente del SNBF

Así mismo se realizó el análisis documental de los planes de gobierno desde el 2008 al 2019, el Diagnóstico Social Situacional de la PI 2016, La RIA municipal, informe preliminar de la rendición pública de cuentas del municipio 2015-2018 y acuerdo N° 019 del 28 de noviembre de 2018, los cuales son los documentos que en el municipio dan cuenta de las acciones adelantadas en pro de la PI en relación a las orientaciones emanadas de las autoridades nacionales en esta materia.

3.1.2 Poder, Sujetos de Derecho y Desarrollo Humano

Un común denominador entre las consideraciones teóricas es la LIBERTAD, ya que sin ella no es posible el DH, ser sujeto de derechos y las relaciones de poder. En cada uno de estos conceptos trabajados, la Libertad juega un papel predominante y aunque la relación de esta triada es compleja, permite establecer que siempre se ha perseguido esta como fin último.

Es así como en la literatura consultada, se recomienda adoptar una visión progresista frente a el desarrollo de capacidades, donde el Estado garantice acceso a servicios que permitan a los seres humanos tomar decisiones frente a como quieren desarrollar su vida. Es decir, para que los niños y las niñas sean sujetos de derechos deben ser reconocidos como actores sociales que interactúan con su entorno y su voz es partícipe en los escenarios de toma de decisiones.

Todas las personas sin importar la edad, realizan construcciones sociales en la búsqueda de entornos donde se desarrollen las capacidades y la libertad, muchas veces sin importar el sesgo ideológico, cada individuo responde a sus principios e intereses, por ello, es imperante que no solo se reconozca al sujeto de derechos desde el Estado, sino también desde la comunidad y la familia, ya que ello permite la armonía en el ejercicio de las relaciones de poder.

3.1.3 Caracterización de las relaciones de poder existentes en el marco del desarrollo de la mesa técnica de primera infancia.

Tipos de relación entre los actores.

De acuerdo a las declaraciones de los actores se logra identificar que en la MIAF o alrededor de la construcción de la política pública existen relaciones que se tensionan, el delegado de la oficina de Infancia y Adolescencia, al respecto menciona

“Dentro de esa mesa de política social se generaba mucho conflicto entre ellos mismos porque nunca llegaban a ningún acuerdo, si? Se entiende que hay problemáticas en el municipio, se entiende que hay falencias para poder responder y así mismo determinar el desarrollo adecuadamente” (delegado de la oficina de Infancia y Adolescencia, comunicación personal; 7 de Octubre del 2018)

No se evidencian relaciones de articulación ni de afinidad entre los actores; cada uno se centra en sus acciones individuales. Existen algunas fricciones - según informan mediante entrevista- por la falta de compromiso y empoderamiento sobre los temas de infancia, lo que las constituyen en *relaciones conflictivas*. Por otra parte, cada actor describe sus acciones como oportunas y coherentes con las necesidades y señala la poca efectividad de los demás en relación a la coordinación de procesos o al conocimiento de los mismos.

Cada actor realiza las acciones que le son orientadas desde el Ministerio o entidad estatal a la que pertenece, en dicho sentido los encuentros que tienen estos actores son escasos y tienen objetivos puntuales. A pesar del poco tiempo que comparten, es suficiente para el desarrollo de estructuras relacionales.

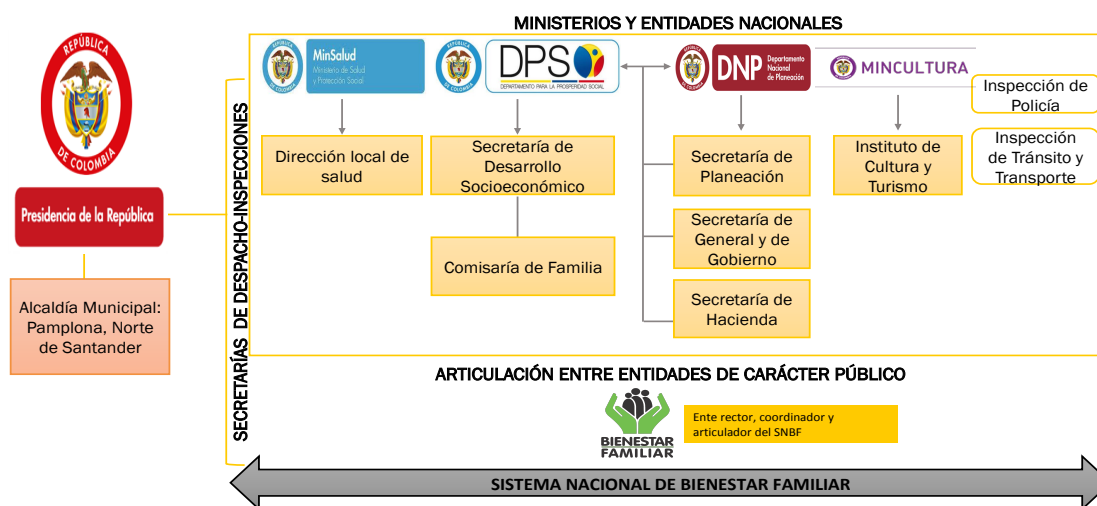


Figura 3 Relaciones jerárquicas en el territorio en relación al organigrama municipal y funcionamiento del Estado

(Fuente: Elaboración Propia)

En la gráfica anterior se evidencia que existen relaciones jerárquicas en algunas dependencias, las cuales por la sola existencia de dos actores con acuerdos y fricciones definen una estructura social, en tal sentido se puede señalar que en la construcción de la política pública de PI de Pamplona, los actores se encargan de perseguir sus propios objetivos en concordancia con sus intereses personales, y en ocasiones estos referidos al cumplimiento de algunas de las tareas encomendadas por su superior, constituyéndose micropoderes en esta relación.

El poder, en este caso, no contiene una estructura binaria como en la formulación dominante versus dominado, pero sí una estructura relacional en la que poder y resistencia traban una lucha constante, y que, a pesar de ser silenciosa, no es invisible. (Mariano, S.; 2013; p.154).

En el mapeo se identificaron dos escenarios, como ya se mencionó uno refiere a dinámica de la MIAFF y el otro a el interior de las dependencias, en ellos se conforman relaciones de poder

como se puede apreciar, algunas con mayor intensidad, otras que no denotan mayor efecto de resistencia, sin embargo, todas ellas afectan el desarrollo de una política pública a favor de la PI.

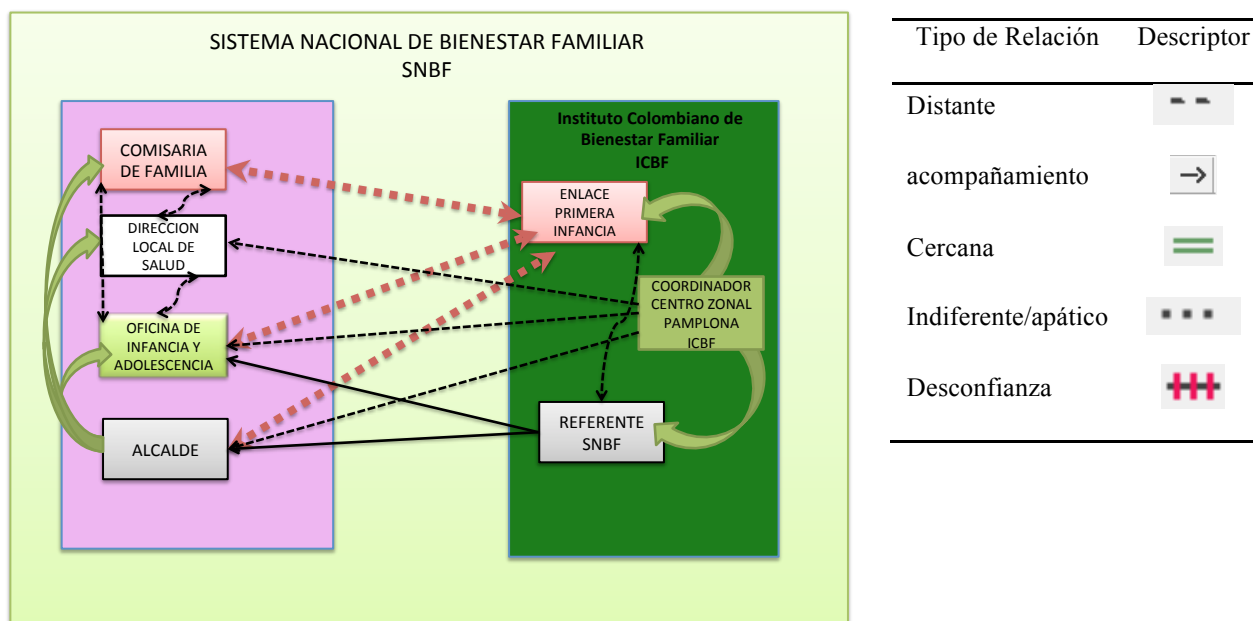


Figura 4 Relaciones percibidas en el territorio en referencia a las dependencias participantes en el estudio de caso

(Fuente: Elaboración Propia)

En la figura 2 se puede apreciar que existe un distanciamiento entre las dependencias de cada una de las instituciones estatales, lo que implica mayores tensiones en las relaciones de poder, así mismo no se evidencia una retroalimentación en este caso de las instancias del ICBF, quien debe ser el principal aliado de la entidad territorial para la formulación de las políticas públicas ya que es de quien dependen los principales programas que intervienen en la promoción y protección de los derechos de los niños y niñas de PI.

