

**CONOCIMIENTO Y POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA
POLÍTICA PARA LA PRIMERA INFANCIA EN BOGOTÁ-
COLOMBIA 2004-2008**

NISME YURANY PINEDA BÁEZ

CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD
UNIVERSIDAD DE MANIZALES – CINDE
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, NIÑEZ Y JUVENTUD

Entidades Cooperantes:

Universidad de Caldas, Universidad Autónoma de Manizales, Unicef, Universidad
Pedagógica Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad Central, Universidad
Nacional de Colombia, Universidad Distrital, Pontificia Universidad Javeriana

MANIZALES

2018

**CONOCIMIENTO Y POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA
POLÍTICA PARA LA PRIMERA INFANCIA EN BOGOTÁ-
COLOMBIA 2004-2008**

NISME YURANY PINEDA BÁEZ

Director:

ANDRÉ NOEL ROTH DEUBEL

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales

CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD
UNIVERSIDAD DE MANIZALES – CINDE
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, NIÑEZ Y JUVENTUD

Entidades Cooperantes:

Universidad de Caldas, Universidad Autónoma de Manizales, Unicef, Universidad
Pedagógica Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad Central, Universidad
Nacional de Colombia, Universidad Distrital, Pontificia Universidad Javeriana

MANIZALES

2018

Notas de Aceptación

- Presidente del Jurado

- Jurado

- Jurado

A cada uno de esos cuarenta y un seres de amor y de confianza que son mi familia.

A Dianita, por hacer de su hogar el mío y acompañarme en este recorrido.

Lucía, Marina, Iliana, Olguita por su presencia incondicional y alentadora.

Al gitano que me arrancaba sonrisas mientras escribía.

A los niños y niñas de este país.

A André por sus orientaciones.

A Cinde por todo el apoyo.

A mis profesores y compañeros del doctorado por lo compartido, aprendido y disfrutado.

RESUMEN – ABSTRACT

Este estudio buscó identificar el papel del conocimiento en el diseño e inicio de la implementación de la política distrital para la primera infancia (2004-2008), los sentidos argumentados en torno a ella y a la propia política, y las características de su gestión en torno a la movilización social.

La investigación se ubica, dentro de un enfoque investigativo interpretativo y comprensivo desarrollado a través de un estudio de caso intrínseco, al ser su centro el interés por la experiencia vivida por los propios actores desde los que se gestó y lideró esta política. Una vez construidos elementos de contexto se diseñaron las estrategias de recolección de información a través de entrevistas a profundidad y revisiones documentales para las indagaciones propuestas.

Los hallazgos dan cuenta de cuatro lugares para su producción, uso y circulación de los conocimientos empleados entre los que se cuentan a la academia y la investigación, las Organizaciones No Gubernamentales, los hacedores y productores de política y los saberes locales. En relación con los sentidos inscritos, se destacan la inclusión y el reconocimiento social como marco del horizonte de sentido al propender por un cambio social que reconociera como sujetos políticos a los niños y las niñas. Valora, en la construcción de un nuevo imaginario social, el valor de múltiples y variados saberes y conocimientos y genera estrategias concretas para inscribirlos y ponerlos en juego en el ámbito del diálogo público, la deliberación y la generación de una forma distinta de pensar y hacer la política para los niños y las niñas desde su primera infancia. La movilización social deseada se sustentó en una estrategia de gestión de conocimiento y otra de gestión social integral, que generó un hito en el país al pasar de la planeación sectorial a otra de carácter poblacional con perspectiva intersectorial. El estudio concluye que la experiencia generada por Bogotá en el diseño e implementación de las políticas para los más pequeños sentó las bases para la formulación para esa misma política en el nivel nacional. Uno de los principales sentidos que la orientaron fue la inclusión de la primera infancia como sujetos políticos, la generación de un nuevo imaginario social en torno a ello, y la legitimación de variados tipos de conocimiento para tramitarlo. También concluye que requirió de la planeación y anticipación de una estrategia que permitiera que se generara más capacidad ciudadana para participar a través del diálogo y la deliberación, toda vez que son procesos que demandan continuidad y constancia en el tiempo para instaurar prácticas sociales que tengan no sólo mayores coberturas, sino la generación de condiciones para involucrarse en los asuntos prioritarios para la primera infancia y sus familias en las instancias de decisión pública.

Palabras claves: primera infancia, conocimientos, políticas públicas primera infancia, gestión del conocimiento, deliberación, ciudadanía, participación, público

CONTENIDO

Contenido

RESUMEN – ABSTRACT	5
CONTENIDO	6
CAPÍTULO 1. CONOCIMIENTO Y POLITICA DE PRIMERA INFANCIA	8
1.1 La relación conocimiento y políticas públicas para la primera infancia: un escenario investigativo nuevo en Colombia.	8
1.2 Las preguntas a resolver en esta investigación	22
1.3 Objetivos.....	23
1.3.1 Objetivo general	23
1.3.2 Objetivos específicos.....	23
CAPÍTULO 2. MARCO TEORICO	24
2.1 Experiencias en el uso de conocimiento en la formulación de políticas públicas	24
2.2 Políticas y conocimiento: sus relaciones y tensiones.	31
2.3 El carácter público de las políticas	49
2.4 Conocimiento: tipos, usos, gestión.	63
2.5 La primera infancia en lo público: una construcción social reciente en Colombia. ...	73
CAPÍTULO 3. METODOLOGIA	84
3.1 Fuentes de información e instrumentos	90
3.2 Categorías de indagación.....	92
CAPÍTULO 4. RESULTADOS	94
4.1 La historia de las políticas para la primera infancia en Bogotá surgen en perspectiva de inclusión y reconocimiento: la política social.....	94
4.2 Las características del proceso de gestión del conocimiento para el nacimiento de las políticas para la primera infancia en el Distrito Capital	108
4.3 Los lugares de producción del conocimiento en la formulación de la política para la primera infancia.	118
4.3.1 La academia y la investigación.	118
4.3.2 Las ONG y organismos de cooperación internacional.	124
4.3.3 Los hacedores y operadores de la política.	128
4.3.4 Los saberes de las personas en los territorios.	131
4.4 Los sentidos inscritos en la génesis y puesta en marcha de las políticas para la primera infancia en la ciudad.....	133
4.4.1 El sujeto niño como centro de la política.	134
4.4.2 El propósito de la política: la emergencia de un nuevo imaginario de primera infancia en la ciudad.....	141
4.4.3 El conocimiento: cimienta para construir lo público.	150

4.4.4 El sentido de la primera infancia: un trabajo colectivo, participativo y dialógico	156
4.5 La gestión del conocimiento y la gestión social integral	164
CAPÍTULO 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	193
Este capítulo presenta las principales discusiones suscitadas de los hallazgos reportados en esta investigación, para a partir de allí señalar, en síntesis, las conclusiones más relevantes. Los hallazgos permitieron identificar asuntos relacionados con los procesos de diálogo, deliberación y movilización social que estuvieron en la base de las intencionalidades de la política, en los que se muestra el papel del conocimiento y de su gestión, tal como se describe a continuación.	
5.1 Un antecedente clave en contexto del nivel nacional: los saberes comunitarios como recurso para la atención de la primera infancia.	193
5.2 Los sentidos inscritos en las políticas para la primera infancia en la ciudad y el papel del conocimiento.....	195
5.3 El conocimiento en la construcción de la primera infancia como un asunto público.....	200
5.4 Aspectos administrativos y de la gestión de la política: aportes y tensiones	205
BIBLIOGRAFIA	209
ANEXO 1. GUÍA DE INSTRUMENTOS	222

CONOCIMIENTO Y POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA POLÍTICA PARA LA PRIMERA INFANCIA EN BOGOTÁ

CAPÍTULO 1. CONOCIMIENTO Y POLITICA DE PRIMERA INFANCIA

En este capítulo se presenta un contexto general de la manera en que surge la intención desde la sociedad civil y algunas instituciones del gobierno para posicionar y priorizar una política pública que visibilizara el papel de la primera infancia en las agendas políticas de país, con el propósito de crear unos sentidos distintos en la sociedad, y para contribuir a la disminución de las brechas de pobreza, que de acuerdo a las evidencias mundiales, están asociadas con el inicio de la vida en condiciones de inequidad. Así, en la primera parte se presentan las características generales del contexto político en que surgen, en un segundo momento las razones que sustentan la realización del estudio y en la última parte la descripción de las preguntas investigativas y de los objetivos propuestos para resolverlas.

1.1 La relación conocimiento y políticas públicas para la primera infancia: un escenario investigativo nuevo en Colombia.

No existe consenso en Colombia en relación al momento histórico en el que aparecen las políticas públicas para la infancia. Sin embargo, se reconoce que desde la creación del Instituto colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- a finales del año 1968, se dio inicio a una serie de procesos que fueron gestando las condiciones iniciales -desde el marco social y político- para la generación de una agenda política específica para la atención a los niños y niñas de la primera infancia, que dieron las bases para la *Ley Estado*

para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, con la que cuenta hoy el país.

Bajo el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, la creación del ICBF se orientó al fortalecimiento de los procesos de protección de la niñez en Colombia con un fuerte énfasis en los problemas de desnutrición, de abandono de la niñez y las dinámicas familiares a la base de estas situaciones y de otras formas de violencias. El Instituto nació adscrito al Ministerio de Salud Nacional, pero con autonomía administrativa y presupuestal, lo que por una parte le permite un importante despliegue en la operación, pero no en el nivel de toma de decisiones políticas al estar inmerso dentro de un sector con fuerte presencia en las políticas de los gobiernos.

Es necesario precisar que en el marco de actuación que promovió el ICBF durante la década de los 70 y 80, acontece una serie de circunstancias que ayudan a identificar que la relación entre políticas para la primera infancia y generación y uso de conocimiento empezaron a teñirse de diversos matices, bajo la influencia de lo que contextualmente se estaba viviendo en el país, de las discusiones académicas e investigativas en relación con el desarrollo social y humano, así como de los movimientos sociales de la época.

Por una parte, durante los años setenta se posicionan con mucha fuerza en América Latina importantes debates que promueven nuevas formas de la participación de los grupos sociales de base en torno a sus realidades, y que ponen en tensión el diseño e implementación de las políticas sociales. Se reconocen durante este periodo el papel fundante que tuvieron personajes como Paulo Freire y Orlando Fals Borda, por mencionar

tan sólo algunos, en la generación de formas de entender y abordar la educación y la participación de las comunidades en ello.

Por otra parte, los cambios sociales que se estaban dando como respuesta de los procesos migratorios del campo a la ciudad y del ingreso de la mujer en el mundo del trabajo, incidieron en las dinámicas familiares y comunitarias, generando nuevas necesidades frente a la protección, crianza y educación de los niños y niñas.

En este sentido, las primeras modalidades de atención ofrecidas durante la década del 70 desde el ICBF para dar respuesta a ello, fueron los Centros Comunitarios para la Infancia –CCI- que atendían población menor de dos años, y los Centros de Atención Integral al Preescolar –CAIP- para la atención a los niños y niñas en edad preescolar, estos, para población de siete años; su finalidad fue favorecer la vinculación de los grupos comunitarios a la protección de la familia y el niño (Pineda, Garzón, Bejarano y Buitrago, 2013).

De acuerdo al ICBF, durante ese periodo se afianzó el término asistencia integral, como mecanismo de protección para la madre trabajadora, quien recibía apoyo en la tarea de cuidar a sus hijos mientras cumplía con su jornada laboral. La creación de los CAIP quedó apalancada financieramente por Ley, a través de la asignación del 2% de la nómina mensual de todas las instituciones públicas y privadas, reconociéndose este hecho como uno de los diferenciales como soporte de sus políticas de infancia que Colombia tiene en América Latina.

Dado que el ICBF tenía una historia reciente, la creación de estos centros configuró un proceso de fortalecimiento técnico, que estuvo permeado por la influencia de diversos

discursos teóricos e investigativos que a nivel mundial se estaban discutiendo en torno al desarrollo infantil y a los procesos educativos durante la primera infancia. Entre ellos, el estudio a profundidad de planteamientos de autores como Montessori, Vygotsky, Piaget entre otros. El acceso a la producción de diversos enfoques y autores, da como resultado las primeras preguntas por: el sentido de la educación en los primeros años de vida; la articulación entre ésta y las prácticas de la educación básica en el país, y, las diferencias y cercanías entre desarrollo humano y desarrollo infantil, entre las principales.

Ello sumó a las evidencias con las que, por el énfasis con que se inició el trabajo en el ICBF, provenían de las áreas de nutrición y de las neurociencias. Para este momento el Estado asumía como parte de sus responsabilidades el diseño y acompañamiento técnico de las líneas programáticas ligadas a las políticas. Los equipos técnicos institucionales tenían procesos permanentes al interior de las comunidades y ello se convirtió en insumo para la generación de lineamientos de trabajo con familias, niños y niñas desde la integración de las teorías del desarrollo más discutidas en su momento, con los aprendizajes de sus interacciones con las poblaciones beneficiaras

“Se fortaleció más la idea de involucrar a la comunidad , la promoción integral de los niños, no como una función exclusiva del Estado; luego evidentemente la perspectiva de derechos pues le pone al Estado, la función de garante siempre la tuvo el ICBF y yo creo que eso tiene una importancia enorme, la política de que esa responsabilidad tenía que ser construida y compartida con la comunidad, que el desarrollo de la infancia tenía que ser un asunto prioritario para la comunidad y tenía que ser un asunto de transformación de la comunidad por eso se derivaban

decisiones como esta que está diciendo mi compañera, que se conformaran asociaciones de padres y madres y cuidadores de los niños y las niñas, para que estuvieran involucrados en la toma de decisiones” (Flórez y Uribe, 2012)

Mientras todos estos debates tomaban forma y se consolidaban, en los CAIP se inscribieron las primeras preguntas por las características de la infraestructura, de los recursos y de los procesos que se necesitaba en función del tipo de niño o niña que se quería formar (Flórez y Uribe, 2012). La implementación de estos centros resultó ser muy costosa en función de las bajas coberturas logradas y obtuvieron malos resultados respecto a su capacidad para dar respuesta eficiente a las demandas del país, para mitigar y prevenir los problemas asociados a niños y niñas porque no se contaba con alternativas de cuidado y de atención pertinentes, suficientes y disponibles para todo el territorio nacional.

De otra parte tuvieron muy poca acogida al interior de las comunidades, pues paradójicamente fueron percibidos como lugares de lujo y de poca inclusión, desde las nacientes organizaciones comunitarias (Torrado, 2012). Con el tiempo estas ofertas fueron desmontándose por parte del gobierno y se fue abriendo paso a los que serían los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar.

Esta modalidad de atención, que se formaliza en el año 1986, formó parte de la estrategia de gobierno de lucha contra la pobreza, y logró alcanzar coberturas importantes de atención a la niñez en su primer año de implementación, que lo convirtieron en una de las primeras fórmulas para lograr mejores niveles de equidad social (Del Castillo, 2009). Se destaca en este argumento también, el papel decisivo que tuvo en ello Jaime Benítez Tobón como agente y mediador en la toma de decisiones que posibilitaron una apertura en la élite

política a una alternativa de atención que como esta, resultaba innovadora y arriesgada para la época, poniendo en juego sus habilidades como empresario y político en función de un sostenido proceso de persuasión.

Los Hogares de Bienestar recogen también el producto de las discusiones técnicas, de la necesidad para generar una propuesta pedagógica propia con base tanto en los conocimientos disciplinares como de la observación y valoración de las formas de organización en las comunidades que se dieron en distintos lugares de país, y que estuvieron sustentadas de manera fundamental en un principio de solidaridad, de ayuda entre vecinos en el cuidado de los niños y niñas (Flórez y Uribe, 2012). No es sino hasta este momento en que toma forma en la agenda política un programa de atención a niños y niñas que incluye a la primera infancia (Torrado y Guáqueta, 2009).

De acuerdo al estudio realizado por Del Castillo (ibíd., p.112), el programa de Hogares de Bienestar significó un hito importante en la historia del país al quedar asociado al Programa Social del plan de gobierno del presidente Virgilio Barco. Sin embargo, como el sustento hecho se hizo principalmente desde argumentos nutricionales y de salud, no hizo visible toda la complejidad y riqueza con el que éste estaba siendo formulado y proyectado.

De acuerdo con esta autora, que la atención a la primera infancia entrara a hacer parte de la agenda política por vía de estas iniciativas desarrolladas a lo largo de estas dos décadas, no significó que niños y niñas fueran su eje, sino más bien los problemas que representaban para el país y para quienes tomaban las decisiones.

Sin embargo, es claro que en este contexto se da cuenta de cambios importantes en términos, no sólo de la confluencia de conocimientos de diversas disciplinas, sino de una

puerta de oportunidad que empieza a mostrar la necesidad de pensar la primera infancia desde una perspectiva más interdisciplinaria, y de alguna manera con la participación, aún incipiente sí, de los diferentes sectores de gobierno, como nicho de partida para las discusiones posteriores que el país abrió para el concepto de atención integral.

Para los intereses de este estudio, es relevante también cómo la aparición de madres educadoras en las comunidades brindó bases importantes en la adquisición de conocimiento basado en la experiencia.

De otra parte, se reconoce también el papel que asumieron ciertos organismos de cooperación internacional como UNICEF y la Fundación Bernard Van Leer, en el jalonamiento de iniciativas de atención a la primera infancia. La declaración de Unicef del año internacional del niño en 1979 puso en el escenario la pregunta por la infancia y por las problemáticas que las aquejaban, pues hasta ese momento, como se ha descrito anteriormente, la atención del Estado estaba centrada en los asuntos de orfandad, delincuencia, y maltrato (Del Castillo, 2009). Con los temas de nutrición y de salud impulsado por Unicef, también empezaron progresivamente a considerarse otros temas relacionados con el desarrollo cognitivo y afectivo, principalmente a través de Nelson Ortiz, un personaje emblemático en esta institución.

Po su parte la Fundación Bernard Van Leer, venía apoyando iniciativas de trabajo con la primera infancia, desarrolladas de manera conjunta con organizaciones no gubernamentales –ONG- con amplias trayectorias de trabajo con niñez y familias. Estas alianzas tuvieron un elemento común y fue su interés por explorar formas alternativas de atención a la niñez, de lo que en su momento se denominaron, modalidades no

convencionales, en las que los temas educativos entraron con fuerza como parte de las discusiones que tensionaron las políticas de ese momento, y coadyuvaron para correr los lugares de comprensión de la relación conocimientos y construcción de políticas públicas para la primera infancia hacia un escenario más rico, pero mucho más complejo.

En suma, se puede afirmar que a pesar de que no se evidencia una intencionalidad explícita de poner en el escenario del diseño de las políticas para la primera infancia en el país una pluralidad de conocimientos, la manera en que ello fue permeando a diversos actores sociales en la arena política empezaba a proyectarse tímidamente en ese momento histórico en el país.

Todo este movimiento empezó a perder fuerza, porque se involucraron intereses políticos particulares y las organizaciones comunitarias empezaron a ser empleadas como una forma de acceder a los recursos con los que el ICBF apoyaba estas iniciativas. Así, las formas de organización de las comunidades comenzaron a desdibujarse en relación con su sentido inicial, se debilitaron la confianza social y política y se estancaron los procesos técnicos que sustentaron las modalidades de atención a la primera infancia.

De manera adicional, los cambios de gobierno trajeron con ellos prácticas neoliberales, en las que el Estado fue relegando su responsabilidad y sus competencias a través de la tercerización de los servicios.

Una mirada de conjunto de todo este periodo descrito, permite evidenciar que no es el conocimiento en sí mismo, cualquiera que sea su lugar de producción, el que genera los cambios ni en las políticas ni en las dinámicas sociales; no es la academia tampoco la que inicia el proceso de transformación de los sentidos sociales de la primera infancia y de la

política, más bien hay un lugar que parece poner de relieve a los actores sociales que dan vida y movimiento a ello, líderes políticos pioneros, organismos internacionales y equipos de talento humano institucionales que desde sus perspectivas e iniciativas empezaron a poner en el mismo espacio y relevancia todos estos elementos y que pensaron importante la incorporación de los saberes de las comunidades en ello.

Posterior a ello, los temas en la agenda política de los distintos gobiernos nacionales y distritales quedaron subsumidos en los planes de desarrollo a asuntos muy específicos relacionados con salud, educación y protección y la primera infancia realmente no figuraba como destinataria de los mismos.

Sólo hasta el año 2000 vuelven a evidenciarse cambios en el surgimiento de los temas de primera infancia como política pública, gracias a las acciones impulsadas por la Alianza por una Política Pública de Infancia y Adolescencia¹ -hoy Alianza por la Niñez Colombiana -, que articuló los intereses e iniciativas de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado para promover las políticas públicas con un enfoque poblacional, de manera específica para la niñez y la adolescencia (Simarra, 2010).

Bogotá es la primera ciudad que da impulso a esta iniciativa, momento histórico en el cual convergen de manera paralela los procesos de gestión para que se concretaran las

¹ La Alianza por la niñez Colombiana es una red en la que confluyen intereses comunes en torno a la defensa y garantía de los derechos de los niños y las niñas. La Alianza está compuesta por: Organizaciones de la sociedad civil del orden nacional, regional y local; entidades de cooperación internacional y del Sistema de las Naciones Unidas; entidades del Estado y del gobierno, del orden nacional, regional y local, grupos universitarios y académicos; centros de investigación y observatorios; personas naturales.

herramientas jurídicas que dieran soporte a las políticas públicas para la primera infancia tanto en el nivel nacional como en el distrital.

La movilización social que se buscó promover en favor de la infancia generó cambios importantes a nivel legislativo, entre los que se pueden mencionar la revisión y modificación del antiguo Código del Menor² en la actual Ley de Infancia y Adolescencia, la formulación de La Política Pública de Primera Infancia y, derivada de ella, la política de educación inicial, por mencionar quizás las más relevantes. De esta manera se daba un paso importante en la manera en que la infancia venía siendo asumida desde el campo político, creando las condiciones para pasar de una mirada asistencialista a otra enmarcada en la garantía y cumplimiento de derechos (Andrade y Arancibia, 2010).

Esta movilización convocó la participación de distintos actores sociales en importantes escenarios de encuentro para el debate entre ellos, en los cuales los académicos tomaron un papel relevante. Los hallazgos de los estudios sobre infancia desde distintas disciplinas quedaron plasmados en su contenido como argumentos científicos de variados campos para la formulación y puesta en marcha de la Política Pública de Primera Infancia en el país.

Lo propio sucedió en el Distrito Capital en donde a partir del inicio de la nueva década se generó una innovación en la manera en que se formulan las políticas para Bogotá y que tienen su principal correlato en la Política Social que se crea en el segundo periodo de

² El Código del Menor, sancionado en el año 1989, era la herramienta jurídica que se usaba en el país para manejar los asuntos relacionados con la infancia y en la que los niños y niñas eran vistos y tratados por las intervenciones del Estado como objetos de protección y no como sujetos de derecho.

gobierno de Antanas Mockus entre los años 2001- 2003 y todo su equipo de colaboradores y al que se le dio continuidad en el del Alcalde Luis Eduardo Garzón (2004-2007).

Es desde este contexto desde el cual se crean las condiciones y el horizonte de sentido y de gestión para las políticas que atenderán a niños y niñas desde la gestación y hasta los cinco años, y que por las trayectorias de quienes la lideraron, hacen visible el papel de la participación de diversos actores en ello, la valoración de múltiples conocimientos, que además del científico incluye el saber social, que definido por Toro (2001, p.12) corresponde a “el conjunto de conocimientos, prácticas, destrezas, tradiciones, ritos, mitos, símbolos, valores e instrumentos que le permiten a una sociedad sobrevivir, convivir, producir y darle sentido a la vida”.

En el 2004 el Alcalde Luis Eduardo Garzón retoma esos lineamientos y formula la política Distrital “*Por la calidad de vida de los niños y las niñas: quíereme bien, quíereme hoy*” y cuya implementación cubre su periodo de gobierno.

Como se aprecia, en este contexto la formulación de la política distrital de infancia estuvo acompañada por una coyuntura caracterizada por una amplia convocatoria a la participación de actores sociales y de la voluntad política para posicionar el tema como una prioridad en las agendas de gobierno. El tipo de conocimientos empleados y sus usos, los sentidos políticos vinculados con dicha manera de formular la política pública y las intenciones en torno a la creación de sentidos sociales para la primera infancia, está aún por estudiar.

Tal como lo afirman Jones, Datta y Jones (2009), para entender qué tan fuerte es el vínculo entre conocimiento, política y práctica, es necesario estudiar cómo los diferentes

tipos de conocimiento pueden contribuir en ella. Si bien en las ciencias políticas existen corrientes que priorizan el uso del conocimiento científico en sus procesos de diseño y de implementación también lo es, que otras posturas postulan que si bien éste es necesario, no es suficiente para generar políticas que incluyan las formas de comprensión de las realidades de las personas a las que van dirigidas y que restringen las posibilidades de construcción de procesos más democráticos (Papanagnou, 2010).

Comprender cómo han entrado en juego diferentes tipos de conocimiento en las políticas públicas para la primera infancia en el distrito, permite evidenciar también las formas de vinculación de distintos actores sociales, y la manera en que se da gestión a los conocimientos que éstos aportan a través de estrategias planteadas para su participación en ellas.

En ese orden de ideas, identificar los argumentos que se emplearon tanto en la definición como en la implementación de la política de infancia, permite explorar factores y circunstancias que sirvan de guía en la generación de iniciativas que cualifiquen los procesos de participación de los ciudadanos en la comprensión y apropiación de las políticas.

Lo anterior es especialmente relevante, porque fomenta el desarrollo de dos aspectos que son fundamentales para la sostenibilidad de una política pública: por un lado que genere aprendizajes sociales que permitan comprender la complejidad de variables y elementos que están a la base de la garantía de las mejores condiciones para el desarrollo de los niños y las niñas, y por el otro, para la generación de campos de acción consensuados y focalizados con base en las comprensiones alcanzadas.

Toda vez que las políticas para la primera infancia en el país están actualmente en procesos de apropiación y de implementación para la mayoría de los municipios, los diseñadores y tomadores de las decisiones políticas necesitan contar con evidencias de aquellos aprendizajes que pueden capitalizarse en función de orientar con más sentido y pertinencia el diseño de sus procesos en los territorios de tal manera que puedan garantizar mejores condiciones de sostenibilidad.

En estrecha relación con ello, las indagaciones realizadas para el estado del conocimiento en este tema en el país y en el marco específico de la primera infancia, dan cuenta que al ser un campo de discusión relativamente nuevo, la producción investigativa en aún escasa por lo que se necesita una mayor y constante producción de conocimientos que motiven los debates y reflexiones en el campo de las ciencias sociales en general y de las ciencias políticas en particular.

La manera como se produce, circula, usa y apropia el conocimiento generado en el diseño e implementación de las políticas de primera infancia, se justifica también en tanto se necesita contar con más evidencia en la manera en que ello vincula o restringe la participación de diversos actores sociales y por tanto a su impacto en la promoción de procesos democráticos. Y en estrecha relación con ello, a la manera en que la deliberación pública de los asuntos que son objeto de las políticas para la primera infancia, posibilita la comprensión de las muy diversas formas de aproximación que tienen los actores sociales de acuerdo a su rol en torno a la vida cotidiana de los niños y las niñas desde sus primeros años de vida, así como en la generación de sentidos sociales que orienten las prácticas sociales con y para ellos y ellas.

Por otra parte, la indagación en torno a la manera en que se dan los procesos de gestión del conocimiento en la construcción de orientaciones de política para la primera infancia, facilita, por un lado, identificar si se logran marcos de comprensión similares para los diferentes actores vinculados en los procesos, o si por el contrario existen vacíos o contradicciones en los mismos, que permitan la identificación de factores que permitan optimizar el uso y el tipo de conocimientos que se ponen en juego en la construcción de horizontes de sentidos sociales en torno a la primera infancia. Siendo una política reciente, no existen evidencias que den cuenta de qué sentidos han sido otorgados y generados ni tampoco qué tipos de enunciados son más performativos en los escenarios de construcción de la política pública.

Asumiendo además, que los contenidos de los marcos normativos y legales son una fuente importante de creación de sentidos sociales y prácticas en torno a la primera infancia, se precisa conocer los elementos que se ponen en juego a la hora de priorizar la información y conocimientos que se requieren para la generación de los contenidos y orientaciones que se derivan desde la política distrital de infancia.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el país tiene una baja inversión para el desarrollo de investigaciones en el campo social - en el que se inscribe la primera infancia- se requiere explorar qué tipo de investigaciones se producen, desde la participación de qué actores y qué sucede con esa información en las dinámicas sociales que se han establecido para su uso dentro de la implementación de la política.

En su conjunto, tanto el tipo de conocimientos como los usos dados dentro de la política, permite establecer elementos para sustentar y proponer estrategias de gestión de

conocimiento para la primera infancia, que desde el campo de las políticas públicas pueda potenciarlas con el fin de democratizar el conocimiento y contribuir desde allí a la generación de procesos de aprendizaje social que estén mediados por una forma más activa de participación ciudadana y favorezcan la toma de decisiones basadas en procesos de concertación provenientes de su deliberación.

Si bien hay discusiones e investigaciones adelantadas en el análisis de la relación política y conocimiento, especialmente en las políticas educativas, esas discusiones sólo sirven para iluminar algunas categorías de análisis en el terreno de la primera infancia, pues por las especificidades y complejidades que encierra el trabajo en torno a ella, se requiere aportar en la construcción de un campo analítico desde el cual las políticas públicas puedan acercarse con mayor pertinencia dicha relación.

Esta investigación cubre el proceso surgido para el diseño e implementación de la política que incluiría a la primera infancia dándole un lugar propio, y que toma vida en primer año de gobierno de Luis Eduardo Garzón- con la formulación de la política de infancia y adolescencia *“Quiéreme bien, quiere hoy. Porque la niñez se vive una vez”*, en la que aparece la primera infancia como un grupo poblacional con orientaciones y líneas de acción específica para Bogotá.

1.2 Las preguntas a resolver en esta investigación

Con base en lo descrito anteriormente, esta investigación se orientó a dar respuesta a las siguientes preguntas:

1.2.1 ¿Qué tipos y usos de conocimientos se emplearon en el diseño e implementación de la política distrital de infancia y qué representaciones les otorgaron los diseñadores de política?

1.2.2 ¿Qué características tuvo la producción, circulación y usos del conocimiento en el proceso de diseño e implementación de la política de primera infancia?

1.2.3 ¿Cómo se concibió la participación en la construcción de sentidos en torno a la primera infancia y a la forma de hacer política para ella?

1.3 Objetivos

Para resolver estos interrogantes el estudio se planteó los siguientes objetivos:

1.3.1 Objetivo general

Analizar los sentidos, tipos y usos dados a los conocimientos empleados en el diseño y primera parte de la implementación de la política para la primera infancia de Bogotá y sus estrategias de gestión en el periodo comprendido entre el 2004-2008

1.3.2 Objetivos específicos

- Analizar los tipos de conocimientos en el diseño y primer periodo de implementación de la política distrital de infancia y los tipos de usos dado.

- Develar los sentidos dados en la argumentación frente a la incorporación de dichos conocimientos en función de las representaciones y prácticas sociales en torno a las políticas para la primera infancia en el distrito.
- Identificar los sentidos y estrategias de gestión de conocimiento empleadas para posicionar la primera infancia en la agenda pública por parte de los diseñadores de la política y otros actores vinculados.

CAPÍTULO 2. MARCO TEORICO

2.1 Experiencias en el uso de conocimiento en la formulación de políticas públicas

Para contar con una primera aproximación al estado de la cuestión sobre el tema planteado, la búsqueda de antecedentes se realizó en torno a experiencias de diseño y formulación de políticas públicas específicas para la primera infancia que estuvieron sustentadas en el uso de conocimientos, o bien experiencias investigativas que han abordado la relación políticas públicas y producción, uso o gestión de conocimiento.

Igualmente el rastreo identificó posturas críticas frente al uso del conocimiento en la formulación de políticas públicas en temas de infancia por parte de organismos multilaterales y sus implicaciones en algunos países de Latinoamérica.

En el campo de las políticas de primera infancia se ubica el programa Sure Start, puesto en marcha en el año 1998 en el Reino Unido, que tal como lo afirma Moss (2004), se constituyó en una pieza clave de la política social de empleo orientada a generar mejores condiciones para los niños, sus padres y comunidades locales, promoviendo el desarrollo de

los niños de sectores de la población con mayor desventaja económica y social y aumentando simultáneamente el empleo de sus padres.

De acuerdo con Moss (2004), Sure Start se formuló con base en la evidencia científica disponible en el Reino Unido en relación con los factores asociados a la pobreza y a las condiciones de vida.

Otra experiencia que sirve de referencia es “Starting Strong”(2001), iniciativa adelantada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-, en la que a través de un estudio en el que participaron 12 países se indagó por aspectos vinculados a las políticas de cuidado y atención de la primera infancia, con el fin de identificar buenas prácticas y elementos que permitieran fortalecer los procesos de formulación, implementación y evaluación de estas políticas en los países miembros de la OCDE. En este estudio, Neuman y Bennet (2001) afirman que la política de cuidado y educación a la primera infancia necesita ser entendida contextualmente y para ello requiere de estrategias de comunicación, abogacía e investigación que estén en permanentes procesos de renovación.

De manera específica en Latinoamérica, Chile es uno de los países que cuenta con la experiencia más avanzada en los temas de primera infancia. En el año 2006 al Consejo Asesor Presidencial para las políticas de la infancia se le asignó la tarea de elaborar una propuesta de política para implementar un sistema de protección a la infancia que condujera a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños y niñas en sus primeros ocho años de vida. Desde esta misión, el Consejo solicitó al Banco Mundial un documento que en el que se recabara la evidencia internacional sobre políticas de Primera Infancia que estimularan el

desarrollo infantil y facilitaran la inserción laboral femenina (Vegas, Cerdán-Infantes, et al. 2006).

El informe de esta indagación se empleó como base tanto para la generación de la política de cuidado y atención a los niños y niñas en la primera infancia como para el diseño de los programas en los que actualmente se sustenta el desarrollo de dicha política. Por su parte, la experiencia colombiana muestra que, como proceso previo y preparatorio, se conformó el Programa de Apoyo para la formulación de la Política de Primera Infancia que tuvo como meta la generación de un documento con directrices de política en primera infancia que recogiera los procesos del debate y de reflexión de los distintos actores involucrados en el proceso (Torrado y Guaquetá, 2009).

Para ello se constituyeron mesas de trabajo que desarrollaron su labor en torno a 6 ejes temáticos definidos y consensuados colectivamente y dentro de los cuales estuvo la Comisión de Mapeo de Investigaciones en Primera Infancia, cuyo trabajo consistió en una indagación exploratoria de las tendencias de investigación en Colombia en este campo y de las recomendaciones para la formulación de la política en este eje, con base en los hallazgos encontrados (Comisión de Mapeo, 2006).

La propuesta que resultó de este informe sugirió el fortalecimiento de la Red nacional de investigadores en primera infancia, con el concurso de la academia y de centros de investigación que de manera articulada al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, brindara soporte a la toma de decisiones de las políticas para la primera infancia en el país, desde la autonomía y múltiples perspectivas de producción de conocimiento. Con ello, se hizo evidente que la política nacional buscó nacer con un eje de soporte y de desarrollo

basado en la generación y difusión de conocimiento pertinente a las problemáticas de este grupo poblacional.

Ahora bien, en el rastreo de estudios se encontró que ha existido un desarrollo tanto teórico como investigativo importante en el campo de las políticas públicas educativas, fuertemente asociados a los cambios en los sistemas educativos que se dieron en la década de los años noventa en América Latina, pero no a experiencias en el campo específico de primera infancia. A continuación se presentan las que por su cercanía con el tema a investigar, resultan relevantes para este estudio.

La experiencia más cercana en el campo de la primera infancia se encuentra en el estudio de Moreles (2011) en México, el cual se orientó a explicar el papel otorgado a los resultados de investigaciones por parte de los encargados de la reforma a la educación preescolar en ese país. El autor concluye que aunque la influencia fue escasa, el uso dado a esta información fue selectivo, dejando por fuera un conjunto importante y considerable de datos que tuvieron que haberse tenido en cuenta para adelantar con mayor pertinencia los cambios formulados en dicha política.