Situaciones que inciden en las relaciones entre actores.

La división funcional del trabajo sin un sistema de retroalimentación que permita realizar el seguimiento a los casos de vulneración de derechos, entre la entidad territorial y la estatal principalmente, sin duda alguna incide en las relaciones que se dan entre los actores.

Por otra parte, también inciden los diversos enfoques para el abordaje de las mismas problemáticas desde distintas áreas, los cuales no se integran de forma efectiva por falta de iniciativa, recursos y tiempo de los actores.

En este sentido retomo las declaraciones de la directora local de salud de Pamplona quien señala sobre la RIA

“cuando esa ruta se rompe, que lo más común que estamos desintegrados estamos desarticulados, pasa que quedan muchos hechos en la impunidad por un lado en lo que ya son derechos vulneración de derechos y por otro lado queda una sensación de vacío normativo y de conocimiento de los funcionarios en cuanto a todo lo que es la política públicas, si nosotros como funcionarios entráramos con una base bien estructurada de lo que es la política, de los lineamientos generales, de los marcos generales, no solamente de Colombia sino derechos humanos, tendríamos más claro la importancia del rol de cada uno, si... entonces lo que nosotros nos venimos a encontrar es con una serie de obstáculos y de problemas en el que principalmente la principal barrera para mí es el desconocimiento y la falta de este seguimiento” (Directora Local de Salud, Comunicación personal; 9 de Octubre del 2018)

Los objetivos y propósitos que se persiguen desde cada ministerio y que se aterrizan a nivel territorial, no son coherentes con las necesidades territoriales y se basan en el cumplimiento de indicadores de desempeño que no las magnifican a nivel social, político y económico.

La falta de consensos en los criterios técnicos provoca que no se desarrollen procesos con un enfoque territorial ni coherente con las necesidades de los niños y las niñas. En este caso, contrario a lo señalado por Mariano, S.(2013) *protegerse bajo criterios técnicos*¹¹, si permitiría la

¹¹ “las tentativas de protegerse bajo los criterios “técnicos”, si por un lado se deben al esfuerzo de caracterizar la profesionalización del servicio, por el otro denotan una actitud de no-responsabilidad por parte de las profesionales que ejecutan la política en su día cotidiano y que hacen que ésta adquiera materialidad.” (Mariano, S.; 2013; 158)

materialización de la política pública, pues garantizaría unos márgenes mínimos de compromiso y criterios claros para la formulación y seguimiento de los planes de acción de dicha política pública.

Por otra parte se identificó que los actores fluctúan y no logran realizar una trazabilidad de la información, en este sentido se puede referenciar la apreciación la Directora Local de Salud “yo creo que las personas en los cargos fluctúa mucho esa es otra debilidad es una debilidad muy grande [...]digamos que una persona es la de infancia y adolescencia que es nombrada¹², pero ... tiene unos delegados que van algunas reuniones, que son unas psicólogas, otra una fundación, luego un contratista un psicólogo y esa información se va a quedando ahí.”

(Directora Local de Salud, Comunicación personal; 9 de Octubre del 2018)

Objetivos que persigue cada actor en la vinculación o asociación con otros actores e intereses descritos que tienen los actores en la mesa técnica de primera infancia.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los actores, y al análisis documental de la normativa vigente en Colombia en relación a la PI, se pueden enunciar los siguientes objetivos desarrollados por las dependencias que participaron del este estudio.

- La Dirección Local de Salud (DLS), busca garantizar atenciones en salud pertinentes y de calidad, promoviendo el desarrollo integral de la PI.
- La comisaría de familia del municipio, busca garantizar y proteger los derechos de existencia de los niños y niñas desarrollando estrategias a través de la prevención de violencias en el hogar.

¹² Las características de su vinculación laboral le permiten permanecer en el tiempo en el cargo asignado.

- El ICBF busca garantizar los derechos de los niños y niñas de forma integral a través de sus programas de atención dirigidos a esta población y así mismo desarrolla acciones para el restablecimiento de derechos para aquellos niños y niñas que han estado expuestos a situaciones de amenaza o vulneración.
- Por otra parte, el ICBF cuenta con una persona designada para brindar asistencia técnica al territorio y garantizar la formulación e implementación de políticas públicas dirigidas a la PI, infancia y adolescencia.
- La oficina de Infancia y adolescencia de Pamplona, promueve la garantía de derechos de los niños y niñas a través del desarrollo de estrategias psicoeducativas dirigidos a niños, niñas y adolescentes y la encargada en el territorio de la construcción, implementación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de PI, Infancia y adolescencia.

Para el abordaje de este resultado se hace necesario retomar uno de los conceptos que permea la investigación de Rodríguez, E. (2015) en el cual se señala que una política pública

es el arte de generar acuerdos en torno a los ideales que conforman un sueño colectivo [...] se expresa en una conciencia colectiva sobre los objetivos que pueden lograrse y en una movilización de todos los actores requeridos para lograr tales objetivos (Minsalud et. al., 2012, p.3).

En este sentido se pudo evidenciar que cada actor desarrolla objetivos similares, pero de manera desarticulada, sin una conciencia colectiva que les permita adelantar acciones coordinadas u orientadas a la consecución de una meta municipal, pues tampoco concertan sobre los puntos de encuentro de los programas de las diferentes dependencias. Así mismo en pocos escenarios se logran desarrollar movilizaciones sociales que persigan dichas acciones, es decir

tienen ideales individuales pero estos no conforman un sueño colectivo, por lo tanto no se dan los elementos suficientes para la consolidación de una política pública desde esta perspectiva.

Acciones que se ejercen de unos actores sobre otros y desencadenan reacciones de resistencia o consenso

Cada uno de los actores persigue objetivos específicos, lo que hace que las acciones de los demás no sean importantes para la consecución del mismo. Es decir, cada actor desarrolla estrategias de acuerdo a sus intereses y no involucra a las otras dependencias para el aprovechamiento de recursos y la magnificación del impacto, estas situaciones generan reacciones de resistencia entre las dependencias y entidades.

Los entes de control como la Defensoría del pueblo y la contraloría a través de los informes del estado de la garantía de derechos y de la rendición pública de cuentas, realizan seguimiento a las acciones desarrolladas por las diferentes entidades, en la finalidad de verificar el desarrollo efectivo de las políticas públicas, sin embargo estas situaciones generan fricciones entre los actores, pues al carecer de sistemas integrados de información, deben solicitar a las otras áreas los avances de sus gestiones que en muchos casos no han sido efectivos o no se han desarrollado, situación que tensiona las relaciones aún más.

Muestra de ello, fue el proceso vivenciado por la entidad territorial para la entrega de los avances de política pública a la defensoría del pueblo en el 2018, pues esta solicitud no se materializó en el tiempo definido por el Defensor del Pueblo y se debió reiterar la petición a las alcaldías.

De acuerdo a las declaraciones de los participantes se puede identificar un ejercicio de crítica permanente al trabajo desarrollado por los diferentes actores en cuanto a la prestación del

servicio y la falta de propuestas de articulación o la voluntad para el desarrollo de las mismas, son factores que desencadenan en fricciones entre los participantes de la mesa pública de infancia y familia.

Como puntos de encuentro entre los actores se pudo establecer que persiguen los mismos objetivos alrededor del desarrollo integral de los niños y niñas en PI, el cual es el fin último de la política pública de Estado de cero a siempre. Sin embargo en el abordaje de estos, desde los enfoques y paradigmas que cada uno implementa (niño como menor, pequeños adultos, enfoque de derechos, protección integral, desarrollo integral) , no logran consolidar una sola hoja de ruta que les permita cumplir con sus indicadores de desempeño y a la vez garantizar de forma efectiva de forma plena la materialización de los derechos de la PI.