Ejemplos de otros estudios que ponen de relieve el dinamismo y la complejidad de la interacción entre conocimiento y política educativa pueden encontrarse en Klemperer, Teisens y Kaiser (2003), Tellez (2004) y Barroso (2009). El primero, en base a casos sobre educación superior desarrollados en el contexto holandés, muestra cómo distintos tipos de uso del conocimiento prevalecen en diferentes momentos del ciclo de políticas públicas.

Téllez (2004), por su parte, analiza qué tipo de información se utilizó y qué tipos de usos se les dio en la reforma de la educación secundaria chilena de la década de 1990,

destacando el papel clave de académicos que acceden a funciones de gobierno. El estudio de Barroso (2009), en tanto, se enfoca en cómo distintos tipos de conocimiento —mediados por diferentes actores— son incorporados al proceso de la producción de la política sobre gestión escolar en Portugal. En otra investigación realizada por Palamidessi, Suasnabar y Galarza (2007) se caracterizó la producción especializada de conocimiento sobre educación en la Argentina en el periodo 1983-2003. Los resultados de este estudio pusieron de relieve la compleja red a través de la cual se tejen los múltiples y variados circuitos de producción, circulación y usos de conocimiento.

De manera adicional, en un estudio desarrollado por Simón (2006), se indagó por la producción de conocimientos por parte de las fundaciones financiadas por el empresariado argentino y el papel desempeñado por éstos como *think tanks* en el campo político de la educación, una vez restaurados los procesos democráticos en Argentina. Esta investigación pone de relieve cómo la creación de los *think tanks* obedeció en parte, a la necesidad de contar con equipos de técnicos calificados capaces de dar respuesta a los problemas más importantes del sector, a través de formas de producción de conocimiento más flexibles y adaptables a las demandas, dirigidas a los diseñadores de política y con criterios diferentes a los de la producción científica (Simón, 2006).

También Pinkasz y colaboradores (2005) realizaron un estudio en Argentina sobre el uso y valoración que distintos actores sociales hicieron de los sistemas de información generados en el marco la Ley Federal de Educación. El interés fue indagar por el nivel de conocimiento, las modalidades de uso y los factores que inciden en la valoración de las estadísticas educativas sobre el nivel secundario por parte de funcionarios, supervisores,

directores, profesores, gremialistas y legisladores en tres provincias argentinas. En este caso, se trata de un estudio que pone su mirada sobre la manera en que la información se usa como insumo de las prácticas profesionales de distintos actores, en el marco de la implementación de la política pública educativa.

Estos estudios muestran cómo la información o el conocimiento son elementos que se incorporan en las prácticas políticas y trazan, desde allí, rutas de interacción entre el Estado y la sociedad.

Otro aporte importante sobre esta relación ha sido desarrollado por algunos analistas, que desde una mirada crítica, develan las implicaciones que tienen sobre grupos poblacionales en mayores condiciones de vulnerabilidad, ciertos usos de información en la definición de políticas. Al respecto, Rosenberg (2015) afirma que la participación de organismos de cooperación multilateral ha tenido una influencia importante en la orientación de las políticas públicas de infancia en los países de América Latina, que, por el uso dado a los resultados de la investigación científica, legitima formas de dominación y perpetuación de condiciones de inequidad, al tener como principal fuente de poder el de la autoridad técnico-científica.

Esta autora analiza la manera en que estos organismos financian investigaciones para producir información que requieren para validar sus propios intereses, y cómo desde sus resultados se sustentan las propuestas de política que implementan en los países a los cuales brindan su apoyo. El resultado de ello ha sido el establecimiento de políticas en el campo de la atención y cuidado de la primera infancia, que terminan siendo excluyentes y ahondan aún más las brechas en la desigualdad de condiciones para la calidad, oportunidad

y pertinencia de las ofertas a la niños, las niñas y a sus familias; igualmente favorecen las desigualdades de género al perpetuar el rol de la mujer como la única responsable del cuidado y educación de los hijos e hijas.

En esta misma línea argumentativa, Fonseca (2010) desarrolló un trabajo en el que buscó develar la forma en que las evidencias científicas que apoyan ciertas políticas sociales en el campo de la infancia son producidas y promovidas conjuntamente con actitudes morales que tienden a perpetuar ciertas convicciones, por ejemplo en relación a que el mejor cuidado infantil es exclusivamente materno, opacando las necesidades y deseos de las madres por sobre las de los niños y niñas.

Otros amplios estudios analíticos en esta misma línea han sido desarrollados por la filósofa y socióloga norteamericana Nancy Fraser (1994), quien, a través de sus reflexiones en torno a las categorías de reconocimiento, distribución y justicia, pretende mostrar formas de dominación y de subordinación en los tiempos contemporáneos que se encuentran en la base de ciertas políticas y sus procesos de formulación.

La revisión de experiencias hasta aquí presentada de estudios que han abordado la relación entre políticas y conocimiento, muestra que desde el punto de vista de la investigación, es un campo que viene abriéndose camino en temas relacionados con la infancia, como lo es el de la educación, y que pese a que es prácticamente nuevo para los asuntos de primera infancia, dan cuenta de las implicaciones sobre la acción social desde las orientaciones del Estado, dependiendo de qué tipos de conocimientos se implican en su hechura e implementación y desde qué actores e intereses. Animar estas indagaciones en la generación de preguntas que den cuenta de esas mismas relaciones y usos en función de la

configuración de sentidos para el abordaje político de los temas particulares de la primera infancia.

2.2 Políticas y conocimiento: sus relaciones y tensiones.

El análisis de las políticas públicas desde una perspectiva académica, , se ubica en los años 50 teniendo a Harold Lasswell como uno de los principales autores que coloca en el centro de la discusión la necesidad de contar con información sistemática y confiable para la toma de decisiones en la formulación e implementación de las políticas públicas (Roth, 2013).

Como objeto de análisis, han tenido diversas aproximaciones en las ciencias políticas, dentro de los cuales se puede rastrear el papel del conocimiento para su planeación, implementación y evaluación, lo cual se encuentra estrechamente relacionado con las discusiones epistémicas de distintas disciplinas de las ciencias sociales y humanas, lo que ha influenciado su generación, uso y sentido como marco orientador de las acciones del Estado³.

Si tal como lo señala Palamidessi (2007), la producción de conocimiento se entiende desde su carácter histórico, social y cultural, entonces resulta importante atender a las condiciones de los contextos en los que éste se genera.

³ En este sentido autores como Torgerson (1992) plantean que no existe una única forma de análisis de política, sino que más bien por la naturaleza cambiante de la relación política-conocimiento ésta se hace multifacética y dinámica.

En ese sentido es necesario recordar que las ciencias políticas surgen en el seno de las ciencias sociales a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, y por ello, en su origen estuvieron claramente permeadas por la orientación y formas de producción de la actividad científica de enfoque positivo, que se encontraba en pleno auge para entonces.

Desde este contexto, la construcción de su discurso y por tanto sus enfoques iniciales, privilegiaban el uso de conocimiento al menos en dos formas: el primero, centrado en la identificación de los problemas sociales, y el segundo, reconociéndolo sólo desde la producción científica, específicamente, desde la lógica del enfoque empírico analítico.

Hacer una política pública significaba así, ser eficiente en el uso de los recursos disponibles en función de contribuir a la solución de los principales problemas que aquejaban a la sociedad bajo la exigencia de muy buenos resultados. De esta manera se posiciona el dato cuantificado, tanto en la planeación como en la evaluación de los resultados alcanzados. La manera de saber qué era lo más importante a intervenir se identificaba a través de los hallazgos de los estudios de los científicos sociales, y a su vez, la manera de saber en qué medida la política pública priorizada con base en ellos alcanzaba sus resultados, se respaldaba en el denominado conocimiento objetivo y confiable.

Un planteamiento que recoge elementos históricos y contextuales en el análisis de las políticas públicas es el presentado por Torgerson (1992), en la perspectiva de aportar al enfoque contextual en el que el autor venía trabajando desde la década anterior. El autor plantea que el análisis de la política está orientado a generar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas, y en función de ello identificó tres tendencias o “caras” estrechamente vinculadas con las formas de producción

de conocimiento que históricamente aparecen en tensión: el positivismo científico, la perspectiva crítica y el post-positivismo.

Tres caras, que de acuerdo él, no pretenden ser lineales o secuenciales, sino que permiten identificar elementos para pensar modelos de desarrollo tal como lo había propuesto Lasswell (citado por Torgerson, 1992).

De acuerdo con este planteamiento, una primera cara corresponde a aquella en la que con el fin de fundamentar los asuntos públicos con base en conocimientos objetivos, se privilegia la mirada tecnocrática, producida no por el interés político sino por una supuesta objetividad provista por los métodos de investigación surgidos en el seno de las ciencias naturales. Investigadores y grupos de expertos son los encargados de proporcionar el conocimiento con base en los cuales se han de tomar las decisiones en relación con los asuntos públicos.

En esta postura se observa una fuerte influencia por el interés de fundamentar los asuntos públicos desde la racionalidad propia de la ilustración y fortalecida posteriormente con el posicionamiento del positivismo, que encarna la legitimación de la toma decisiones con base una pretendida rigurosidad, objetividad y monismo metodológico, apartando de los asuntos públicos, los asuntos teológicos o metafísicos.

En tanto ello, es el conocimiento reemplaza a la política y sólo es relevante aquel que deviene desde los planteamientos lógicos y factuales, negando así los juicios de valor de los grupos sociales como opciones de conocimiento necesarios o válidos en relación con los asuntos de la política. En tanto analista, el político también toma distancia de su objeto de estudio desplazándolo así de los aspectos humanos intrínsecos en ellos.

El espíritu que animó esta postura estuvo orientado por la necesidad de propender por el desarrollo de la humanidad desde la generación de un desarrollo tecnológico que permitiera resultados eficientes, frente a “el surgimiento de una civilización industrial madura y ordenada” (Torgerson, p.4). De esta manera, se asume que el mundo político puede ser también resuelto por un abordaje de sociedad ordenada, regulada por leyes universales a través de las cuales se pueden al menos, predecir eventos desde la causalidad que enmarcan dichas leyes.

Stone (citada por Del Castillo, 2009), afirma que el conocimiento es un elemento de poder dentro de las comunidades epistémicas y es por ello que esos nuevos grupos, que toman fuerza a través de los consejos de expertos, entran a ser parte de las burocracias y ejercen una gran influencia en las personas que toman decisiones. De esta manera el estatus más el poder, se convierten en dos elementos centrales alrededor del conocimiento que se produce en el marco de grupos específicos.

En este mismo sentido, Giddens (citado por Parsons, 2007) afirma que la confianza en los expertos es una negociación con la modernidad, que lejos de transitar a la postmodernidad estaría girando hacia un periodo de “alta modernidad”. El fuerte papel que adquiere el conocimiento científico y tecnocrático, hace que por un lado, restrinja la participación de todos los ciudadanos desde una perspectiva más democrática, y por el otro, que quede concentrado en la mirada de ciertas élites sociales, recortando así la comprensión de los fenómenos a priorizar y a ser trabajados por las políticas públicas.

Esta concepción se ve interrogada por lo que Torgerson (1992) señala como la segunda cara, en la que se pone en cuestión del papel del conocimiento dado por el

positivismo. Tiene como eje principal el análisis de la tensión entre el uso tecnocrático del conocimiento y la inobservancia de los aspectos propios de los contextos y las dinámicas sociales con los que se toman las decisiones de cara al desarrollo.

El eje central de la crítica en esta postura está en función de la neutralidad política que espera alcanzar la práctica tecnócrata, que de acuerdo con Hartle (citado por Torgerson, 1992), de manera sistemática pasa por alto la política, las condiciones de lo humano y las estructuras de las instituciones.

Dos elementos más surgen en el marco de estas discusiones: el cuestionamiento de las relaciones de poder y el distanciamiento que se crea en relación de los ciudadanos. Dado que las prácticas investigativas validadas por el positivismo están concentradas en un grupo social particular, que por lo general pertenece a una cierta élite cercana a los grupos de gobierno, las prácticas por los intereses que los une, subvierten las relaciones de poder que existen entre el pueblo y sus gobernantes (Bernstein, 1976).

El segundo aspecto se refiere a la manera en que se deja de lado la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de política. En otras palabras, en los procesos de toma de decisiones de la política no basta con la consulta y uso del conocimiento de un solo grupo social, sino la necesaria vinculación de los ciudadanos en el estudio de los asuntos que les son prioritarios. Por tanto no es válida la separación expertos-ciudadanos en los procesos de construcción de la política. La brecha entre estos dos actores sociales no es políticamente neutra sino que se convierte en artefacto del estado administrativo (Torgerson, 1984).

De esta manera, se espera más bien que el analista político produzca un conocimiento de la realidad en el marco de ella y no de manera distante a sus actores y dinámicas, y que pueda así captar y comprender los sentidos comunes compartidos.

Lasswell jugó un papel importante en el análisis de política al plantear tres elementos claves en la formulación de ellas. El primero, en el uso eficiente de los recursos del Estado a través de la ciencia. En ese sentido, visibilizó y convocó la participación de los “intelectuales”, especialmente de la economía y de la psicología, para movilizar sus producciones en la construcción de las soluciones. El autor adapta el pragmatismo al análisis de las políticas, en parte apoyado por las prácticas metodológicas de la época basadas en las encuestas sociales.

El segundo elemento está relacionado con la idea de la interdisciplinariedad y la multidisciplinariedad en la resolución de los problemas sociales. En ello se reconoce un avance importante toda vez que deslinda la tarea del político de la dependencia de la producción de conocimiento de una sola disciplina o ciencia, sino que reconoce la complejidad de factores que están a la base de una situación social particular. Y el tercero con el posicionamiento del fortalecimiento de la democracia y la dignificación de la vida humana como objetivo de las políticas públicas.

Lasswell pues, acercó la economía y la psicología a las ciencias políticas, haciendo uso de la experiencia desarrollada por esas disciplinas, en la toma de decisiones para la resolución de los asuntos de lo público. Al hacer esto, los procesos de análisis de la política pública quedaron ya no en el terreno de los Estadistas o políticos, sino en territorio de los profesionales de las disciplinas sociales.

Tal como lo señala Torgerson (1992) se hizo una mala interpretación de los planteamientos iniciales de Lasswell “que tendían a contemplar el análisis de políticas con un rostro eminentemente humano”, p.8. Lo que introduce el autor es una fuerte tensión en el campo político al considerar dos elementos que hasta ese momento eran antagónicos: la producción del conocimiento y la participación ciudadana. La discusión en este campo antes de la segunda guerra mundial no consideraba la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Con la segunda guerra mundial también aparecen las teorías de la acción social que promueven tener en cuenta las motivaciones y los intereses de las personas en los asuntos de la vida política. En suma, afirma Torgerson, en la segunda cara hay una inversión entonces en la relación política-conocimiento.

Autores como Grimson (2011), reafirman la manera en que el uso instrumental de la investigación en el marco de la elaboración de políticas públicas corre el riesgo de reproducir categorías y saberes del sentido común en contraposición a asumirla constitutivamente de sus aspectos ético-políticos a través de los cuales se potencia su capacidad de despliegue imaginativo en los asuntos sociales.

En la tercera cara, Torgerson señala que la relación política y conocimiento no se presenta de manera tan antagónica como en las dos tendencias anteriores. Plantea más bien la necesidad de reducir las distancias entre quienes formulan las políticas y los ciudadanos y generar procesos de participación en su construcción con el concurso tanto de quienes tienen un conocimiento científico como del aquel que se posee como ciudadano que vive cotidianamente sus propias realidades y problemáticas.

Este enfoque se basa en el análisis de aspectos más de carácter práctico que teóricos, los cuales de acuerdo con los planteamientos del autor, derivaron de las experiencias evaluativas del impacto de las iniciativas del Estado en los problemas públicos, en las cuales se evidenció el cambio entre las comunicaciones de expertos y ciudadanos en la búsqueda de convergencias de puntos de encuentro común.

En esta tercera cara del análisis de las políticas se acepta que el conocimiento de lo contextual es tanto fin como medio de la investigación racional, valorando el cambio en la manera en que se involucran las miradas de los distintos actores sobre los cuales atañe un mismo asunto; se reconoce el papel de la indagación científica pero en ella el analista toma un papel que lo implica de una manera más participativa y sus prácticas metodológicas abren las puertas a nuevos modos de indagación de los hechos sociales, generando un cambio importante en la manera de hacer políticas.

Majone (1997) es uno de los autores que con mayor frecuencia se asocia al reconocimiento del lenguaje en el contexto de las políticas públicas. Plantea que al estar constituidas de palabras, las políticas deben considerar las argumentaciones con base en las cuales se sustentan las razones para elegir un problema social como prioridad en la acción social del Estado y para plantear las alternativas de solución.

En su postura no se menoscaba el valor del conocimiento sustentado a través de los métodos estadísticos, matemáticos o econométricos, sino que en lugar de centrar el análisis de la política de manera exclusiva en función de datos objetivos, destaca que la tarea del analista de política consiste en argumentar y persuadir. Lo que se pretende desde este punto

de vista es el despliegue de un conjunto de explicaciones que de manera lógica y razonable sean percibidas como útiles y confiables para gente.

Majone a través de su trabajo demuestra que las decisiones políticas son imposibles de sustentar sólo con datos objetivos, dado que esa tarea implicaría una infinita cantidad de información en relación con los elementos, consecuencias y alternativas de cada decisión. A lo que se suma que las concepciones que las personas tienen en torno a una cuestión particular cambian también con el tiempo y los datos cuantitativos no tienen la capacidad de dar cuenta de ello. Cuestiona así el papel del analista de política aludiendo que su tarea, más que un ejercicio de ingeniería se asimila al oficio del artesano que genera un entramado de sentido basado tanto en datos como los argumentos que aquellos no capturan.

Majone (1997), afirma que la comprensión de una política y de sus resultados no puede separarse de las ideas, las teorías, y criterios con los cuales la política es analizada y descrita. Así, la política debe ser interpretada como una entidad simbólica, para establecer de esta manera su relación con una situación particular, el sistema social y su correspondiente marco ideológico.

En este sentido, señala que dado que los argumentos se encuentran en múltiples fuentes de información, acciones y percepciones en torno a una situación particular, se requiere de procesos de deliberación para conocerlas y ponerlas en juego en la producción del discurso, de manera principal tomando a la retórica como su herramienta y como escenario para la persuasión. Es decir, de la retórica como arte para convencer.

Al emplear los espacios deliberativos como los escenarios para desplegar los argumentos que se tienen, la práctica política contribuye a procesos más democráticos, ya

que provee normas para la argumentación y normas para el escrutinio público (Majone, 1997).

Tal como lo afirma Aguilar (1992) “Majone reivindica el valor de la política en las políticas” (p.23). El planteamiento se centra en que la racionalidad política -afirma el autor- es una racionalidad comunicativa que es pública y que no se orienta únicamente por las metas o logros a través de resultados.

Este tipo de posturas que destacan el papel de los aspectos cognitivos en la explicación de la política se encuentran incluidos en los enfoques que Roth (2010) señala como interpretativitas. De acuerdo al autor, bajo la influencia del giro lingüístico que se posicionó con mucha fuerza en la década de los 80 y desde las ciencias sociales, el papel de las ideas, de las percepciones, del lenguaje y de la comunicación permeó también el campo de las ciencias políticas.

Roth (2007) señala la importancia del papel de las ideas en la construcción de la política pública no es tan reciente como se cree. El autor refiere cómo varios planteamientos desde el campo de las ciencias sociales y en algunos casos desde la economía, dieron relevancia al papel de los asuntos cognoscitivos e intelectuales en ello: con Sabatier con el planteamiento del sistema de creencias, Hall (1993) con el de paradigmas, Jobert y Muller (1987) con el concepto de referencial, y Hass (1990) con el de comunidad epistémica, y a Keynes (1995) desde la perspectiva económica. Todos ellos contribuyeron a que los valores y las ideas fueran incorporadas como elemento en las estudio de las políticas públicas.

Quizá la más fuerte influencia de estas corrientes devine de la teoría social, con las postulaciones de Berger y Luckmann (1997) al ubicar al conocimiento como una construcción histórica, social y cultural. Desde sus planteamientos abordan aspectos relacionados con la estructura de los sentidos en las sociedades modernas, y plantean la hipótesis de que la crisis de sentido subjetivas e intersubjetivas obedecen al pluralismo moderno, ya que éste tiende a desestabilizar el estatus de “lo dado” que se encuentra conferido en los sistemas de valor y de valores que orientan la acción y sustentan la identidad.

De acuerdo con estos autores:

La interacción humana, al mantener en el tiempo representaciones mentales sobre las acciones de los demás, crea hábitos y roles recíprocos que, al volverse rutinas, se institucionalizan. En todo este proceso hay una creación colectiva de significados, que determinan nuestras percepciones sobre nosotros mismos, los otros y sobre la sociedad.(1966, p. 74).

Finnemore y Sikkink (citados por Cejudo, 2008), recogen muy bien la comprensión del enfoque constructivista cuando afirman que la interacción humana está mediada no por asuntos materiales sino ideacionales, dentro de los cuales las creencias compartidas constituyen uno de los generadores y orientadores más importantes de la acción social.

En ese marco, el pluralismo moderno que mencionan Berger y Luckmann (1997), hace referencia a un estado en el que es posible de manera simultánea la existencia de comunidades de sentido completamente diferentes, y en tanto ello, posibilita la coexistencia

de distintos sistemas de valores en una misma sociedad. Dicha variabilidad genera una inestabilidad en las expectativas sociales –crisis de sentido–, toda vez que no se cuenta con un único referente de lo que socialmente se espera de la conducta de un determinado grupo social.

Las crisis de sentido no son algo que se experimente de manera permanente en las sociedades, ya que se mantienen en una especie de estado latente, que es controlada por el papel que realizan las instituciones intermedias, categoría tomada de Durkheim para designar a aquellas que median entre el individuo y los patrones de experiencia y de acción establecidos por la sociedad. Estas instituciones si bien aportan en la creación de sentidos, también refuerzan los ya existentes, y es ello justamente lo que ayuda a mitigar dichas crisis o mantenerlas en un estado latente.

Dada la pluralidad que se potencia con factores como el crecimiento demográfico, la urbanización, las migraciones, la economía de mercado, la industrialización, el derecho, la democracia y el papel igualmente importante de los medios masivos de comunicación, se explica también la presentación de múltiples sistemas de valores y de estilos de vida que cobran una alta influencia en los modos de vidas de las personas y de las sociedades.

Lo anterior crea una relativización de todos los sistemas de valores y de los esquemas de interpretación y por lo tanto involucran la pérdida de los cánones en los mismos. Es este uno de los argumentos que surge en contraposición a las prácticas de los enfoques de la racionalidad práctica y el positivismo, pues pone en cuestión que una misma decisión sirva para todos y sea valorada de la misma manera.

El planteamiento de Berger y Luckmann (1983) sustenta que de manera permanente existen procesos de interacción a través de los cuales se apropian y se transforman simultáneamente los marcos simbólicos de la cultura y los modos de reproducción social y normativa. Toda vez que la sociedad tiene tanto un correlato en la realidad subjetiva como en la objetiva, todo intento de análisis comprensivo de ella debe incorporar ambos asuntos.

Su base epistémica sustenta así que la política pública es también una construcción histórica, social y cultural. En ello, el reconocimiento del papel del lenguaje y de la comunicación juega un papel preponderante, pues es principalmente través de él como se configuran los sentidos y representaciones del mundo y del sujeto.

La otra gran influencia en los enfoques sustentados en el giro lingüístico se encuentra en la Escuela Crítica de Frankfurt con Habermas como uno de sus principales representantes, quien buscó sustentar una visión más normativa de la sociedad soportándose en los elementos epistemológicos de la filosofía del lenguaje ordinario, la fenomenología, la hermenéutica de la sociología y algunas categorías de la sociología clásica (Berthier, 2006) .

Siguiendo lo planteado por Vasco (1985) el análisis de la relación conocimiento e interés planteada por Habermas en las reflexiones por la disputa con el positivismo y la posible clasificación de las disciplinas científicas según el tipo de interés teórico que guía su producción es quizá de las más orientadoras en la manera en que se ubica la lucha ideológico- política en la generación de conocimiento, al plantear que existe también un “interés legítimo, serio y disciplinado, que busca comprender más profundamente las

situaciones para orientar la práctica social, la práctica personal, la práctica de grupo o de clase dentro del proceso histórico” (p.4), todo lo cual hace referencia al interés práxico.

Dicho interés está relacionado con las disciplinas histórico hermenéuticas que trabajan por un lado con la historia como eje –en sentido del pasado y del presente-, y por el otro, con la práctica interpretativa como su segundo elemento característico. Se busca así reconstruir todos los elementos aislados que aparecen en las variadas interpretaciones de los hechos para recapturar el todo con sentido (Vasco, p.5), y ese interés está expresado también en la acción y en el marco de todos estos elementos e intenciones aparece la interacción social, el lenguaje y la comunicación.

El concepto habermasiano de comunicación define una relación de tres partes entre ciudadanos, grupos de interés y los decisores de política, al tomar en cuenta los intereses, el reconocimiento y logro de objetivos, la movilización de recursos, la dominación y la coordinación para el consenso (Cerón y Camacho, 2010).

En la racionalidad comunicativa propuesta por Habermas también las relaciones interpersonales que se tejen a través del lenguaje, tienen como finalidad el entendimiento mutuo y la generación de acuerdos consensuados basados en la argumentación racional a través de lo que él denomina el discurso.

Toda vez que la política pública implica un análisis de todas esas formas de comprensión y por lo tanto de creación de mundo social, es necesario, tal como lo señala Cejudo (2008), comprender desde el inicio cómo fue formulado el proceso, con la participación de quiénes qué agenda y referido a qué valores.

Se ha reconocido que también en la construcción de la política pública se establecen luchas de poder entre los actores, debido a que como lo interpreta Foucault (1970) “el discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse.” (p.6). Es en el marco de este planteamiento en el que toma relevancia la categoría de democracia deliberativa a la que apela Habermas, toda vez que en las dinámicas de socialización de los discursos entre los diversos actores, los argumentos deben universalizarse, es decir, deben darse dentro del marco de la deliberación racional intersubjetiva para que logren alcanzar el estatus de validez.

Para el autor, la esfera pública representa en ello el máximo potencial democratizador, tal como se desarrollará más adelante en este texto, ya que hace converger a los actores privados para razonar desde sus múltiples perspectivas sobre un asunto de interés general. Este tipo de escenarios y de herramientas posibilita cerrar brechas entre los ciudadanos y les permite reconocerse como iguales frente a la negociación de intereses (Jiménez, 2009).

Fischer (2003) afirma que con base en los planteamientos de Habermas, Foucault retoma para el análisis de las políticas, la importancia de las ideas y el discurso y de su poder en su uso como ideologías. Con base en ellos perfila la propuesta de lo que serían los rasgos de una política pública más discursiva. El autor contrasta la postura de Habermas en función de lo planteado por Foucault para resaltar cómo, además de los elementos propiamente comunicativos, también están inmersos los juegos del poder y las relaciones de dominación desde el uso del lenguaje y la comunicación que legitiman y perpetúan

prácticas sociales que no siempre son tan evidentes para la sociedad en el marco de las prácticas políticas.

Fischer (2008) sustenta cómo la investigación de políticas y el diseño de las mismas, están referidos a políticos, grupos de interés y ciudadanos que tienen múltiples y cambiantes significados de las acciones y eventos políticos que reflejan el mundo en que cada uno de ellos se desenvuelve.

Lo anterior desde una perspectiva fenomenológica, supone que los planteamientos que se hacen a través de estos grupos, representan un sentido social que se sustenta en acciones no materiales, personales y de significación cultural. Al estar inscritos en este entramado de sentidos y significaciones, los analistas de políticas no pueden asumir que los hechos empíricos pueden interpretarse al margen de dichos significados y representaciones.

Este es quizá uno de los núcleos centrales que se usan para señalar la principal falencia de los denominados científicos sociales que usan como único argumento la evidencia empírica para la toma de decisiones de las alternativas para pensar el desarrollo, pues ello supone asumir que sus evidencias son lo suficientemente claras y contundentes para definir los problemas y decidir los cursos de acción con base en ello.

Lo anterior sustenta por qué, desde el enfoque constructivista de la política pública, se rechaza la idea de asumir que los intereses personales están dados. Fischer (2008) plantea que un analista de política necesita dar cuenta interpretativamente de cómo los ciudadanos obtienen las imágenes del mundo en que viven, cómo las construyen socialmente y la manera en que esas imágenes perfilan intereses individuales y preferencias políticas.

Como se aprecia en el planteamiento del autor, se reconoce el valor de la evidencia científica pero se destaca que sólo ella es insuficiente. Todo acuerdo político sobre el que descansa una política se refiere a una comprensión basada en un conjunto normativo y empírico de creencias que se inscribe en una línea narrativa. Es por ello que se necesita develar y descubrir las comprensiones que subyacen a un concepto particular.

Otro factor que subraya el autor a tener en cuenta además de lo anterior, es el papel de las luchas políticas que están inmersas en los discursos y significados sociales. Al ser productos de la historia misma, se reconoce que las maneras en que los discursos de ciertos grupos políticos han ayudado en la creación de esos sentidos y en tanto ello, lo que se mencione o se omita es parte del análisis de fuerzas que se deben considerar al momento de las decisiones.

De manera adicional cuando los problemas son definidos sólo desde aspectos técnicos desconociendo sus contextos culturales, psicológicos y lingüísticos⁴, encierran una serie de falencias que incluyen el desconocimiento de los modos de racionalizar – el técnico y el cultural- lo que a su vez resulta en la dificultad para distinguir entre las prioridades del sistema económico y los valores y metas del área social (Fischer, 2003).

Al igual que los autores inscritos en este enfoque, Fischer coincide en la necesidad de propiciar procesos deliberativos que faciliten establecer con claridad comprensiones

⁴ Fischer emplea para ello el análisis de decisiones en el campo de las políticas ambientales que sólo consideraron razones de tipo técnico, esto es, basadas en las evidencias de las investigaciones de los expertos, y que posteriormente a través de la evaluación de los resultados obtenidos con las acciones tomadas, dieron cuenta de su fracaso al no contar con los conocimientos de las ciudadanos directamente relacionados con los asuntos y en los territorios en los cuales se implementaron.

básicas en relación a quién obtiene qué, cuándo y cómo, para garantizar la expresión de las variadas formas de comprensión sobre un mismo asunto, o lo que él llama una comprensión epistémica de la interacción entre lo técnico y las representaciones socioculturales.

Una categoría que se desprende de sus planteamientos es la de aprendizaje transformativo, que son todas aquellas comprensiones y acciones que son el resultado de por un lado estar dispuesto a escuchar y e identificar las razones y lógicas desde los que los otros perciben una misma situación y por el otro, de sustentar las propias ante otros que tienen la misma voluntad y actitud⁵.

En síntesis, podría decirse junto con Roth (2007, p.51) que desde una mirada de conjunto, el denominador común que es deseable considerar para los análisis de política se deben considerar al menos los planteados por el modelo de “las tres I” –instituciones, ideas e intereses- de tal manera que cada uno de ellos pueda aportar con el peso relativo requerido en un momento particular del ciclo de la política, pero tomándolos siempre de manera conjunta.

Un ejemplo de que ello es posible y que pone en cuestión esa dicotomía que se ha puesto históricamente al uso del conocimiento desde lo moderno y a los postmoderno como si fuesen orillas irreconciliables, es la experiencia descrita en la conferencia de Myers

⁵ Este planteamiento lo hace Fischer tomando como referencia los estudios de Polanyi (1958-66) que mostraron cómo todos los conocimientos están sustentados en un cuerpo tácito de conocimiento, que no es de acceso inmediato al investigado. Hay un conocimiento que está más allá de la lógica empírica y que están inscritos en el orden social y no solo en el plano individual.

(2005) en la que describe el proceso seguido en México para la definición de los indicadores de calidad para el pre-escolar.

En ella el autor muestra cómo a lo largo de la experiencia se partió de una revisión amplia y profunda de los marcos teóricos disponibles y con la participación de equipos de expertos, investigadores y en general personas con experiencia en el campo, que tal como él lo señala, podría considerarse un inicio desde una postura moderna. Sin embargo, a través de las dinámicas e inclusión de otros actores, en especial de los maestros y de representantes de gobierno de distintos sectores, entre otros, se ampliaron las reflexiones en torno a la comprensión y sentido de las dimensiones e indicadores surgidos en las primeras revisiones. Los instrumentos no fueron concebidos como el producto final del proceso y en tanto ello, a lo que se dio prioridad fue a las intervenciones y usos sociales de los criterios con los cuales se evaluarían las condiciones de calidad de las instituciones de acuerdo con las particularidades de los contextos.

2.3 El carácter público de las políticas

En general se acepta que no existe una sola definición de política pública, y que además de ser un objeto de estudio, es también un ámbito de la gestión de la sociedad en la cual ellas se diseñan y operan. En tanto concepto, se pueden identificar al menos dos elementos: 1) la condición política, que alude a su vez a tres acepciones que estando relacionadas, son distintas en términos de sus énfasis. Por un lado, lo política como *polity* entendida como formas de gobierno y de la gestión pública, es decir de todo lo que tiene que ver con las formas de administración, los recursos, quienes la gestionan entre, otras.

Como *politics*, se centra en el análisis de las relaciones de poder y las acciones del gobierno local al acceso de recursos. Y la tercera como *policy* que se centra mucho más en torno a los cursos de acción en función de la práctica (Roth, 2002); 2) el carácter de lo público, referido a la participación pluralista de los ciudadanos en ellas (Vargas, 2014 b).

En tanto condición política incluye además, siguiendo a Vargas, finalidades concretas, operatividad (cómo lograrlas), responsabilidad (especificación de las personas responsables de hacerlas reales); factibilidad en términos de los recursos disponibles, financiamiento, plazos de realización, rendición de cuentas a través de procesos de vigilancia y el control y sostenibilidad, lo cual ha sido soportado por algunos análisis como los que se describen a continuación.

Velásquez (2009) señala que existen al menos veintinueve definiciones del concepto de políticas públicas. Hace un análisis de los elementos que considera no son tenidos en cuenta para que encierren la globalidad de los que se esperaría tuvieran éstas, encontrando entre otros, una alta concentración de las definiciones sólo en la acción o tarea del Estado dejando por fuera la participación de grupos específicos sobre los cuales recaerá dicha acción, así como la ausencia de explicitación de la finalidad política y los instrumentos para cumplir sus objetivos.

En una línea argumentativa similar, Cuervo (2007), concuerda en que la vaguedad e imprecisión en la definición de las políticas públicas en tanto acción gubernamental, no permite identificar aspectos claves en relación a contenidos centrales que la constituyen, actores participantes, finalidad clara, ni momentos del inicio en la agenda política, lo que va en detrimento de su condición de lo público. Otra tendencia, manifiesta el autor, es que las

definiciones tienden a confundir las políticas con las leyes dificultando la identificación de las responsabilidades técnica, operativa y de funcionamiento en una determinada instancia o estructura estatal y gubernamental.

El autor hace énfasis en que la comprensión de una política como “una construcción de representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones entre el Estado y la Sociedad” (Cuervo, 2007, p. 78) con la categoría referencial de una política, para destacar el conjunto de normas, imágenes y expectativas que entran en juego para favorecer o no el funcionamiento del sistema y del régimen político en la solución de problemas sociales.

Dentro del análisis es interesante ver cómo se destaca el denominado flujo de decisión para referir los procesos que están a la base no sólo de la definición de la política sino de las decisiones que se toman entre actores y Estado, en el marco de los distintos niveles en los que operan las políticas públicas. Así, se relacionan dos dimensiones que son constitutivas de toda política: una sustantiva y otra adjetiva. La dimensión sustantiva hace referencia a la intervención específica del Estado en un asunto particular y la segunda, a la forma en que los problemas sociales son entendidos para ser recogidos en el flujo completo de la política, incluida su evaluación.

Vargas (2012) en su definición prioriza sin embargo el proceso de construcción colectiva cuando afirma que:

El carácter público de la política implica además que sea una creación colectiva.

Impone por ello el reto adicional de armonizar el aporte de muchos, cada uno con su habilidad e iniciativa propia puesta al servicio de una misma obra. Por eso busca la

participación y necesita un director que conozca las dificultades de la obra general, oriente el conjunto y facilite a cada uno ejercer su papel. (p. 5).

Como se observa, no existen acuerdos en relación a lo que se entiende por política pública; más bien los puntos de partida para su definición toman en cuenta diversos asuntos dentro de los cuales se cuentan el papel del Estado, los mecanismos y formas de inscripción de los objetos a abordar en la agenda pública, y la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil en los procesos de definición, implementación, seguimiento y evaluación.

Pese a esa dispersión de elementos y de comprensiones, para esta investigación se asume sin embargo, la postura propuesta por Vélez y colaboradores (2007) citando a Gómez (2005), cuando afirman que la política pública no es lo gubernamental, o al menos no se restringe a la acción del gobierno. Más bien es tal, en tanto implica procesos de participación ciudadana y de la sociedad civil y si dicha participación “no sólo es relevante en la toma de decisiones y su implementación, sino en la construcción misma de conocimiento para su impulso” (p. 175). Por lo tanto, las políticas pueden ser más o menos públicas dependiendo de cuánto incluyan la participación ciudadana (Vargas , 2014).

Las políticas, para ser públicas, tienen que incluir objetivos de universalidad en las garantías provistas, participación ciudadana en la formulación, adopción colectiva de su enfoque, concertación entre quienes tienen intereses diversos y aún contrapuestos, diferencialidad para adecuarse a entornos distintos, movilización masiva para lograr el involucramiento del conjunto social, garantía plena de derechos y rendición de cuentas por los responsables de su realización.

Vargas (2014) señala al menos cinco características a través de las cuales se puede establecer cuándo una política es más o menos pública:

- Que cuente con un diseño participativo, esto es con el involucramiento del Estado y la sociedad.
- Tengan una adopción masiva, es decir que los ciudadanos la sientan como propia y en tanto ello la legitimen.
- Establezca de manera clara el beneficio que obtienen todos con ella.
- Promueva la movilización permanente en torno a sus líneas de acción y de reflexión y
- Establezca vigilancia colectiva y control social.

De acuerdo con el planteamiento de este autor, se hace pública una política cuando tiene la capacidad de generar un imaginario colectivo común que activa la acción de los ciudadanos en torno a los asuntos que han sido definidos a través de ella.

Pero ni los procesos de diseño de políticas, ni los de implementación son realizados de manera individual. Tal como lo muestran los análisis de las ciencias políticas a través de la historia (Roth, 2013), se identifican distintos tipos de enfoques, al interior de los cuales, el papel tanto de los actores que participan en ella, como del tipo de conocimientos y su gestión, es distinta.

Los enfoques en el análisis de la política descritos en el apartado anterior, son de especial interés en esta investigación, toda vez que brindan elementos para identificar la manera en que la vinculación de actores sociales, el tipo de conocimiento involucrado que implica formas de comprensión de las problemáticas sociales, configuran los sentidos con

los que, para este caso, fueron diseñadas e implementadas las orientaciones de política para la primera infancia en el Distrito Capital, objeto de indagación de este estudio.

En este sentido, autores como Fischer (2009) han señalado la importancia de la participación de los distintos actores sociales en todo el ciclo de creación e implementación de las políticas, acotando que si bien la participación encierra un conjunto de expresiones que no se agotan en la deliberación, si la exceden, como por ejemplo el voto, las marchas, las movilizaciones, las huelgas, la gestión de recursos entre muchas otras. A diferencia de todas estas, la deliberación mantiene un estatus muy especial para los gobiernos democráticos pues es el escenario que convoca a la discusión y definición de los asuntos e intereses de los más afectados.

Sin embargo, posturas como las de Uribe (2001), ponen en cuestión lo anterior cuando señala, que si bien la esfera pública facilita el encuentro de aquellos que se sienten afectados por una situación o asunto particular, al ser democrática, no restringe la participación de ninguna persona, ya que ella en sí misma representa el “derecho a tener derecho” (p. 171). Por tanto la esfera pública no tendría exclusiones de ningún tipo, es decir no serían del ámbito exclusivo sólo de los afectados.

Existe coincidencia en el valor de la participación en la identificación y construcción de la agenda política. Sin embargo, también se reconoce que ella en sí misma es una práctica en la que converge una multiplicidad de elementos que la hacen compleja en su operacionalización en la vida práctica. Gaventa (2006) afirma por ejemplo, que la participación de la ciudadanía se ha visto minada por los crecientes niveles de apatía y de desconfianza de lo que se conoce como la crisis política de la democracia representativa.

Cada vez menos las personas se sienten motivadas a ser parte de asuntos que afectan sus vidas, la enorme crisis de confianza en las instituciones y las distintas formas de gobierno contribuyen a que los asuntos políticos que ameritan ser discutidos en el ámbito de lo público sean vistos como un asunto irresoluble por parte de las personas del común.

Por otro lado, están los cuestionamientos en relación a si todos o cualquier ciudadano cuenta con las competencias y habilidades necesarias para participar en los debates que requieren de cierto nivel de conocimiento de los temas. Una respuesta negativa frente a ello hace que muchos decisores de política subvaloren el aporte y por tanto la participación de las personas. Quienes se oponen a la participación suelen argumentar que los políticos y los profesionales de élite deben gobernar bajo la condición de ser competentes. Los expertos son los que tienen el conocimiento y las habilidades necesarias para hacer que las decisiones competentes sean las necesarias para la orientación social efectiva (Fischer, 2009). Tanto teóricos sociales como políticos han argumentado que las posibilidades y beneficios de la participación están seriamente afectados por la complejidad tecnológica y social.

Schlozman (citado por Fischer, 2009) refuta la creencia de que la falta de interés en la política se debe a la ignorancia del público. Argumenta que existe una correlación entre la falta de participación y la disponibilidad de recursos financieros, las habilidades cívicas, los niveles de educación, las necesidades del partido, y la orientación política.

Desde una perspectiva sociológica se encuentra en Sennett (2011), una explicación que permite comprender la manera en que se rompe la res pública y con ella el debilitamiento de las personas en los asuntos colectivos de todo orden, con el apareamiento

del capitalismo industrial, el secularismo, el surgimiento de la intimidad con un sobrevalorado énfasis en el yo que quebró las relaciones sociales.

En Sennett el declive del hombre público es una metáfora que hace referencia a la progresiva pérdida de lazos entre las personas en torno a intereses que se construyen colectivamente y al corrosivo proceso de individuación que trajo consigo la modernidad y la idea de un progreso autogestionado con base en la promesa de alcanzar los propios sueños al margen de una colectividad.

Lo anterior es relevante si se está de acuerdo con Rico (s.f), la concepción deliberativa de la democracia tiene su principal nodo de desarrollo en la teoría de la acción comunicativa, en la que se asume el ideal de una comunidad auto organizada entre sujetos libres e iguales que coordinan sus asuntos colectivos a través de la razón común De acuerdo con el autor, la racionalidad comunicativa es el principal rasgo del modelo deliberativo, y en la cual la participación si bien no es el único elemento necesario, si es condición no sólo para poner en cuestión los asuntos comunes sino para la generación de los vínculos sociales.

Siguiendo a Majone (1997) se puede afirmar que la argumentación es esencial en todo el proceso de elaboración de la política porque desde una perspectiva dialéctica este proceso incluye examinar de manera crítica desde qué fundamentos se están sustentando las diversas disciplinas y puntos de vista al defender las propias opiniones para aclarar aquello que resulta polémico. Además porque conlleva un proceso educativo para cambiar y desarrollar la capacidad de comunicación entre los diversos actores que participan en el debate. Rescatar estos elementos resulta de gran importancia para los procesos de

formulación de política en tanto fortalece tres elementos que son claves en el aporte no sólo a los diseñadores de política sino también a la ciudadanía en general: la crítica, la defensa y la educación.

Así, este tipo de proceso demanda y suministra capacidad argumentativa y una estructura intelectual para el ejercicio público, genera un marco discursivo reflexivo y en tanto ello comprensivo de una situación particular que se actualiza en la medida en que cambia esa realidad y en la que otros argumentos se visibilizan y amplían el marco de comprensión del fenómeno en cuestión. Es por ello que se considera que la deliberación contribuye a la construcción de lo público en una política.

En palabras de Rico (s.f):

Deliberar es considerar atenta y detenidamente los argumentos a favor y en contra de una decisión, las alternativas existentes y las posibles consecuencias antes de adoptarla. El elemento clave de la deliberación es su tendencia al juicio imparcial sobre la base del mejor argumento, lo cual hace que sus decisiones superen las limitaciones de la negociación instrumental y los intereses egoístas a corto plazo, gozando de alta legitimidad democrática. (p.1).

Desde esta perspectiva, los procesos y las reglas con las que se construyen los consensos son tan importantes como los resultados de la acción. La deliberación permite identificar las imágenes que la gente tiene de un fenómeno particular, los intereses y comprensiones que están a la base de las mismas. Implica que no haya imposiciones sino acuerdos comprendidos, consensuados y con el conocimiento de quién gana qué, cuándo y cómo en el sentido en que lo explicita Majone (1997). La deliberación fomenta así que los

actores sociales accedan a un mínimo de información común. Entendiendo por ello que los procesos de argumentación y de deliberación son escenarios de mutua persuasión entre actores y por ello generan aprendizaje y transformación social.

Habermas argumenta que es necesario que los ciudadanos discursivamente logren consensos morales colectivos, porque permiten la legitimidad en la norma, por un lado, y por el otro, la construcción de confianza de tal manera que sea asumida de manera conjunta:

El concepto de una política deliberativa sólo cobra una referencia empírica cuando tenemos en cuenta la pluralidad de formas de comunicación en las que se configura una voluntad común, a saber: no solo por medio de la autocomprensión ética, sino también mediante acuerdos de intereses y compromisos, mediante la elección racional de medios en relación a un fin, las fundamentaciones morales y la comprobación de lo coherente jurídicamente. (Cuchumbé y Giraldo, 2013, p.149)

Sin embargo los autores afirman que esta postura de Habermas posee una sobrevaloración del papel de la deliberación, porque en ella no considera fuerza que tienen y juegan los intereses de los políticos y del manejo que hacen de sus emociones para lograr posicionarse como la mejor alternativa en el escenario político.

En una línea argumentativa similar Escobar (2011) afirma que la calidad democrática de esos procesos depende de “los principios y prácticas comunicativas” (p.9) en los que los que ellos toman vida. En este sentido se hace necesario también estar atento, no sólo a los contenidos de la comunicación, sino también a los elementos que en ella circulan, a los resultados que a través de ella se consigue.

Para que existan las mejores condiciones para la participación en la esfera de lo público no basta simplemente con hacer coincidir la presencia de diversos actores de la sociedad, es necesario, anticipar los tipos de conocimientos que se podrán en circulación, sus lugares de producción y las relaciones de poder que se tejen entre quienes participarán.

Tal como se mencionó en el apartado anterior, si no hay una preparación pertinente y adecuada de cómo controlar las relaciones de poder que se dan en esos escenarios, se corre el riesgo de perpetuar prácticas de dominación y de eliminar toda posibilidad de aprendizajes transformadores en relación con los asuntos que se están debatiendo.

Escobar (2011, p. 9), afirma que la comunicación como elemento consecuencial en tanto proceso y medio que construye realidad está en relación intrínseca con la calidad y cualidad de las relaciones interpersonales que generan las bases del desarrollo de una comunidad en su conjunto. Esto es, que además de las transformaciones que produce en el nivel personal y grupal, también se constituye como motor de procesos de unidad y desarrollo comunitario.

No se trata ya de demostrar el mejor argumento, tal como lo hace la racionalidad tecnócrata, sino de reconocer las múltiples formas de generación de conocimiento frente a un evento social, pues tal como ha sido planteado, este tipo de lógicas vinculadas al mejor argumento se encuentran ligada al estatus de “verdad” y de “conocimiento” agazapadas en las agendas de poder y control.

De manera adicional McCoy y Scully (2002) señalan que existe una estrecha relación entre dos parientes de la charla pública: el diálogo y la deliberación. El primero más orientado hacia la generación de una comunicación constructiva, que permita

identificar y confrontar los estereotipos y a crear un ambiente más genuino abierto y respetuoso de escucha frente a los otros, mientras que la deliberación por su parte, supone el uso de pensamiento crítico y de argumentos razonados como una ruta para orientar la toma de decisiones en asuntos de la política pública. Deliberación y diálogo público, afirman estos autores- pueden usarse para conectar a las personas desde intereses mutuos en los asuntos públicos.

Escobar (p.14) llama la atención en relación al cuidado que se debe tener frente a que los ejercicios de deliberación no son una replicación de los modelos *top-down*, dado que esas prácticas comunicativas dominantes están relacionadas con una cultura política ciudadana y no como un asunto de élites. El acento en los marcos de la democracia deliberativa, todos los procesos de comunicación se retroalimentan mutuamente de manera sistémica entre macro y microprocesos.

Al respecto Flores –Crespo (2009) afirma:

Al indagar el modo en que el conocimiento se usa para la formulación de políticas públicas se resaltan, inexorablemente, ciertos atributos que deben prevalecer en los sistemas democráticos, como pueden ser la deliberación pública, la pluralidad, la libertad de expresión y la crítica al poder. (p.6).

De manera adicional, Burkhalter, Gastil y Kelshaw (2002) afirman también que los procesos de deliberación tienden a ser auto reforzantes en la medida en que al generarse unas bases comunes para la discusión, quienes participan se sienten con las habilidades y capacidades para el intercambio generando una percepción de confianza en aquello que se manifiesta desde el discurso e intervención propia.

McCoy y Scully (pp. 1-6), postulan que los procesos de participación pública más exitosos abarcan los siguientes principios de conversación, diálogo y deliberación:

1. Motivar múltiples formas de expresión y comunicación asegurando una verdadera participación, lo cual depende en parte de incluir distintas metodologías y herramientas para asegurar que todos puedan expresarse y disminuyan los riesgos de un uso inadecuado de los espacios de encuentro por parte de quienes detentan el poder.
2. Escuchar es tan importante como hablar.
3. Asegurar que se conecten las experiencias personales con los problemas públicos.
Esto fomenta que se parta de reflexiones propias acerca de la importancia del tema a deliberar y se cree el contexto adecuado para el debate.
4. Fomentar el uso del pensamiento crítico y el argumento razonado
5. Generar confianza y establecer redes de trabajo, esto es para generar redes a través de las cuales puedan promoverse las iniciativas y los cambios de manera colectiva.
6. Explorar la variedad de puntos de vista que pueden estar a la base de un problema, antes de tomar decisiones. Se trata no solamente de crear una comprensión compartida del problema sino de identificar los costos y consecuencias de todas las alternativas posibles en lo cual, las emociones y su “gestión” toman un papel importante dentro de las decisiones públicas.
7. Promover el desarrollo del juicio público y a crear un terreno común para la acción, de tal manera que genere condiciones de sostenibilidad desde el trabajo comunitario.

8. Establecer mecanismos para que cada persona se sienta y en consecuencia active sus acciones sintiéndose parte de la solución y de los cambios.
9. Asegurar las relaciones con el gobierno, la formulación de políticas y la gobernanza, de tal manera que haya reciprocidad en las relaciones entre ciudadanos y gobierno.
10. Estructurar procesos y no simplemente eventos aislados.

Tal como se aprecia, la deliberación y las condiciones para que la calidad de la participación pueda promover un proceso real de aprendizaje social, requiere de una comprensión amplia, integral e integrada de quienes la promueven, pues tal como lo afirman Fischer y Mandell (2002), pese a que no se resuelva el problema, el involucrarse en las discusiones conlleva a que las personas obtengan puntos de vista acerca de lo que se discute, ampliando su comprensión y en ese sentido ese proceso conlleva a un “aprendizaje”, que implica cierta auto transformación que a su vez afecta la manera en que la sociedad se involucra en sus nuevos asuntos.

Por último, pero no menos importante, varios autores Rosenberg, Ryfe, (citados por Escobar, 2011) señalan el papel de las emociones y de los sentimientos en estos procesos, insistiendo en que por parte de ciertas posturas se ha procurado no reflexionar en torno a ellos, o simplemente no considerarlos en los procesos de formulación de políticas; ello en realidad juegan un papel en muchas ocasiones, más importante a la hora de tomar decisiones que impiden llegar a procesos críticos y de valoración de las mejores alternativas para la acción.

Escobar (2011) lo concreta de esta manera:

Se ha puesto demasiado esfuerzo en tratar de neutralizar las emociones, las pasiones y las identidades en el nombre del razonamiento racional y la lógica del mejor argumento. Esto refleja un entendimiento erróneo de la dimensión social del individuo, así como una aproximación simplista a la comunicación. (p.26).

Lo que se busca resaltar así, es que las emociones también requieren de ser identificadas, reflexionadas y puestas como un elemento crítico de los procesos sociales que encierran el diálogo y la deliberación pública.

2.4 Conocimiento: tipos, usos, gestión.

Se ha venido mencionando que las políticas se nutren de distintos tipos de conocimiento a lo largo de todo su proceso. Para este estudio se entenderá, siguiendo a Elías (1994), que el conocimiento es el significado social de símbolos construidos por los hombres, que tienen la capacidad de proporcionar guías para la acción. Tienen a la vez función de comunicación y de orientación y su significación puede cambiar, remodelarse y cubrir nuevas áreas de objetos y de relaciones no realizadas con anterioridad a ellos. Desde esta definición se reconoce que el conocimiento no se limita al que es originado por métodos científicos, sino que incluye otras formas de producción.

Foray y David (2002) plantean que es necesario diferenciar información de conocimiento. Para el autor la primera se refiere al conjunto de datos disponibles en torno a un asunto pero que en sí mismos no tienen una representación de la realidad hasta que no se les interprete socialmente y tengan un uso. El conocimiento por su parte, hace referencia al desarrollo de la capacidad cognitiva relacionar la información, lo que se sustenta en un

conjunto de procesos en los que se valoran alternativas con base en procesos cognitivos que implican análisis, inferencias y procesos de síntesis (Verkasalo y Lappalainen, 1998).

En el campo de las ciencias políticas, es al conocimiento científico de corte positivo al que mayor cabida se le ha dado para la definición de las problemáticas y de la toma de decisiones. Weiss (1999), plantea que son tres los productos de la investigación que han influido sobre las políticas: datos, ideas y argumentos. La investigación de políticas como datos hace referencia al uso de los reportes de los científicos sociales, a través de datos, estadística y conclusiones para la toma de decisiones políticas; sin embargo los análisis hechos por los mismos investigadores sociales dan cuenta del poco impacto de esa relación.

Tal como lo plantea la autora, en la mayoría de los casos, más bien los resultados de este tipo de investigaciones se usaban para apoyar las ideas de lo que los políticos ya deseaban hacer.

Por otra parte, la investigación de políticas como ideas, se entiende como el uso de los resultados de los estudios de manera sintética sin atender las especificaciones técnicas y del contexto en el que fueron realizadas, reduciéndolos a ideas generales sobre un objeto particular, para ser empleadas como elementos persuasivos e impactar así la percepción de las personas en relación a los elementos constitutivos de un problema y desde allí dar por sentado las intervenciones necesarias en su solución. Esta tarea de transmitir las investigaciones como ideas corresponde a lo que Weiss denomina los intermediarios – asesores, oradores, cabilderos, periodistas y otros. En palabras de la autora: “al ser absorbidas por el pensamiento convencional moldean las suposiciones de la gente acerca de

lo que es importante, de lo que debe hacerse y de las soluciones que probablemente ayudarán a alcanzar los fines deseados” (p. 384).

Por último, la investigación de política como argumento, se entiende como una investigación cuyos resultados ya no sólo se presentan sin el contexto del estudio en que fue realizada, sino que además en su uso, se le ha agregado algo más, esto es, un argumento que ayuda a que se den por ciertos los hallazgos y a recomendar su implementación, favoreciendo así algunos resultados e invisibilizando otros a conveniencia.

Tal como se aprecia en esta línea de análisis, el uso de los conocimientos está en función de los intereses y fines particulares de un grupo de élite política que pretende usar y la manera en que su uso se hace efectivo para alcanzarlos.

En otra línea argumentativa Carden (2009) afirma que la investigación puede contribuir a mejorar los asuntos de gobernación en al menos tres maneras: en la estimulación y debate abiertos, para que los ciudadanos tengan poder para la exigencia de rendición de cuentas a sus gobiernos y en la ampliación del conjunto de opciones desde las cuales avizorar soluciones para el proceso político. Este planteamiento se hace desde el supuesto en el que los procesos de participación de distintos actores sociales se asumen como una condición tanto para la planeación como para la implementación y seguimiento a las políticas públicas.

La manera en que se consideran en su producción y uso los conocimientos de distinto orden a lo largo del ciclo de las políticas están estrechamente relacionados por un lado, con los procesos de gestión que éstos tienen por parte de los diseñadores de política y por el otro, con el papel activo de los ciudadanos para vincularse en sus distintos momentos

de implementación. De allí que el uso de todos los conocimientos que circulan en un momento histórico y contexto particular, puede configurar un mejor o peor escenario para la democratización del mismo y el fortalecimiento de la capacidad técnica y de participación de todos los actores sociales involucrados.

Vista desde otra arista, en la literatura se encuentra una variada tipología para la clasificación del conocimiento. Caplan, Morrison y Stambaugh , citados por Téllez (2004) plantean la distinción entre conocimiento blando como aquel no basado en investigación, cualitativo y redactado en un lenguaje sencillo, versus conocimiento duro, generado desde la investigación, generalmente de tipo cuantitativo y elaborado en un lenguaje científico.

A su vez Lindblom y Cohen, citados por Téllez (2004) distinguen entre conocimiento común como aquel que no tiene su origen en procesos verificables, ni sistemáticos, válidos o con estatus de verdad, del conocimiento adquirido a través de la práctica profesional de la investigación social, que coincide en parte con la clasificación de Louis (1981) entre conocimiento basado en investigación del conocimiento artesanal que se genera con base en la experiencia de las personas que desarrollan sus trabajos de investigación en el campo social.

Machlup, citado por Téllez (2004), también se distingue entre el conocimiento *de*, del conocimiento *de cómo*; el primero es el que se enmarca en la convicción de que algo es eso y no otra cosa y el segundo es aquel en el que se identifica la capacidad para hacer algo. En éste a su vez establece tres niveles: descriptivo, histórico y teórico. Y, en esta misma línea, Holsapple (1995) clasifica el conocimiento en tres: a) descriptivo que como su nombre lo indica describe el estado de algo e incluye representaciones del pasado, del

presente y del futuro, así como situaciones hipotéticas; b) conocimiento procedimental, relacionado con cómo hacer algo y a contar con más habilidad en la medida en que se posee más de éste, y, c) el conocimiento racional, que permite especificar las conclusiones que se pueden derivar cuando una situación específica se presenta, esto es, que conduce a explicitar las razones.

Téllez incluye otra tipología más amplia presentada por Hudson derivada de una investigación en los procesos de toma de decisión para la protección de los niños, a través de una clasificación de 6 clases: teórico, empírico, personal, profesional, procesual y de sabiduría práctica.

Todas estas clasificaciones permiten contar con un amplio rango de posibilidades para comprender que en el marco de los procesos de toma de decisiones en el campo de la política, el conocimiento proviene de diferentes fuentes y se define desde los procesos, los actores, las metodologías y el tipo de información que se produce sobre aspectos de la realidad de un determinado objeto. Para este estudio aparecen especialmente relevantes aquellas clasificaciones que incluyen el conocimiento blando y duro, así como las que toman en cuenta aquellos conocimientos que derivan de la experiencia personal y profesional.

Wittrock (1999) también analiza la relación entre el conocimiento social y la política pública a través de una serie de modelos en los que se destacan cuatro: 1) de aprendizaje de las políticas, 2) de solución de problemas, 3) de los procesos adversativos y 4) el disposicional. El primero de ellos –el de aprendizaje de las políticas- fuertemente defendido por autores como Sabatier y Hanks, plantea que en cierto modo, las políticas son

hipótesis que establecen un conjunto de relaciones causales, que con la evidencia de los resultados en el tiempo, permiten acumular conocimientos en torno a cuales de esas relaciones se cumplen o no en este modelo los cambios en las políticas se tratan de manera análoga a los cambios en el desarrollo científico.

El segundo modelo, el de la solución de problemas, plantea una posición distinta a la anterior en tanto afirma que el conocimiento científico es sólo una entre muchas formas de conocimiento y en tanto ello los procesos de toma de decisiones de política muchas veces acuden a éstos, prefiriéndolos. Las soluciones así se ponen en función de las interacciones que devienen del proceso de “aprender haciendo” (Wittrock, 1999, p.422). Autores como Lindblom y Cohen se ubican en éste. En el tercer modelo –de los procesos adversativos – se plantea cómo los resultados de una investigación bien pueden ser empleados como evidencia para contra argumentar en las disputas partidistas. Y por último el modelo disposicional que señala la necesidad de utilizar el conocimiento en función de los actores claves que pueden hacer uso de él, identificado al menos tres de esos grupos a saber: los sabios, intelectuales y creadores; los diseñadores, convencedores y narradores; y los empleados, expertos e ingenieros.

Esta taxonomía presentada por Wittrock, muestra las relaciones entre conocimiento y las políticas, asumiendo que su interacción presupone una lógica análoga pero con distintos tipos de continuidad.

También en la literatura se encuentra la propuesta de los tres modelos desarrollada por Ginsburg y Gorostiaga (2005), basada según los autores en los planteamientos de Carol Weiss. En ella el primer modelo es el instrumental que presenta dos versiones en las que el

proceso de uso de conocimiento queda representado por un conjunto de personas que lo emplean para tomar decisiones específicas: 1) el proceso impulsado por el conocimiento: desde la investigación básica, investigación aplicada, desarrollo, aplicación y, 2) el proceso de solución de problemas: ante el surgimiento de un problema de política se busca la investigación pre-existente o se encarga la realización de ésta para solventar el vacío y con base en sus resultados se toman las decisiones.

El segundo modelo es el conceptual, dirigido hacia procesos más complejos y difusos y que al igual que el anterior tiene dos vertientes: 1) interactivo, en el que en base tanto a los resultados de las investigaciones como la experiencia, perspicacia políticas y opiniones de una variedad de actores sociales se toman las decisiones en un proceso no-lineal, y 2) iluminativo, en el que a través de procesos de difusión de resultados de investigación, perspectivas teóricas y conceptos, se busca influir sobre el pensamiento de los decisores de política en temas que aparecen como relevantes para decisiones de política y la práctica.

El tercer modelo en el uso del conocimiento es el estratégico, que a su vez tiene tres versiones que comparten el hecho de respaldar una posición predeterminada a través de los resultados o del proceso de investigación: 1) político, referido al uso selectivo de los resultados de investigación para respaldar una posición adoptada previamente en relación con una política o práctica, 2) táctico, cuando la investigación se realiza con el fin de aumentar la credibilidad de los decisores o profesionales, y de las “[no] decisiones o [in]acciones seguidas, y 3) promocional, cuando la investigación o evaluación sirve para

promover y difundir la implementación de las decisiones tomadas entre quienes no participaron de ese proceso.

Toda esta amplia variedad de abordajes estaría dando cuenta de la falta de acuerdos en relación a lo que en el campo del análisis de las políticas públicas se entiende por tipos y usos de conocimiento, sustentando la postura de Moreles (2011) en relación a la falta de concertación que existe en los análisis de las políticas públicas en relación a lo que se comprende por influencia o uso de la investigación en la arena política.

Se podría afirmar a manera de síntesis que las posturas presentadas en este apartado están orientadas más a reconocer los conocimientos que desde los analistas de política han dado lugar a un importante número de tipologías para sustentar que existe una gran variedad de ellas pero que en últimas reconocen que no sólo el conocimiento de la práctica investigativa ha importado para el diseño de políticas sino también ese otro que se encuentra en el mundo de la vida cotidiana y que bien sea producido por profesionales, o sea aquel que están a la disposición de los procesos de socialización y de construcción de identidades y ciudadanías, son tenidos en cuenta.

Latapi (1978) señaló un punto importante en relación al uso de los resultados de las investigaciones, al afirmar que la distancia que se abre entre producción y uso de la investigación en los procesos de elaboración de políticas no responde de manera única al tipo de conocimiento, método o enfoque que se use en ello, sino a una deficiencia en la difusión de la investigación como un proceso social y a la complejidad que emerge de la interacción entre investigadores y usuarios potenciales de sus productos.

Este es un punto importante porque permite evidenciar justamente que la dimensión de esta relación sobrepasa las posibilidades de acotar el sentido del uso del conocimiento que se genera en función de los actores de la política, si se entiende, que a esta categoría no pertenecen únicamente los hacedores de la política, sino todos aquellos que la operan y que la “experimentan” en el contexto de sus vidas cotidianas. De hecho Latapi afirma que en algunas ocasiones la efectividad de los resultados de las investigaciones depende de su aceptación por parte de quienes están a cargo de su implementación más que en los administradores o equipos del nivel nacional.

Ello quizá es así, si se entiende siguiendo a Toro (2017), que el conocimiento es un producto, es algo que se produce de manera artificial y en tanto ello se le pueden inquirir las preguntas que se le hacen a cualquier producto en términos de cómo se produce, cómo se acumula, como se distribuye y cómo se reproduce.

Toro (2017) afirma que en tanto una sociedad no aprenda a cómo producir un conocimiento de calidad, a valorar su acumulación como parte de su legado histórico y ancestral y a generar estrategias eficientes para su circulación y uso, estará perdiendo su capacidad de innovar y de generar capacidad de movilización social en especial en aquellos asuntos que son de principal importancia en los temas de las agendas de las políticas públicas que tocan con el desarrollo social y humano.

Esta capacidad es de especial importancia si se tiene en cuenta que las sociedades enfrentan de manera permanente cambios que obligan a contar con mejores recursos de gestión de conocimiento que les permitan reducir las incertidumbres que traen todos estos cambios.

La gestión del conocimiento en el marco de las políticas públicas tiene un sentido intencionado para producir, circular y usar conocimiento. Esta intencionalidad es la que establece una diferencia clave toda vez que se reconoce que el conocimiento social se produce y se usa de manera permanente en la vida cotidiana de las personas, pero no necesariamente hay sobre él un proceso reflexivo orientado a la resolución de las problemáticas que allí circulan (ICBF- CINDE- FONDO ACCIÓN, 2013, p. 14). Es desde este escenario desde el cual:

La gestión del conocimiento busca propiciar relaciones y conexiones entre actores, instituciones, saberes y experiencias para una producción, circulación, comunicación y uso del conocimiento en red. Como tal, la gestión del conocimiento propende por una ecología de saberes, que en términos del investigador social Sousa Santos, reconoce que ningún saber aislado es suficiente para propiciar la emancipación de las personas y la transformación de nuestras condiciones de vida. (p.20).

Desde esta perspectiva, no basta sólo la producción de conocimiento que sea necesaria y pertinente para una problemática social, como tampoco colocarlo en el escenario de circulación que permita ser accequible y conocido, sino quizá lo más importante sea la manera en que ese conocimiento es incorporado en las prácticas políticas y sociales, y cómo genera unas interrelaciones que construyan flujos de sentido –en variadas vías- entre ciudadanos, sociedad civil y Estado.

Si se quiere maximizar el uso de conocimiento derivado de la investigación, como elemento para informar el proceso de construcción, implementación y evaluación de las

políticas, se debe involucrar desde el diseño mismo, a quienes van a utilizar dicho conocimientos (Myers, 2018).

2.5 La primera infancia en lo público: una construcción social reciente en Colombia.

Este apartado da cuenta en primera instancia en la manera en que la primera infancia puede entenderse como una construcción social, tomando como referente los estudios historiográficos y de investigaciones recientes en el tema de la infancia en general. En segundo lugar, identifica el marco de referencia que para Colombia tiene esta categoría, mucho más desde las definiciones normativas y administrativas con las que en el país, hasta la fecha, ha definido el marco de actuación para la primera infancia.

Desde esos dos lugares, entrecruza el sentido que asume esta investigación en cuanto a las relaciones que hay en ello desde el escenario de la construcción de la primera infancia como un asunto público.

En este orden de ideas y tal como lo afirman Saldarriaga y Sáenz (2007), los niños han existido siempre en la historia de la humanidad, son “los cachorros” de la especie humana, y en relación a ellos se usan indiscriminadamente otras categorías como infancia, niñez o lo infantil como si fueran sinónimos. La diferenciación es necesaria para comprender que a través de éstas últimas se nombran conjuntos de saberes, representaciones y prácticas que los adultos han construido a través de la historia para asignar el lugar y función de los niños en las sociedades.

La infancia, vista así, se entiende como una construcción histórica y social a través de la cual se evidencian las ideas que dentro de un grupo social y en un momento particular

han producido y circulado en torno a los niños y a la niñas, junto con las prácticas transmitidas de una generación a otra, acompañadas por la producción de conocimiento común, experto o científico.

La aparición de esta categoría se asocia con el advenimiento de la vida moderna, en tanto es allí cuando se reconoce el surgimiento de sentimientos asociados con la infancia que no existían antes tales como la fragilidad y la incompletud, (Pineda, Isaza y Camargo, 2009). Otros autores afirman, de manera contraria, que la infancia como categoría ya estaba presente desde el surgimiento de la escuela moderna en Europa en los siglos XV y XVI, y que por ello es a la práctica pedagógica a la que se le reconoce como el dispositivo que condensa el saber y el gobierno sobre la infancia como objeto de conocimiento y como etapa diferenciada de la vida humana (Sáenz y Zuluaga, 2004, Saldarriaga y Sáenz y 2007). Desde esta perspectiva es en la escuela en donde aparecen las primeras preguntas y cuestiones en torno a los niños y las niñas.

Para Ariés (1989) es también la era moderna la que trae un cambio importante en la representación social de la infancia marcada por la educación como el principal interés y que de manera conjunta con la influencia directa de la iglesia en ello, niños y niñas se hacen visibles para la sociedad en tanto son sujetos de formación en el sentido moralizante de la formación de sujetos de bien.

Según este autor, tanto en los siglos XVIII y XIX la familia es otra de las instituciones que desde el paradigma moderno hace de la infancia su principal interés. La familia aparece aquí como un medio para mantener las líneas de consanguineidad necesarias para la tenencia y preservación de las riquezas y los apellidos. Niños y niñas no aparecen en tanto

sujetos sino en tanto vías para preservar ciertos asuntos sociales propios de la época. Las interrelaciones que se establecen con ellos y ellas, buscan garantizar un orden y unas lógicas sociales en las que priman intereses de orden económico y cultural en los que no son reconocidos como actores sociales relevantes. Es así que tanto en la institución familiar como la institución educativa se crean sentidos y prácticas sociales particulares dentro de la historia de la infancia.

A finales del Siglo XIX y XX desde diversos campos de producción disciplinar, una explosión de producción de investigaciones que tienen como centro a los niños y a las niñas que aportan en la construcción de otros sentidos sociales de la infancia, con base en sus objetos específicos de producción de conocimiento.

Es en este sentido que James y James (2004) afirman que el siglo XX es llamado el siglo del niño por el creciente interés que han tenido los temas de infancia, teniendo en él un papel preponderante los discursos de la medicina y la psicología, los cuales establecieron una mirada determinista sobre el desarrollo de los niños y las niñas. A ello se sumó su institucionalización principalmente a través de la escuela y la familia (Corea y Lewkowicz, 1999), lo que reforzó aún más el abordaje unidisciplinar enmarcado dentro de las lógicas de producción propias del momento histórico.

Así, estos discursos establecieron concepciones y prácticas homogeneizantes en torno a la infancia, asumiendo que niños y niñas se desarrollaban igual, aprendían de la misma manera, con los mismos contenidos de acuerdo a una gradualidad determinada, y con expectativas de formación y desarrollo, lo que abrió paso a las discusiones en torno a

comportamientos sociales, biológicos y culturales de lo que debía ser lo normal o lo esperable.

Estos discursos instituyeron a su vez formas de relacionamiento con la infancia que desde sus distintos entornos de desarrollo, convergieron en la naturalización por un lado, de los estándares sociales de su desarrollo, esto es, de lo que se esperaba fuera promovido en los ámbitos familiares y educativos para alcanzarlos, y por el otro la exclusión de todo aquello que no estuviera dentro de esa expectativa, generando mayores brechas de inequidad y de desigualdad con los que hoy se reconocen como grupos de mayor vulnerabilidad, esto es, pertenecientes a etnias, razas, grupos religiosos, por sólo mencionar algunos.