Incidencia de los actores en la escena cultural y sus causas

La incidencia predominante se da con el referente del SNBF, ya que es quien orienta a los participantes sobre la dinámica que se debe dar en este contexto, así mismo se da línea técnica sobre la formulación e implementación de las políticas públicas. Esto se evidencia mediante las declaraciones del referente del SNBF para Pamplona:

“mi rol es el de articular a los agentes del SNBF para gestionar, digamos diferentes temas, dentro de ellos todo lo dirigido a la garantía de derechos de niños niñas y adolescentes. Entonces el rol principal digamos es la gestión de temas como política pública prevención de problemáticas desde el nivel nacional que se han identificado como prioritarias y en general las atenciones que se pretenden garantizar desde la ruta integral de atenciones [...] Mi trabajo es hacer participación en cada una de las instancias, esas instancias pueden ser de cualquier orden y de cualquier tipo, es decir una instancia de decisión o de apoyo operativo o técnico.

Por ejemplo las instancias de apoyo operativo son la MIAFF y las relacionadas con la diversidad presente en el municipio como discapacidad, también las preventivas como la de violencia sexual [...] hay otras instancias de decisión por ejemplo estas instancias son los consejos de política social, los consejos de justicia transicional consejos municipales y algunas otras, dentro de las que participa el ICBF son los consejos de política social. Todas las instancias operativas lo que hacen es generar unas acciones que se han identificado puedan atacar una problemática específica” (referente del SNBF, Comunicación personal, 9 de Octubre del 2018)

El referente del SNBF mediante entrevista señala además que en las instancias de toma de decisiones debe estar presente en primera medida el Alcalde municipal, quien es el que toma las decisiones sobre el curso que deben llevar los planes de acción formulados en las instancias operativas, por tanto el nivel de incidencia de este actor es clave en la formulación de la política pública, su asignación de recursos y su implementación en el territorio.

Seguidamente, en el escenario tiene una incidencia fuerte la dirección local de salud, ya que como ella misma lo manifestó mediante entrevista, muchos de sus indicadores de desempeño y objetivos a alcanzar son los propuestos en la política pública de PI, principalmente la promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

La comisaria de familia, quien por normativa debe ser la encargada de convocar y desarrollar la mesa de infancia y adolescencia, no se evidencia en su rol características de liderazgo, pues delega esta función a la oficina de infancia y adolescencia, ocupándose solamente de las situaciones de violencia intrafamiliar, y la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de esta problemática.

La oficina de infancia y adolescencia se encarga de realizar todos los procedimientos protocolarios para el desarrollo de la MIAFF, sin embargo no desarrolla papel protagónico en el escenario cultural por la falta de apropiación de la normativa nacional e internacional de PI, así como de un paradigma que permita el abordaje de la situación de la PI como relevante.

Desde el escenario de los programas de PI o de protección del ICBF no se cuenta con participación en la MIAFF, por lo tanto no incide en este escenario.

En el espacio también participan actores como agente educativos de los programas de PI, líderes comunitarios entre otros, pero estos agentes participantes no tienen mucha incidencia en el escenario, ya que solo son espectadores.

Sobre la incidencia de los actores para la construcción y desarrollo de la política pública se menciona que

‘... la comisaria sigue siendo la misma, pero por ejemplo cuando tú ves las mesas del COMPOS¹³ tú no ves que la comisaria haga la parte de ninguna de las mesas. Entonces qué es lo que pasa? En donde se recogen las mayores problemáticas en informaciones de la infancia, y de la PI? . En las mesas, en las mesas técnicas; pero si tú ves el actor más principal de esa que es la comisaría de familia, no hace parte de ninguna mesa, no existe ninguna de esas mesas técnicas, luego ella no tiene insumos para trabajar su plan de acción, para decir pilas , está pasando esto aquí, replanteemos esto que habíamos hecho [...] . Si vemos el plan de acción, trabaja la policía infancia adolescencia, los psicólogos contratistas haciendo unas cosas que están programados hasta incluso hasta diciembre, pero no se sabe el real impacto de eso y no sabemos si en los barrios en los que están haciendo esa programación tienen una georreferenciación de los casos’ (Directora Local de Salud, Comunicación personal; 9 de Octubre del 2018)

¹³ Consejo Municipal de Política Social

En ello se puede apreciar que los actores encargados de dinamizar dicha política pública se encargan de invisibilizar su rol con la inasistencia y el desinterés, así como de delegar de forma permanente sus responsabilidades, generando mayores obstáculos para la atención integral de la PI.

Toma de decisiones y acciones desencadenadas

Como se referenció anteriormente la MIAFF no es un escenario de toma de decisiones, es más una plataforma de construcción de propuestas que se llevan al escenario del Consejo de Política Social, donde principalmente el alcalde toma las decisiones en materia de política pública como autoridad máxima del territorio; ocasionalmente al espacio asiste la Procuradora de Familia del Departamento, en la finalidad de realizar seguimiento de las gestiones que se adelantan para la resolución de las necesidades del territorio.

En este escenario se perciben relaciones de poder más estructuradas, en razón a la presencia de entes de control y a la participación activa de la ciudadanía, por lo tanto en este escenario

poner en la agenda pública el tema de la incidencia en la política de las niñas, niños y adolescentes promueve la toma de decisiones políticas más comprometidas, el empoderamiento de grupos sociales marginados o excluidos, y sobre todo el espacio de formación ciudadana de niñas, niños y adolescentes que se empoderan muy pronto del papel que tienen en su comunidad. (Rodríguez, E.; 2015; p.14)

Rol de los entes de control

Por otra parte los entes de control, como se evidenció no están realizando un ejercicio de seguimiento que permita identificar las falencias de ejecución de políticas públicas de los territorios, ya que en muchos casos los entes territoriales retoman actividades como la celebración del día del niño o la construcción de un parque infantil para justificar acciones en pro

de la infancia, situaciones que focalizan en una minúscula parte de la población los recursos, reduciendo el impacto que deben tener las políticas públicas y esto es validado por estos estamentos como acciones favorables para la infancia.

En este sentido es coherente reafirmar lo señalado Rodríguez, E. (2015)

los procesos de formulación de política pública con un alto componente de participación ciudadana y con espacio para la incidencia real dependen en primer lugar de la voluntad del mandatario (alcalde o gobernador), de un equipo territorial comprometido, de una estrategia que convoque y motive a distintos actores, de una estrategia de sostenimiento de la participación y de la incidencia de doble vía, de los recursos financieros reales que tenga la entidad territorial (p.13)

3.1.4 Perspectivas sobre la infancia y participación infantil.

“esa palabra la alcancé a leer o a escuchar desde los derechos humanos que tenemos nosotros, todos nosotros los seres humanos tenemos derechos” Delegado de la oficina de Infancia y adolescencia. (Comunicación personal; 7 de Octubre del 2018)

Esta es una de las concepciones que se tiene sobre el término sujetos de derechos en los actores de la MIAFF de Pamplona, como se aprecia no cuenta con un contenido sólido que permita abstraer un enfoque claro sobre esta temática. Así mismo al preguntarle sobre el concepto de *interés superior del niño*, evidencia un desconocimiento sobre este principio de la declaración universal de los derechos de los niños.

Si bien todos somos sujetos de derechos como este actor lo afirma, ¿cuál es la percepción sobre el concepto sujetos de derecho que permea la política pública en el territorio, si quienes

están encargados de la construcción de los planes y programas no evidencian una definición clara al respecto y sustentada normativamente?.

En Pamplona, como parte de las obligaciones que tiene la administración municipal sobre la LEY 1098 del 2006, se debe adelantar la conformación de la *mesa de participación infantil*. Según lo informado hasta el 2018 fue conformada y se adelantaron hasta la fecha de la realización de esta investigación, tres (3) encuentros donde asistían niños y niñas de 8 a 14 años, en dicho escenario no participa la PI, por lo cual en las MIAFF abren el espacio para que participen los directivos de las instituciones que atienden esta población y algunas madres cabeza de hogar como sus voceros.

Por otra parte hay otros actores que describen a los sujetos de derecho como:

“es alguien que se involucra en todo lo concerniente a sus atenciones, es alguien que es tenido en cuenta para la garantía de esos derechos, es alguien que se reconoce y que actúa en complementariedad para garantizar esos derechos” Enlace de PI ICBF. (Comunicación personal, 5 de Octubre del 2018)

Estos actores, tienen un conocimiento profundo sobre esta temática pero que no participan del escenario de la MIAFF y son clave para la consolidación de la Política Pública.

Esta funcionaria describe a los niños y niñas como sujetos de derecho de la siguiente manera

“ mi proyecto de grado fue sobre la ciudadanía de los niños, entonces [...] si nosotros seguimos pensando que los niños son niños y que no están en nuestro mundo y cuando habla del mundo es así, osea... son niños entonces no hacen parte del mundo adulto, osea ellos son la generación que contribuirá más adelante...NO! Ellos ya están aquí... osea, considero que ya deben estar aquí y ser parte de este mundo que tenemos nosotros acá como adultos, entonces es eso, sujeto de derechos es que el es un sujeto, osea es un actor en este mundo que

nosotros ya estamos construyendo, el es un actor, osea tengámoslo en cuenta” (Enlace de PI ICBF, Comunicación personal, 5 de Octubre del 2018)

De acuerdo a lo anterior se puede retomar lo expresado por Rodríguez, E.(2015), quien propone reconocer a los niños y niñas como sujetos válidos de interlocución además de ser sujetos de derechos en sí mismos, sin embargo desde esta investigación al analizar la situación en el contexto territorial, se evidenció que a pesar de que los derechos de las niñas y los niños colombianas se han ratificado al más alto nivel normativo, aún no se hace posible dejar de lado la cosificación de esta población, y contar con personal con criterio técnico que refiera esa normativa de forma clara y empoderada.