Hacia finales de la década de 1990 y como resultado de la confluencia de un conjunto de situaciones⁶, emergen paradigmas en los que se reconoce un carácter más complejo e integral en torno a la infancia, y que buscan otorgarle, dentro del mundo social, un lugar no subsumido por el mundo de los adultos, desmarcado de la edad o de la maduración biológica como criterio principal, de reconocimiento de sus diversidades y pluralidades y contextualizado culturalmente (Hendrick, Qvortrup, 2005, James y James, 2004, Qvortrup, 2010).

En este sentido, se entiende que al diversificarse la mirada sobre la infancia aparecen también múltiples producciones de saberes, de conocimientos y de prácticas que directa o

⁶ Situaciones tales como la promulgación de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, los debates teóricos promovidos por la sociología, el desarrollo de investigaciones desde la economía y la neurología, planteamientos pedagógicos alternativos a los tradicionales, entre otros.

indirectamente afectan las condiciones de vida de los niños y niñas durante sus primeros años de vida, y aquellos que derivan del contexto de las políticas son sin duda, de importancia en la construcción social de su sentido.

En adición a lo anterior, se encuentra otra tendencia en el estudio de la infancia relacionado con el papel de los medios de comunicación en la configuración de sentidos sociales. Autores como Buckingham (2002), afirman que la infancia -en tanto construcción social- está sujeta también a la influencia de las industrias de comunicación así como de las tecnologías en las maneras en que contemporáneamente se están constituyendo otras infancias inmersas en artefactos culturales propios de la época y que cambian las formas de construcción tanto de sus subjetividades como de la manera en que entran en interacción con su cultura.

En esta misma línea de argumentos, también Bustelo (2011) muestra cómo la infancia, su imagen y sus necesidades ha sido capturada por el capitalismo para crear en ella uno de sus principales consumidores, y estableciéndoles necesidades particulares en pos de ese consumo. Esta misma idea es apoyada por Duarte-Duarte (2013) cuando afirma que la pluralidad de miradas sobre la infancia hace suponer que ya no denota una única forma de comprensión de ellas, sino que más bien es más pertinente hablar de infancias, en el reconocimiento de los múltiples lugares y voces desde las cuales ellos y ellas construyen sus mundos. Dicker, citada por esta autora, afirma que el agotamiento de la infancia no representa algo distinto que el de los universales que se referían a ella como desde el deber ser, como una expectativa social uniforme.

Si bien estas discusiones han estado centradas en torno a la infancia en general, con seguridad cobijan elementos que atañen a la primera infancia también. Los discursos más contemporáneos en torno a esta, la han ido dotando de sentidos de complejidad, de especificidad, que hacen pensar que para el momento histórico actual se busca brindarle una identidad propia que a su vez oriente prácticas sociales particulares con ella.

Tal como lo afirma Pineda, Isaza, Camargo y otros (2009):

“[...] la concepción de autonomía progresiva, que apunta a una nueva concepción del niño y la niña considerándolos como personas en desarrollo y no como 'menores', es decir, no como un adulto menor a quien, de manera paternalista, debe protegerse. En esta mirada de autonomía progresiva está implícita la mirada de los niños y las niñas como sujetos activos en su desarrollo y no como objetos pasivos de la educación y formación de los adultos. Toda esta perspectiva de derechos tiene implicaciones importantes en relación con el tema de primera infancia y educación inicial por cuanto la garantía de los derechos infantiles en este ciclo además de garantizar el acceso a la educación desde tempranas edades, implica hacerlo en condiciones que eliminen las diversas inequidades en las que se encuentran algunos grupos poblacionales: por pobreza, por género, por edad, por etnia o cultura” p. 7.

La infancia como construcción social, estará siempre entonces sujeta a la convergencia de múltiples factores que de acuerdo a las épocas, a las características de los contextos y a los influjos de las producciones de conocimiento, brinden elementos que den un tinte particular a la manera en que se asumen al interior de una sociedad.

De manera concreta en Colombia, si bien con la aparición de los programas de atención a niños y niñas en el país en el ICBF se dio inicio a la visibilización de la infancia en los temas de la política pública, la primera infancia como categoría social cuenta con una historia relativamente nueva. Su construcción dentro de sentidos que como sociedad posee son aún muy incipientes y se puede afirmar que una de las fuentes que más aportado en ello, ha sido vía los procesos de construcción de la política pública.

Puede afirmarse que con ello se ha dado inicio a un proceso de anclaje social, político y cultural de la primera infancia propio para y en el país en el que muestra a los niños y niñas “como seres con enormes capacidades de co-construcción de la realidad, lo que habla de su capacidad para construir cultura desde el tejido de interacciones en que se inscribe su desarrollo como sujetos” y por ello se les reconoce una alta capacidad para crear y significar el mundo, lo que está relacionado de manera intrínseca a la manera en que desde ello, se aporta a la identidad social (Castañeda, Bejarano y Pineda, 2015).

Se infiere entonces que la manera en que se entreteje y construye un argumento en torno a la primera infancia da como resultado en el contexto de las políticas, una determinada forma de aproximarse a los asuntos de ésta, reconociendo, junto con Weiss (1999) que en los procesos de generación de las políticas convergen un sinnúmero de variables que afectan los focos prioritarios que se establecen dentro de ella, y que se refieren no sólo al uso de conocimientos y a los procesos de participación, sino a intereses particulares, personalidades, posturas ideológicas, condiciones históricas particulares, entre otras.

En este sentido, autores como Majone (1997), afirman que el papel de un formulador de políticas se parece más al de un productor de argumentos, que debe, en el mismo sentido que el papel del artesano, tejer de manera elaborada para generar procesos de persuasión frente a la generación de un aspecto específico de la política que busca diseñar e implementar. Entonces, no basta con tener un marco social y cultural desde el que se ha construido los sentidos en torno a la primera infancia, sino que se hace también necesario, ampliar el espectro de argumentos que puedan ser usados para posicionar con más fuerza cierta imagen de presente y de futuro en torno a ella.

El resultado de este entretejido dependerá tanto de los actores que se vinculen en el proceso, a la manera en que su interacción se ponga en juego y a los procesos de aprendizaje y de resignificación recíproca de los asuntos sociales que giran en torno a las necesidades y prioridades para la primera infancia. Un papel especial tendrá en ello, la producción, uso, circulación y apropiación de ese conocimiento en el camino a recorrer para instaurar el imaginario colectivo que con el tiempo permita actualizar de manera pertinente y oportuna los marcos de acción con los niños y niñas en función de las condiciones territoriales, históricas y culturales que amerite cada momento.

Es por ello que se considera clave el papel la gestión de conocimiento en los procesos de las políticas públicas en tanto se considera que (ICBF, CINDE, FONDO ACCIÓN, 2013):

- Favorece el reconocimiento del contexto social en el que se presentan los desarrollos de la primera infancia, en lo cual se hace fundamental la generación de conocimiento con una finalidad explícita que permita dar respuesta tanto a

los vacíos y contradicciones de información como a los ajustes que las políticas deban hacer frente a ese conocimiento generado y que a su vez promueva usos sociales que se reviertan en cambios en las formas de relacionamiento con los niños las niñas y sus familias.

- La intencionalidad en la generación, uso, circulación y apropiación del conocimiento en la información vehiculiza procesos reflexivos necesarios para el involucramiento en los asuntos que se definen en las políticas en torno a la vida cotidiana de los ciudadanos y por ello, se requiere que exista de manera permanente en las dinámicas de relación entre el Estado y la sociedad civil
- Promueve el desarrollo de capacidades de interpretación, análisis y reflexión que se requieren en los procesos de transformación social de manera contextualizada y pertinente por parte de todos los actores comprometidos en los procesos y momentos de la política pública.

Desde esta perspectiva, el conocimiento y su gestión se perfilan como asuntos prioritarios en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para la primera infancia, que dado su nivel de desarrollo y de afianzamiento, tiene tanto la oportunidad para arraigarse con fuerza como parte de la identidad y la cultura, o la probabilidad de estancarse y perder lo avanzado como consecuencia de acciones y sentidos colectivos que peritan ir más allá de los resultados presentes.

En este sentido y siguiendo a Toro (2001), el éxito de una propuesta de transformación social o política depende de la calidad de, al menos, cuatro factores: diseño, planeación, gestión y sentido. La creación, transformación y difusión de sentidos y

significados es la tarea de la comunicación y la movilización social, lo que apoya el planteamiento de Fischer (2009) en cuanto a que las políticas pertenecen al ámbito de las construcciones sociales y culturales creadas discursivamente y en tanto ello, están inscritas en grupos de personas específicos y con intereses particulares, los cuales desde el lenguaje que emplean permean con sus propias representaciones del mundo social a las políticas que elaboran.

En la actualidad, desde el orden normativo y administrativo en Colombia, la primera infancia quedó definida como el grupo de niñas y niños cuyo rango de edad va de los cero hasta antes de cumplir los 6 años, incluyendo el proceso de gestación en las acciones de atención desde los lineamientos de política, por las implicaciones suficientemente demostradas, del impacto que tienen el inicio y calidad de vida los cuidados y atenciones durante el embarazo y momento del parto.

Pese a que aún a nivel mundial no existen un criterio único para definir a la primera infancia, el criterio para el rango de edad que asumió el país en ello, por una parte responde a las conceptualizaciones propias del desarrollo en este periodo de la vida, y por otra a los procesos de gestión de la política, tal como quedó consignado en la Ley 1098 de infancia y Adolescencia

Art. 29. Derecho al Desarrollo Integral en la Primera Infancia

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 Código. 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. En el primer año de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas”.

CAPÍTULO 3. METODOLOGIA

La manera en que se gestó la política pública para la primera infancia en Bogotá reviste una serie de características y condiciones particulares que la hacen interesante desde el punto de vista de investigación, en la medida en que buscó posicionar un sentido social de primera infancia distinto al que se tenía hasta ese momento.

Para desentrañar los elementos que sustentaron esa forma de pensar, diseñar e implementar la política para la primera infancia en el país, se sustenta esta investigación desde el estudio de caso de tipo intrínseco, que de acuerdo con Stake, citado por Denzin y Lincoln (2013) son estudios que se realizan

Porque en toda su particularidad y en su carácter ordinario, el caso en sí es de interés. El investigador subordina, al menos en forma temporaria otras curiosidades, de modo que se destaquen las historias de aquellos que “viven el caso”. (p. 158).

De manera adicional, tal como lo plantea Stake (1999) la selección del *estudio de caso* como metodología de investigación radica en la posibilidad que éste proporciona para investigar un tema empírico, a través del seguimiento de un conjunto de procedimientos, procesos, dinámicas, situaciones, eventos, etc., que están inevitablemente predefinidos, pre-especificados o predeterminados.

El caso en esta investigación, se fue estructurando a través de un primer momento de indagación de las experiencias nacionales e internacionales en el uso de conocimientos para el diseño e implementación de las políticas públicas para la infancia en general y la primera infancia en particular. Este primer sondeo permitió identificar que realmente es un campo de investigación muy nuevo, en parte, porque como lo describe Vargas (2014), las

políticas dirigidas a niños y niñas en la primera infancia son relativamente recientes en el mundo entero. En su carácter de políticas públicas aparecen en la segunda mitad del siglo XX, en una relación casi directa con la Declaración Internacional de los Derechos del Niño en 1989 de Naciones Unidas, lo que empezó a cambiar la forma de pensar sobre la forma de pensar la política para la niñez, que generó un movimiento mundial en los cambios en los marcos legislativos para cumplir con los compromisos pactados por los países firmantes.

Vargas afirma que en el caso colombiano:

... la protección y desarrollo infantil fueron consideradas desde la independencia y durante todo el siglo XX como una responsabilidad esencialmente familiar que eventualmente podía recibir apoyo de las actividades filantrópicas. El Estado se sumó a la protección asistencial de la infancia –con especial énfasis en los “menores en situación irregular” mediante su participación en las beneficencias departamentales y las gestiones caritativas del Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y la Familia y los Comités equivalentes de los departamentos y municipios. La reforma estatal de 1968 creó el ICBF para canalizar el asistencialismo público y crear sinergias con la caridad privada. Sólo en 2006, con la aprobación del Código Nacional de Infancia y Adolescencia, el Estado Colombiano reconoció formalmente que tiene responsabilidades directas en la garantía de los derechos de los niños y niñas. (p. 84).

Sólo hasta el año 2009 aparece un hito importante para el nivel nacional con la Ley

1098 de Infancia y Adolescencia. En los rastreos que se hicieron para identificar el proceso surtido por Colombia en ese campo, se evidenciaron los aportes de los aprendizajes que brindó Bogotá con base en su propio proceso⁷. Antes que el país formulara esta política, el distrito capital ya había no sólo construido la propia, sino que llevaba casi cinco años de implementación, lo que para la definición de esta investigación la proyectó aún más como caso, teniendo en cuenta que no se encontraron para ese momento histórico, experiencias similares en otros lugares del país.

Se identificaron desde ese contexto entrevistas con profesionales de gobierno, de la cooperación internacional y de las organizaciones no gubernamentales que fueron parte del grupo promotor del posicionamiento del tema de niñez y de primera infancia en las agendas de las políticas públicas del país. Este primer encuadre, permitió identificar que la intención de hacerlo realidad no fue exclusiva de un solo actor social y no estuvo circunscrita desde un interés individual. Más bien, lo que puso de relieve esta primera indagación es que hubo acuerdos para su puesta en marcha a través de la participación de la triada sociedad civil, gobierno y la cooperación internacional, la cual dio inicio a los primeros acuerdos para planear la gestión y el plan de acción para concretarlo.

Así, se configuró un segundo marco de actores claves en el proceso adelantado en Bogotá, sus perfiles y elementos contextuales del momento histórico en el que surgió la iniciativa de la formulación de las políticas públicas para la primera infancia. Se refirieron por parte de los entrevistados un grupo importante de documentos y materiales que

⁷ Aportes tales como haber priorizado como centro de las políticas a los niños y niñas en lugar de los servicios o los sectores, por mencionar tan sólo un ejemplo.

consideraron contenían los principios, las intenciones y las orientaciones del proceso y que entraron a ser parte de la unidad hermenéutica para el análisis de la investigación. También con base en ellos se alimentaron las categorías de indagación iniciales para el estudio.

Como resultado de las entrevistas iniciales se identificó la necesidad de ampliar el intervalo de tiempo en que el estudio de caso se estaba construyendo. Inicialmente la propuesta contempló el periodo 2004-2008, y se amplió para cubrir desde el periodo 2001, en lo que respecta a los elementos y procesos que dieron vida a la política social para Bogotá.

De allí, la inclusión de nuevas entrevistas con representantes de gobierno desde el año 2001, con el segundo periodo del Alcalde Antanas Mockus que trae consigo para acompañar su gestión, a un equipo de trabajo de diversas trayectorias académicas y que comparten enfoques humanistas del desarrollo económico, social y cultural. Es en cabeza del entonces Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito en quien recae la responsabilidad de estructurar y proyectar la política social, y desde ella, la de infancia.

Es en parte por este enfoque, que en esta investigación se plantea la hipótesis, por un lado, que sugiere que la elaboración de la política para la infancia y la adolescencia en Bogotá establece una forma distinta de pensar y de hacer las políticas para la ciudad en tanto da valor a un abanico de diversos conocimientos y los incluye, y por el otro, de dar sentido a ellas y orientar su acción en función específica de las características de las poblaciones a las que van dirigidas. Esto, bajo el supuesto que manejaron los gobiernos locales en el periodo de estudio abarcado para la investigación, de reconocer que todos los ciudadanos independientemente de su edad o condición, son sujetos de derecho y en tanto

ello, existe una condición de participación activa en los asuntos desde los cuales construyen también su cultura y su sociedad.

Una segunda hipótesis es que lo anterior, conllevó a asumir como elemento clave en esa forma de hacer política, el reconocimiento de diversos tipos de conocimientos y saberes y de crear espacios para hacerlos converger en forma intencional de tal manera que haciéndose visibles permitieran dar sentido a esa categoría social de primera infancia y de familia que se buscaba posicionar.

Ahora bien, este estudio de caso también se caracteriza por ser de corte interpretativo y comprensivo que de acuerdo con Stern , citado por Strauss y Corbin (2002), explora áreas sustantivas sobre las cuales se conoce mucho o poco, pero que en todo caso están orientados a generar nuevos conocimientos.

Es posible identificar esos conocimientos si quien investiga el caso tiene la capacidad de encontrar nuevas relaciones al interior de las circunstancias estudiadas, y que no siendo tan evidentes, logra darles el sentido para hacerlas comprensibles a los demás (Stake, 1999).

Tal como lo afirma García (1999):

Para comprender y explicar una acción, que en realidad es siempre una parte de una corriente de acciones materiales y discursivas, hay que tener un mínimo conocimiento de los goznes sobre los que gira la configuración de su sentido, esto es, hay que atender a las condiciones que posibilitan la configuración característica y que los/las agentes dan por establecidas y asumidas (p. 494).

Se busca entonces llegar a lo que está a la base de las acciones sociales. El autor apela a la definición dada por Weber para definir una acción como toda conducta a la que el agente

imputa un significado, un sentido subjetivo, que sirve para señalar cómo la acción queda comprendida y hasta explicada cuando se capta su intención y además se sitúa en su contexto práctico.

Sin embargo, García manifiesta que se requiere además de esos dos componentes, las emociones, las creencias, los deseos, los miedos, en fin, otros sentimientos y estados que entran también en juego en la composición de las acciones. En ellas también están implicados los contenidos intencionales que imprimen una dirección particular para que esos deseos se cumplen y confirmen a su vez las intencionalidades y creencias que las generaron.

Todo esto aporta al campo de indagación que se pretende en este estudio de campo intrínseco, ubicar el punto de partida y las condiciones en las que se desarrolló el proceso de formulación de la política, para pensarlo, no como un hecho puntual y aislado, sino enraizado en una complejidad de elementos en los cuales las formas de representación de la acción individual, social y colectiva de quienes le dieron vida, es parte de sus particularidades en tanto caso.

En relación con lo anterior y siguiendo lo expuesto por Moreles (2011) en relación a los planteamientos de Opfer, Young y Fusarelli, la noción de política comporta tres formas que son la intención, cuyo estudio es más preciso pues se posibilita a través de los productos textuales de los documentos publicados por el gobierno; la implementación, a través de la puesta en marcha de una iniciativa; y, la percepción cuyo análisis demanda de la documentación de las experiencias de los actores. Esta forma de asumir la política se convierte también en la plataforma desde la cual esta investigación se lleva a cabo.

Por lo anterior, la principal estrategia instrumental a emplear en este estudio de caso fue el de las entrevistas semiestructuradas abiertas, suponen una conversación cara a cara, y en la que se asume que el entrevistado es portador de una postura (Canales y Peinado, 1999). Este tipo de técnica supone que cada persona posee su propio sentido – en tanto él mismo se implica con su palabra- y que por su carácter discursivo, da cuenta también del universo social del sentido.

Los autores afirman que este tipo de entrevista es pertinente cuando el objetivo no es la reconstrucción del sentido social de una cuestión particular. Enmarcan su pertenencia en aquellos casos en lo que se pretende estudiar es la perspectiva institucional representada por cargos ocupados por un mismo individuo (p. 296).

3.1 Fuentes de información e instrumentos

En un primer momento esta investigación se planteó sólo para el periodo en el que se formuló la política de infancia y adolescencia en el Distrito. Sin embargo, las primeras entrevistas de exploración así como la revisión documental, dieron cuenta que la postura frente a la generación, uso y difusión del conocimiento correspondía a un continuum que inició con la formulación en el distrito capital de la política social, justo en el periodo de gobierno anterior al que formalmente se diseña y sanciona la política de infancia y adolescencia en Bogotá.

Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación centra sus fuentes de indagación en los diseñadores de la política social y de la Política Distrital de Infancia y Adolescencia, y a partir de allí con los que según sus propios reportes, fueron actores claves en este proceso y estuvieron en la arena política del momento.

Se abordaron un total de 16 entrevistas para un total de 22 encuentros:

Cargo	Número de encuentros para entrevistas
Dirección Departamento administrativo de Bienestar Social del Distrito- DABS-	1
Coordinador Convenio Unicef-DABS 2004-2008	1
Asesor de la Dirección Departamento administrativo de Bienestar social del Distrito- DABS- 201-2003	1
Asesor convenio DABS- UNICEF 201-2003	2
Subdirección de planeación territorial- periodo transición DABS	1
Asesor internacional Convenio Primera Infancia Convenio DABS 192 de 2004	1
Directora Observatorio Sobre Infancia Universidad Nacional de Colombia en 2012	1
Veedor Distrital de Bogotá periodo 2001-2003	1
Director Secretaria de integración social del Distrito, 2004 Subdirectora de Poblaciones 2003	4
Director ONG 2000-2004	2
Coordinador Técnico Convenio Distrital Primera Infancia	1
Representante Save the Children Convenios Distritales	1
Asesor políticas públicas DABS	1
Representante ONG internacional	1
Entrevistas de contexto surgimiento Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario	3
Total	22

De manera adicional, se revisaron un 51 documentos archivo digital, 1 DVD con el contenido del proceso de formación del diplomado en gestión social integral, y 40 en medio físico correspondientes a Informes de gestión, Actas de Comités Técnicos de los informes de los Convenios distritales de primera infancia- suministrados por informantes claves, materiales de producciones investigativas, producciones escritas tales como libros, cartillas, manuales, material de trabajo con distintos actores sociales, presentaciones públicas de las políticas.

Las entrevistas realizadas fueron transcritas y los archivos en medios digitales se

incluyeron en la Unidad Hermenéutica creada en el programa Atlas-Ti versión 6.25 para las codificaciones y elaboración de las categorías analíticas.

En el anexo 1 se muestran las guías de entrevistas empleadas para las indagaciones realizadas, las cuales fueron ajustadas para cada una de las personas y momentos en que se hizo la entrevista.

Los documentos incluidos fueron producto tanto de los sugeridos y brindados por las personas entrevistadas como de los que por el rastreo documental y procesual seguidos en la investigación, aportaban en el cumplimiento de los objetivos de la misma.

La triangulación metodológica se hizo haciendo el análisis cruzado de s contenidos y significados encontrados en las distintas fuentes y actores consultados primero con base en las categorías de rastreo establecidas de manera previa al proceso de codificación y luego con base en las categorías analíticas que surgieron en el proceso.

3.2 Categorías de indagación

De manera inicial, los instrumentos se diseñaron con base en las categorías relacionadas con los objetivos del estudio y que se muestran a continuación:

Tabla No. 1. Categorías de indagación

Categoría	Orientación
Concepción de conocimiento	Comprensiones de los conocimientos
Tipos de conocimientos empleados en la formulación de la políticas	Identificación del lugar de producción y las características del tipo de conocimiento que se privilegia o al que se da cabida en el proceso de formulación de las políticas y durante su implementación.
Usos	Busca establecer los usos que tuvieron los diferentes conocimientos en el marco de los procesos desarrollados en

	la formulación e implementación de la política.
Argumentos empleados para la inclusión de los conocimientos producidos, usados y circulados	Se orienta al conocimiento de las razones que sustentaron la generación uso y circulación de los conocimientos empleados
Sentidos en torno a la política y a la primera infancia	Develar los sentidos dados por los formuladores de la política y de los actores directamente vinculados al proceso, a la política misma y la primera infancia y su incidencia en los procesos de construcción social de esas dos categorías.

Estas categorías sirvieron como marco general inicial para el rastreo de otras categorías relacionadas con ella y de otras que fueron emergiendo en el proceso de recolección y análisis de la información. De esta manera los códigos empleados para el momento del análisis fueron nutriendo las categorías analíticas que se configuraron para el proceso de interpretación.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS

En este apartado se presentan los hallazgos de esta investigación los cuales se estructuraron con base en la reconstrucción de la línea de tiempo de la génesis de la formulación de la Política de Infancia y Adolescencia en el distrito capital, dentro de la cual se dio origen de manera específica a las políticas para la primera infancia en la ciudad.

La reconstrucción crítica de esta línea de tiempo permitió establecer los principales hitos que configuraron los campos sustanciales de dicha política desde la generación, uso y circulación de conocimientos, que tuvo como trasfondo, el horizonte de sentido dado por la política social en el Distrito⁸.

En ese marco, se presentan luego, los lugares de producción de conocimiento para la primera infancia, los actores y tipos de conocimientos empleados, los sentidos inscritos tanto desde la perspectiva política como en función de los niños, las niñas y sus familias y a el papel del conocimiento y de la gestión social integral, optada como enfoque en los procesos empleados por las políticas.

4.1 La historia de las políticas para la primera infancia en Bogotá surgen en perspectiva de inclusión y reconocimiento: la política social

El recorrido histórico para ubicar el lugar de la primera infancia en los planes de gobierno distrital, muestra que entre el año 1991 y 1992 se formuló en Colombia el

⁸ La política social que fue proyectada a 10 años

Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia –PAFI- que de acuerdo al Ministerio de Educación Nacional retoma los planteamientos de la Convención Internacional de la Infancia así como los de la Cumbre de Jomtiem de 1990 para incluir políticas y programas orientados a niños, niñas y jóvenes menores de 18 años. Bajo este propósito, Bogotá generó su propio PAFI, adaptándolo a las condiciones de sus poblaciones y generando un marco de acción que podría considerarse como el primer indicio de la explicitación de los asuntos de niñez en la política de la ciudad. De acuerdo a Durán, Acero y Torrado (2002), este plan quedó formulado pero no se implementó.

Desde el año 1993 con el gobierno del Alcalde Jaime Castro (1993-1995), se incluyó a la infancia en su Plan de Desarrollo “Prioridad Social” en el Título I Desarrollo Social y Humano dentro del componente de salud, explicitando la “protección a la infancia” a partir del derecho gratuito a la atención en centros de atención en salud distritales desde el cuidado prenatal, parto y desarrollo al menor de un año, e igualmente desde el fortalecimiento de los programas de lactancia materna y de nutrición (Concejo de Santafé de Bogotá, 1992).

Luego, durante su periodo de gobierno el Alcalde Paul Bromberg (1996-1998) mantuvo las metas propuestas por el anterior gobierno distrital con el fin de lograr las coberturas en educación preescolar y básica. Durante este periodo los temas de infancia siguieron abordándose desde un enfoque netamente sectorial (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1995). Sin embargo, y de acuerdo con Durán (2016) empezó a visibilizarse en este Plan de Desarrollo unas orientaciones y contenidos permeados por grupos de académicos y por posturas más de centro izquierda, y en el año 1997 la Consejería para la Política Social de

la Alcaldía Mayor retomó la realización de un nuevo diagnóstico de las condiciones de vida de niños y las niñas y con base en esos resultados formuló los primeros lineamientos para la política de infancia.

Es también en este gobierno del distrito en el que apareció de manera explícita una iniciativa para la generación de conciencia social para la protección de la infancia, que incorporó la modificación de una práctica social muy instaurada en Bogotá relacionada con el uso de pólvora, y en la que sistemáticamente la ciudad contribuía al incremento de las cifras por lesiones asociadas a esta causa en niños y niñas. En respuesta a ello, se establecieron sanciones y castigos para los adultos que lo permitían o promovían. Con esta política el gobierno de Bromberg logró disminuir en 67,7 % el número de lesiones por esta causa (Unicef, 2003).

En el periodo de gobierno de Enrique Peñalosa (1998-2000) empezaron a hacerse más visible los niños y niñas menores de 6 años. En varios de los Títulos que componen el Plan de Desarrollo se mencionan acciones específicas dirigidas a este grupo poblacional y se observa un mayor énfasis en los temas que atañen a la educación y a las condiciones de calidad, en donde la infraestructura de las instalaciones de los jardines y modalidades de atención, tomó un papel relevante.

Si bien este es uno de los temas que se relacionan con los cambios que eran necesarios para abordar el trabajo con la primera infancia, no se presentaron durante su gobierno, discusiones que estuvieran centradas directamente sobre las concepciones y prácticas sociales en el distrito con y para los niños y las niñas menores de seis años. Sin

embargo, se reconoce que lo hecho en este gobierno en la historia de las políticas para la primera infancia marcó un hecho importante en la ruta de su visibilización en la ciudad.

Tradicionalmente en Colombia los temas de infancia estuvieron subsumidos en otras políticas sociales, y en tanto ello, no habían tenido un lugar propio y particular en las agendas de los gobiernos en sus distintos niveles.

Un aporte en el cambio de ello se da en el segundo periodo de gobierno del Alcalde Antanas Mockus que junto con todo su equipo de trabajo generó un hito en la manera en que en Bogotá se diseñó, planeó, implementó y se hizo seguimiento a la política como se describirá a lo largo de este apartado.

En general hay acuerdo en que, en el Plan de Desarrollo Bogotá del Alcalde Antanas Mockus *Bogotá para vivir todos del mismo lado* (2001-2004), se ubica el lugar de surgimiento de políticas distritales para la niñez. En primer lugar porque las posiciona como una prioridad dentro de la agenda política, al punto que estableció acciones y desarrollos para este grupo poblacional otorgándole un objetivo explícito y particular en su Plan y algo similar con un tema crítico para la niñez y para el desarrollo social en general como es el de familias. En segundo lugar, porque proyectó lineamientos técnicos para procesos que fueran desarrollados dentro de una política social de largo aliento. De esta manera quedó establecido con nombre propio en el Plan de gobierno el objetivo Familia y Niñez orientado a “crear condiciones para que niños y niñas puedan vivir su niñez, y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes – niñas y niños, hombres, mujeres y adultos mayores” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p.6)

El Alcalde Mockus desarrolló una propuesta para pensar una política social proyectada a diez años, que sirviera de referente para la planeación distrital permanente y bajo un horizonte de sentido y de acción común a lo largo del tiempo. La formulación de la política social para este periodo de gobierno se entendió como

Un conjunto deliberado y sistemático de acciones promovidas y ejecutadas por el Estado, en conjunto con la sociedad y la familia, para lograr el bienestar y la calidad de vida de la población, en función de su inclusión como miembros de una sociedad organizada. La política social busca garantizar los derechos de todas las personas, a través de la promoción de sus capacidades y potencialidades y del acceso a los servicios sociales que requieren para la satisfacción plena de sus necesidades humanas. (Robledo, 2004).

Desde este planteamiento se sustentó en el gobierno del Alcalde Mockus el papel de la participación ciudadana en el efectivo logro de sus propósitos, a través de un diálogo genuino en donde escuchar y valorar el saber y los conocimientos de la vida de y en Bogotá, representaba una condición indispensable para generar e implementar esta política.

Con base en lo expresado por una de las personas entrevistadas, la formulación e implementación de dichas metodologías sirvieron de base para la generación de la política social y más adelante para la política de infancia y adolescencia, en donde se tomaron como referentes los aprendizajes derivados de otras experiencias que se habían realizado en el país con el apoyo de organismos de cooperación internacional en torno al trabajo con Servicios Sociales Básicos , iniciativas que desde los años ochenta, se desarrollaron, no entorno a la primera infancia sino al desarrollo local, y tenían como premisa básica el

reconocimiento de las lecciones aprendidas con las personas en las comunidades

(Entrevista 5).

De acuerdo a lo reportado por Robledo (2004), la formulación de la política social para Bogotá tuvo tres fases, tal como aparece en la figura 1. En la primera de ellas, la producción de conocimiento se generó principalmente con el objetivo de identificar las condiciones de vida de esas poblaciones – niños y niñas, jóvenes, mujeres, viejos y discapacitados- que eran invisibles de acuerdo al relato, desde las investigaciones desarrolladas hasta ese momento en la ciudad

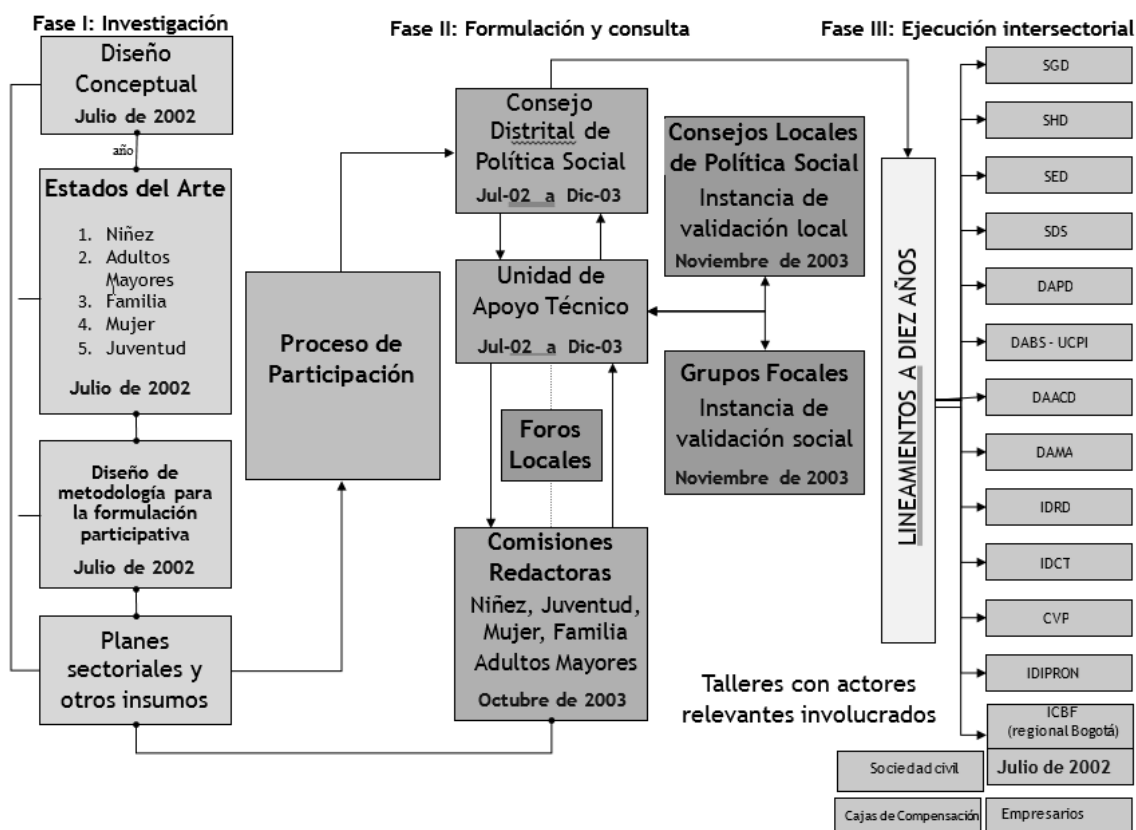
Los estados del arte permitieron conocer el pasado para planear el futuro, identificando los problemas que más afectaron a los grupos poblacionales y su evolución en la década comprendida entre 1990 y 2000, los avances y vacíos en la investigación en torno a dichos problemas, y los adelantos y pendientes en el campo de las políticas públicas correspondientes. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2007, p.11).

Para llevar a cabo su propósito y desde la influencia académica de las trayectorias de la mayor parte del equipo de gobierno distrital, se planteó como parte del proceso fundamentar desde la producción de conocimiento científico, información que permitieran identificar las condiciones en que se encontraban en el distrito las poblaciones focalizadas por la política.

La producción de ese conocimiento se delegó a instancias académicas de reconocida trayectoria investigativa en el país, por un lado, en la perspectiva de establecer políticas sociales acordes con las realidades mostradas por los estados del arte en cada uno de los

grupos, y por el otro, para poner en diálogo esos resultados con la experiencia de los ciudadanos y ciudadanas para así contar con un panorama más amplio de las condiciones de vida de cada uno de los grupos en las 20 localidades que conforman el distrito capital. De manera adicional, se buscó que en estos talleres se generara información en relación no sólo a la identificación y validación de las problemáticas, sino de las alternativas de solución a las mismas (Entrevista 5).

Figura 1. Fases y actores de la formulación de la política social en el distrito, 2004



*Tomado de la presentación de la política, facilitado por Robledo, una de sus autoras.

En esa misma fase, se diseñaron metodologías con las cuales se indagaría a otro grupo que se denominó “actores socialmente relevantes” y que eran concebidos como

personas que en las localidades tenían un trabajo directo con los diferentes grupos poblacionales, es decir que tenían un interés explícito y un trabajo evidente en los temas relacionados con cada uno de ellos. Se realizaron 16 talleres distritales con la participación de 550 personas, en los cuales se presentó los resultados de los estados del arte, y con base en ello se discute en forma colectiva en torno a las problemáticas sectoriales para cada población, priorizarlas y derivar posibles alternativas de solución (Alcaldía Mayor de Bogotá. 2010 p.12)

Aportan igualmente en esta fase del diseño de la Política Social, la revisión y acopio de toda aquella información y conocimiento producido en el marco de los planes sectoriales de las instancias que representan el gobierno distrital, y que dan cuenta de otra forma de producción de conocimiento en la ciudad: el saber técnico. Es un saber generado desde la institucionalidad de cada sector e instancia en el distrito desde su campo de acción con la infancia y en general con las poblaciones a visibilizar por la política social. Se trata de un saber que se produce en el marco de la sustentación implementación y evaluación de los programas e iniciativas generadas para el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo que se propuso el distrito y en la que participan en su generación principalmente aquellos profesionales adscritos a cada sector, bien en su condición de profesionales de planta o bien como asesores y consultores (Entrevista 8).