Por ello, se propone como punto de partida lo expresado por Marx y retomado por Atienza (1993) sobre los sujetos de derecho, puesto que el máximo desarrollo del individuo garantiza la materialización de sus derechos, en este sentido solo será posible dicho desarrollo a través de la comunidad, por tanto este individuo lucha y transforma su realidad. De manera tal, que la participación y reconocimiento de los niños y niñas es fundamental para la formulación de las políticas públicas y la transformación de su realidad.

Al igual que sobre el concepto sujeto de derecho, está la concepción sobre participación infantil, puesto que no hay un criterio técnico estructurado, se siguen orientaciones nacionales dictadas como en cartilla para cumplir con requisitos, pero no existe una profundidad en las acciones adelantadas. Por tanto “si esta población no tiene los reconocimientos básicos de su ciudadanía acorde a su edad y nivel de desarrollo no es posible asumir que nuestra sociedad es democrática porque excluye de plano casi a la mitad de la población total.” (Rodríguez, E.:2015; p.12)

3.1.5 Revisión documental para la implementación territorial de la política nacional de desarrollo integral de la primera infancia (Ley 1804 del 2016)

Al revisar el marco normativo para el municipio se identifica que en sus dos últimos planes de desarrollo ejecutados en los periodos comprendidos entre 2008-2011 y 2012-2015, no se establecieron acciones concretas para la estructuración de una RIA dirigidas a la PI, a pesar de la existencia de una política pública nacional que direccionaba esta acción hacia los municipios.

Como se mencionó anteriormente, el actual plan de desarrollo (2016-2019) el cual está vigente se resaltan en su estructura acciones dirigidas a la infancia, pues en el programa *PRIMERA INFANCIA, INFANCIA, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD: Creciendo con derechos y construyendo mi proyecto de vida* se estructuran dos objetivos

Garantizar los derechos de existencia, desarrollo, protección y ciudadanía de la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud,

Revisión y ajuste de política de la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud.

Sin embargo, en su plan de acción se presentan indicadores someros y superficiales que no dan cuenta de un elemento que permita evaluar las acciones de atención e inversión hacia la PI, así mismo no existe una línea de base que facilite analizar el grado de compromiso con este segmento poblacional.

Tabla 1 *Indicadores de Resultado Atención a la PI*

INDICADOR DE PRODUCTO	LINEA BASE	META DEL PRODUCTO
Número de programas dirigidos a la Garantía de Derechos a la Existencia de la primera infancia, infancia y adolescencia	ND	2
Número de programas dirigidos a la Garantía de Derecho al desarrollo de la primera infancia, infancia y adolescencia	ND	4

Número de programas dirigidos a la Garantía de Derecho a la protección de la primera infancia, infancia y adolescencia	ND	7
Número de programas dirigidos a la Garantía de Derecho a la ciudadanía de la primera infancia, infancia y adolescencia	ND	1
Revisión y ajuste de política de la primera infancia, infancia y adolescencia	ND	1

(Fuente: Indicadores del Plan de Desarrollo Municipio de Pamplona 2016-2019;p 95)

De otra parte las metas a alcanzar se relaciona con los programas ya vigentes y establecidos normativamente como parámetros mínimos en todo el territorio nacional, lo que induce a considerar que el plan de desarrollo no tiene propuestas innovadoras que promuevan el desarrollo integral.

Al realizar la revisión documental de las construcciones de política pública del territorio, se percibe que el municipio cuenta con una RIA y un plan de acción que trata de convocar a los diferentes actores institucionales en pro de la garantía de los derechos de los niños y las niñas de Pamplona, sin embargo muchos de los actores no lo conocen y no los hacen efectivos.

En Pamplona, se desarrolló un proceso de implementación que se suscitó con la adopción de la Ley 1804 del 2 de Agosto del 2016; teniendo en cuenta que el ARTÍCULO 22 de dicha ley señala:

La implementación territorial deberá hacerse a partir de las competencias y funciones que los alcaldes y gobernadores tienen en relación con la garantía de los derechos de los niños y las niñas. Su alcance y propósito debe estar en coherencia con lo definido en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones. En concordancia, los alcaldes y gobernadores, para garantizar dicha

implementación, deberán incluir la RIA de manera obligatoria en sus planes de desarrollo.

[...]

La inobservancia de la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la PI de Cero a Siempre será sancionada disciplinariamente como causal de mala conducta.

[...] La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre se deberá implementar sobre el principio de corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad, por medio de planes, estrategias y acciones que aseguren la atención, la protección y el desarrollo integral de los niños y niñas. (Congreso de la República, LEY 1804/16 ART22).

En el 2016, el municipio realizó una licitación pública para la contratación de un ente privado que diseñara el documento que se debía presentar ante el consejo municipal, en esta licitación se adjudicaron más de 70 millones de pesos, para la formulación e implementación de esta política pública a nivel territorial.

De acuerdo al informe preliminar de la rendición pública de cuentas del municipio, publicado el 2 de Agosto del 2019 en la página web de la alcaldía municipal, en el 2016 se realizó una inversión de \$45.000.000 COP para la Implementación primera fase construcción de la política PI y adolescencia y en el 2017 \$28.905.000 COP para la ejecución de la segunda fase.

Como resultado de este proceso materializado a través del convenio 262-2016 entre la Alcaldía de Pamplona y la Fundación Social Cambiaremos, se emitió un documento de diagnóstico social de la PI del municipio y el documento de RIA, los cuales fueron objeto de análisis para esta investigación.

El primer documento que se refiere al diagnóstico situacional de la PI en el territorio, no da cuenta de la realidad del contexto, y utiliza un formato que es producto del trabajo de diversas organizaciones que asesoran de *forma gratuita*, en diferentes territorios los procesos de construcción de política pública como Save The Children y la Fundación Plan Internacional. Así mismo se evidencia que el documento elaborado tiene falencias en su estructuración, calidad académica e investigativa.

El documento de Diagnóstico fue consolidado en clave de realizaciones, las cuales son:

- Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral
- Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud
- Goza y mantiene un estado nutricional adecuado
- Crece en entornos que favorecen su desarrollo
- Construye su identidad en un marco de diversidad
- Expresa sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta
- Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración

En cada una de las realizaciones se efectuó un análisis estadístico de la información que se obtuvo del Censo General 2005-2020 DANE¹⁴, sin embargo ya que esta base de datos no cuenta con un perfil demográfico actualizado, la información no corresponde a la dinámica de la población en el territorio, en este caso se debió cotejar la información con los datos de las diferentes dependencias de la alcaldía y las organizaciones presentes en el municipio.

¹⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA – DANE (www.dane.gov.co)

En el segundo documento, RIA del municipio de Pamplona, se evidencia el mismo caso de uso de formatos pre-establecidos, sin embargo se realiza un automatismo inadecuado del mismo y no se establecen responsabilidades claras para cada actor, así como tampoco se evidencia un plan de acción claro para su ejecución ni indicadores que den cuenta de la gestión.

Un 75% de las ciento noventa y ocho (198) atenciones que plantean en el documento, se señalan son responsabilidad de los programas del ICBF y no se evidencia que se describa la participación de los entes territoriales como la comisaría de familia o la oficina de infancia y adolescencia, para la garantía de los derechos de los niños y niñas a través de las atenciones planteadas en la RIA.

Posteriormente, a través del acuerdo N° 019 del 28 de noviembre de 2018 se logra que en el municipio se adopte la política pública de PI, sin embargo, en el documento se evidencia un error en la transcripción, en el que enuncian el CONPES 109 del 2007, siendo que este se refería a la política pública de PI que se constituyó para ese periodo de gobierno en específico, alrededor de un plan de desarrollo de vigencia 2006 -2010, por lo cual se debió acoger la LEY 1804 DEL 2016, que es la ley de Estado que promueve la garantía del desarrollo integral.

Este error, genera incongruencias con la actual Política de Estado, la cual asegura en el tiempo, sin importar los diferentes cambios de gobierno los recursos y los enfoque técnicos y políticos para la PI.

De acuerdo al informe de la rendición pública de cuentas del ICBF en la regional Norte de Santander, se brindó asistencia técnica a todas las entidades territoriales, tanto la Gobernación como a los 40 municipios socializando la Guía técnica de trabajo para el ajuste e implementación de la Política pública de PI, infancia, adolescencia y familia del territorio; como se percibe en Pamplona se requiere mayor acompañamiento y fortalecimiento de los recursos humanos.