Como se observa, esta primera fase estuvo orientada a recabar toda la evidencia existente de cada uno de los grupos objetos de la política social, de tal manera que en una primera imagen confluyeran los conocimientos y saberes de distintos actores sociales. El reconocimiento de que no sólo bastaba con el conocimiento producido por vía de la

investigación se puso en evidencia cuando se planteó la necesidad de contrastar los resultados obtenidos en los estados del arte, con el conocimiento de los actores relevantes involucrados en todas las localidades, incluidos los que representaban allí, al gobierno local.

Con toda la información recabada y organizada se dio inicio a la segunda fase que se orientó a la formulación y consulta de los aspectos prioritarios que contendría la política social. De esta manera, se implementaron los talleres con las metodologías previamente diseñadas y luego del análisis de lo reportado en su conjunto a lo largo del proceso, se crearon las Unidades de Apoyo Técnico que sirvieron de puente para la generación de los documentos a presentar en el Consejo de Política Social y a su vez, para la creación de los materiales a debatir a través de los Foros Locales denominados “*Cartas para las Cartas*” que sirvieron para validar los contenidos de los aspectos a contemplar en cada una de las comisiones encargadas para cada uno de los grupos poblacionales sobre los cuales se buscaba establecer las líneas de acción prioritaria en la política social.

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Integración Social (2007) estos Foros Locales contaron con la participación de 3.770 personas, que se reunieron en mayor proporción en torno a la mesa de niñez (27%). Desde este momento empezó a visibilizarse el interés de los ciudadanos y ciudadanas en los temas relacionados con la infancia, poniendo en evidencia que la preocupación no estaba sólo en el ámbito de los diseñadores de política sino que se encontraba instalada en otros ámbitos de la ciudad, y da cuenta de cómo socialmente estaba dispuesto el nicho para instaurar una representación distinta de la niñez en el contexto social de la ciudad.

Esos contenidos ya validados se presentaron en una segunda instancia, los Consejos Locales de Política Social, siendo la última del proceso de consulta para establecer los lineamientos finales para el desarrollo de la política social en la siguiente década. La última fase, con la que se inicia la implementación de la política, convoca la participación no sólo de las distintas instancias del gobierno distrital, sino que de manera intencional y explícita hizo partícipe a esos actores claves relevantes representados por la academia, las cajas de compensación familiar, la sociedad civil y la empresa privada. Quedó instalada así una política que como se observa es altamente participativa y se fundamentó en la inclusión social como una categoría sobre la que giró no sólo su objetivo último, sino el conjunto de las prácticas y herramientas de gobierno.

Es en este contexto que se entiende que en este gobierno del alcalde Mockus se planteó un ordenamiento distinto en la manera en que operó la política para garantizar la inclusión social, para lo cual se trazaron tres ejes: 1) cambio en las funciones a través de las cuales las instituciones del gobierno estructuran su oferta en cumplimiento a la política social en la ciudad, 2) la generación de cultura ciudadana, en el marco de la cual se produjeran saldos pedagógicos, esto es, valores agregados que no necesariamente estuvieran previstos en los resultados de los proyectos y 3) la ciudad como espacio educativo.

Este proceso fue liderado y apoyado por un equipo de gobierno que estuvo constituido por profesionales que venían del mundo académico, y cuya inscripción disciplinar estaba en el campo de las ciencias humanas, lo que quizá explica el papel dado a

la cultura, el lenguaje, la comunicación, la participación, la deliberación y a lo afectivo en la construcción de la política.

Es a través de estos ejercicios que se hizo evidente el mayor interés de los ciudadanos por la infancia y la familia en los asuntos que esperaban fueran tenidas en cuenta por las políticas de la ciudad. De esa misma manera lo interpretaron los equipos de gobierno encargados de la sistematización de la información producida en dichos encuentros.

La Política Social en el Distrito se estructuró en torno a tres ejes a saber: la dimensión sectorial, la dimensión territorial y la dimensión poblacional, en cuya intersección se ubicó la planeación intersectorial. En ello sumó de manera adicional el diseño de un Plan de Desarrollo pensado en interlocución y acción entre los sectores, con lo que se dio inicio a una forma distinta de la administración del gobierno distrital. El cambio radica en que la planeación no se presentó en función de las misiones y objetivos sectoriales sino de cara a las necesidades comunes de la ciudad alrededor de los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo para el Distrito. Así quedó expresado por uno de los asesores en la construcción de la política social:

“Si en el centro está el sujeto ¿cómo organizamos las políticas? Entonces no es un Plan sectorial, sino es un Plan organizado de otra manera distinta que nos da la entrada a que nosotros no planteemos como principal elemento el sectorial.

Evidentemente tiene un enfoque territorial porque lo hacemos teniendo en cuenta las especificidades de las localidades, pero le damos el eje a lo poblacional, entonces

son políticas poblacionales; por eso hacemos una política de niñez; nosotros no hablamos todavía de primera infancia.” (Entrevista 14).

El surgimiento de una perspectiva poblacional y por territorios, marca para la ciudad el inicio de políticas pensadas de manera específica para grupos de habitantes que se ubican en contextos particulares y con historias comunes, geografías y elementos culturales que los reconoce en sus particularidades y en tanto ello, buscó darles una respuesta de manera diferencial:

“...sí es un hito en la ciudad. Porque la ciudad venía teniendo una política de salud, una política de educación, una política de vivienda, el POT. No tenía una política poblacional y desde familia y niñez que es lo más interesante, a nosotros esto se nos desdobra en poblaciones, y se nos desdobra por el debate del Plan de Desarrollo en el Concejo”. (Entrevista 9).

La formulación de las políticas en la ciudad con perspectiva poblacional es considerada por otra de las personas entrevistadas como “el germen” desde el cual la ciudad ha avanzado en la formulación de políticas con perspectiva diversa como por ejemplo para los grupos LGT, afros entre otros. (Entrevista 14).

Es en esta lógica desde la que queda planteado el objetivo de niñez y familia en el plan de desarrollo del periodo 2001-2004, y que como se ha señalado, interlocuta con los demás objetivos para garantizar su inclusión y ejercicio de derechos. Así quedó explicitado en los objetivos del plan de desarrollo *Bogotá, para vivir todos del mismo lado*

“**Cultura ciudadana:** Aumentar el cumplimiento voluntario de las normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la

propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre ciudadanos.

Productividad: incrementar la generación sostenible de riqueza y de prosperidad colectiva de la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado.

Justicia Social: mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad.

Ambiente: mejorar en forma socialmente sostenible los factores ambientales de la ciudad que incidan en la salud de las personas, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad en el Distrito y la Región; arraigar culturalmente comportamientos de respeto por el medio natural y construido hacia una nueva relación sociedad-ambiente.

Educación: elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizand o el potencial educativo y cultural de la ciudad desde los objetivos del Plan.

Gestión pública admirable: elevar la confianza y el respeto del ciudadano hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y de los ciudadanos con una gestión efectiva y transparente.

Familia y Niñez: crear condiciones para que niñas y niños puedan vivir su niñez y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus

integrantes: niños y niñas, jóvenes, hombres, mujeres y adultos mayores”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001).

Por primera vez en la historia de las políticas de la ciudad, la niñez tuvo un objetivo propio con una posición visible dentro del radar de sus prioridades que le dio soporte administrativo y de gestión mediante la inversión de recursos técnicos, financieros e investigativos para organizar la actividad del gobierno hacia la prestación de un servicio diferencial e integral.

En palabras de Unicef (2003), es un periodo en el que Bogotá propone a sus habitantes el desarrollo de una cultura ciudadana y del desarrollo con equidad, de

su empeño por sacudir su propio andamiaje organizativo interno a fin de ponerlo a punto para que pueda responder a los objetivos y metas que se ha propuesto [...] y la convicción implícita de que ese esfuerzo sólo puede hacerse de la mano de las ciudadanas y los ciudadanos de todas las edades. (p.6).

En este contexto se reconoce que este surgimiento de la niñez y la familia como un objetivo de desarrollo para Bogotá, se hace sobre un fuerte apalancamiento de conocimiento, en varias investigaciones, en la evidencia producida por muchas discusiones en el ámbito internacional pero sin la existencia de una Ley que de manera específica la respaldara. La formulación de ese marco surge de manera posterior en la ciudad –en el año 2004–y aún dos años después –en el año 2006– para el país.

Otro elemento que llama la atención es que desde este contexto y contando con una política social que indicaba la ruta de trabajo para década siguiente en el Distrito Capital, Bogotá enfiló sus esfuerzos en la formulación de las políticas para la primera infancia, si

bien contando con la participación del ICBF Regional Bogotá, marcadamente al margen de su nivel nacional, lo que quizá le permitió, tal como lo afirma Vargas (2018), salirse del escenario dominante y masivo de las políticas de infancia en el país.

4.2 Las características del proceso de gestión del conocimiento para el nacimiento de las políticas para la primera infancia en el Distrito Capital

Las características de las condiciones de vida de Bogotá, desde las cuales se formuló la política distrital de infancia y adolescencia quedaron descritas por Gómez (2003) al inicio del periodo de gobierno del Alcalde Luis Eduardo Garzón así: en el marco de un mejor uso de los recursos públicos y de una administración transparente de las finanzas, Bogotá contaba con cerca de 15.000 familias desplazadas dentro de las cuales se había contabilizado en el periodo 1999-2002 con un poco menos de 22.000 niños y niñas menores de 17 años. A inicios del año 2002 Bogotá ocupaba el segundo lugar en el país como ciudad receptora de desplazamiento por violencia.

Desde esa postura, en educación, tanto la tasa global de cobertura neta como la tasa global de cobertura bruta habían aumentado y la primera infancia (definida como niños matriculados en la edad que correspondía al nivel educativo), había pasado de 88.7% en 1999 a 89.9% en 2002. También la esperanza de vida tendía aumentar con una proyección de 73 años para el 2005, y la tasa de mortalidad infantil se había reducido a 26,2 (comparada con el 3.1 en el periodo 1985-1990). La ciudad concentraba alrededor del 50% del empleo de las cuatro ciudades más grandes del país, considerada también como la más productiva de la Región.

Durán, Acero y Torrado (2002 en el Estado del arte en Niñez y familia también señalaban que:

en este contexto económico y social crecen y se desarrollan las nuevas generaciones de bogotanos y bogotanas, la mayor parte de las cuales nacen en sectores pobres y excluidos de la población, quienes tienen los mayores índices de natalidad generándose un mosaico de viejos y nuevos problemas para la infancia[] los cuales plantean a la ciudad un reto de construir una política pública integral orientada a mejorar la calidad de vida de los niños, las niñas y sus familias; y en la cual articulen las diferentes acciones sectoriales y se supere el inmediatismo de los programas asistenciales , que ha sido una constante histórica de las acciones dirigidas a la infancia desde el siglo pasado. (p. 99).

Los resultados de este estudio hacían énfasis en la ausencia de información básica en torno a la situación de la niñez en Bogotá y la carencia de un sistema único de información que sirviera de apoyo permanente en ello. La falta de una cultura de la evaluación en el marco de programas e iniciativas lideradas por la ciudad jugaba un papel importante en ello, en el sentido en que no existían indicadores de gestión, procesos y resultados, ausencia de criterios claros y en general a una falta de proyección de información para el seguimiento a los cambios en la situación de los niños y las niñas en la ciudad.

Estos resultados serían insumo importante en la formulación de la política, y tal como se plantea en su correspondiente informe, también la manera en que se diseñó e

implementó este Estado del Arte en Niñez fue producto no sólo de la revisión documental y consultas a representantes de gobierno, sino además con consultas a otros grupos sociales: “El documento, es el resultado de un trabajo de lectura, análisis e integración de numerosos textos, documentos y entrevistas con actores claves de la política social de la ciudad en los últimos diez años. En todos los casos, se buscó incorporar tanto el punto de vista de las instituciones distritales, como el de analistas e investigadores provenientes del mundo académico y de organizaciones no-gubernamentales” (Durán et al., 2003 p. vi)

Este mismo espíritu de participación y de diálogo social continuó permeando el proceso a través del cual la Secretaría Distrital de Integración Social -SDIS- —antes Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS-, diseñó la política de infancia y adolescencia *Quiéreme bien, quiere hoy. Porque la niñez se vive una vez.*

“Entonces los procesos de construcción de los estados de arte son definitivos porque fueron procesos no solamente de recapitulación de la información y el conocimiento sobre los grupos poblaciones sino procesos de diálogo público para construir con esos públicos un sentido social de donde salen las situaciones adversas a modificar” (Entrevista 16).

De acuerdo con la Secretaría de Integración Social del Distrito (2007), el proceso de diseño de la política de infancia y adolescencia en Bogotá se desarrolló a través de tres fases. En la primera se realizaron doce encuentros ciudadanos en 12 localidades en los que participaron 2000 niños, niñas y adolescentes entre los 8 y los 14 años, los cuales fueron acompañados por 200 adultos que se encontraban vinculados a la Red de Buen Trato y cuyo papel era de acompañamiento al proceso liderado por los grupos en cada lugar.

La metodología seguida en esos encuentros se presentó a los grupos las 28 situaciones adversas de la infancia identificadas en el gobierno anterior, para con base en el empleo de simbologías de soles y nubarrones, niños, niñas y adolescentes partiendo de un ejercicio individual identificaban las condiciones que en su localidad debían ser cambiadas o eliminadas, para que a continuación en un espacio de discusión colectiva se identificaran y priorizaran las que más se presentan en cada localidad.

Los resultados de cada encuentro fueron sistematizados por un equipo conformado para la formulación de la política para ser presentado a las autoridades de planeación local. Estas condiciones fueron denominadas como los intolerables. El análisis de los resultados de los encuentros de niños, niñas y adolescentes sirvieron al equipo de planeación de la política y establecieron que si bien las narrativas de las niñas y los niños mostraban los puntos críticos para los cambios que se debían promover, se requería de un enfoque organizador que permitiera comprender las causalidades que subyacían a dichas situaciones y razones dadas por los niños en su priorización y con base en ello identificar alternativas de solución que apuntaran a las situaciones estructurales que las generaban.

De acuerdo a la Secretaría Distrital de Integración Social (2007) las narrativas surgidas establecían un panorama global de las condiciones adversas pero requerían de una sustentación para las causas de las mismas, razón por la cual los análisis subsecuentes se apoyaron en las herramientas de la investigación cualitativa de enfoque comprensivo para lograr identificar las soluciones a proyectar en la política. También aportaron en ese análisis los resultados de las evidencias recabadas en los procesos técnicos e investigativos con

cada instancia o sector del gobierno. Así, conocimientos técnicos e investigativos se usaron en la fundamentación de las soluciones finales propuestas.

La segunda fase se centró en la formulación de los 6 *intolerables*, los cuales quedaron definidos como cualquier situación o estado que no debe presentarse en la vida de ningún niño, niña o adolescente en la ciudad:

1. Sufran o mueran por causas evitables: asociadas al nacimiento, por infecciones y por accidentes que podrían prevenirse.

2. Padezcan de hambre o malnutrición: en situaciones que comprometen su vida.

Aportan en esta situación causas asociadas a la desnutrición crónica, desnutrición aguda, desnutrición en la gestante en la cual están comprometidos la disponibilidad y acceso a los alimentos, patrones alimentarios y prevalencia de enfermedades como diarrea y neumonía.

3. Sea maltratados o abusados sexualmente: situación que se inscribe en el marco de la violencia familiar, con relaciones de dominación-sumisión. la carencia de habilidades para resolver problemas cotidianos. Igualmente aportan en esta situación la violencia sexual, de manera principal con niñas entre los 5 y los 14 años, cometidos de manera principal por familiares y conocidos.

4. Trabajen en vez de estudiar: situación que se presenta en mayor proporción para niños y niñas de los estratos socioeconómicos más bajos quienes se incorporan a trabajos precarios y en altas condiciones de maltrato y explotación. La pobreza y el desplazamiento son dos factores asociados a la participación laboral de niños, niñas y adolescentes. Estas situaciones están a su vez asociadas como causas de las altas

tasas de deserción en la primaria y secundaria, así como con la calidad de su desarrollo.

5. Estén tan solos: que aun siendo una situación de difícil documentación por reportes de líneas telefónicas dispuestas para la atención de niños, niñas y adolescentes dan cuenta de ello.
6. Sean marginados por su situación de discapacidad: cuyas estadísticas y situación cuenta con un sub registro muy importante haciendo aún más crítica la situación.

(Secretaría Distrital de Integración Social, 2004)

Derivado de la fase anterior también se sustentaron las principales causas de esas situaciones en términos de su magnitud: el 31% de bogotanos eran niños, niñas y adolescentes de los cuales el 50% estaba en condición de pobreza y una muy baja capacidad del Estado para darles respuesta.

Una segunda causa se asoció a la fragilización de la familia también por su condición de pobreza, en virtud a lo cual están obligadas a emplearse y no pueden atender a sus hijos e hijas y limita sus posibilidades de participación en la demanda para el cumplimiento de sus derechos. La desatención a su vez trae una mayor demanda para el Estado por el aumento de accidentes, enfermedades y en general de situaciones que no se presentarían si la familia estuviera más presente en los procesos de cuidado y desarrollo de sus niños, niñas y adolescentes.

Un tercer grupo de causas se relacionó con el modo en que sociedad y el Estado responden dada su estructura fragmentada. En este orden de ideas, se afirmó, que se daba una mayor importancia a las acciones orientadas a las consecuencias más que a sus causas,

situación que no era distinta entre las organizaciones no gubernamentales. De acuerdo a los análisis presentados, el neoliberalismo había jugado un papel importante en la pérdida del rol del Estado como árbitro del mercado, con la tercerización de la oferta y la consecuente pérdida de intervención sobre sus propios asuntos. De esta manera el resultado era el debilitamiento de la dimensión política en la arena política.

Y un cuarto grupo de causas de los intolerables estaba asociada con factores culturales en la manera de ver y entender la infancia y la adolescencia referidas a imaginarios culturales en los que ellos y ellas eran percibidos sin ciudadanía plena, sin autonomía, y sin las capacidades propias de su momento vital y de desarrollo.

Desde el reconocimiento de este conjunto de causas, la política en su fase de diseño establece su derrotero: la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes. Para garantizarla postuló que era necesaria una mirada más integral de las situaciones que están a la base de la misma, reconociendo la complejidad de factores que se entrecruzan para comprender sus variaciones en la población infantil y juvenil.

La tercera fase fue el diseño de las acciones de la política. Aquí se postuló como punto de partida la construcción de un sueño, esto es, el planteamiento de unas condiciones de vida para los niños, niñas y adolescentes que fueran más allá de las metas en un plan de desarrollo y que proyectaran la calidad de vida deseada para ellos, viabilizada por procesos de movilización social que estuvieran trazados, no por la solución a un problema sino por un ideal de calidad de vida alcanzable (Entrevista 6).

En articulación con todo lo anterior, se establecieron tres ejes en torno a los cuales se desarrollarían las acciones:

1. Protección a la vida, orientado a la actuación sobre los factores externos que atentan contra la integralidad y seguridad. Enfatiza en torno a tres componentes a saber, los inicios de una vida digna, ciudad segura para los niños, niñas y adolescentes, y seguridad alimentaria.
2. Generación de espacios propicios para el desarrollo armónico e integral de niños, niñas y adolescentes, lo que implica que en ambientes naturales y construidos ellos y ellas puedan estar permanentemente estimulados para explorar su creatividad y desarrollar sus habilidades y potencialidades.
3. Creación de condiciones propicias para el ejercicio de la ciudadanía, que se orienta principalmente a la promover que niños, niñas y adolescentes sean actores de sus propios derechos.

Como se observa están basados en la protección la prevención y la promoción y un tercer grupo orientado al fomento de la construcción de ciudadanía desde muy temprana edad, elemento novedoso si se tiene en cuenta que esta intencionalidad no había sido pensada antes en la arena política con mirada de primera infancia.

De esta manera quedó diseñada y formulada la Ley Distrital de Infancia y Adolescencia, que por primera vez en la ciudad orientaba acciones de acuerdo a las particularidades propias de los momentos de desarrollo de la infancia y en tanto ello, le dio vida a las políticas para los niños y las niñas en la primera infancia, esto es, desde la gestación y hasta los cinco años.

La implementación de la política en cada uno de estos componentes asumió el modelo generado durante su proceso de diseño, que se consolidó a través de ocho pasos que

incluían encuentros con la gente en sus localidades, diálogos de reconocimiento de las problemáticas y de sus causas, generación conjunta de planes de acción, diseño e implementación de estrategias comunicativas y la sistematización de las acciones realizadas (Secretaría Distrital de integración Social, 2004). La política de infancia y adolescencia dio inicio a su implementación manteniendo la lógica y horizonte de sentido que se proyectó desde la política social y potenciada con estrategias comunicación pensadas en función de gestionar de una manera más democrática todo el conocimiento que se producía y circulaba como resultado de estas dinámicas.

De manera explícita, esta Ley orientó acciones específicas para la primera infancia en el eje de condiciones propicias para el desarrollo así:

Durante la primera infancia: se ampliará la cobertura de los programas dirigidos a los niños y niñas menores de 6 años y se propiciará el fortalecimiento de las capacidades de las familias para estimular el desarrollo de sus niños y niñas. Se propiciará la adecuación de los ámbitos de desarrollo de los niños y niñas, ofreciendo en todos ellos condiciones para el juego, la diversión y el aprendizaje, en tanto el juego es un derecho de niñas, niños y adolescentes y un elemento básico en el desarrollo. La disponibilidad y utilización de juegos y juguetes en el hogar, el jardín y el parque serán prioridad de las instituciones y organizaciones locales y distritales. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2004, p.34)

Para lograrlo se definieron un conjunto de estrategias entre las que se contaron: el fortalecimiento de redes familiares y sociales de apoyo, la movilización y adhesión de

ciertos sectores, como academia, ONG entre otros; la generación de conciencia de la importancia de niños, niñas y adolescentes, el posicionamiento de la garantía y restitución de los derechos y una gestión pública diferente.

Durante los años que siguen en el gobierno del Alcalde Luis Eduardo Garzón, la implementación de la política de infancia y adolescencia desplegó un conjunto de estrategias para su implementación en la que la gestión del conocimiento fue un proceso central, apoyándose en lo que una de las personas entrevistadas denominó en el marco de estos procesos hitos de esta política

“Los foros locales de infancia que los hicimos con Cinde⁹ llevando el debate de la primera infancia a la operación específica en el territorio; los Convenios Distritales de Primera infancia, el cuerpo del convenio porque allí están los actores involucrados que le da el carácter social de la construcción de la política, esto no es sólo una responsabilidad del gobierno, esto es una responsabilidad compartida en donde no solamente hay voluntad política sino voluntad económica que me parece que es muy marcador de que estábamos poniendo experiencia, conocimiento y recursos para que esto suceda. Y el tercer hito, el diplomado sobre gestión social integral que se hizo con la Universidad Nacional de Colombia”. (Entrevista 16)

Esta entonces se configuró como la ruta en la cual las políticas para la ciudad daban un giro importante para pensar a los niños y las niñas en función de las condiciones y características de los distintos territorios en los que viven.

⁹ Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano –CINDE-

4.3 Los lugares de producción del conocimiento en la formulación de la política para la primera infancia.

Los resultados de esta investigación en términos de la producción uso y circulación de conocimiento se caracterizan por haber sido pensados desde sus lugares de producción, esto es, de los saberes de los actores que los producen y por el uso del mismo en función de las intencionalidades que tuvo la política para posicionar un imaginario de primera infancia de cara a la garantía de sus derechos, de su calidad de vida y de la necesaria movilización social para ello. Las estrategias para la comunicación y difusión de esos múltiples conocimientos fueron los insumos tanto para el diseño de la política como del inicio de su implementación.

Los análisis realizados muestran al menos cuatro lugares de producción de conocimiento que se privilegiaron en el proceso de construcción de la política social y que fueron cimiento en la política para la infancia y la adolescencia: la academia y la investigación y, las ONG y organismos internacionales, los hacedores y operadores de la política, los saberes locales de los ciudadanos.

4.3.1 La academia y la investigación.

Referido a la producción de académicos y científicos reconocidos a nivel nacional e internacional por su tradición investigativa y por su proximidad con los temas y problemáticas en los que quería enfatizar la política. Aquí se valida el rigor de la producción investigativa en todas sus posibilidades y no sólo aquella que de la que hasta ese momento tenía el monopolio de la producción de conocimiento para la sustentación de la toma de decisiones en las políticas de la ciudad.

La generación de conocimientos en torno a asuntos de la infancia hace suponer que el papel de la producción investigativa desde los contextos de la academia se hizo necesaria en tanto se sustenta en ejercicios sistemáticos y rigurosos por parte de una comunidad en la que se asume la producción de un conocimiento confiable.

Para los gobiernos distritales desde el 2001 hasta la puesta en marcha de la Política Distrital de Infancia y Adolescencia en el año 2004, este conocimiento se legitima desde un variado abanico de posibilidades epistemológicas, dando cuenta así del interés de contar con diversas miradas sobre los asuntos de la infancia.

La valoración de esas múltiples formas de producción de conocimiento permite pensar que desde su más temprano inicio, las políticas para la primera infancia estarían acompañadas por un amplio espectro de información generado desde posturas epistémicas, en los que los objetos de investigación en torno a la infancia pudieran aportar en la construcción de ese imaginario de primera infancia que se buscaba posicionar.

Tal como se aprecia en los procesos y productos concertados en los primeros Convenios distritales por la primera infancia se acordaron investigaciones en torno al factores del desarrollo en los primeros años de vida, las pautas y prácticas de crianza en el distrito capital, la participación infantil, la situación de niños y niñas con VIH, caracterización de expresiones de violencia, indagación sobre representaciones e imaginarios en torno a la primera infancia, implicaciones en la valoración del desarrollo, entre los principales estudios.

De acuerdo con el relato de los entrevistados la estrategia de realización de Convenios en la perspectiva de generación de conocimiento, se hace con un horizonte de

sentido tal, que genere una cultura de producción conjunta, crítica y propositiva del estado de la condición de vida de los niños y niñas en la ciudad, que brinde un panorama holístico de su realidad y no un listado de temas ya abordados y agotados a través de estudios puntuales. En la base de esa postura se pretendía que la producción investigativa estuviera siempre presente en la implementación de la política pero con una línea de continuidad que fuera dada por los resultados de los distintos estudios, de su análisis y discusión por los diferentes actores sociales involucrados:

“Lo que interesa decir es que entonces el planteamiento es, uno no puede construir una política sin saber qué de lo que hace le funciona o no le funciona y qué le falta y entonces de ahí es donde se da origen a ese mecanismo de los Convenios para producir conocimiento y para generar condiciones para el uso del conocimiento; entonces ahí lo que se decide es hacer una evaluación, del impacto de modalidades del ICBF y el DABS, que mirara el impacto en los niños, el impacto en la familia, el impacto en los cuidadores, hacer la sistematización del proceso de participación de los niños y niñas, y Bogotá quiere asumir como un liderazgo en el sentido de compartir y mover todo ese conocimiento con los niveles territoriales [...] entonces es así que hemos ayudado a posicionar el sentido, el significado y el uso de las diferentes formas de investigación, hemos creado una tradición, lo que hemos hecho fundamentalmente es investigaciones y es lo que ha permitido mover esto, y no que la investigación se subsuma en la consultoría” (Entrevista 2).

Se ubica también en este lugar la producción de conocimiento inscrita en el ámbito académico de distintas disciplinas. El diseño y elaboración de los foros distritales así como

el diplomado en gestión social integral, contó con la participación de la Universidad Nacional de Colombia, la Escuela Colombiana de Administración Pública, la Universidad Javeriana y su Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR en el diseño y realización de procesos de formación y discusión en los temas de participación y construcción de ciudadanía, Cinde y la Universidad de Manizales.

El aporte de la academia fue fundamental para la estructuración de las bases de formación de los actores locales de base, para lo cual en la estructura organizativa de los Convenios de estableció como espacios de discusión, los comités técnicos, en los cuales se presentaban las propuestas para el desarrollo de los productos acordados y se decidían los ajustes o aprobaciones con la participación de quienes hacían parte de dichas instancias. En términos de decisiones políticas, los resultados de estos estudios tuvieron distintos usos.

Uno de ellos en función de identificar los factores sociales y culturales que pudiesen estar a la base de situaciones favorables o adversas para la primera infancia y de esa manera establecer rutas de acción con los actores, programas y procesos brindados a niños, niñas y sus familias.

También los resultados de la producción investigativa sirvieron de base para identificar los elementos claves para dar continuidad a los temas críticos para la política de primera infancia. De esta manera por ejemplo, se evidencia que en el campo del desarrollo infantil se generó un trabajo continuo tomando como referente los resultados que progresiva y acumulativamente se fueron dando en el marco de los Convenios y de las dinámicas cotidianas de la institucionalidad de las entidades del gobierno local.

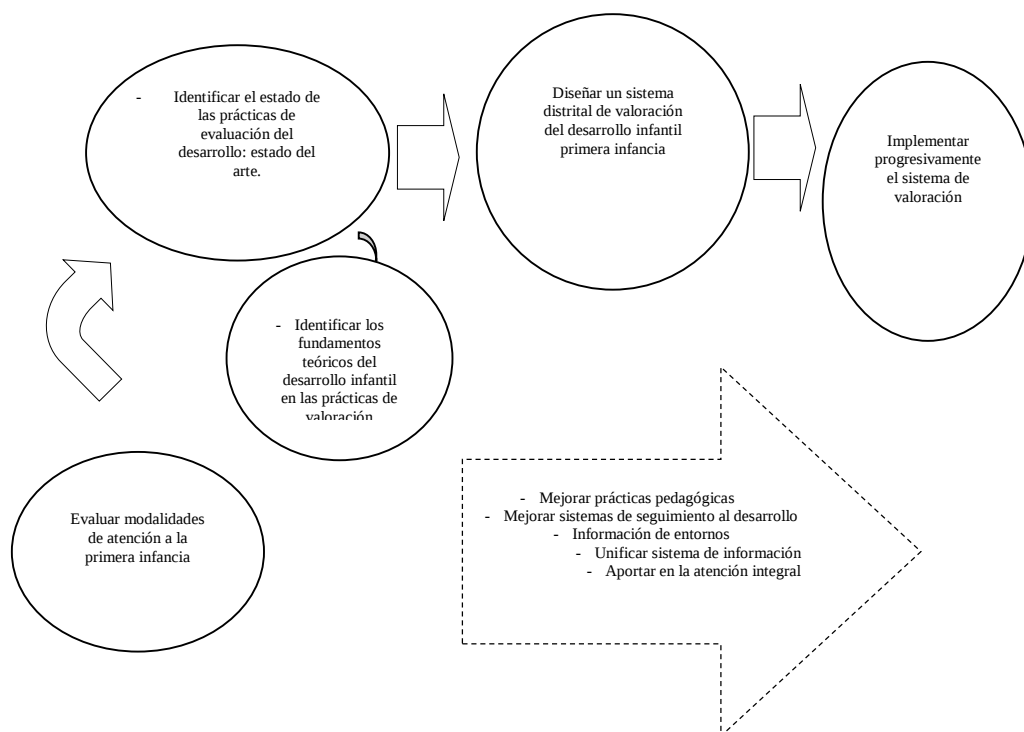
En este tema, se tomó como punto de partida las recomendaciones brindadas en el primer Foro internacional de primera infancia y desarrollo liderado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Alcaldía Mayor de Bogotá, Save the Children Reino Unido, Unicef, y Cinde (2003) en relación a que para renovar los procesos de planeación se requería la generación de evaluaciones soportadas en sistemas de información actualizados ya que “sin esta es prácticamente imposible diseñar políticas y programas pertinentes y relevantes. Lo mismo que es indispensable hacer monitoreo, seguimiento y evaluar el impacto de sus desarrollos en la calidad de vida de la niñez, en sus ambientes y en las niñas y los niños mismos” (p. 344).

Siguiendo esta recomendación, se hace la evaluación de algunas de las modalidades de atención a la primera infancia, y como parte de las reflexiones que se hicieron se puso en evidencia la debilidad de las estrategias y herramientas para valorar y monitorear el desarrollo durante la primera infancia en las ofertas de cuidado y atención desde los gobiernos nacional y distrital. Estas reflexiones llevaron a pensar en la necesidad de conocer cómo se estaba adelantando en el país esta práctica por lo que el siguiente paso y decisión tomada fue la de elaborar un estado del arte. A su vez los resultados de esa investigación condujeron a un debate en torno a la generación de una propuesta innovadora que promoviera que la valoración del desarrollo infantil se actualizara y se pusiera a tono con el enfoque de desarrollo que se estaba promoviendo en el marco de la movilización social por la primera infancia en el país. Surgió así la decisión de diseñar un sistema de valoración del desarrollo infantil para el distrito capital, que estuviera enmarcado en una mirada sistémica y de interacciones, de tal manera que, a más de valorar el desarrollo

individual, facilitara información de las condiciones de los entornos en donde niños y niñas viven su cotidianidad, (Cinde, 2008 Convenio de Cooperación 2530)

En la figura 2 se presenta el tipo de decisiones que se tomaron en el proceso de discusión del desarrollo infantil.

Figura 2. Proceso de fundamentación de algunas decisiones en relación al tema del desarrollo infantil y su valoración con base en la investigación*.



*Elaboración propia con base en los Convenios Distritales por la Primera infancia

Este es el sentido que tuvo la generación de conocimiento por vía de la investigación científica, al menos de manera inicial para los ejes de trabajo que se concertaron para el inicio de la implementación de la política. Si bien un proceso similar se dio con los temas de trabajo con familias y cualificación del talento humano, no sucedió lo mismo en lo relacionado con participación infantil.

Ni en los archivos consultados ni en las entrevistas realizadas se evidenciaron estudios, evaluaciones o investigaciones que se relacionaran con las estructuras administrativas u organizativas del gobierno, que brindaran conocimientos en relación a la arquitectura y cultura institucional, su caracterización y los retos para inscribir en ella los cambios que pudieran proveer elementos de sostenibilidad para esa nueva forma de proyectar la política. Universidades de carácter público como la Universidad Nacional y privado como la Universidad Javeriana, Universidad Externado de Colombia, Universidad de los Andes, Universidad de Manizales fueron parte de los actores que desde la academia tuvieron a su cargo la producción de conocimiento en el proceso de construcción e implementación de esta política. También esta instancia tuvo un papel importante no sólo en la realización de las investigaciones definidas en el marco de los Convenios Distritales sino también en la propuesta e implementación de contenidos y metodologías para fortalecer las capacidades técnicas y argumentativas de los distintos actores sociales en las 20 localidades del Distrito y de la ciudadanía en general.

4.3.2 Las ONG y organismos de cooperación internacional.

Un segundo lugar de conocimiento que privilegiaron las políticas es el saber desde la experiencia práctica de las organizaciones no gubernamentales –ONG- y de los organismos de cooperación internacional con tradición en proyectos de desarrollo e investigación con la infancia y la familia. En el rastreo de las instituciones que se vincularon a los procesos de formulación e implementación de la política distrital de infancia y adolescencia se evidencia que como punto de partida de los Convenios Distritales fueron, dos organismos de cooperación internacional y una ONG nacional que de manera conjunta con el ICBF y el entonces DABS, realizaron un proceso de abogacía conjunto para proyectar las rutas, estrategias y sentidos de la movilización social por la primera infancia en Bogotá y en el país.

UNICEF, Save the Children Reino Unido y CINDE eran reconocidas en el país por sus amplias trayectorias en el trabajo por la infancia, en especial con aquella en condición de vulnerabilidad y sus experiencias en estos temas tenían un reconocimiento importante por parte de los diseñadores de políticas, la academia y por las comunidades (Entrevistas 1, 6, 9,13). También compartían como objetivos misionales el impacto sobre los procesos de políticas públicas de niñez en distintos niveles, conocimientos que fueron insumo para el diseño del proceso en apoyo a la generación de la política de infancia en el territorio nacional.

Todas ellas impulsaron este proceso tomando como base la gestión del conocimiento como soporte de la transformación que se buscaba; así lo manifestó una de las personas entrevistadas

“Y yo creo que eso fue muy importante, esa alianza de este comité logró traer al país el sustrato de la información más relevante en el mundo y eso movilizó, entonces eso sería como un gran bloque de contribución, la circulación de conocimiento de punta. Luego creo que otro ha sido la caracterización de las condiciones de vida de esta población, de infancia y adolescencia, y ahí dos cosas importantes, los estados del arte son uno y la evaluación es otra, pero estoy segura que hay más y entendemos cómo son los niños qué es lo que pasa acá, fíjate que una de las conclusiones del primer foro, es, tenemos que evaluar las modalidades que estamos teniendo, entonces eso también nos da, no sólo la caracterización de la población sino una caracterización de la respuesta institucional, yo diría que es muy aplicado el conocimiento que se genera en este contexto, y de ahí empiezan a salir otras cosas, entonces aquí también nace lo de participación infantil, la sistematización de participación, todo nuestro intento por construir el índice también, la forma de medición del desarrollo infantil, desde el marco de los Convenios” (Entrevista 6).

Con el paso progresivo del tiempo se fueron sumando otras organizaciones a los Convenios en apoyo a los desarrollos propuestos. Si bien el primer Convenio Distrital para la primera infancia contó con una sola ONG, este número aumentó de manera importante hasta el año 2008 sumándose la Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Ideas Día a Día, Fundación Éxito, Fundación Saldarriaga Concha, Fundación Corona, Corpoeducación, Fundalectura, Fundación Carulla y Fundación Somos Más. Mientras que en términos de instancias de cooperación internacional se vincularon la Organización de Estados

Iberoamericanos, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, la Fundación Plan Internacional y Visión Mundial.

Desde la mirada de la gestión del conocimiento, el Distrito buscó hacer converger el capital social construido por esas organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional para ampliar el espectro de acciones para hacer real los planteamientos propuestos por la política para la primera infancia.

Sin embargo como se señalará más adelante, si bien el aumento en cantidad y variedad de instancias en los Convenios representó un punto a favor de la consolidación de la política distrital, también complejizó la administración de los mismos en función de las deliberaciones y aprendizajes conjuntos entre estos actores.

Es importante señalar que en varias de las entrevistas realizadas se encontró coincidencia en el papel del reconocimiento mutuo en la calidad del trabajo realizado en el campo de la infancia entre quienes progresivamente se fueron vinculando a los Convenios Distritales.

Este conocimiento acumulado por esta instancia se caracterizó por haber sido construido a través de proyectos de desarrollo en los que se ha generado un capital social a través del involucramiento de distintos actores sociales en distintos niveles de operación de la política y generalmente con la participación de niños, niñas y familias desde variadas aproximaciones teóricas y metodológicas.

Se trata de un conocimiento que es fruto de la reflexión intencionada en torno a las dinámicas sociales desde el contexto de la vida cotidiana. Este saber fue valorado por los formuladores de política en tanto proveía de un conocimiento que no necesariamente es

fruto de las investigaciones sino que dan los proyectos de desarrollo y que proporcionaba miradas y abordajes sociales complementarios para los análisis de las realidades de la población infantil en general y de la de Bogotá en particular.

4.3.3 Los hacedores y operadores de la política.

Un tercer lugar de producción de conocimientos para la política estuvo en el conocimiento desde la gestión pública propia de los equipos de trabajo de los diseñadores e implementadores de las políticas distritales y vinculados con las políticas sociales de atención a la infancia, la primera infancia y la familia principalmente. Se trata de un conocimiento en el que también participan múltiples disciplinas pero que por estar producido prioritariamente de manera sectorial, obedeció a las necesidades de generación de información de cada sector de gobierno en función de sus propios programas e iniciativas. Es importante recordar que al momento en que se da inicio a la aparición de la primera infancia en la agenda política, la planeación se hacía de manera sectorial y de manera preferencial a través del conocimiento técnico y experto.

Una intencionalidad importante en el marco de este periodo, es la de conocer el saber social construido a través de los programas con los que se atendía en el Distrito a niños y niñas en primera infancia, cuyos dos principales sectores que los acogían se concentraban en salud y en cuidado y atención, esto último en cabeza principalmente del DABS y del ICBF junto con la oferta de jardines infantiles del sector privado, pues en ese periodo de tiempo, el Ministerio de Educación Nacional no tenía aún la responsabilidad de la educación inicial. Al respecto, una de las personas entrevistadas manifestó la imposibilidad que hubo al inicio de toda la proyección de la política social con la Secretaria

de Educación en su momento, para lograr una articulación con este sector en función de la definición y acuerdos globales para las políticas de la ciudad:

“en el caso nuestro empezó a hacerse mucho más evidente la necesidad de trabajar ese objetivo para el cual yo tenía la responsabilidad como coordinadora, de trabajar, por supuesto se hacía necesario el territorio, los sectores y las poblaciones, era la forma de hacerlo, el único objetivo que se quedó solo, por una enorme pelea y discusión con Cecilia María Vélez, si tú recuerdas, es educación, educación está en el centro de la molécula” (Entrevista 9).

Ese conocimiento al interior de las instituciones de gobierno estuvo generado tanto del aporte disciplinar de quienes hacían parte de los grupos de trabajo, como de la personas que operaban en la cotidianidad de las iniciativas brindadas por los operadores de política en representación del distrito para los niños, las niñas y sus familias. Se trataba, de acuerdo con una de las personas entrevistadas “de un saber social de gobierno” acumulado en los años de trabajo con la primera infancia en la ciudad y que para entonces no se había visibilizado.

También se reconoce en el conocimiento producido por diseñadores y operadores de política aquel proveniente de la información de las evaluaciones, de estudios e investigaciones propias de los sectores del gobierno distrital y nacional, así como los informes de resultados de gestión con base en la metas particulares de los planes de desarrollo misional de cada sector y del distrito en general.

Ese conocimiento se puso a disposición de los diálogos y deliberaciones, tal como lo narra una de las personas entrevistadas, el significado que tenía este conocimiento

técnico generado por el gobierno distrital, no tenía un peso relativo más alto que el resto, sino que necesitaba ser discutido, retroalimentado y ampliado por otros actores sociales para ser ajustado y tenido en cuenta o no en las planeaciones y toma de decisiones de la política

“Claro ahí también habían funcionarios de las entidades que tenían que ver con los temas, nosotros en ese foro, primero presentamos unas estadísticas, hicimos una presentación general de las estadísticas generales de Bogotá, cuáles eran las localidades más graves en cada tema que tenían que ver con la niñez, en trabajo infantil, en nutrición, en educación, en todo los temas, y luego habían sesiones por localidad, donde ellos, decían su diagnóstico, sin cifras, y entonces, a ver! si coincidían con los datos de la investigación, entonces estaba la gente que habían hecho la investigación con los ciudadanos, entonces ¿cómo veían el trabajo infantil, qué era lo que pasaba, quiénes eran los que explotaba a los niños?, si los niños iban al colegio no, ¿sí? todo, todos los temas se iban como entrelazando, pero fue muy lindo porque era un diagnóstico social frente al diagnóstico técnico, entonces eso también servía para la elaboración de las políticas” (Entrevista 12).

Quizá una de las características más distintivas del proceso de construcción de la política para la infancia y adolescencia en el Distrito, lo constituyó el hecho de que se ve fuertemente influenciado por ese saber incorporado de la investigación social que trae consigo la mayor parte de los equipos de gobierno desde el gobierno de Mockus hasta el del Alcalde Garzón.

Ese conocimiento es un elemento potenciador para la propuesta de una política innovadora, pues se combinó con la capacidad de gestión del mismo en el contexto de la administración pública. Se trata así de un conocimiento por parte de los funcionarios de gobierno que contaban con un alto nivel de conocimiento y experiencia investigativa y ña combinaron con su capacidad de gestión pública.

4.3.4 Los saberes de las personas en los territorios.

El cuarto lugar de conocimiento al que le dio cabida la política para su formulación fue al de la experiencia de las personas convocadas en las distintas localidades de la ciudad a ser parte de las reflexiones para definir los ejes estratégicos de la política distrital. Entre ellas, se contó con líderes comunitarios, representantes del gobierno local, maestras, y agentes educativos comunitarios. Se trata del reconocimiento del saber social que se genera desde el ámbito de la vida cotidiana, y que surge desde los roles e identidades que los habitantes de la ciudad construyen desde sus propias experiencias e interpretaciones de ellas. Un saber que se releva en el proceso de formulación de las políticas para la primera infancia en la ciudad por considerarse que sin él, no es posible contar con la información mínima necesaria para su generación.

En términos del conocimiento, el proceso de formulación de la política para la infancia en la ciudad, lo consideró como uno de los soportes claves para estructurar sus contenidos y orientaciones valorando esos lugares de producción, que denotan una comprensión del conocimiento inscritos en muy variados actores sociales a los cuales se puso en interlocución para generar procesos de diálogo que permitieran poner en evidencia la manera en que un mismo hecho social en torno a la primera infancia podía ser

interpretado y abordado, y desde las cuales fuera posible contar con una mirada de conjunto mucho más profunda y rica en posibilidades para las rutas de decisión que tendría que tejer las políticas en la ciudad

“Como el nombre de este sitio donde yo estoy sentada es política pública, basada en evidencia, el tema de la evidencia lo hemos discutido varias veces, entonces decimos pues claro el conocimiento científico es un fuente de evidencia, pero la información es otra fuente de evidencia que es mucho menos sistemática pero está disponible y es en general lo que más se usa, y la experiencia es otra fuente de evidencia. El tema de experiencia en primera infancia y todas las sistematizaciones que se hicieron en el marco de los Convenios a mí me parecen especialmente relevantes, porque por ejemplo, toda la discusión con madres comunitarias, ¿qué hubiera sido este país sin madres comunitarias?; entonces, aquí hay una fuente de experiencia que es como un tesoro , entonces creo que la gestión de conocimiento tiene que ver con todo eso, tiene que ver con conocimiento científico con información, con experiencia” (Entrevista 16).

Todo el conjunto de conocimientos que fue puesto en circulación y con base en los cuales se implementaron las distintas estrategias de gestión de conocimiento por parte del gobierno distrital, fueron difundidos y en algunos casos discutidos con los actores locales a través de Foros y encuentros. Uno de los ejercicios con los que se pretendió generar acciones concretas derivadas de ellas, fue la elaboración de planes de acción a través de acuerdos ciudadanos. Contextuados a las realidades de la primera infancia en cada

territorio, se generaron 20 planes de acción contruidos entre líderes en cada Localidad, familias, representantes del gobierno local y asociaciones comunitarias.

Los usos proyectados de los aprendizajes de este proceso social contaron con algunos elementos comunes tales como la vinculación a las familias en los procesos de desarrollo de los niños y las niñas, la promoción de cambios culturales en la representación de la infancia, generación o preservación de espacios lúdicos y recreativos para las familias y la infancia, la movilización de las comunidades en torno a la protección de los niños y las niña como un asunto de corresponsabilidad, garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños de manera mancomunada, entre los más mencionados.

Si bien la intención del gobierno fue la vinculación de la ciudadanía en estos debates, una debilidad que denota el proceso adelantado para ello, fue la de condicionar la participación a lo que el equipo de gobierno denominó los “actores socialmente relevantes”, pues con ello, el círculo de participación de cualquier ciudadano quedó restringido y acotado a un solo círculo de ciudadanos.

4.4 Los sentidos inscritos en la génesis y puesta en marcha de las políticas para la primera infancia en la ciudad

En la génesis, diseño e inicio de la implementación de la política para la primera infancia en el distrito se reconocieron un conjunto representaciones en torno a la primera infancia, y a la política misma que se encuentran en estrecha relación con el sentido de la generación, uso y apropiación del conocimiento empleado y de los cuales se da cuenta a continuación.

4.4.1 El sujeto niño como centro de la política.

Como se describió en el apartado anterior, la formulación de la política social del distrito capital, es el punto de origen de un proceso que generó el ámbito para la proyección de la política distrital de infancia y adolescencia. La explicitación de la familia y la niñez como prioridades en los objetivos de una política social para la ciudad hace suponer una concepción particular de bienestar, que toma distancia de las que se venían produciendo históricamente en las políticas para la ciudad. En este nuevo enfoque se da importancia a la vivencia de los sujetos frente a sus propias circunstancias y expectativas de desarrollo en el contexto de las variadas condiciones del distrito Capital.

En este sentido, la infancia se empezó a perfilar como un grupo poblacional para el cual era necesario reconocer sus condiciones generales de vida en función de situaciones particulares, ejercicio y garantía de derechos, caracterización de sus condiciones familiares, culturales, económicas, y en esa línea de argumentos, a las representaciones y prácticas sociales asociadas e históricamente situadas.

Se trataba así de dar rostro a la primera infancia, a ese conjunto de niños y niñas con las que se había comprometido el país en los tratados internacionales derivados en cadena desde la firma de la Convención de Derechos de la Niñez. Si bien se había realizado una modificación importante en la Carta Política a través del Artículo 44 reconociendo la prevalencia de los derechos de la niñez sobre los demás, aún las prácticas del Estado se regían a inicios de siglo por el antiguo Código del Menor, y apenas a inicio del año 2000 se estaban gestando los procesos socio-políticos para la formulación de una política pública nacional para la infancia y la adolescencia.

Que las políticas de la ciudad por primera vez se proyectaran con enfoque poblacional, representaba que se hacía explícito el reconocimiento que las necesidades y expectativas de desarrollo de los ciudadanos no eran las mismas sino que compartían características y condiciones que variaban de acuerdo a su momento de desarrollo y función de las prácticas culturales en cada territorio de la ciudad. Tal como lo enunció el gobierno, el enfoque poblacional reconoce que a lo largo de la vida suceden una multiplicidad de factores que hacen que el ejercicio de los derechos sea distinto en la trayectoria de vida en el que idealmente el Estado está obligado a concretarlos de una manera diferencial. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007)

Desde esta postura la política se propuso de manera intencional dar inicio a la visibilización de cinco grupos, que si bien podían estar presentes de distintas formas en las políticas de la ciudad en épocas anteriores, no contaban con un lugar propio y prioritario en la agenda política, y allí aparecieron los niños y las niñas reconocidos dentro de lo que en ese momento se definió como ciclo de vida, para acotar aún más la diversidad y complejidad inmersa en el desarrollo infantil y, en esa misma línea argumentativa, al reconocimiento de su diversidad.

De acuerdo a uno de los relatos de las personas entrevistadas, la ciudad no contaba con un marco investigativo actualizado de las características de quiénes eran y en qué condiciones estaban la niñez, las familias, los jóvenes, las mujeres y la población de adultos mayores, lo que denotaba la ausencia de interés por las políticas en orientar sus acciones en función de las necesidades sociales, económicas y culturales particulares de cada uno de esos grupos poblacionales:

“[la perspectiva poblacional] y todo esto se concreta sobre todo en nuestro objetivo de familia y niñez, y en un programa que se llama Cartas de Navegación para la Política Social, eso es como el elemento político y la pieza de factibilidad política que nos permite empezar a pensar la política en función de los sujetos específicos y concretos. Ya son los niños; ya no son los cupos, ya no son los colegios, sino ya son los niños y las niñas en las instituciones educativas las que acceden a los servicios de salud, entonces yo diría que es donde emerge con mucho más claridad la condición del sujeto-niño, del sujeto joven, de la sujeta-mujer, en la política pública” (Entrevista 9).

Podría afirmarse que esta intención de priorizar en la agenda pública a estos grupos responde a lo que Honneth (1992) define como el reconocimiento social, el cual se enmarca en tres estructuras morales, que cualquier sociedad ha de tener para garantizar la integridad o dignidad del ser humano: el amor, el derecho y la confianza, estructuras que se asumen como tres patrones de reconocimiento y que se configuran como el contexto en el cual se garantiza la dignidad.

Lo anterior en términos de cómo quedó planteado en el marco de las políticas, se refleja en uno de los principios a través de los cuales ella fue orientada y que hace referencia explícita a “acciones afirmativas en la perspectiva de derechos” en el que reconoce la universalidad de los derechos pero postula la necesaria atención en

“Poner especial énfasis en los grupos de la población que han sido menos favorecidos, que han sido tradicionalmente discriminados o rechazados por factores de clase, sexo, etnia, entidad u orientación sexual, o que no han gozado de las

condiciones y las garantías indispensables para desarrollarse en un marco de dignidad y justicia. En estos casos el Estado y la Sociedad tienen la responsabilidad de proponer y ejecutar políticas que permitan la diferenciación para lograr la igualdad, la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria exige políticas orientadas a disminuir las distancias económicas, sociales y culturales entre los miembros de la sociedad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, p.45)

En el proceso de formulación de la política social se trató así de brindar ese reconocimiento negado a niños, niñas, adolescentes, familias, mujeres y adultos mayores que la ciudad hasta ese momento no les había concedido desde un marco ético, político y normativo.

Desde ese marco comprensivo, la política social formulada por el distrito para la década del 2004 al 2014 tuvo como objetivo

mejorar la calidad de vida, la riqueza colectiva y la competitividad de la ciudad y sus habitantes, el ejercicio de sus derechos, a través de la generación de condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales, de manera especial para las poblaciones en situación de vulnerabilidad y riesgo social.

(Alcaldía Mayor de Bogotá, p. 43, 2003).

Desde ese objetivo se estableció el horizonte de sentido hacia el cual las políticas de la ciudad debían trabajar en la siguiente década a través de los siguientes gobiernos. Para el caso particular de los niños y las niñas, formuló 5 ejes desde los cuales organizar la acción del gobierno local para superar las situaciones adversas a modificar en esta población: de

derechos transversales, supervivencia material, desarrollo integral, protección y participación.

Si bien estos ejes fueron proyectados para la infancia y la adolescencia en general, se convirtieron en el marco desde el cual se desplegarían de manera principal las prioridades para las políticas dirigidas a niños y niñas en su primera infancia. Con ello se abría la puerta también para el posicionamiento como sujetos políticos de todos ellos y ellas como ciudadanos activos en la ciudad.

En este sentido, tal como lo señala González (2003), la subjetividad inicia con el vínculo expresado en los intercambios simbólicos desde el momento del nacimiento. En términos de derechos afirma el autor, éstos guardan una íntima relación con la calidad de las relaciones y se manifiestan a través de las definiciones éticas de la relación con los distintos actores sociales presentes en la vida de niños y niñas a lo largo de su desarrollo.

Es por ello que el giro dado por la política para que el niño sujeto fuera centro de ella política no es un asunto menor, pues implicó el inicio de una transformación social y cultural que demandaría de personas plenamente conscientes de su papel en la construcción de ese sujeto activo, participativo y con capacidad de influencia recíproca en las personas y en los entornos en los que se lleva a cabo su desarrollo.

Comprendiendo que un proceso de tal orden no se agota en uno o dos periodos de gobierno, la empresa emprendida intentó emplear estratégicamente la información, el conocimiento y la comunicación para permear el inicio de esos cambios de los habitantes de la ciudad. Pero al menos dos limitaciones importantes se observan en este propósito. Uno referido desde el inicio del proceso para identificar los factores que institucionalmente

se requerían para dejar instauradas prácticas con la primera infancia tales como las que se buscaban. Es conocido que la planeación y la implementación de las políticas en Colombia se hacen sectorialmente y por ello hay un arraigo de costumbres y de prácticas institucionales que también necesitan ser revisadas para transformarlas. La segunda limitación referida a una mayor participación de la ciudadanía y no sólo a grupos definidos por el equipo de gobierno.

Ahora bien, la incorporación de la familia como un grupo poblacional que también requería un conjunto de acciones específicas, marcó para el proceso de visibilización social de la infancia un punto de aporte y de soporte, toda vez que buscó posicionar una comprensión distinta de ella, poniendo de relieve sus capacidades y en tanto ello en el reconocimiento de una institución conformada con seres humanos diversos al que no se podría tratar como un grupo homogéneo y en tanto ello, obligaba a las políticas de la ciudad a generar capacidades y oportunidades para su desarrollo.

Esto a su vez sirvió como base para apoyar la idea que el mejoramiento de la calidad de vida de la primera infancia y el ejercicio de sus derechos están en manos de familias, cuidadores y en general de adultos que requerían ser también reconocidos como sujetos y para los cuales es necesario garantizar condiciones y oportunidades tanto para su propio desarrollo como para jalonar el de los niños y las niñas de una manera más pertinente.

Esta propuesta es especialmente relevante si se toma en cuenta que para el momento en que se estaba gestando tanto la política social como la de infancia y adolescencia, se estaba generando de manera paralela en el país toda una actualización de los marcos

comprensivos en torno al desarrollo infantil durante los primeros años de vida, que estaban poniendo en cuestión los abordajes unidisciplinarios, fragmentados, individuales y deterministas del desarrollo de los seres humanos. Desde una mirada de conjunto, el tránsito se estaba impulsando desde una postura más culturalista e interaccionista en la perspectiva de Bronfenbrenner (1979)-, en donde la familia, la comunidad y el mismo Estado necesitaban una aproximación distinta de la manera tanto de diseñar las políticas como del papel de los sujetos en ello.

De esta manera impulsar una comprensión distinta a la familia también representó una apuesta fundamental en los cambios sociales necesarios para mejorar las condiciones de vida en la ciudad desde la primera infancia. Así parece haberlo asumido el gobierno del Alcalde Luis Eduardo Garzón al enunciar en su Plan de gobierno

Se proporcionarán las condiciones materiales y afectivas necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas, con especial énfasis en los derechos asociados a una nutrición adecuada, a la protección integral y a la inclusión social con equidad. Se reconoce a la familia como contexto primario de formación de la vivencia democrática y del desarrollo de los niños y niñas, por lo que se privilegiarán acciones para su fortalecimiento. (Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004, p.37).

Sin embargo, no era suficiente con promover el fortalecimiento de la familia, pues los entornos de desarrollo y de interacción de los niños y las niñas involucran otros actores y otros escenarios que necesariamente incluían a los actores institucionales cuyos servicios y atenciones debían girar también en pos de una armonía y sincronía en el cambio.

4.4.2 El propósito de la política: la emergencia de un nuevo imaginario de primera infancia en la ciudad.

Promover el desarrollo humano desde el momento mismo del nacimiento supuso para la generación de las políticas una de las apuestas más fuertes y novedosas en su momento: la de impulsar una nueva representación social de la infancia en general y de la primera infancia en particular.

El análisis de los documentos y materiales generados, capitalizaron al máximo toda la producción investigativa que desde el nivel internacional y nacional estaba circulando en torno a las evidencias de los primeros años como un período crítico en el desarrollo del ser humano.

Estando el escenario político del país permeado por la cultura de la planeación basada en evidencias, el uso de toda esa producción disciplinar que aún era desconocida, tomó toda su fuerza para generar las imágenes de infancia que la política se había propuesto para impulsar el inicio de un cambio y replanteamiento de las prácticas sociales y políticas en la ciudad en torno a la primera infancia.

La triada población- territorio- sector, fue una de las piedras angulares sobre las que se soportó este propósito. De acuerdo con García, Ruiz et. al (2010), la política poblacional se entiende como aquella que contiene “programas, proyectos y acciones gubernamentales y sociales que piensan en las personas y permiten evidenciar sus intereses” (p.132). De otra parte Corbetta (2009) citando a Claval define el territorio como la forma en que el espacio geográfico es habitado, socializado y humanizado. En este sentido, el territorio es el

resultado de una conjunción de elementos de orden geográfico y biopolítico en los que se tejen relaciones simbólicas de los sujetos entre ellos y de ellos con su medio.

La intención subyacente en esta triada fue reconocer las particularidades con que niños y niñas debían ser concebidos como sujetos sociales y activos en su desarrollo, prestando especial atención a la manera en que de acuerdo a esa construcción particular en cada territorio, los servicios de gobierno los reconocían y con base en esa lectura, llegaban a ellos y ellas.

Asumir esta postura significó reconocer que los niños y las niñas que habitan la ciudad no eran los mismos ni se distribuían homogéneamente en sus espacios físicos, dándole un mayor alcance a su reconocimiento como grupo poblacional particular, tal como fue enunciado por una de las personas entrevistadas: “porque es que lo poblacional, per se, exige territorio, inter institucionalidad y referentes de sujeto, de concepto de política, si no, lo poblacional no se cumple” (Entrevista 9).

Los contenidos de los discursos y argumentos empleados por los diseñadores de política para dar inicio al posicionamiento de una imagen social distinta de primera infancia hacen pensar en una idea fuerza referida al niño como sujeto político, y evidenciado en expresiones que aparecieron con mayor tendencia como la siguiente:

Nuevos ciudadanos, sujetos políticos, participantes, nutridos, protegidos, incluidos, amados, respetados, en relaciones democráticas igualitarias y respetuosas, que construyen conocimiento, con derechos centrados en el ser y no en el tener, capaces, transformadores de su propia realidad, en familias concebidas en su potencial

solidario, sujetos de derechos, activos. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2004, p.)

Para el momento en que se gestan las políticas para la primera infancia en la ciudad, aún no se habían generado los procesos jurídicos para el cambio del Código del Menor, cuya mirada del niño y de la niña correspondía a un abordaje distinto al de un sujeto activo y con capacidades propias. En el entorno institucional gubernamental las relaciones con la infancia en general y con la primera infancia en particular, se orientaban por la de sujetos de protección, sin voz ni participación en la definición en los asuntos de sus propias vidas.

La política a través de las nominaciones que usó para referirse a los niños y niñas, los significó como ciudadanos activos, no sólo en el sentido de promover como entrada a la ciudadanía el registro civil, sino con el derecho para ser tenidos en cuenta a través de sus formas particulares de participación en los asuntos de la vida cotidiana

Si se propician, al interior de las familias y en otros espacios de participación, acciones democráticas que tomen en cuenta las opiniones de los niños y niñas, que les permita elegir, decidir y aportar a la construcción familiar y social desde sus posibilidades, habilidades y potencialidades, se cristalizará un ejercicio real del reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía de niños y niñas. (Secretaría Distrital de Integración Social y Universidad Nacional de Colombia, 2007, p.23)

Desde el campo educativo el Distrito movilizó también acciones tendientes a cambiar las representaciones de primera infancia desde los escenarios en los que la oferta además de incluir a cuidadores y educadores de la primera infancia, impactaba también el trabajo con las familias que se articulaba con esos actores. La oferta específica para la

primera infancia en el Distrito estaba entonces dada por los lineamientos pedagógicos del ICBF particularmente a través del Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario y del Proyecto Pedagógico del DABS, este último puesto en revisión y actualización en función de los compromisos políticos a los que la ciudad se había comprometido. De esta manera también aparecen en la ciudad debates en torno a la comprensión de la educación inicial y a su objetivo último: la promoción del desarrollo infantil.

En estos debates los argumentos para pensar el sentido y finalidades de la educación inicial se permean con las producciones de conocimiento no sólo de los equipos pedagógicos sino con el conocimiento proveniente de las sistematizaciones hechas en el reconocimiento de los saberes construidos por las educadoras iniciales desde su experiencia cotidiana con la primera infancia.

El trasegar por estas discusiones y la participación de los actores sociales en ellas, también aportaron en la construcción de esa representación de primera infancia, en tanto sus argumentos permitieron posicionar la idea de que el desarrollo en los primeros años de vida no era lineal ni prescriptivo, sentido cuya evidencia quedó respaldada más adelante con los resultados del Estado del Arte en la valoración del desarrollo en la primera infancia, lo que puso en tensión el tipo de prácticas pedagógicas con los niños en las distintas modalidades de atención. De esta manera, con la aparición de estas imágenes de primera infancia, fueron generándose también comprensiones distintas frente a lo que implica su desarrollo, los procesos de educación inicial, la participación de la familia y del compromiso de la ciudadanía en la garantía de sus derechos, de su desarrollo y de su

calidad de vida. (Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, 2003; Secretaría Distrital de Bienestar Social del Distrito, 2007).

Desde otros modos de producción de conocimiento como el de la economía, tomó argumentos que de manera contundente mostraban cómo las inversiones económicas de los recursos del Estado representaban ganancias no solo económicas sino sociales en función de situaciones disfuncionales que a futuro se presentarían en menor frecuencia al asignarlas en la primera infancia.

La economía, en tanto disciplina, venía planteándose preguntas en torno al lugar de la infancia en las propuestas del desarrollo de los países. Al menos cuatro conferencias desde reconocidos economistas fueron puestas en la agenda de Primer Foro Internacional por la Primera Infancia, sumando a los argumentos para el posicionamiento social de la calidad de vida de los niños y niñas desde la primera infancia. Persuadir a las élites de gobierno de la importancia de ello hizo parte de la generación de una nueva representación de la misma en la órbita de las políticas públicas, tal como lo hizo el llamado de González (2003) al respecto:

Comenzaré presentando la forma como algunas corrientes de la economía han abordado el tema de la niñez y el desarrollo. Dada la complejidad del tema es necesaria una acción interdisciplinaria que comprometa a las ciencias sociales y a otras disciplinas como la biología y la teoría de juegos. Desgraciadamente, un grupo importante de economistas está abordando los temas de niñez y el desarrollo desde una perspectiva muy reduccionista, que no contribuye a entender la complejidad del

problema. La atención se ha desviado hacia temas relativamente secundarios. (p. 185).

Afirmaciones como estas, buscaron apoyar la idea que los asuntos de la infancia necesitaban dejar de estar inscritos en miradas unidisciplinarias toda vez que en la perspectiva de las interacciones sobre la cual se quería sustentar el desarrollo de los niños y las niñas era necesario poner al servicio un conocimiento que se nutriera de diversos puntos de vista en los que los avances teóricos e investigativos posibilitaran mejores acciones del Estado desde la intervención económica.

Eso sumado a la explicitación de una política centrada en el desarrollo humano, abrió para las poblaciones excluidas de la ciudad, una vía para ser pensadas y asumidas de una manera distinta por y desde las políticas. Sin duda, las cifras en torno a cómo se ubicaba la infancia y de manera especial la primera infancia en términos de la pobreza y la inequidad, se convirtió en uno de los principales argumentos para generar la imagen de condiciones prioritarias para el cambio que se necesitaba en la ciudad frente a este grupo.

De esta manera las demostraciones de tipo económico también se centraron en torno a la idea de que era posible para la ciudad impulsar el cierre de las brechas de injusticia y de pobreza, otorgándoles a niños, niñas y sus familias un lugar especial en el mejoramiento de la calidad de vida, a través de un enfoque del desarrollo humano como el objetivo último de las políticas sociales, entre las que se encontraba las de infancia

Para afectar esta complejidad es necesario dejar de ver problemas aislados y comenzar a pensar en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes como el norte de la política. La calidad de vida se concreta en cada ser humano en diferentes

esferas -individual, colectiva, institucional, subjetiva y ambiental- en las que se expresan las necesidades sociales. En la esfera individual, las necesidades tienen que ver con el ejercicio de la autonomía, desplegada desde la capacidad de valerse por sí mismo o autonomía funcional, hasta la posibilidad de lograr la suficiencia económica o de transformar el entorno. En la esfera colectiva, las necesidades exigen esfuerzos de redistribución equitativa de los recursos disponibles en la sociedad. En la esfera institucional, las necesidades se resuelven si se logra la transectorialidad, la integralidad y se toman decisiones democráticas para ejercer la función pública. En la esfera subjetiva las necesidades dependen de los imaginarios sociales predominantes y en la esfera ambiental las necesidades se relacionan con el problema de la sustentabilidad en el uso de los recursos. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2004, p. 24).

Este planteamiento dentro de la política deja entrever su sustento en el enfoque de derechos y en el de desarrollo humano, al proponer las posibilidades de cambio desde las capacidades de reflexión crítica de transformación de los sujetos y de la sociedad, y del cambio en el funcionamiento institucional para armonizar los esfuerzos de la ciudad en potenciar las oportunidades de sus ciudadanos en función de un proyecto propio y colectivo en favor de la primera infancia, idea que ratificó el gobierno distrital desde una de sus directivas, asumiendo que una de las principales apuestas era la de garantizar y restablecer progresivamente los derechos para la inclusión social, y para ello el compromiso frente a la ampliación de las capacidades humanas en la ciudad (Corredor, 2006).

Esta idea de desarrollo la ratificó la política no sólo en los discursos públicos y en los medios impresos que usó para difundir sus posturas y argumentos, sino además como insumo para los procesos que empleó de formación y de deliberación pública, esto es, en los Foros Locales y en el Diplomado de Gestión Social Integral

La inversión en la primera infancia dirigida al desarrollo integral es una herramienta para reducir la desigualdad, no presentan el dilema de escoger entre equidad eficiencia, y justicia - productividad económica: la prestación de servicios a la primera infancia es benéfica en todos los sentidos. (Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Nacional de Colombia, 2007)

De la misma manera, en dichos escenarios de formación y de deliberación, se emplearon argumentos en torno a unas políticas que miraran de manera integral el conjunto de interacciones que trazan un camino distinto hacia el desarrollo humano

Formular e implementar políticas sociales y programas focalizados que entiendan las diferentes estructuras familiares, que contemplen los cambios generados por los procesos de urbanización y desplazamiento, las necesidades propias de la incursión creciente de las mujeres al campo laboral, y la necesidad de disponer de centros u hogares de atención integral a la primera infancia, posibilitará un cambio profundo en las desigualdades económicas y de género. Trabajar por la primera infancia es una oportunidad para los gobiernos locales y para la sociedad en general, ya que se invierte en el capital humano que impulsará los desarrollos del país (Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud Universidad de Manizales - CINDE,

Convenio 2530: “Por la Atención Integral a la Primera Infancia en el Distrito Capital” p.17, Módulo 2).

Perspectivas del desarrollo humano, alternas a aquellas centradas en el desarrollo económico venían tomando fuerza a nivel mundial, en especial porque estaban planteando asuntos en relación con las necesidades existenciales, la justicia y las capacidades poniendo en un lugar distinto las discusiones en torno a los factores que estaría a la base de los desarrollos de los países.

Es desde estos discursos alternos desde donde parece establecerse para el diseño e implementación de las políticas de infancia en el distrito, las relaciones entre el papel político de la política y el mejoramiento de las condiciones del desarrollo y calidad de vida para la infancia. En palabras de Sen (1999) significa que se trata de una preparación sistemática para vivir como ciudadanos activos y deliberantes. De acuerdo con este autor, una de las relaciones entre infancia y desarrollo se traza por medio del reconocimiento y uso del potencial que ella tiene en la construcción de sociedades más democráticas.

A los anteriores sentidos dados por la política, también sumaron los argumentos desde las neurociencias que tuvieron un protagonismo importante en la manera de abordar los asuntos del desarrollo infantil en los primeros años. De manera particular los resultados en torno al desarrollo de las conexiones neuronales como resultado de la exposición a estímulos marcó una de las evidencias que se mencionan con mayor referencia para significar por qué la primera infancia es un momento crítico en la constitución de que “todo lo que no se haga, todo lo que no les demos, lo perderán para siempre. Recuperarlo es prácticamente imposible y terriblemente costoso” (Entrevista 6).

Un argumento que urge por la oportunidad en la disposición de condiciones para desde el marco de las interacciones con los niños y las niñas, contribuir a un desarrollo de capacidades o potenciales de las mismas que podrían marcar rutas de desarrollo con distintas posibilidades.

4.4.3 El conocimiento: cimiento para construir lo público.

El punto de partida para la construcción de las políticas para la infancia y la familia en Bogotá es la apuesta por una transformación cultural. En la base de la generación de las políticas para la primera infancia en Bogotá se encuentra la concepción de que los asuntos políticos competen a toda la ciudadanía y no sólo a una élite particular de gobernantes o a un grupo de expertos o de investigadores que tienen en su haber la información y el conocimiento sobre los asuntos prioritarios para los niños y las niñas en la ciudad, o de los temas sociales en general.

Desde la génesis de la formulación de la política social pasando por la formulación de la política de infancia y adolescencia, se hizo explícito que en su diseño e implementación cumple un papel fundamental la participación activa de la ciudadanía. Pero dicha participación no se concibió desde la mirada sobre un sujeto pasivo, sino sobre un sujeto que porta diversidad de conocimientos dependiendo del tipo de experiencias, elecciones y oportunidades que haya tenido en su vida.