Al realizar un análisis sobre este apartado se puede señalar que se evidencia una utilización inadecuada de recursos, pues no se logran obtener resultados que puedan aportar al municipio en relación a la Política Pública de PI, ni consolidar acciones reales que beneficien a los niños y las niñas. Desde el 2016 se han invertido recursos económicos para que Pamplona cuente con una Política Pública que transforme la realidad de la PI, pero a la fecha aún no se cuenta con una hoja de ruta que oriente la construcción de acciones a desarrollar en beneficio de esta población.

Se puede en este sentido acuñar lo señalado por Rodríguez, E. (2015), cuando problematiza sobre la *Participación, incidencia y voluntad política versus corrupción* en su investigación, quien menciona que “La incidencia a nivel social y político tiene que ver con la pertinencia e idoneidad de las decisiones tomadas en el conjunto de la formulación de la política pública.” Situación que no corresponde a las acciones adelantadas por las autoridades administrativas de Pamplona. Por lo que también se puede inferir que esta acción llevaría a un serio caso de detrimento de interés colectivo, donde los menos beneficiados fueron los niños del territorio.

3.1.6 Desarrollo humano y la niñez Pamplonesa

Como se mencionó anteriormente, el DH se logra a partir de contar la con posibilidad de tomar decisiones acerca de los satisfactores a las necesidades humanas en razón de los servicios de atención que oferta el Estado, comprendiendo que más allá de tener un ingreso monetario fijo que supla necesidades básicas insatisfechas, se requieren atenciones de calidad, pertinentes y oportunas que garanticen a los niños y a las niñas, entornos saludables, pacíficos y garantes de sus derechos.

Si bien, no se puede establecer un índice de desarrollo específico para Pamplona en relación a su infancia, si se puede realizar una proyección cualitativa en relación al acceso a servicios y

atenciones de esta que es una política universal y que debe trascender todos los escenarios tanto nacionales como territoriales.

Ofertas institucionales definidas por cada actor para dar atención a la primera infancia en Pamplona.

Para el 2018 según el DANE la población en Pamplona, efectivamente censada fue de 45.521 habitantes, de los cuales el 5.93% corresponde a la población que se ubica en el grupo etario de 0 a 4 años de edad, es decir 2.699 niños y niñas. De otra parte el 6,87% corresponde al grupo etario comprendido entre los 5 y 9 años, para un total de 3.127 niños y niñas. De acuerdo a lo anterior se puede establecer que 5.826 habitantes en el 2018 hacían parte de la población en PI e infancia. Lo que implica la necesidad de desarrollo de programas de atención integral dirigidos a más de 3500 niños y niñas en PI.

De acuerdo con lo informado por el enlace de PI del ICBF, se cuenta con 73 Unidades de Servicio, desarrollados en cuatro (4) programas del ICBF dirigidos a la atención integral de la PI, en estas UDS se cuenta con personal cualificado que desarrolla acciones pedagógicas que promueven las capacidades socioemocionales y cognitivas de los niños a través de la implementación del modelo de educación inicial, así mismo se atienden alrededor de 1600 niños y niñas de PI . Estas modalidades son:

HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR

HOGARES INFANTILES

CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL

DESARROLLO INFANTIL EN MEDIO FAMILIAR

Con estos programas se busca garantizar nueve (9) atenciones priorizadas por la política pública nacional, por lo cual se requiere la articulación de forma oportuna a través de operadores privados e instituciones públicas dichas atenciones en la intención de garantizar unos mínimos en para la materialización de los derechos. Estas atenciones son garantizadas de primera mano con los recursos que aporta el ICBF.

Así mismo la coordinadora de la DLS del municipio se encarga de gestionar y verificar, la vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de cada niño, niña y madre gestante, así como la aplicación oportuna del esquema de vacunación, y los controles de crecimiento y desarrollo.

De otra parte, la comisaría de familia se encarga de realizar procesos conciliatorios y atención en casos donde se presenten hechos de violencia intrafamiliar.

En el literal c del artículo 9 de la ley 1804, se señala lo referente al seguimiento de la política pública en todo el territorio nacional, razón por la cual se hizo necesaria su reglamentación con la expedición del Decreto 1356 de 2018 donde se establece que,

a partir de la entrada en vigencia del presente Título, el Sistema de Seguimiento Niño a Niño se denominará Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la PI, el cual corresponde a su vez al Sistema Único Nacional de Información de la población en la PI, enunciado en el numeral 10 del artículo 4 del Decreto 4875 de 2011. (MEN, 2018. p.5)

Por lo tanto, cada dependencia del municipio debe desarrollar acciones para garantizar estas atenciones, sin embargo como se ha mencionado anteriormente, el registro de las atenciones recaen principalmente en los programas del ICBF, haciendo que estos operadores sean en conjunto con las familias quienes activen las rutas de atención o agencien las atenciones para los

niños y las niñas, restándoles responsabilidad a los demás entes estatales, como se aprecia a continuación.

Tabla 2. *Atenciones priorizadas y autoridades que las reportan*

N	NOMBRE DE LA ATENCION	ENTIDAD QUE REPORTA						
		ICBF	MSPS	MEN	Prosperidad Social	Superintendencia de Subsidio Familiar	Min. Cultura	Coldeportes
1	Cuenta con afiliación vigente a salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud		Niños y Niñas Mujeres Gestantes					
2	Tiene su esquema de vacunación completo para la edad.		Niños y Niñas					
3	Asiste a las consultas para la detección temprana de alteraciones en el crecimiento y desarrollo		Niños y Niñas					
4	Cuenta con valoración y seguimiento nutricional	Niños y Niñas Mujeres Gestantes						
5	Asiste a una unidad de servicio de las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral, cuyo talento humano está certificado en procesos de cualificación	Niños y Niñas Mujeres Gestantes		Niños y Niñas Mujeres Gestantes			Niños y Niñas Mujeres Gestantes	Niños y Niñas Mujeres Gestantes
6	Tiene acceso a colecciones de libros o contenidos culturales especializados en las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral	Niños y Niñas Mujeres Gestantes						
7	Cuenta con registro civil de nacimiento	Niños y Niñas			Niños y Niñas	Niños y Niñas		
8	Su familia participa en procesos de formación							
9	Asiste a los servicios de	Niños y						

	atención en modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral	Niñas Mujeres Gestantes
10	Asiste a consultas para la detección temprana de las alteraciones del embarazo (control prenatal)	Mujeres Gestantes

* Este reporte se realiza en el Sistema de información de PI – SIPI y se transfiere al sistema de seguimiento para la marcación de la atención a los niños y niñas. (FUENTE: Manual Operativo Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la PI disponible en la web en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356107_recurso_1.pdf)

Si bien la capacidad de tener una vida larga y saludable, se mide por la esperanza de vida al nacer, y en Pamplona la tasa de mortalidad infantil es baja en razón a la media nacional¹⁵, se debe tener en cuenta que el proceso migratorio que vivencia la región, agudiza el acceso a una atención de calidad en salud, ya que en las instituciones no se cuenta con los recursos de infraestructura, humanos y financieros para soportar la sobre demanda de estos servicios.

Por otra parte, la capacidad de adquirir conocimientos, que se mide por los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad, es una variable que permite establecer el IDH, por lo tanto, como se aprecia en los resultados el acceso a los programas de educación inicial aún es insuficiente, en relación con la población que habita en el territorio.

El acceso a la educación inicial es una de las estrategias que provee herramientas para alcanzar un nivel apropiado de desarrollo, ya que este escenario permite a los niños y las niñas construir saberes, desarrollar habilidades para la vida y contribuir a la equidad en términos de

¹⁵ Tasa de Mortalidad infantil: MSPS 2017

Pamplona: 9,0

Norte de Santander: 9,9

Colombia: 10,7

vida digna. Se ha evidenciado que estas políticas de atención universal, promueven los ODS y así mismo permiten que la población en el largo plazo logre salir de la pobreza y la pobreza extrema.

Priorización de las atenciones, proyectos y programas dirigidas a la primera infancia.

Los programas de PI del ICBF, plantean criterios de focalización de acuerdo al nivel de vulnerabilidad de los niños y niñas, el manual operativo para el funcionamiento de los programas señala que la identificación de la población se realiza a partir de criterios relacionados con las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, en dicho documento se describe que la focalización

es un instrumento de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población en condición de vulnerabilidad, con el fin de maximizar su impacto social, de acuerdo con el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007. (ICBF, 2019)

Sin embargo uno de los criterios de focalización más utilizados en Colombia es el puntaje del SISBEN, ya que este es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas.