Hacer política significó así, incorporar la voz de la gente en los asuntos que les compete. Y contar con los conocimientos y saberes que están instalados en la ciudad, representó necesariamente generar espacios de encuentros para el intercambio, lo que en el proceso de construcción demandó para los hacedores de la política la generación de

metodologías que permitieran la interacción entre los diversos actores sociales, para construir -de otra manera- esos asuntos propios de los niños, las niñas y sus familias en la ciudad.

Bajo esta mirada es posible analizar la postulación de unas políticas en las que fuera posible los procesos de inclusión de los niños y niñas en Bogotá. Las orientaciones establecidas en el documento Lineamientos Generales de política Social para Bogotá, 2004-2014, sustentaron tres razones en su decisión de por qué asumir una formulación participativa y de largo aliento, las que se mantuvieron también en el proceso de formulación de la política de infancia y adolescencia.

La primera razón fue en función justamente de asegurar su proceso de consolidación como una política de Estado más que de gobierno, que le permitiera trascender los periodos de cada Alcalde y así posibilitar la implementación de acciones en el tiempo para dar solución a las problemáticas de estas poblaciones en la perspectiva del ejercicio y garantía de sus derechos. Se infiere así, que para los formuladores de esta política, la transformación de ciertas condiciones sociales requerían de un esfuerzo colectivo y sostenido en el tiempo en el que los programas y proyectos desde el gobierno distrital necesitaban primero del reconocimiento colectivo de las condiciones que se quieren cambiar y de procesos permanentes para lograr los objetivos propuestos desde un mismo horizonte de sentido.

Una segunda razón se sustentó en la necesidad de dar alcance a la participación social en la construcción de la propuesta de ciudad que se estaba promoviendo. Aquí, la mirada de “construcción de una visión compartida” (Alcaldía Mayor. Consejo Distrital de

Política Social, 2004, p.19) se releva como una prioridad en tanto asunto que compete además del gobierno, a la familia y a la sociedad. Ello con el propósito de generar cambios sobre actitudes más solidarias entre las personas y desde el reconocimiento de lo ya iniciado en este tema en las administraciones anteriores.

Esta intencionalidad de generar en la ciudad unas formas concertadas en torno a las condiciones de vida que se querían para la infancia quedó ratificada de manera explícita en texto de la Política Distrital de infancia y adolescencia (2004) así:

Todas nuestras acciones deben contribuir a construir un imaginario social, una cultura que valore a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho, y que les otorgue primacía en consideración crucial de su momento de desarrollo []. La construcción de ese imaginario social implica también la convocatoria y la movilización hacia la responsabilidad y solidaridad permanente de amplios sectores sociales con los niños, niñas y los adolescentes, sobre el entendido que sólo las acciones conjuntas, complementarias, simultáneas y progresivas nos permitirán afectar más estructural y positivamente los contextos, las relaciones y las subjetividades garantes de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. (p. 28).

Por último, la tercera razón quedó sustentada en la búsqueda de la materialización de estos propósitos en el escenario de la construcción de políticas públicas, abriendo así una puerta a una manera distinta de hacer políticas en la ciudad. En ella se propende por acciones concretas que fueran garantizando la arquitectura de gobierno con la que se respaldaría el logro de sus propósitos. En virtud de ello se constituyó el Consejo Distrital de

Política Social, como una instancia de carácter mixto y con la responsabilidad de orientar todo el ciclo de formulación de las políticas sociales con enfoque poblacional.

El hilo que tejió todo ese conjunto de elementos para movilizar una forma distinta de hacer política en el Distrito Capital fue el sentido de lo público, de lo que se entendió como lo público de la política y en el que se otorgó al conocimiento, el mismo estatuto de importancia que a otras condiciones:

“para nosotros lo público no era lo gubernamental, para nosotros lo público era el escenario, era la escenografía de las múltiples voces, de los múltiples saberes, lo que precisamente queríamos romper con este ejercicio de plan de desarrollo era que lo público era lo gubernamental, y también señalar que en lo público, el conocimiento y el saber, eran tan importantes como los recursos económicos” (Entrevista 9).

Como se observa, este es un desplazamiento importante para la formulación de una política, porque busca romper con la tradición en la que los asuntos prioritarios a transformar con la política corresponden a los grupos de trabajo de un gobierno particular. Corresponde quizá a uno de los puntos esenciales en el giro que da la ciudad en términos del diseño de la política.

Es desde esta postura que se dio impulso a todos los procesos relacionados con la construcción de los objetivos de las políticas para los grupos poblacionales a través de la participación, el diálogo público y la deliberación.

Puede afirmarse que el horizonte de sentido que se empleó para construir estas políticas, comparte elementos con los postulados de Arendt en cuanto a que las políticas cuentan con tres planos dentro de los cuales se las comprende: como ciudadanía activa y

participante; como igualdad política, esto es el derecho a tener derechos, y como comunidad política.

En tanto ciudadanía activa propende por el desarrollo de la solidaridad y la reciprocidad; en cuanto a igualdad política, se debe construir con base en las identidades de los ciudadanos y como comunidad política busca crear un espacio público en el que se decide sobre asuntos del interés de lo público.

Desde allí puede entenderse que para la política para la primera fue importante darle énfasis a la participación de variados actores sociales, al llamado a un trabajo más colaborativo concertado entre ellos, bajo el supuesto de que así sería posible hacer de la política no sólo el arte de gobernar un pueblo sino de hacerlo con la participación activa de los ciudadanos con un conjunto de reglas convenidas y acordadas en el marco de las decisiones colectivas en temas de mutuo interés, tal como quedó expresado en Plan de Desarrollo 2004-2008 *Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004. p. 9).

Dado que además del llamado a unirse de manera solidaria a las problemáticas estructurales tales como la pobreza, la violencia, el hambre, entre otras, se quiso también dar peso a las problemáticas de los bogotanos al interior del contexto familiar, de los escenarios públicos y en general de aquellos que están inscritos en el contexto de la vida cotidiana, se asumió que es el conocimiento de esas problemáticas, el lugar desde el cual se hacía necesaria la participación de los actores locales y por ello se les hizo parte de los procesos de política de una manera más activa.

De acuerdo a las personas entrevistadas, la generación, uso y difusión del conocimiento que se buscaba para la toma de decisiones de la política pretendía generar un tejido de sentidos entre esos variados lugares de producción, de tal manera que se creara una línea de continuidad en un proceso de construcción conjunta y permanente que permitiera una mejor comprensión tanto de las condiciones de la ciudad y los modos de vida de la primera infancia como de los cambios producidos por efecto de las decisiones de política tomada con base en esos conocimientos

“Es decir, que el propósito final de todo esto es que esto tenga una consecuencia en los actores y en lo actores a los que se sirve” (Entrevista 2).

“Yo venía de la política de participación y la gestión ambiental y la política poblacional. Y allá fue a través de la contratación de un consultor gurú, que al final entregaba un producto, hacía unos talleres de validación y salía un documento y yo dije: eso es exactamente lo que no debemos hacer aquí”. (Entrevista 14)

De esta manera, el conocimiento en la formulación e implementación de las políticas para el Distrito asumió que no se trataba de la sumatoria de informes, investigaciones o fuentes de información, generalmente asignados a consultorías individuales, sino de la creación conjunta de un saber que pretendía quedarse instalado en y para los procesos futuros.

Desde la perspectiva de la cibernética de segundo orden (Von Foerster, 2006) se afirma que todos los movimientos dentro de cualquier sistema se dan por el uso de información, entonces si las creencias en torno a la primera infancia en la sociedad se

asumen como un sistema, se entiende la importancia que ello implica en la generación de conocimientos que conduzcan a cambios sociales.

“Cuando tú hablas de la generación de conocimiento social, inmediatamente se me viene a la cabeza el proceso de sistematización del Proyecto Nuevas Voces Ciudadanas, o el proyecto de evaluación de las modalidades de la atención integral a la primera infancia, en donde lo que se recogió ahí fue el conocimiento social que había y la intención era esa, venga a ver qué es lo que hemos hecho y qué ha producido y cómo volvemos a usar eso” (Entrevista 6)

4.4.4 El sentido de la primera infancia: un trabajo colectivo, participativo y dialógico

Tal como lo afirman McCoy y Scully (2002), siempre que se usa una charla pública para el compromiso cívico, para el involucramiento en los problemas públicos, es necesario crear un amplio contexto para que la conversación tenga impacto en la vida pública.

Las opciones transitan entre el diálogo público, la deliberación, o la conversación, cuyo denominador común es el encuentro cara a cara entre ciudadanos en torno a temas de interés común. Argumentan estos autores que el verdadero propósito de estos encuentros no es sólo la obtención de un mejor marco de comprensión de lo que se discute, sino la de llegar a acuerdos para una acción conjunta frente a una situación que se quiere alcanzar o modificar.

En el proceso de formulación e implementación de la política, se crearon de manera intencional espacios para el diálogo y la deliberación pública, en donde se buscó no sólo circular conocimientos sino generar el debate en torno a los asuntos prioritarios sobre los

que se necesitaban acciones colectivas para cambiar las situaciones adversas de la ciudad y más adelante lo que denominaron las situaciones intolerables para cualquier niño o niña en Bogotá.

Siguiendo a McCoy y Scully (2002), el diálogo público facilita la identificación de la perspectiva del otro en su forma de apreciar y dar sentido a un evento de la vida social. Eso parece haber sido vivido en los procesos tanto de definición de la política como de su implementación tal como lo expresó una de las personas entrevistadas:

“Sí, porque yo al mismo tiempo participe del comité, estábamos contra las violencias, e igualmente no era una persona, eran 40 organizaciones, trabajando todas y la mitad era gobierno y la mitad era sociedad civil, y se escuchaba con la misma atención a la policía, la Fiscalía, que a Save the Children, porque llevamos procesos ahí y construimos conjuntamente” (Entrevista 13)

Propiciar procesos de participación más cualificados para la deliberación implicó que se generaran estrategias de información para los participantes, que les permitiera conocer las principales características de los asuntos que se pondrían en discusión. Las distintas instancias del distrito generaron estrategias para ello

“Era mirar la situación de la infancia en Bogotá, bajo el punto de vista de los derechos. Hicimos un foro cada día entero al que invitamos a funcionarios del DABS, y los Consejos Tutelares que ya los habíamos creado en todas las localidades, eran personas maravillosas, señoras, señores, jóvenes, o sea gente completamente hermosa en su actitud, que estaban preocupados por el tema de la niñez en su localidad, entonces por ejemplo, en ese foro, primero presentamos la

situación, bajo el punto de vista técnico, de estadística, ¿qué pasa con la educación, qué pasa con el trabajo infantil?; claro, para los Consejos Tutelares, en cada localidad habíamos hecho foros sobre los derechos de la niñez, para que la gente digamos entendieran, se informaran bien” (Entrevista 12).

La lucha contra la pobreza desde la primera infancia, demanda desde una perspectiva de desarrollo humano, de la generación de capacidades y oportunidades para que distintos actores sociales tengan la posibilidad de optar por decisiones en un espectro amplio de comprensiones en torno al fenómeno sobre el que se está decidiendo (Boggio, 2016). La autora afirma que, una de las condiciones que se deben garantizar es que exista un nivel de información mínimo compartido por los participantes del proceso de concertación. Deliberar supone entonces entrar en un proceso formativo y de desarrollo de actitudes de respeto y valoración por una perspectiva distinta a la propia.

Parecería que este principio hizo parte de las intencionalidades sobre las que el Distrito buscó propender por el fortalecimiento de una cultura ciudadana en las que los asuntos de la primera infancia fuera posible priorizarlos con la participación de muchos actores sociales. La hipótesis que estuvo a la base fue que en los diálogos públicos se generara un compromiso cívico más efectivo en respuesta a una mejor comprensión del problema desde distintas aristas, y del papel de cada uno en el logro de los objetivos comunes que se trazaran como alternativas de solución

“Y es que gobernar es priorizar, y que la priorización se puede hacer de manera participativa, y que es una forma de acercar la gran amplitud de las expectativas de una ciudadanía con las posibilidades, los recursos y las limitaciones de un gobierno,

en tiempo, en espacio y en recursos económicos. Esto es todo, cultura ciudadana a la hora de la verdad, es participar, es escuchar, es priorizar, es argumentar, yo diría que la gran génesis de todo eso es la cultura ciudadana” (Entrevista 9).

Se definen para la priorización del gobierno Garzón los que, en la construcción e implementación de la política, se denominaron actores socialmente relevantes y actores informados, es decir que las formas y estrategias de participación se concibieron distintas dependiendo principalmente de dichos grupos:

“Actores sociales relevantes, actores informados...y ahí para la respuesta a tu pregunta ¿cómo participó la gente en general? Era desde el nivel de información, estar informado. Había una estrategia de comunicaciones detrás para hacer comunicación pertinente, eficiente. Y era comunicar oportunamente lo que hacíamos. Fue un ejercicio casi que de rendición de cuentas públicas permanentes. De entregarle a la ciudadanía, de convocar” (Entrevista 14).

En términos de cómo se gestionó el conocimiento en función de esos dos grupos y a través de qué tipos de participación, se evidencia que primaron unas estrategias de mayor desarrollo de capacidades para los actores socialmente relevantes, quizá por la manera en que fueron definidos: que estuvieran realizando acciones con la primera infancia, que fueran relevantes para la política y tuvieran una experiencia producto de su trabajo con los niños y las niñas (entrevista16). Mientras que para el resto de actores sociales se pensó en una alternativa más informativa y menos deliberativa mediada por estrategias amplias de comunicación, esto es, a través de materiales impresos, en programas radiales, en las

emisoras comunitarias, a través de historietas, cartillas, boletines informativos, entre los principales.

Ahora bien, la construcción de ese sentido común de infancia y de primera infancia, se reconoce como el fruto de una línea de trabajos previos entre distintos actores sociales, entre los cuales se habían generado vínculos de trabajo y discusiones colectivas relativas al papel social de la infancia y de su incidencia en el desarrollo social. Según los reportes, es en esas trayectorias de trabajos previos por la infancia en las que se generó un elemento clave para el trabajo conjunto en la formulación e implementación de esta política: la confianza.

Ésta aparece como un elemento que es referido en un doble sentido: como sentimiento producto de las relaciones entre grupos y organizaciones que ya venían abriendo los caminos para posicionar la infancia como sujetos de derecho, y, la confianza como estado necesario para la co-creación colectiva de objetivos comunes en la que se respeta la pluralidad y la diversidad de conocimientos y de saberes.

En la primera perspectiva, se alude al reconocimiento y valoración de la construcción de marcos de referencia conceptuales, metodológicos, éticos políticos en los que las instituciones y sus grupos de trabajo coincidían en posturas y apuestas políticas frente a la infancia

“Yo creo que había confianza, que es muy difícil, si parte de lo que le ocurre a un político o a una política, porque en muchos casos veníamos de unos trabajos previos, de haber trabajado en el tema de la niñez desde hace muchísimos años, entonces había una confianza sobre el ejercicio que se había hecho, se sentía que no

era una práctica oportunista, creo yo, y esa confianza se había construido muy entre pares” (Entrevista 9).

“A decir otra razón que no quería que se me olvidara, también porque éramos amigos todos, nos conocíamos, habíamos trabajado en distintas organizaciones con distintos roles. Sí, el trabajo común y digamos como de objetivo, con posiciones comunes, pues tú puedes trabajar de una manera diferente por la niñez, de una manera asistencial, de una manera no participativa, pero todos nosotros éramos convencidos de que los niños y las niñas tenían una voz, de que era la prioridad de un país, y teníamos los elementos técnicos para decir, qué es lo que hay que hacer”. (Entrevista 13)

El otro nivel de confianza refiere a la que hay que construir entre desconocidos, es decir de esas otras redes en las que se buscó tejer un mutuo reconocimiento al interior de los ciudadanos en Bogotá:

“Para la confianza no necesitamos de la amistad, del parentesco, del clientelismo... Es con base en la confianza -como posibilidad de reconocernos en la diferencia, es decir como interlocutores válidos, participantes en igualdad de condiciones- que se va conformando la ciudadanía, lo público y el sentido fundamental de democracia” (Presentación libro Camino hacia nuevas ciudadanías, 2003)

La importancia a esta categoría dentro de la construcción de lo público en el marco de la política de primera infancia se hizo relevante en tanto diseñadores como los otros actores sociales directamente vinculados en su formulación, reconocían que el país estaba en un momento social en que se había perdido la credibilidad de sus instituciones, de la

capacidad del Estado para garantizar las condiciones mínimas y básicas en el resguardo de los derechos de las personas. En el marco de ello, Bogotá empezaba a vivir con mayor fuerza las consecuencias del conflicto armado del país, perfilándose para ese momento como una de las principales ciudades receptoras de desplazados por la violencia.

A ello se sumaba también el efecto de los informes del proceso 8000 que habían traído consigo el descreimiento de los ciudadanos frente al manejo ético y político de los dirigentes nacionales por su posible vinculación con el narcotráfico, la recesión económica de finales de la década de los 90 y el ambiente de inseguridad generalizada en que vivía la ciudad.

En un contexto como este, las propuestas de los Alcaldes de turno pusieron en la lista de prioridades el manejo transparente de información y el fortalecimiento de los mecanismos de participación tanto para la formulación de la política como de la veeduría y el control ciudadano, convirtiéndose en estrategias para la reconstrucción de la confianza en las instituciones y entre las personas y como alternativa para creer en un proceso transparente que proponía el desarrollo de la ciudad a través de una mayor y mejor vinculación de la gente

“Las condiciones están maduras para que en Bogotá se pueda avanzar decididamente en la construcción de nuevas y más amplias formas de participación ciudadana; es hora de avanzar hacia nuevas y mejores formas de discusión política, de fiscalización y de control por parte de una ciudadanía activa, reconocida y apoyada por el gobierno distrital; una ciudadanía reconocida y apoyada para que

potencie su capacidad de actuar en política y de incidir en el curso de la Administración” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004 p. 31).

Desde la búsqueda por una política que buscaba promover el desarrollo humano, en particular un desarrollo en la perspectiva del desarrollo de las capacidades y las oportunidades para que los ciudadanos libremente escogieran el proyecto de vida que desearan, hizo del conocimiento un asunto central en la generación de un imaginario colectivo en torno a la primera infancia que le serviría como vehículo para movilizar los cambios en las interacciones sociales necesarias para ello.

Valorar el conocimiento desde los lugares de producción de distintos actores representó para este momento de la política, un elemento clave en la generación de la confianza que se necesitaba y que se pretendía para hacer posible un verdadero proceso de transformación social en la ciudad, toda vez que se convirtió en la materia prima con los que se dinamizaron los encuentros para el diálogo y la deliberación.

En relación estrecha con ello, y tal como lo expresó en su momento la directora de la Secretaría Distrital de Integración Social, la apuesta estaba dada por un enfoque de desarrollo humano para la ciudad que propendiera por el desarrollo de capacidades basados en la perspectiva de Nussbaum, se requería otra forma de administración de lo público que hiciera posible que en la generación de los cambios convergieran el mayor número de actores sociales posibles y se acordaran también niveles de responsabilidad frente a las interacciones con niños y niñas en la garantía del ejercicio de sus derechos y en el mejoramiento de su calidad de vida.

La política asume en para ello el modelo de gestión social integral, como un esquema a través del cual se harían evidentes los cambios en las prácticas tanto de la administración del gobierno Distrital como de los actores claves de la sociedad en desarrollo de un ejercicio corresponsable, tal como lo declaró la Política de Infancia y Adolescencia del Distrito:

“Todas nuestras acciones deben avanzar hacia el reordenamiento y desarrollo institucional, de tal manera que su visión, su estructura y su dinámica reconozcan y asuman la prevalencia de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes [] La articulación transectorial debe construirse sistemáticamente, lo cual implica entre otras cosas romper las lógicas cerradas y sectoriales para alcanzar conexiones políticas, programáticas y presupuestales en torno a objetivos definidos conjuntamente” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2004, p. 29).

4.5 La gestión del conocimiento y la gestión social integral

Para la generación de una postura social y política distinta frente a la primera infancia, y desde el enfoque de desarrollo humano asumido por los gobiernos distritales de turno, era necesario también un correlato distinto de la gestión de lo público en el contexto de su administración. Quizá por ello, la participación ciudadana, aparece de manera reiterativa en los discursos y en los argumentos que fundamentaron la política para la primera infancia en la ciudad. Tanto en el Plan de Desarrollo *Bogotá sin Indiferencia* del Alcalde Luis Garzón como en el texto de la política distrital de infancia y a adolescencia, se

explicita el papel que tiene la vinculación de actores en todo el proceso de diseño e implementación

Los ciudadanos y ciudadanas participarán efectivamente en las decisiones públicas.

La administración Distrital proveerá la información, los escenarios y los mecanismos necesarios y promoverá la organización y el control ciudadano. Se reconocerán los diferentes actores, sus intereses y propuestas para procurar que las decisiones públicas sean el resultado de la construcción de acuerdos y consensos (p.7).

Este argumento lo ratifican los entrevistados al afirmar que, como marco comprensivo de la política se tenía una concepción distinta a lo que se estaba gestando en el nivel nacional en el que se asumía que la política era un asunto de construcción del Estado, y en esa postura se asume que es el Estado el que conoce a la sociedad civil. De esa manera el lugar de la gente, de los ciudadanos se restringe al campo de la consulta y de la veeduría de lo que se construya y postule desde el gobierno.

El cambio –de acuerdo a varios de los relatos- radicó en que hay una forma distinta de comprender el papel de la sociedad y de la familia en los procesos de construcción e implementación de la política y en tanto ello, buscó su participación no sólo de una manera más activa, sino más cualificada asumiendo como un recurso valioso su conocimiento y su saber. Participación a la que también se le otorgó una finalidad última: la movilización social (Entrevistas 1, 5,6, 8, 9, 12, 13,14)

“Entonces el papel que se le da al Estado no es el de único definidor y la sociedad civil con un papel de responder consulta y estar expectante a que las cosas se hagan,

sino ser un actor que participa en la definición de la política, colabora en la ejecución de la política, vigila la ejecución, exige, pero también debe de rendir cuentas de lo que hace. Pero para la ejecución de la política se introduce un criterio muy importante que es el de generar movilización social, pero no la movilización social para que la gente haga lo que la política dice solamente, sino para que haya un diálogo entre lo que la gente sabe, espera y lo que la política plantea, y esos fueron los encuentros ciudadanos, entonces, digamos, ahí hay un entendimiento tanto de la sociedad civil como del Estado” (entrevista 3)

Se trata así de una postura en la que la política va a las personas, rompiendo el esquema tradicional en el que son éstas las que deben ir al encuentro de lo que les garantiza la política en sus instituciones (Entrevista 14).

La postura que se decidió para hacer converger las intencionalidades del gobierno distrital para movilizar socialmente acciones en favor de la primera infancia en la ciudad fue la de la gestión social integral, que de acuerdo a los relatos de las distintas fuentes consultadas, se asumió con los siguientes sentidos: 1) como un mecanismo para un reconocimiento de los derechos de los niños y niñas y para el ejercicio efectivo de ellos, 2) servir de estrategia para la planeación y la acción social en la que escenarios, territorios, actores y temas tuvieran un escenario propicio para ser considerados de manera conjunta, 3) animar la participación ciudadana hacia la construcción social del bienestar y de lo público y a su vez valorarla en la construcción de la oferta de los servicios sustentables de bienestar para la primera infancia (Módulo IV Gestión social para la atención a la primera infancia, p.10).

Se buscó así tener un referente de gestión que fuera coherente con los sentidos de política, de movilización social y de desarrollo humano que estaban a la base de la formulación de la política de infancia y adolescencia para el distrito. Este cambio en la gestión de gobierno, y de manera particular en función de propiciar la movilización social, definió de acuerdo con una de las personas entrevistadas, tres estrategias que son identificadas como hitos, en las cuales el conocimiento y su gestión jugaron un papel preponderante, no sólo para el posicionamiento de lo que la ciudad buscaba para la primera infancia sino además en función de generar las capacidades necesarias para que se hiciera sostenible en el tiempo: los convenios interinstitucionales por la primera infancia, los foros locales y el diplomado en gestión social integral (Entrevista 16).

Los Convenios interinstitucionales por la primera infancia se concibieron como una estrategia a través de la cual se podría proyectar la credibilidad que el gobierno distrital buscaba al interior de instituciones y actores sociales para producir, circular, debatir y apropiar el conocimiento que permitiera que los asuntos de la primera infancia estuvieran en la vida cotidiana de la ciudad como una prioridad (entrevista 8). En el cuadro No. 2 se relacionan los Convenios Distritales

Tabla No. 2 Convenios distritales que apoyaron el diseño e inicio de la implementación para las acciones de política en primera infancia

Convenio	Instituciones participantes	Objetivo
Foro Internacional Primera Infancia y Desarrollo: el Desafío de la década Bogotá, 2003	1. ICBF 2. UNICEF 3. Save the Children UK 4. DABS* 5. CINDE	Generar espacios de encuentros y de discusión académicos y de socialización de experiencias en torno a la primera infancia y la educación inicial, a su sentido y a su importancia

Convenio de 2003	1. ICBF 2. UNICEF 3. Save the Children UK 4. Departamento Administrativo de Bienestar del Distrito 5. CINDE	Cualificar los programas y proyectos del ICBF y la SDIS, dirigidos a la primera infancia a través de la evaluación del impacto de algunas modalidades de atención, la sistematización y el fortalecimiento del trabajo con familias.
Convenio 1373 de 2004 el	1. DABS - UNICEF - OEI.	El objeto de este Convenio fue aunar esfuerzos y recursos humanos, técnicos, administrativos, físicos y financieros, entre DABS, Unicef y OEI para implementar iniciativas que contribuyan al logro de los objetivos y políticas del eje social del Plan de Desarrollo Distrital, especialmente en lo relacionado con niñez, adolescencia y familia, teniendo en cuenta para ello la naturaleza, competencia y funciones de las entidades que suscribieron el Convenio. Durante este periodo, que cubre buena parte de la administración Garzón, el Convenio contribuyó a la formulación e implementación de la Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes de Bogotá, al diseño y coordinación de la estrategia de comunicación de dicha Política y a la creación de procesos y metodologías para la participación de niños, niñas y adolescentes en los asuntos de la ciudad (Encuentros ciudadanos de niños y niñas - 2004, Encuentros de Todos los Colores - 2005, Coordinación de la “Mesa de niños, niñas y adolescentes actores de sus derechos” - 2005, Participando Andamos – 2006).
Convenio 1184 de 2005	1. Save the Children 2. Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito	Promover las prácticas de crianza positiva, la eliminación de castigos físicos y emocionales a la niñez, la prevención del abuso sexual infantil y la promoción de la implementación de la Política por la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes de Bogotá

Convenio de cooperación para el fortalecimiento de las acciones dirigidas a la primera infancia con énfasis en la educación inicial No. 1536 de 2006.	1. Secretaría Distrital de Integración Social 2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF 3. Fundación Centro Internacional de educación y desarrollo humano – CINDE 4. Save the Children 5. Visión mundial 6. Fundación Antonio Restrepo Barco 7. Plan internacional 8. Red distrital de cooperación para el desarrollo 9. Unicef	Contribuir y apoyar la construcción de ambientes que protejan la vida, propicien el desarrollo y reconozcan la ciudadanía de niños y niñas menores de 6 años a través de la cualificación de los programas de atención integral a la primera infancia y de la puesta en marcha de procesos de movilización social que permitieran posicionar en las agendas locales, el tema de la primera infancia y la educación inicial. Para fortalecer la educación inicial, realizó un acuerdo ciudadano acerca de la importancia, sentido y componentes básicos de los programas, la sistematización de una propuesta metodológica para fortalecer las instituciones públicas y privadas de educación inicial; validación de los estándares de los programas; propuestas para el marco normativo y para un sistema de inspección, vigilancia y control de la educación inicial en Bogotá. De otro lado, una investigación y estado del arte sobre prácticas y pautas de crianza.
Convenio de Cooperación No. 2630 de 2006	1. SDIS 2. Secretaría Distrital de Salud 3. Secretaría de Educación del Distrito 4. The Save the Children	Mediante la ejecución de este convenio en 36 UPZ declaradas en emergencia por la administración distrital, se buscó consolidar el Modelo de Gestión Social Integral en los territorios, escenarios, poblaciones y situaciones priorizados en el Distrito, mediante estrategias integrales dirigidas a la promoción y protección contra los intolerables previstos en la Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes referidos a la eliminación de las violencias contra la niñez.
Convenio de Cooperación No. 2503 de 2007	1. SDIS 2. Fundación Éxito 3. Fundación Corona 4. Corpoeducación	Contribuir y apoyar al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación inicial ofrecidos por jardines infantiles privados prestados en el Distrito Capital, a través del desarrollo e implementación de una estrategia de cualificación de la gestión pedagógica, administrativa y de contexto, que a su vez propiciara escenarios para el

		trabajo con familia, así como el comunitario e intercambio en red.
Convenio por la atención integral a la primera infancia en el distrito capital No. 2530 de 2007.	1. Secretaría Distrital de Integración Social 2. Secretaria Distrital de Educación 3. Secretaria Distrital de Salud 4. Ministerio de Educación Nacional 5. ICBF 6. Unicef 7. Save The Children 8. Visión Mundial Internacional 9. Asociación Nacional de Prescolar 10. Plan international 11. Fundación Éxito 12. Fundación CINDE 13. Fundación Antonio Restrepo Barco 14. Fundación Saldarriaga Concha 15. Fundación Ideas Día a Día	Aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos para contribuir a impulsar la política por la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes con énfasis en la atención integral a la primera infancia, como ciclo fundamental en el desarrollo de los seres humanos y en el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores sociales responsables de la garantía de sus derechos. Propone el desarrollo y fortalecimiento de los siguientes componentes: - Sostenibilidad y fortalecimiento de las acciones integrales dirigidas a la primera infancia en el distrito capital, a través de a) la generación de acuerdos ciudadanos por la primera infancia y la educación inicial suscritos en los territorios y centros locales; b) formular y operacionalizar proyectos de inversión y de acción local que impulsen la gestión social integral, a través de un diplomado par la formación de gestores locales e instancias públicas y de privadas que trabajan por la primera infancia; c) Consolidar el ciclo inicial de educación por medio del fortalecimiento y armonización pedagógica en el marco de una política distrital. - Desarrollo infantil: a) determinar los elementos conceptuales y técnicos para el diseño de una escala de desarrollo para la primer infancia en Bogotá, basada en un estado del arte de los instrumentos de valoración del desarrollo infantil en Colombia y Latinoamérica; b) el establecimiento de un perfil de niños que asisten a los jardines infantiles del Distrito para detectar potencialidades y

		necesidades de apoyos pedagógicos especiales; c) formación de profesionales de las instituciones de atención a primera infancia y gestores comunitarios en la detección temprana de atención a necesidades educativas especiales. - Formación a familias: diseñar un currículo de formación a familias que no cuenten con niños y niñas vinculados a algún programa institucional de educación inicial.
Convenio de Cooperación No. 2856 de 2007	1. SDIS 2. FUNDALECTURA	Este Convenio se interesó por impulsar, proponer, y fortalecer los procesos formativos y educativos para el acceso, el aprovechamiento de materiales y espacios de lectura para la infancia en los jardines infantiles de la SDIS con el “Proyecto Tiempo oportuno para leer” en sus diferentes modalidades, dotándolos de una biblioteca especializada en literatura infantil, así como una producción de contenidos informativos y periodísticos para divulgarlo en los medios de comunicación.

*Actual Secretaria Distrital de Integración y Desarrollo Social

Del cuadro se puede inferir que la vinculación de actores a través de los convenios de cooperación, se hizo progresivamente más amplia, partiendo en el 2003 con cinco instituciones, hasta vincular en el 2007 hasta 15 instituciones entre las que se cuentan organismos de cooperación internacional, diversas ONG sin y con pertenencia a la empresa privada y redes constituidas en el país.

Los Convenios se concibieron y se implementaron teniendo como punto de partida, la construcción conjunta con la que progresivamente se fuera haciendo real la visibilización de la primera infancia en la ciudad, a través del acuerdo del tipo de iniciativas a priorizar,

las razones de ello, el tipo de resultado esperado o lo que se pretendía con cada línea de acción y con ese marco establecido, desde el conocimiento y experiencia de cada cual, el lugar de su aporte en el proceso.

Se buscó a través de los Convenios distritales por la primera infancia que la movilización social en la ciudad contara con la suma de voluntades políticos y esfuerzos conjuntos en torno a los objetivos que desde la política de infancia y adolescencia se habían establecido, proyectando desde esta estrategia un elemento de sostenibilidad soportada en la creación de un sentido colectivo y de la acción extendida en el tiempo y no como una coyuntura temporal particular

“Entonces ahí los Convenios empiezan a ser como la fuente de vinculación coherente, de otros actores de la política, a nivel nacional e internacional, los centros de investigación y los de formación, la cooperación internacional, etc., es como el nicho que encuentran para contribuir con la política de manera estructurada, eso por una parte, la contribución estructurada a través de los convenios me parece muy relevante, porque no es el aporte por aquí, el aporte por allá, sino ordenada y lo otro que me parece importante resaltar ahí es, que eso adquiere credibilidad y esa credibilidad redundante en recursos, sinergias, permanencia, sostenibilidad” (entrevista 16).

Como se aprecia, el sentido mismo de esa participación de diversas instancias no estuvo pensado sólo en función de una sumatoria de acciones sino en el marco de la proyección de unos estados deseados para la primera infancia de largo plazo, que para el caso de Bogotá, se estructuraron y se sostuvieron sobre los tres ejes de la política de

infancia y adolescencia, y arraigados también en la filosofía y ruta que ya había dejado establecida la política social para el desarrollo de la ciudad en la siguiente década.

De esta manera la producción, distribución y uso de conocimiento se ubica en una línea de tiempo que le permite ubicar temas críticos para la infancia, actores participantes y estrategias de generación, de apropiación y de deliberación de los mismos. Tal como se aprecia en los contenidos de los Convenios, el abordaje y debates en torno al desarrollo infantil en la primera infancia se inician con la evaluación de las modalidades de atención a la primera infancia en el distrito, conocimiento que se emplea por un lado, para la identificación de fortalezas de las modalidades en función de los modelos pedagógicos, del desarrollo, del talento humano y del trabajo con familias, y por otro, para la toma de decisiones en relación al tipo de conocimientos que se necesita producir para fundamentar decisiones relativas a las mediciones del desarrollo, los procesos de fortalecimiento de las capacidades y estrategias de vinculación de las familias a los programas y los cambios y ajustes a los procesos pedagógicos en las modalidades de atención a la primera infancia.

Otro tipo de decisiones que se toman en el marco tanto de la información como del tipo de conocimiento que va surgiendo con los resultados de producidos por los convenios es la identificación de los actores a vincular, así como el tipo de estrategias a emplear para el fortalecimiento de las capacidades de esos otros actores que se consideraron clave en el cambio de las condiciones y calidad de vida para la primera infancia.

Es desde esta gestión que la implementación de la política para la primera infancia empezó a tener eco en diversos escenarios de la ciudad y posiciona no sólo asuntos

prioritarios sino además junta voluntades políticas para que en el desarrollo de esas acciones se logren los objetivos comunes.

Y si bien en términos de movilización social y de garantía de la sostenibilidad de la política fue importante toda esta gestión, también lo fue que en la medida en que los Convenios fueron incluyendo más actores, los procesos de concertación, de diálogo y de deliberación se fueron haciendo más complejos y con mayores dificultades en su manejo, tal como lo señaló una de las personas entrevistadas

“Había un comité grandísimo donde participaron esas instituciones, que era difícilísimo de manejar porque habían muchos intereses. No que fueran intereses contrapuestos, pero de todas maneras cada institución tenía su particular interés. Ahora, en esa época ese comité eran varios los que lo integraban, no siempre iban todas instituciones... iban por grupos.” (Entrevista 15).

En este sentido, la vinculación de más y nuevos actores en los procesos de apoyo a la implementación de la política, si bien afianzaron la confianza entre instituciones y gobierno, también significó un reto en términos administrativos y de la gestión técnica que implicaba el manejo de tantos intereses. De la misma manera el diseño de estrategias institucionales para que la cadena de comunicación y apropiación de las discusiones técnicas no se perdieran y logran insertarse en los discursos y prácticas institucionales tanto del gobierno como de la sociedad civil en general. Con ese propósito se creó una línea explícita y específica dentro de los Convenios encargada del seguimiento y monitoreo a los distintos procesos, acopiar y difundir de manera masiva (encuentros virtuales, boletines) los

resultados y asuntos relacionados con los productos pactados, tal como aparece en sus informes técnicos.