En ocasiones, el puntaje del SISBEN no es concordante con las condiciones de vulnerabilidad de la población, y aunque su asignación sea a través de visitas en el entorno hogar, se han presentado en el país situaciones en las cuales se pone en entredicho la veracidad de la información.

De forma similar se realizó el proceso de selección de las beneficiarias de los programas sociales de la investigación adelantada por Mariano, S.(2013), en la cual señala que

Las estrategias elaboradas por parte de las personas que defienden el recurso es un efecto de la existencia de selectividad para la concesión de beneficios asistenciales: la selección de los más pobres entre los pobres como medio de administración de la pobreza. Esas estrategias son formuladas a partir de los estigmas que imperan sobre la población usuaria de la asistencia social, así como a partir de la acumulación de experiencia en la relación entre usuarias y asistentes sociales. Esta es una relación permeada de estereotipos y desconfianzas de ambas partes, además de ser una relación en la que los micropoderes son desplegados para la realización de los objetivos de cada una de las partes involucradas. En este proceso ocurren tanto conflictos como cooperaciones. (p.154)

En la DLS, que es la dependencia que más impacto en la población logra generar luego de los programas del ICBF, realiza su proceso de focalización de acuerdo a modelo epidemiológico que sustenta sus acciones, según se describió mediante entrevista, se reciben los reportes de los nacidos vivos de los centros médicos y se da inicio a un protocolo de acompañamiento para garantizar las coberturas de vacunación y aseguramiento al SGSSS en el municipio.

Por otra parte la comisaría de Familia y las defensorías de Familia del ICBF se encargan de brindar protección cuando los derechos de la PI se han visto amenazados o vulnerados, en este sentido realizan la implementación de la ley 1098 del 2016, donde se establece el procedimiento para el restablecimiento de derechos. La comisaría de familia también realiza acciones de prevención de la violencia intrafamiliar en los hogares, brindado acompañamiento en colegios y en el área rural con psicoeducación.

La oficina de infancia y adolescencia como ya se mencionó también realiza psicoeducación incidiendo con la población de algunos programas del ICBF, colegios y sectores periféricos de la ciudad.

Como se puede percibir, no hay acciones que correspondan a un diagnóstico situacional, que permita identificar las necesidades del territorio, y así mismo adelantar acciones que realmente garanticen el desarrollo integral de la PI, solo unas pocas dependencias, realmente adelantan procesos que permiten la materialización de los derechos de los niños y niñas.

Este es un aspecto reiterativo en los espacios de construcción de política pública en territorio: mientras no se invierta para reducir las causas estructurales de la pobreza no será posible garantizar el goce efectivo de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. El riesgo es que las políticas de infancia y adolescencia se conviertan en “paños de agua tibia” mientras no se hagan inversiones de fondo para superar las causas de la pobreza como el conflicto armado, el desplazamiento, el acceso a salud pero también el deficiente servicio que genera muertes prevenibles, el déficit en vivienda y saneamiento básico, la falta de oportunidades de educación y de emprendimiento, problemas de desempleo, entre otros.
(Rodríguez, E.:2015;p.12)

3.2 Conclusiones

3.2.1 Conclusiones sobre la caracterización de las relaciones de poder existentes en el marco del desarrollo de la mesa técnica de primera infancia.

En el marco del desarrollo de la MIAFF se identificó que existen dos tipos de relaciones, las conflictivas y las jerárquicas. Entre los actores que participan directamente del MIAFF se

perciben relaciones conflictivas, ya que las dinámicas facilitaron reconocer que, por las acciones individuales de los actores, la consecución de objetivos por dependencias, la falta de compromiso por los temas de infancia y la débil cualificación sobre criterios técnicos, impiden que se desarrollen relaciones colaborativas y efectivas, por ello no se pueden desarrollar relaciones de poder que permitan la construcción de lo público, donde se presenten tensiones positivas para subvertir en sana crítica las acciones emprendidas y así garantizar el goce efectivo de los derechos de los niños y las niñas.

Por otra parte las relaciones jerárquicas se dan en cada una de las dependencias, ya que en ellas los actores responden a las directrices nacionales y a su jefe inmediato, lo que ocasiona un encasillamiento, y la limitación en la propuesta de acciones para favorecer la política pública.

Así mismo, cada uno de los participantes de la MIAFF, adopta un enfoque específico para el abordaje de sus problemáticas de acuerdo a la dinámica de profesionalización y académica de su dependencia, y de las directrices que reciba de su ministerio en específico. En este sentido es pertinente señalar como un factor relevante para las relaciones de poder, la fluctuación de funcionarios en los diferentes cargos y como delegados de una u otra dependencia, pues ello hace que la información no tenga trazabilidad ni un responsable directo.

De otra parte, los actores que se definen como más importantes, a través de la legislación en materia de infancia, no logran desarrollar de forma efectiva su rol, lo que implica mayores dificultades en la adecuada gestión y construcción de la política pública.

Las relaciones de poder que se desarrollan en el municipio alrededor de la construcción de la política pública, afectan la garantía de los derechos de los niños y las niñas de forma negativa, puesto que los actores si bien controvierten su relación de poder, no lo hace en pro de la niñez, si

no en la consecución de objetivos individuales, y respondiendo a dinámicas orientadas por criterios nacionales, descontextualizados y preestablecidos.

Se puede afirmar que la investigación permitió describir e interpretar el funcionamiento de las relaciones de poder que se establecieron entre los actores que implementaban la política pública de PI, así como determinar los vínculos existentes entre los actores que incidían de forma directa en la construcción e implementación de la política pública, concluyendo en que la tensión en las relaciones de poder disminuye en razón de la voluntad de los actores, en su interés por un objetivo específico y que crece cuando estos actores logran empoderarse, manejar conceptos técnicos y jurídicos agudizando la relación de poder a través de la resistencia consiente y argumentada.

Es importante también señalar que el estado contiene fuerzas de poder que responden a las inflexiones ideológicas del modelo sociopolítico y económico instaurado, y desde allí se ciñe un margen de acción para las políticas públicas en todo el territorio nacional, lo que implica la normalización y adopción de las orientaciones para la formulación y ejecución de estas. En este sentido se reafirman los postulados de Foucault, ya que este menciona que el poder no actúa por represión si no por normalización (PANOPTICO), es decir el sistema actúa en una sola vía al encontrarse en el camino con actores que suplen un rol en el que encajan en concordancia con sus principios ideológicos.

El estado Colombiano así mismo, tiene una estructura jerárquica, que permite una normalización y adopción de instrucciones que se deriven desde los comités centrales de formulación de políticas públicas y lleguen a las MIAFF, sin embargo en ellos permean actores que desarrollan tendencias ideológicas diferentes a las establecidas y procuran desarrollar

perspectivas más favorables para la inclusión y justicia social en favor de las poblaciones menos favorecidas.

Con ello se puede concluir en que la RESISTENCIA está siempre presente en las relaciones de poder (Giraldo, R.:2006; pg117), ya que trata a través del conocimiento, desarrollar un proceso de transformación coherente y ético que promueva el DH.

3.2.2 Conclusiones referentes a las perspectivas sobre la infancia en el territorio.

Se identificó que algunos de los actores de la MIAFF, si bien trabajan en pro de los derechos de los niños, requieren mayor profundidad en los conceptos referidos a esta población, es pertinente la construcción de un criterio técnico y jurídico que permita a los actores empoderarse y liderar acciones a favor de la infancia.

El limitarse a que solo los adultos representen la voz de los niños de PI sin un proceso donde se identifiquen sus necesidades de forma directa con la población, no facilita la construcción de la política pública ni sus planes de intervención para la mitigación de problemáticas.

Si bien el ICBF se desarrolla metodologías para la inclusión de los niños y niñas de PI en los escenarios de toma de decisiones, la administración municipal se ciñe a los lineamientos estructurados por esta institución y no promueve acciones propias para involucrar a esta población.

3.2.3 Conclusiones sobre la implementación territorial de la política nacional de desarrollo integral de la primera infancia (Ley 1804 del 2016)

En el caso Pamplona, se evidenciaron cinco (5) falencias que no permiten una adecuada adopción de la Ley 1804 y que van en detrimento de lo público, así como también de la garantía efectiva de los derechos de los niños y las niñas en el territorio.

(i) La primera falencia que referiré será la realización de un diagnóstico situacional errado, puesto que el elaborado en el territorio no permite conocer claramente quienes son, donde se encuentra y qué necesidades tiene los niños y las niñas en PI, por ende la construcción de planes de trabajo para la garantía de sus derechos no se puede contextualizar haciendo ineficientes, inefectivas e inoportunas todas las atenciones.

(ii) La segunda falencia, que se identificó en este proceso investigativo es el deficiente aprovechamiento de recursos económicos para la elaboración de la política pública en el territorio. Si bien los recursos económicos asignados por la esfera nacional no son suficientes para satisfacer la necesidades del municipio, tampoco en la administración territorial se adelantan acciones para hacerlos eficientes y garantizar atenciones de calidad, para los niños y las niñas en PI que no acceden a los programas del ICBF.

Cuando un municipio destina recursos para la elaboración de documentos que son de gran importancia para la construcción y adopción de políticas públicas, y estos terminan siendo incoherentes con la realidad del contexto, sin fundamentos académicos y jurídicos que los sustenten, el patrimonio público entra en detrimento y las políticas públicas terminan siendo ineficaces pues no hay forma de ajustar planes de acción que permitan una efectiva garantía de derechos para los niños y las niñas más vulnerables.

(iii) La adopción de políticas públicas nacionales que no se encuentra vigentes y que no permiten la destinación efectiva de recursos, será un problema a largo plazo para el territorio, en este sentido se debe realizar una revisión jurídica del decreto bajo el cual el municipio adopta el CONPES 109/2007 para que este sea armonizado con la Ley 1804 del 2016.

(vi) A estas situaciones se suma la falta de criterio técnico de algunos actores, y el bajo nivel de empoderamiento sobre los asuntos que afectan a la PI, situación que repercute en la planeación y articulación de acciones entre los diferentes actores.

Estas falencias para la implementación de política públicas recaen en el no cumplimiento de los principios rectores del ejercicio de la competencia de los municipios, establecido mediante la Ley 1551 del 2012, se considera entonces que la administración municipal no promueve la auto sostenibilidad económica, ya que no se reduce el gasto y sus funcionarios evidencian dificultades para el desarrollo o la construcción de una política social acorde a las necesidades del territorio.

(v) La baja participación de los diferentes actores en las MIAFF, generan disparidad en los objetivos y en las acciones que se deben emprender a futuro por la infancia, así mismo en la retroalimentación y apoyo entre los diferentes sectores que deben velar por el bienestar de la PI.

3.2.4 Conclusiones sobre el desarrollo humano y la niñez pamplonesa.

La oferta de atención integral en el territorio es insuficiente, y el municipio si bien a través de recursos de la nación ha dotado algunas UDS y ha mejorado su infraestructura, son insuficientes estas gestiones, pues Pamplona tiene una población de más de 3500 niños y niñas sin acceso a estos programas. Es decir, no hay elementos suficientes en territorio que garanticen un IDH adecuado para la población en PI ni en corto, mediano o a largo plazo.

Los actores tienen como objetivo máximo en común el desarrollo integral de la PI, sin embargo estos no se reconocen en dicha meta para planear y ejecutar acciones articuladas, aprovechando los recursos disponibles para maximizar su impacto en la población.

La falta de un enfoque territorial serio, un criterio técnico y legal sobre los temas de infancia, DH y derechos humanos, junto con actores que logren empoderarse liderando de forma efectiva

la MIAFF y lograr la consecución de recursos en el marco del COMPOS a favor de la infancia, pone en entredicho la efectividad de la ley 1804 en los territorios.

El conocimiento de los contextos sociales, las necesidades de la población, los conceptos teóricos y metodológicos facilitan desarrollar un proceso de transformación coherente y ético que promueva el DH.

3.2.5 Recomendaciones

El reconocer a los niños y las niñas como sujetos de derechos, permite que se promulgue su ciudadanía e importancia en todos los escenarios, visibilizándolos y dando cumplimiento al principio de interés superior del niño, facilitando así que se evidencien desde sus propias voces las necesidades en cuanto a cuidados, atenciones, educación, recreación entre otros.

El territorio debe volcarse en las perspectivas de los niños y sus familias, tener en cuenta su óptica y los contextos de desarrollo, adelantar acciones que permitan su participación en la construcción de una nueva política pública que garantice los elementos suficientes para alcanzar un nivel óptimo de IDH.

Otro elemento relevante de señalar, es la necesidad de un sistema de monitoreo en el municipio que facilite el seguimiento de las atenciones que se le brinda a cada uno de los niños y niñas de PI, ya que al carecer de este no se hace posible conocer a profundidad, sus necesidades y si sus derechos son garantizados de forma parcial o efectiva.

Si en el territorio, se logra empoderar un equipo de trabajo cualificado, en el que prime como interés el desarrollo integral de los niños y las niñas, y que agudice las relaciones de poder a través de la resistencia, se logran articular acciones que vaya más allá de los objetivos plasmados por ministerios o dependencias, se podrá consolidar una política pública que responda

a las necesidades del territorio, a las necesidades de los niños y niñas y se transforme esta perspectiva hacia el desarrollo de capacidades en los territorios, logrando así que la población alcance un nivel de vida digno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Alcaldía municipal de Pamplona. Ruta Integral de Atenciones (RIA) 2016

Alcaldía municipal de Pamplona. Acuerdo N° 019 del 28 de noviembre de 2018

Alcaldía municipal de Pamplona. Diagnóstico Social Situacional de la Primera Infancia 2016

Alcaldía municipal de Pamplona. Informe preliminar de la rendición pública de cuentas del municipio 2015-2018

Alcaldía municipal de Pamplona. Plan de desarrollo municipal 2016-2019.

Atienza ,Manuel. Marx y los Derechos humanos. Editorial Mezquita. 1983.

Atienza ,Manuel. Marx y los Derechos humanos. Editorial Mezquita. 1983. 280p.

Ávila, F. El concepto del poder en M. Foucault. 2007. Revisado 10 de junio del 2018, de

<http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/avila53.pdf>

Britos, María del Pilar MICHEL FOUCAULT. DEL ORDEN DEL DISCURSO A UNA PRAGMÁTICA DE LO MÚLTIPLE Tópicos, núm. 11, 2003, pp. 63-82 Universidad

Católica de Santa Fé Santa Fé, Argentina. Revisado el 20 de Junio del 2019 de

<https://www.redalyc.org/pdf/288/28801104.pdf>

Bruñol, M. C. (1997). Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios. Infancia:

Boletín del Instituto Interamericano del Niño—OEA, 234, 1-13. Revisado el 10 de Agosto del 2018 de

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/44339551/Brunol_Dchos_del_nino_1989.pdf?response-content-

[disposition=inline%3B%20filename%3DINFANCIA_AUTONOMIA_Y_DERECHOS_UNA_CUESTI.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/44339551/Brunol_Dchos_del_nino_1989.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DINFANCIA_AUTONOMIA_Y_DERECHOS_UNA_CUESTI.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-)

Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191017%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191017T172524Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=128ec2eb06467474e8693839dd13599e15b28e35f05574a7765efd3f679b6058

Castañeda, E., & Convers, A. (2014). Estudio de Casos sobre la Sostenibilidad de las Políticas Públicas de Primera Infancia en América Latina [Ebook]. Bogotá: COMISION INTERSECTORIAL PARA LA ATENCION INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA. Revisado el 18 de agosto del 2019 de <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Estudio-Casos-Sostenibilidad-Policas-Publicas-Primera-Infancia-America-Latina.pdf>

Castrillón, M. Los niños de la minoridad y sus lugares de “reforma y corrección” en Colombia (1900-1930). 2014. Revisado el 20 de Agosto del 2019 de <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n26/n26a03.pdf>

Centro de Escritura Javeriano. (2019). Normas APA, sexta edición. Cali, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, seccional Cali.

CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA. (2014). INFORME DE LÍNEA BASE DE LA ESTRATEGIA DE CERO A SIEMPRE. ABRIL 2016, de CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA, revisado el 10 de junio del 2018 de <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/Paginas/centro-documentacion-calidad-atenciones.aspx>

CINDE - Gobierno De Colombia. (2019). Informe De Rendición Pública De Cuentas En Primera Infancia 2012-2017 [Ebook] (1st ed., p. 137). BOGOTA. Rrevisado de el 18 de mayo del 2019

http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/INFORME_DE_RENDICION_PUBLICA_DE_CUENTAS_EN_PRIMERA_INFANCIA_2012-2017.pdf

COLOMBIA, CONPES SOCIAL 109 revisado de

http://www.mineduccion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf)

Comisión Intersectorial Para La Atención Integral A La Primera Infancia - CIPI Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, técnicos y de gestión. De Cero a Siempre (2013). Revisado el 18 de mayo del 2019, de

<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/1.Fundamentos-Tecnicos.pdf>

Comisión Intersectorial Para La Atención Integral A La Primera Infancia - CIPI balance de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre. Revisado el 18 de mayo del 2019, de

<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/balance-politica-primerainfancia-2018.pdf>

Congreso de Colombia, 1920, ley 98 de 1920. Revisada el 20 de Junio del 2019 de

<http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1837502>

Congreso de Colombia, 1991; Diario Oficial 39640 de enero 22 de 1991 Ley 12 de 1991.

Revisado 30 de Septiembre 2018, de

https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Internacional_de_los_Derechos_del_Nino_Colombia.pdf

Congreso de Colombia, 2000; Ley orgánica de presupuesto Ley 617 del 6 de Octubre del 2000 ,.

Revisado 30 de Septiembre 2018, de

http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/LEY6172000.pdf

Congreso de Colombia, 2006; Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006, Ley 1098

del 2006. Revisado 30 de Septiembre 2018, de

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm

Congreso de Colombia, 2016; Diario Oficial No. 49.953 de 2 de agosto de 2016, Ley 1804 del

2016. Revisado 30 de Septiembre 2018, de

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1804_2016.htm

Darío Maldonado Carrizosa, Catherine Rodríguez Orgales, Sandra García Jaramillo. (2014).

Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, media y

secundaria en Colombia. Cuadernos FEDESARROLLO, 49, 98.

De Zubiría, Sergio. Los que provenimos de izquierda: ponencia 1, en Los Marxistas Y Los

Derechos Humanos . Conferencia llevada a cabo en Bogotá, Colombia en el 2011

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, revisado el 10 de septiembre del 2019 de

<https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=e53e1178fb1f497cac9b241dbafb1690>

Edna Marisol Rodríguez Quesada. (2015). Reflexiones sobre formulación de política pública de

infancia y adolescencia en Colombia. Revisado el 25 de mayo del 2018, de Consejo

Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO Sitio web:

http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20150925050347/Rodriguez_Final_Paz.pdf

Estrada, María del Mar. Política en Hannah Arendt. Estudios Sociales. Pdf. Revisado el 10 de julio del 2018 de

http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/estsoc/pdf/estsoc07_2/estsoc07_2_137-358.pdf

Fondo De Las Naciones Unidas Para La Infancia [UNICEF]. (2016). Estado Mundial de la Infancia 2016 Una Oportunidad Para Cada Niño. Revisado el 30 Septiembre del 2018, de https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf

Fondo De Las Naciones Unidas Para La Infancia [UNICEF]. (2017). Informe anual 2017 UNICEF COLOMBIA. Revisado el 10 de septiembre del 2018, de <https://www.unicef.org/colombia/media/516/file/Informe%20anual%20UNICEF%20.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Convención sobre los derechos del niño (CDN). Revisado 10 de Mayo del 2019, de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Foucault, Michel, El sujeto y el poder, en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Año L/ Nª 3, jul-sep 1988.

Foucault, Michel. Vigilar y Castigar.1984 [Ebook]

Foucault, Michel. Un Parcours Philosophique.1984 [Ebook]

Giraldo, Reinaldo. PODER Y RESISTENCIA EN MICHEL FOUCAULT (The Power and Resistance in Michel Foucault) Unidad Central del Valle del Cauca (Colombia) regiraldo@hotmail.com Artículo de reflexión Recibido: Abril 26 de 2006 Aceptado: Mayo 30 de 2006. Revisado el 25 de Enero del 2020

Gobierno de Colombia. Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre 2017. Revisado el 10 de Agosto del 2019 de

<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Balance-2017-politica-primer-infancia.pdf>

Gobierno de Colombia. INFORME DE RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS EN PRIMERA INFANCIA 2012-2017 Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. Revisado el 10 de Agosto del 2019 de

http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/INFORME_DE_RENDICION_PUBLICA_DE_CUENTAS_EN_PRIMERA_INFANCIA_2012-2017.pdf

ICBF, Manual de operativo, Modalidad Institucional. 2019

ICBF, Guía para la Participación de niños, niñas y adolescentes en la gestión pública territorial. 2014

ICBF, Indicadores de participación de niños, niñas y adolescentes. 2014

López Aranguren, Jose Luis. El marxismo como moral. 50p.

Mariano, S., y Espinosa, G. (2013). Estrategias de las usuarias de la Asistencia Social: Una lectura en torno de las Relaciones de Poder. Estudios Sociológicos, 31 (91), 141-166. revisado el 16 de agosto del 2018 de

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59830136006>

Ministerio de Educación Nacional [MEN] . Manual Operativo Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2018. Revisado el 17 de junio del 2019 de https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-356107_recurso_1.pdf

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL MSPS, ficha de contextualización análisis de situación de derechos (ASID), 2013

NORTE DE SANTANDER, Política Pública Departamental “Niños, Niñas y adolescentes Nortesantandereanos con ambiente sano y en paz” Rendición Pública de Cuentas. 2010

Revisado el 10 de mayo del 2018 de

http://www.nortedesantander.gov.co/archivos/145rendicion_informerendiciondecuentas.pdf)

Palacios, E. El descubrimiento de América, pasado y porvenir de la infancia de este continente.

2004. Revisado el 10 de junio del 2018 de

<https://es.calameo.com/read/0037344501b40a69e360c>

PRESIDENCIA REPUBLICA DE COLOMBIA. Estrategia de Cero a Siempre, Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la estrategia de atención integral a la primera infancia. 2015 revisado de

<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/Documentos.aspx>)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018 ; revisado el 12 de junio del 2018 de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Progreso multidimensional:

bienestar más allá del ingreso, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2016; revisado el 12 de junio del 2018 de

https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/undp-co-idhcompleto-2016_1.pdf

Raquel Bernal. (2014). Diagnóstico y Recomendaciones para la atención de calidad a la Primera Infancia en Colombia. Cuadernos FEDESARROLLO, 51, 82. Revisado el 15 de agosto del 2018 de

https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/148/CDF_No_51_Abril_2014.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Rosa María Torres. (1997). La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos. BUENOS AIRES: Miño y Dávila Editores/CEM.

Sandoval Casilimas, Carlos. Investigación Social. Investigación Cualitativa. 2002

Sen, Amartya El desarrollo como libertad. Gaceta Ecológica. 2000; (55):14-20 Revisado 10 de Febrero del 2020. ISSN: 1405-2849. Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=539/53905501>

APENDICE

Instrumento de recolección de información

Técnica: Entrevista Individual

Investigación: “PODER, IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRIMERA INFANCIA: DESAFÍOS PARA MATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ EN COLOMBIA 2018” ESTUDIO DE CASO

Investigador: ALEJANDRA VERA VILLAMIZAR

Objetivo: Interpretar el funcionamiento de las relaciones de poder que se establecen entre los actores que implementan la política pública de primera infancia en el municipio de Pamplona (Colombia) en el periodo comprendido entre agosto y diciembre del 2018.

- 1.Cuál es su rol frente a la implementación de políticas de primera infancia en el municipio?
2. Cuáles programas o funciones desarrolla desde su rol en pro de la primera infancia?
3. Con qué herramientas cuenta para la implementación de los programas que se diseñan en pro de la infancia?
- 4.Cuál es su visión sobre la infancia en el municipio de Pamplona?
5. Qué conocimientos tiene sobre la ley de infancia y adolescencia?
6. Qué conocimientos tiene sobre la Ley de atención integral a la primera infancia?
7. Cuáles son las atenciones que ud como actor presta para la primera infancia en el municipio?
8. Qué entiende por participación infantil?

9. Describa la participación infantil en su municipio, cómo se da, cuáles son los mecanismos para garantizarla?
10. Qué estrategias utilizaría para vincular a la primera infancia en escenarios de implementación de políticas dirigidas a la infancia?
11. Describa como es el funcionamiento de la mesa de infancia, mencione la frecuencia de realización y la dinámica que allí se presenta.
12. Describa los intereses que tienen los actores en la mesa técnica de primera infancia
- 13.Cuál considera es el actor más influyente en la escena cultural y por qué considera se da ese nivel de incidencia?
- 14.Cuál considera es su nivel de incidencia frente a la implementación de acciones que garanticen el desarrollo de la primera infancia?
15. Conoce que es la ruta integral de atenciones?, descríbala.
16. Cuáles son los aportes desde su rol a la RIA?
- 17.Cuál es su percepción sobre el término sujetos de derecho?
18. Que piensa sobre que los niños, niñas y adolescentes sean sujetos de derecho?
19. Que entiende por interés superior del niño?

Se realizarán otras preguntas generadoras que den cuenta de la situación en la que se encuentre el funcionamiento de la mesa y las que se construyan a partir del proceso de observación participante. En este ejercicio, la intención es establecer cuáles son los conceptos que manejan los actores involucrados en la mesa técnica de infancia sobre su rol y la incidencia del mismo, ya que deben conocer y aplicar la ley de infancia y adolescencia y la ley de desarrollo integral de la primera infancia, así como también sus elementos teóricos o conceptualizaciones

sobre atención integral, desarrollo integral, infancia, primera infancia, niños y niñas como sujetos de derecho, interés superior del niño y la niña entre otras definiciones, que más que significados deben ser los lineamientos rectores de su accionar.

Se espera que los informantes culturales sean todos los actores que hacen parte de esta mesa técnica de primera infancia, ya que son ellos quienes ofertan en el territorio las atenciones a los niños y niñas de primera infancia y establecen los parámetros para la implementación de proyectos que se derivan de la política pública de primera infancia.