De esta manera si bien el monitoreo y el seguimiento se convirtieron en un tema importante para la gestión del conocimiento, los encuentros cara a cara empezaron a debilitarse y los debates se hacían no con el concurso de todos, sino en el marco de los temas que se compartían dependiendo el eje de política al que pertenecían, dando inicio así a una fragmentación de las discusiones de acuerdo al campo temático en que se inscribían los proyectos y con menos deliberación conjunta de todos los resultados en cada proceso.

La incursión de la empresa privada en los Convenios y los cambios en las formas de contratación que devinieron de los modelos del entorno de la política neoliberal de ese momento, afectaron las formas de participación que tenía la sociedad civil en general, pasando del manejo de relaciones horizontales y de aportes desde las fortalezas de cada quien, a otras en las que el aporte económico se impuso como criterio de participación en los Convenios, los cuales pasaron de cooperación horizontal y abiertos a diversos actores a ser alianzas públicas privadas que debilitaron la gestión de lo público desde lo público, como asunto clave de la construcción e implementación de la política desde su génesis misma

“Fíjate que de todas maneras nosotros trabajamos con una gestión donde lo público no estaba tan cortado por lo privado, esas famosas alianzas público privadas, la enorme responsabilidad de la política en Bogotá, en educación, en salud, y en el tema de niñez; es el Estado, no son ni las ONG, ni los empresarios, yo creo que eso ha ido cambiando significativamente y hubo un estrechamiento grande del Estado y

eso tiene que ver con una enorme incapacidad de gestionar lo público, desde lo público” (entrevista 9).

Desde esta perspectiva se evidencia que la gestión del conocimiento que estaba a la base de la implementación de la política, empezó a verse afectada por factores de orden estructural como las políticas neoliberales, la previsión de mecanismos de deliberación y de diálogos públicos que se ajustaran al crecimiento del número de actores que se fueron vinculando, y al relevante papel que empezó a tomar la capacidad de financiamiento de las instituciones participantes, lo que fue generando un cambio en las formas de relacionamiento entre Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte los Foros Ciudadanos distritales, desde un enfoque de gestión social y de conocimiento, fueron pensados como otro escenario de producción, uso y apropiación de conocimiento para la movilización social por la primera infancia. En ellos se proyectó la participación de otro grupo de actores sociales que estaban de manera más cercana en los entornos de la vida cotidiana de los niños y las niñas, y referidos a los implementadores de política en lo local, líderes comunitarios y una fuerte participación de educadoras infantiles de las distintas modalidades de atención en funcionamiento en el Distrito Capital.

Estos foros se inician en el año 2006 y sus contenidos y acuerdos se actualizan en el año 2007, con énfasis en Educación inicial, y fueron financiados por instituciones internacionales, nacionales y distritales, públicas y privadas, participantes en estos Convenios, con el fin de crear condiciones y dinamizar procesos en el ámbito territorial para poner en conocimiento la política de primera infancia por parte de los actores locales y generar propuestas concretas para su puesta en marcha.

Los Foros buscaron que la participación ciudadana en ellos estuviera caracterizada por los criterios de: 1) representatividad, esto es, el mayor número de actores institucionales y comunitarios presentes en la vida de los niños y niñas en el nivel zonal y local, 2) relevancia, dada por la experiencia, conocimientos, intereses y sentimientos en torno al tema de primera infancia de los participantes, y 3) incidencia, a través del aseguramiento en la realización de prácticas para impactar el desarrollo humano desde la promoción del desarrollo infantil en los primeros años de vida (Osorio, 2008).

Los Foros ciudadanos se realizaron en 37 Unidades de Planeamiento Zonal –UPZ- priorizadas y en las 20 Localidades de Bogotá y tuvieron como propósito contribuir en la construcción de ambientes protectores y promotores del desarrollo y del reconocimiento de la ciudadanía de los niños y niñas entre los 0 y 8 años en el distrito capital (Acuerdo Ciudadano por la Primera Infancia y la Educación Inicial en el Distrito Capital, 2006).

Con estos foros se puede afirmar que el gobierno distrital dispone de manera inicial como base sustantiva para la movilización social frente a la primera infancia, los conocimientos científicos y disciplinares que hasta ese momento eran poco conocidos en la ciudad y en el país de la criticidad que ésta representa en tanto oportunidad para un mejor desarrollo y, a manera de espejo, el despertar del interés de quienes mantenían una relación directa y cotidiana con los niños y niñas, al verse reflejados, apoyados o identificados en dichos conocimientos.

Con estos dos elementos, los foros toman vida desde una propuesta metodológica en la que se buscó entretejer la triada conocimiento, desarrollo de los ejes de la política para la infancia y compromiso para el avance en estados deseados para la primera infancia en los

territorios. De acuerdo a los informes presentados para el desarrollo de los foros locales, éstos estuvieron desarrollados por procesos principalmente reflexivos, en donde los elementos teóricos fueron el punto de partida para el diálogo entre los participantes a fin de identificar unos compromisos iniciales frente a la primera infancia que pudieran hacerse visibles en un foro Distrital que mostrara el acuerdo ciudadano del Distrito en el tema, organizados en torno a los tres ejes establecidos en la Política.

De acuerdo con una de las entrevistas, los foros fueron importantes como estrategia de movilización social y de posicionamiento de ese imaginario de la importancia de la primera infancia e incitaron a cambiar representaciones en la gente de lo que son los niños y niñas durante los cinco primeros años de desarrollo porque

“Yo creo que sí, porque además eran cosas convincentes que rompían un poco patrones anteriores. La idea de que “el niño no hacía uso de razón hasta los siete años”. Había gente que tenía todavía ese concepto. Antes de los siete años lo único que necesita es comer y jugar, y no más. Eso fue cambiando mucho. Toda la estimulación temprana, que es una temática de salud, que se venía trabajando desde mucho antes -por lo menos 15 o 20 años antes-, eso también formó parte del asunto, recuperar esa temática de la estimulación temprana, que a un niño hay que estimularlo” (entrevista 15)

Si bien la principal intención de los foros adelantados en el años 2006 fue el inicio de un proceso de posicionamiento de la primera infancia por la vía de los argumentos de ésta como etapa crítica en el desarrollo infantil, como ventana de oportunidades para el desarrollo cerebral, de niños y niñas como sujetos de derechos, así como de una de las

mejores formas de inversión en el retorno social, entre los principales, también se buscaba dar inicio a transformaciones en la acción social e institucional lo que en los foros se concretó a partir de compromisos proyectados e inscritos en los ejes de la política.

De acuerdo con el reporte presentado en los resultados de una primera aproximación evaluativa (Osorio, 2008), se encontraron dificultades en el cumplimiento de las mismas referidas principalmente a una débil difusión y apropiación en las comunidades, y en tanto a ello a la no inclusión en los planes de desarrollo local. De la misma manera se señalaron aspectos transversales relacionados con la falta de compromiso de personas como familias y actores comunitarios y ofertas de programas institucionales continuos.

En relación con la participación de las familias y actores sociales comunitarios se evidencia en el informe que factores económicos y de falta de tiempo están también a la base de las razones para su no participación. Todos estos elementos muestran cómo, pensar en la movilización social no incluye sólo factores asociados al fortalecimiento técnico de las personas, o al desarrollo de una mayor y mejor sensibilidad frente a lo que la política propone como horizonte de sentido, sino también a la necesaria atención a variables de otro orden –económica y cultural por ejemplo- que inciden en que los procesos puedan garantizar la continuidad en los procesos y en el fácil acceso de las personas en ello.

Con base en estos resultados, en el marco de los convenios de cooperación se buscó dar continuidad a los foros ciudadanos, que en un segundo momento son actualizados o modificados con base en los aportes realizados por los participantes a los foros en el año 2007. De esta manera en las UPZ y Localidades de la ciudad se afinan tanto los compromisos como las acciones a desarrollar y cuyos resultados se muestran en el informe

de sistematización del proceso en torno cinco componentes a saber: ambientes adecuados, enriquecidos y seguros; proceso pedagógico; interacciones adecuadas entre niños, niñas y adultos; servicios sociales y procesos administrativos.

Los resultados de la sistematización del proceso adelantado para la generación de los foros y el acuerdo ciudadano, permiten evidenciar los campos en los que los ciudadanos concentraron el uso de los conocimientos y reflexiones realizadas para mejorar las condiciones de vida de los niños y las niñas en primera infancia en la ciudad. El cuadro No.3 Presenta en síntesis las intenciones de acciones reportadas en los foros.

Cuadro No. 3. Principales elementos que surgen de los Acuerdos Ciudadanos por la Primera Infancia y la Educación Inicial por componentes.

Componente	Énfasis en los compromisos
Procesos pedagógicos	• Mejoramiento de los proyectos pedagógicos, acreditación de los jardines, inclusión de innovaciones metodológicas particularmente a partir del juego y el arte y establecimiento de una política y mecanismos para la articulación de objetivos y procesos entre la educación inicial y la educación primaria. • Acceso: mayor cobertura en extensión y contenido para los niños y las niñas con necesidades educativas especiales. • Talento humano: espacios educativos para que ofrecer procesos pedagógicos de calidad, conocimientos, habilidades y actitudes para trabajar con niños y niñas con discapacidad, formación para cualificar las interacciones, acreditación del talento humano e incremento de profesionales en las áreas de la psicología, las artes, la cultura y la recreación. • Favorecer procesos que aumenten cuantitativa y cualitativamente la participación de los padres y madres en los procesos pedagógicos del centro de desarrollo infantil.
Ambientes adecuados y enriquecidos	• Compromisos y acciones referidas tanto a la infraestructura, como la calidad del ambiente, la seguridad, los contenidos de los programas, proyectos y servicios que se ofrecen, y la calidad de las interacciones que se dan en los diferentes

	escenarios. Adecuación de espacios en función de las características y necesidades de la primera infancia. • Énfasis a los ambientes relacionados con infraestructura cultural y recreativa y a la necesidad de incrementar el acceso y ampliar la oferta específica para familias y niños y niñas menores de ocho años. • El tema de la seguridad, es un aspecto que cobra fuerza particularmente, para contar con una comunidad organizada e instituciones que trabajen articuladamente para mejorar las condiciones del entorno y/o intervenir sobre los riesgos a los que están expuestos.
Servicios sociales	• Cobertura: para alcanzarla se identifican como factores clave: reconocer la importancia de la participación de las familias, la comunidad organizada y los líderes comunitarios; identificación de las barreras de acceso y la cobertura en territorios específicos; mejoramiento de las estrategias de comunicación para ser más cercanas a las familias y las comunidades. • Se observa un mayor reconocimiento de los programas y servicios de la SDIS especialmente en protección y salud. • Procesos de formación de la comunidad y las familias en torno a registro civil, hábitos alimenticios, pautas de crianza, acceso a los servicios. • Capacitación y mediación de las instituciones para el desarrollo de proyectos productos para mejorar la condición económica de las familias. • Aumento en el acceso a los servicios: protección, salud y nutrición, recreación, educación y Registro Civil.
Procesos administrativos	• Incremento de la capacidad de participación y organización de la comunidad, fortalecimiento de los Comités Locales de Política Social y otros que directa o indirectamente inciden sobre el desarrollo de los niños y las niñas. Fortalecimiento de las redes existentes y la creación de otras con capacidad para movilizarse por la primera infancia. • Las veedurías y el control social, como alternativa de participación de la comunidad potenciada como un medio para optimizar y hacer más eficiente la acción conjunta del Estado, la Familia y la Sociedad.

	• Capacitación y generación de mecanismos para incrementar la capacidad de gestión de la comunidad, para formular proyectos y acciones tendientes a incrementar los recursos que se invierten en la primera infancia en las localidades.
--	--

*Elaboración propia con base en los contenidos del informe de sistematización de los Foros Acuerdo Ciudadano presentado por Osorio (2008). CINDE. Convenio 2530.

Con base en esta información, se puede evidenciar que los conocimientos que circularon por los foros se materializaron en intenciones de acciones con la primera infancia que por un lado estuvieron concentradas en torno a al mejoramiento de la calidad de las atenciones brindadas principalmente en los centros de desarrollo infantil y servicios de salud, y por otra a hacer visibles condiciones para el desarrollo de niños y niñas que antes no eran ni visibles ni valoradas socialmente, como el juego, la literatura, la recreación y la cultura, dando inicio así al posicionamiento de temas que poco a poco fueron instaurándose en los discursos promovidos por la política y por los actores institucionales más cercanos a su implementación.

La inclusión de estos temas permite inferir que la política para la primera infancia en la ciudad buscó ser coherente con el enfoque de desarrollo que buscaba ser soporte para la resignificación de los cambios sociales y culturales para lograr que el posicionamiento de este grupo poblacional en la ciudad contara no sólo con atenciones para sus supervivencia – como hasta ese momento había sido- sino por una mirada propositiva frente a las posibilidades y potencialidades en la construcción de mejores seres humanos.

Pensar en las mejores condiciones de vida para la primera infancia supuso para esta política reconocer que no era suficiente sólo centrarse en el niño y la niña de manera

individual sino que era necesario reconocer las condiciones de vida, las capacidades y oportunidades de los adultos significativos en sus entornos de desarrollo y en tanto ello, desarrollar de manera simultánea procesos que por un lado los reconociera como personas, y segundo les brindara posibilidades para el desarrollo de capacidades y oportunidades para su propio desarrollo. Esta es la razón por la cual la gestión del conocimiento impulsado por la política tuvo como grupos prioritarios a las familias y a los educadores infantiles y gestores –agentes comunitarios, tal como se aprecia en los componentes que se aprecian en el Cuadro 3.

De acuerdo al reporte de las personas entrevistadas, la propuesta metodológica mediada por el interés dialógico, fue uno de los principales elementos para motivar a los y las participantes de los foros para acercarse a los planteamientos presentados por la política para la primera infancia en tanto mostraban no sólo nuevos conocimientos sino que mostraron un marco de construcción con el aporte de los diversos roles que acompañaban los procesos de desarrollo infantil

“A mí me parece que la gente llegaba con una expectativa, como “qué es ese cuento de la primera infancia” ya que no era un conocimiento común, de alguna manera se ganó en ese sentido; eso lo primero. Luego cuando la gente empezaba a escuchar toda la carreta, las presentaciones y todo, comenzaba a identificarse de alguna manera: si eran los maestros, con los niños que atendían; si eran mujeres ...qué mujeres había. Mucha madre comunitaria participó y las maestras. Entonces yo creo que ahí aprendieron muchas cosas y se motivaron alrededor de la atención de la primera infancia, yo diría que fue lo más importante que se hizo con los foros.

Ahora, ¿qué tanto el contenido ayudó a eso? Pues yo creo que sí. Y la dinámica misma porque no eran conferencias” (entrevista 19)

Sin embargo, el énfasis en el mejoramiento de la calidad en la educación inicial, como escenario de interacción con niños y niñas en el que se concentraba la mayoría de la población atendida por vía de los programas de gobierno y en donde se vinculada a la familia, tomó mayor fuerza en las acciones y orientaciones de la política, generando un desnivel en el posicionamiento de esos otros aspectos como el de la recreación y la participación infantil, que se visibilizaron al inicio del proceso de formulación y durante los dos primeros años de su implementación y que buscaban aportar en la consolidación niños y niñas como sujetos políticos desde muy temprana edad.

Lo anterior se puede evidenciar en el hecho de que la línea técnica abordada por los Convenios Distritales enunciaron de manera explícita la participación infantil con proyectos tanto de investigación como de desarrollo y poco a poco fueron desapareciendo como contenido y como acciones concretas en las líneas de trabajo que se desarrollaron posteriormente el marco de los Convenios Distritales por la primera infancia.

Se reconoce también que la promoción de la participación infantil se concretó en procesos e iniciativas con niños y niñas de siete años en adelante y que fueron muy importantes para posicionar prácticas en relación con las formas de participación de niños y niñas en los asuntos de la política pública. Sin embargo, no sucedió eso mismo para el caso específico de la primera infancia. La acción más concreta en función de generación de conocimiento la constituyó la sistematización del trabajo con niños y niñas entre 4 y 5 años desarrollado por el Programa de Nuevas Voces Ciudadanas, cuyo objetivo estaba orientado

al fortalecimiento de la participación y ejercicio de la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad.

Se evidenció acuerdo también desde los participantes de los Convenios por la primera infancia, que los foros locales y distrital fueron el inicio del proceso de movilización social sustentado en el uso de conocimientos, pero que tuvieron limitaciones en tanto fueron proyectados como jornadas puntuales, desarrolladas a través de un día de diálogo entre los actores, y que por ello no se esperaban de sus resultados el desarrollo de iniciativas de alto impacto sino que pretendían ser el punto de inicio de unos acuerdos básicos y de posicionamiento de los temas para la primera infancia en la ciudad.

Desde ese reconocimiento y con la intención de generar encuentros de formación y de diálogo con mayor nivel de profundidad que incidieran también en acciones concretas se proyectó y diseñó el diplomado en gestión social integral, constituyéndose en la tercera estrategia dentro de la gestión social integral que, en clave de gestión de conocimiento, fortaleciera el desarrollo de capacidades para participar en el diseño, implementación y seguimiento de las acciones orientadas por las políticas para la primera infancia, y que se concretó a partir del diseño e implementación del diplomado.

El diplomado en gestión social integral tuvo como objetivo

la formación de gestoras y gestores locales constituidos por líderes comunitarios y agentes institucionales del sector público y privado en la atención integral de la primera infancia de manera que sea posible incidir en la formulación y operacionalización de proyectos de inversión y planes de acción local que impulsen

la estrategia de la gestión social e integral a favor de la primera infancia. (Anexo técnico Convenio 2530 de 2007).

A diferencia de los foros, a través de esta estrategia se pretendía tener un proceso continuo en el que la profundización en el conocimiento que se buscaba posicionar tuviera espacios más amplios para el debate, mayores contenidos en áreas estratégicas para que la movilización social tomara forma en planeaciones y acciones concretas en torno a la primera infancia que tuvieran no sólo el soporte de los conocimientos teóricos sino de planeación que condujeran a contar al menos una propuesta específica para el trabajo integral con la primera infancia que deviniera de las construcciones colectivas de los actores sociales en los territorios locales.

Los ejes temáticos dan cuenta de esta intencionalidad y de los aspectos sobre los cuales se dio inicio al posicionamiento de la primera infancia desde los escenarios locales. A través de cinco módulos se desarrolló el proceso para la generación de capacidades de estos actores sociales en: 1) enfoque de derechos y desarrollo humano 2) derechos de la primera infancia, políticas públicas y marco normativo legal 3) primera infancia y educación inicial en perspectiva d desarrollo humano y social 4) gestión social integral 5) formulación y gestión de planes, programas y proyectos de desarrollo local alrededor de la primera infancia.

Si bien se formularon planes de acción en la UPZ priorizadas y participantes y se dio inicio al proceso de implementación de las mismas, los cambios de gobiernos con los subsecuentes cambios en los equipos de diseñadores de política, dejaron de contar con el apoyo, acompañamiento y fortalecimiento técnico necesario para lograr posicionar esta

estrategia como una práctica local inscrita en una cultura de planeación y de ejecución desde el gobierno local.

Para que haya un involucramiento cívico más efectivo en los problemas de la política pública se hace necesario que los actores sientan oportunidades reales y estructuradas para participar no solo desde los intereses de una sola comunidad o grupo sino desde la diversidad de filiaciones y convicciones que existen en el grupo, y que sientan que pueden generar acción y cambios sobre los problemas (McCoy y Scully, 2002). Así que desde esta perspectiva se explicaría que sin un proceso continuo y de largo aliento, se hace difícil que los actores de gobierno y de la sociedad civil, vean y vivencien los resultados de los cambios esperados y se afiance tanto su confianza como su capacidad para incidir en las transformaciones que se buscaban en la ciudad.

La gestión de conocimiento dentro de una estrategia de gestión social integral necesitaba prever estrategias de largo plazo que posibilitaran que los procesos de deliberación pública y los modos de participación de los actores sociales, formaran parte de las prácticas de gobierno por un tiempo prolongado y con una ampliación de los actores participantes. El capital social que se construye en estos procesos termina debilitándose cuando no se establecen políticas de Estado que hagan viable que los aprendizajes sociales y las transformaciones culturales se sumen a las institucionalidad misma.

Ahora bien, desde el punto de vista de las estrategias de comunicación, de acuerdo a las personas entrevistadas, todo el posicionamiento para el cambio social que significaba una ciudad que viera y respondiera por los niños y las niñas desde su primera infancia, optó

por una inversión económica importante¹⁰ dentro de la cual se explicitó una estrategia de comunicación a través de la cual se difundiera toda el contenido, información y convocatorias de participación que constituyeron el conjunto de piezas con las que se trabajó en la política.

Esto indica que la gestión del conocimiento que se realizó desde las estrategias de los Foros, los procesos y productos específicos de los Convenios y el Diplomado de formación estuvo apalancado por una amplia estrategia de comunicación de la política distrital de infancia y adolescencia que generó tanto apoyos a los eventos específicos en los que participaban los actores socialmente relevantes para la primera infancia como al resto de habitantes de la ciudad para garantizar que también fueran parte de la “Red de Querientes” que se adhería al propósito colectivo por la infancia.

De acuerdo con la Alcaldía Mayor de Bogotá (2008), cuatro fueron las ideas fuerzas que se emplearon dentro de la estrategia de comunicación: 1) la adhesión de mucha gente a través de los símbolos que dieron identidad a la política de primera infancia: el corazón rojo y la figura de un niño y niña, imágenes que vinculan dos íconos que en general están asociados al amor, al afecto, al cuidado. De esta manera se buscaba movilizar un imaginario sustentado en el amor; 2) vincular los contenidos de la bandera de la campaña de comunicación de la política con los ejes con los cuales ésta había sido elaborada; 3)

¹⁰ Además de haber sido mencionado por 3 de los entrevistados como un factor característico y definitivo en esta política, las fuentes documentales aluden a que la inversión del gobierno del Alcalde Garzón para niños, niñas y adolescentes durante su administración fue del 55% de los recursos disponibles. Quiéreme bien, quiéreme hoy. Alcaldía Mayor de Bogotá. Crónica, historieta y galerías 2004-2007.

asociar las iniciativas a los eventos que cursan en el ciclo de la cotidianidad de niños y niñas, esto es inicio de año, inicio de las actividades académicas, el día del padre y la navidad. Se trataba así de usar los espacios más representativos de la vida de cualquier niño y niña para ello. Dos tipos de información se movilizaron en estos espacios: los contenidos y propuestas de la política y sus rutas de garantía de derechos, e invitaciones a promover cambios en las interacciones con ellos y ellas hacia el trato amoroso, la protección, el juego compartido, la vinculación del hombre en los procesos de crianza, entre varios; 4) hacer de las redes existentes en la ciudad el medio para poner en circulación de manera masiva y los contenidos, mensajes y sentidos que se estaban impulsando toda vez que los costos por medios masivos de comunicación tradicional se hacía inviables por los costos asociados.

La sustentación que hubo en el uso de los símbolos, mensajes y contenidos empleados en la estrategia comunicativa fue descrita así:

El logotipo juega con elementos a mano alzada y vivos colores que le imprimen un aire descomplicado y juguetón. Proyecta valores claves de la Política como protagonismo, actualidad, respeto, afecto, autonomía, atención y protección. El lema es un llamado a tomar conciencia de que niños, niñas y adolescentes son el presente, que la niñez es el período más importante de la vida y que todo lo que no les demos o les quitemos hoy lo perderán para siempre. (Alcaldía Mayor de Bogotá, p. 25)

De lo anterior se infiere que la campaña de comunicación usó tres argumentos de base: la garantía de derechos desde el reconocimiento del papel del afecto en ello, la primera infancia como presente y la primera infancia como oportunidad.

Las estrategias de comunicación fueron pensadas para transitar por diversos medios, formas, canales y actores. El tabla 4 se listan el conjunto de las empleadas a lo largo del gobierno del Alcalde Garzón y generadas en soporte a todo el proceso de gestión de conocimiento.

Cuadro No. 4 Eventos estrategia de comunicación de la política de infancia *Quiéreme bien, quiéreme hoy*

	ORIENTACIÓN
EVENTO	
Los hombres se ven en Bogotá	Concurso de fotografía.
La literatura se promueve	Simposio de Literatura Infantil.
El cine se proyecta en Bogotá	Ciclo de cine para niños y niñas. Ciclo de cine para adultos sobre niños y niñas.
Las buenas prácticas se comparten en Bogotá	Congreso sobre desarrollo municipal a través del desarrollo infantil.
El arte se expresa en Bogotá	Muestra curatorial: niños y niñas a través del arte.
La sociedad civil se compromete	Foro de la sociedad civil por los niños y niñas.
Los comunicadores-as dialogan	Mesa redonda de comunicadores-as por la infancia.
Los gobernantes deciden en Bogotá	Cumbre Iberoamericana de Alcaldes y Alcaldesas por la Infancia.
Niños y niñas participan en Bogotá	Encuentro de niños y niñas por la infancia.
Novenas Navideñas	Encuentros de todos
Día del padre	Vinculación de la figura masculina en los procesos de cuidado y crianza
El teatro se disfruta en Bogotá	Festival internacional de teatro infantil.
MATERIALES (piezas de los querientes)	
Novena navideña	Posicionamiento de la importancia del juego compartido con niños y niñas, expresión de afecto, mensajes de la manera en que sueñan y se expresan los niños,
Vallas móviles	
Manillas	Mensajes alusivos a los contenidos de la política

Sombrillas	Información de las razones por la que la primera infancia es crítica en el desarrollo
Agendas	Promover mejores interacciones con niños y niñas
Calendarios	Promover mejor comprensión de los sentimientos de la vida
Juegos de mano	Promoción de los juegos tradicionales de la infancia. Posicionamiento del juego como actividad estructurante de la infancia
Tarjetas de bolsillo Papá certificado, vallas públicas	Vinculación de la figura masculina en los procesos de cuidado y crianza
Relojes, manillas , sombrillas, separadores, cuadernillos, programadores, agendas, invitaciones a los eventos y escarapelas de los mismos, fichas de trabajo,	Posicionamiento del logo y emblema de la política de infancia y adolescencia, contenidos y programas dirigidos a la infancia
Camisetas, adhesivos	
MEDIOS	
Web: planeta Quieremebien	Juegos interactivos, ring tones, historietas y noticias de interés,
Programa radial Raka Mandaka	Promoción de la expresión y participación infantil
Línea telefónica 106	Espacio para intercambios con los niños y niñas y brindar orientación
Foro Distrital por la primera infancia y la educación inicial	Promover los diálogos ciudadanos para posicionar a la infancia como una prioridad en la ciudad desde los distintos escenarios de la vida cotidiana.
Diplomado gestión social integral	Fortalecimiento de la capacidad técnica y humana para la gestión integral para la primera infancia.
Separatas en periódicos	Información de balances de las gestiones de la política, sus logros y sus resultados
Distribución en tiendas, centros comerciales, ciclovías	Posicionamiento. Informar a la ciudadanía, acerca de la política

*Elaboración propia con base en los documentos consultados. La construcción y diseño de las piezas y componentes de la estrategia contaron con la participación de diversos actores sociales, en coordinación con distintas instancias del gobierno distrital.

Construir y difundir información, conocimientos y saberes fue también parte del proceso de construcción de la estrategia de comunicación que acompañó a la política, buscando insertarse con pertinencia a través de una variedad de espacios que como se observa en la tabla pensó en que pudieran estar disponibles para la ciudadanía en general, pero con la generación de eventos y materiales en lenguajes y presentaciones que fueran cercanos a cada población o grupo de actores sociales de acuerdo a su momento de vida.

CAPÍTULO 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Este capítulo presenta las principales discusiones suscitadas de los hallazgos reportados en esta investigación, para a partir de allí señalar, en síntesis, las conclusiones más relevantes. Los hallazgos permitieron identificar asuntos relacionados con los procesos de diálogo, deliberación y movilización social que estuvieron en la base de las intencionalidades de la política, en los que se muestra el papel del conocimiento y de su gestión, tal como se describe a continuación.

5.1 Un antecedente clave en contexto del nivel nacional: los saberes comunitarios como recurso para la atención de la primera infancia.

Si bien la iniciativa liderada en Bogotá no fue la primera experiencia en el campo político para colocar los asuntos de la primera infancia en su agenda, sí representó la primera iniciativa en el país que de manera intencionada y decidida lo hizo, constituyéndose en un referente importante tanto a nivel nacional como en otras latitudes.

Los hallazgos de este estudio muestran que en el contexto nacional, se reconoce que con la creación del ICBF en el año 68 y con la aparición de los centros de atención a niños y niñas de la primera infancia durante las décadas del setenta y del ochenta, de manera especial la modalidad de Hogares Comunitarios, aparecen algunos elementos de la relación conocimiento y construcción de políticas para la infancia, entre las que se cuentan los siguientes:

- Una oferta intencionada desde el Estado para proteger a la primera infancia de los riesgos asociados a cambios en las dinámicas sociales: el ingreso de la mujer

al trabajo, la carencia de alternativas de cuidado y educación para los más pequeños, y las altas tasas de maltrato infantil y muertes prematuras por causas evitables, alertaron al Estado para movilizar acciones que bien previnieran o bien atenuaran impactos negativos sobre la infancia asociadas a estos fenómenos sociales.

- Con las modalidades de atención desde el ICBF para la niñez aparece también la primera infancia dentro de la agenda programática del gobierno. Al ser una responsabilidad nueva y asignada de manera exclusiva al ICBF, en la estructuración de su oferta convergieron no sólo los aportes teóricos e investigativos de distintas disciplinas, sino el influjo de los procesos de resistencia y de movilización social que caracterizaron las dinámicas de la época en América Latina, en las que los movimientos sociales y comunitarios tuvieron un papel protagónico.
- Como resultado de lo anterior, se da cabida a la participación comunitaria como una posibilidad de atención a los niños y niñas en primera infancia, abriendo así las puertas al reconocimiento de los saberes sociales, ausentes como posibilidad y aporte en las políticas hasta ese momento.
- También se da inicio a las primeras discusiones en torno al sentido de la educación durante los primeros, generando los primeros cuestionamientos entre desarrollo infantil y el aprestamiento para el sistema escolar.

Sin embargo, siendo todo ello muy potente como motor de posicionamiento de la infancia, fueron procesos que no tuvieron trascendencia política. El contexto en que ello

sucedió, no evidenció una voluntad política por visibilizar estos temas como asunto de Estado en los que convergiera la acción de los diferentes sectores, así como la participación de otros actores sociales. De esta manera, si bien internamente los equipos técnicos del ICBF siguieron ahondando en los procesos de desarrollo infantil de cara a un enfoque de desarrollo humano, no fueron construcciones que permearan la arena política ni cuyos aprendizajes se usaran como argumentos para formular las políticas. Fueron tratados como un asunto técnico e interno a nivel institucional. Así, y durante más de una década los temas relacionados con primera infancia continuaron subsumidos en otras políticas o programas.

5.2 Los sentidos inscritos en las políticas para la primera infancia en la ciudad y el papel del conocimiento.

En el distrito capital las políticas para la infancia antes del año 2000 se abordaron como parte de las metas sectoriales formuladas de acuerdo a las estadísticas y situaciones generales que cada instancia de gobierno identificaba como prioritarias para los niños y las niñas. Salud y educación fueron tradicionalmente los sectores en donde la primera infancia tuvo mayor visibilidad por el impacto en los perfiles generales de las condiciones de calidad de vida.

Es en el segundo periodo de gobierno del Alcalde Mockus en el cual aparecen con nombre y recursos propios los asuntos referidos a la familia y a la niñez, asumiendo un estatus propio por primera vez en un plan de desarrollo para el Distrito Capital. La manera en que se concibió la política social y en ella la niñez estableció un horizonte de sentido que fue el de la inclusión social.

De acuerdo con los análisis, la perspectiva poblacional en la que se sustentó la política social, tenía la intención de dar visibilidad a grupos sociales que históricamente no poseían caras propias para las políticas y ello, generaba procesos de exclusión que obedecían al desconocimiento de sus condiciones y a la no atención de sus necesidades y potencialidades. Dentro de estos grupos se encontraban los niños y las niñas, las familias, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Enunciarlos significó para el segundo periodo de gobierno del Alcalde Mockus y su equipo de trabajo, darles existencia en la vida política y social de la ciudad.

Esta intención política, al parecer tuvo sus raíces en las posturas sociales de las experiencias y conocimientos que traían consigo los equipos de gobierno que migraron a la gestión pública, lo que incorporó como andamiaje la construcción de sentidos en torno a estos grupos poblacionales desde el discurso. Darle rostro a la niñez excluida significó acudir a la generación y uso de conocimientos con el que se buscaría generar una representación de primera infancia como actor social y sujeto político en la ciudad.

El conocimiento se concibió así, como insumo a producir y como producto a emplear, en una estrategia de gestión de conocimiento que lo colocó en el mismo escenario para distintos actores sociales, como generador del entramado de sentido social colectivo que se quería instaurar, alrededor de la niñez en general y de la primera infancia en particular.

Ese imaginario de niño y niña en primera infancia buscó representarlos como sujetos políticos, que vino a ser uno de los sentidos más fuertes que buscó posicionar la política, y sin duda también uno de los más complejos de alcanzar, dado el entramado cultural al que un proceso como estos se ve abocado. Es un hecho, que históricamente los niños y las niñas

durante sus primeros años de vida fueron vistos – y aún lo son para algunos- como tabulas razas, sin capacidad de raciocinio, desprovistos de capacidad intelectual y afectiva, implicando ello formas de interacción que los han dejado al margen de sus capacidades reales para ser activamente parte de las dinámicas sociales.

Enfrentarse a la resignificación de estas representaciones sociales de primera infancia, no es un asunto que se logre en corto tiempo. Se necesitan procesos intencionados y permanentes para que realmente se permeen en todos los ámbitos sociales las comprensiones que conduzcan a los cambios deseados. Ese fue el punto de partida de la política en la ciudad, y reconociendo sus atinos, también es cierto que una tarea de esta envergadura demanda además de tiempo, recursos técnicos, económico y políticos para alcanzarla.

Este sentido del niño como sujeto político devino por un lado de la fuerte influencia de las perspectiva de derechos que sustentó grandes cambios a nivel mundial en favor de la infancia, y por otro, en términos del interés político del reconocimiento de las necesidades particulares de grupos, en el sentido discursivo de lo político planteado por Fraser (1991) en el que algo es “político” si es debatido ampliamente en territorios y por diferentes públicos. En ese sentido, sostiene la autora, lo politizado o lo político discursivo, contrasta con lo que no se debate en público o con lo que sólo se debate por públicos relativamente especializados.

Posicionar el niño y la niña como sujetos políticos implicó para la formulación de su política en Bogotá, generar los debates en torno a ellos y ellas como sujetos con identidades y necesidades propias, y no sólo desde el discurso de los especialistas, de los investigadores o de las élites políticas. Tal como lo muestran los resultados de este estudio, en el

reconocimiento de las condiciones y características de la primera infancia en la ciudad, el proceso surtido mostró el interés por romper con las prácticas de diseñar políticas sólo basadas en el saber experto.

En el proceso de formulación y elaboración de la política para la primera infancia en el distrito capital, si bien se vincularon grupos de expertos y de analistas que aportaron en las discusiones al interior de la misma, no tuvieron un papel ni exclusivo ni protagónico tal como los muestran los resultados de este estudio. El riesgo de sólo contar con la mirada de los analistas simbólicos¹¹ es que han sido cooptados por el mercado y han perdido su independencia en la producción de un conocimiento crítico y su interés gira en torno a lo económico y político (Tenti, 1994). Se trata más que declarar una guerra contra los expertos, de garantizar la pluralidad en los espacios de producción, rescatando el papel del investigador social desde una postura autónoma e independiente.

En ese orden de ideas, se reconoce en la génesis de las políticas para primera infancia en Bogotá, un anarquismo metodológico en la manera en que lo concibe Feyerabend, citado por Roth (2015): “el conocimiento no procede mediante un progresivo acercamiento a la verdad sino a un creciente océano de alternativas incompatibles entre ellas” (p. 152). De esta manera la proyección de la política demandó abrir un camino en la aceptación y validación de un pluralismo metodológico para acceder y emplear una variada gama de conocimientos y saberes producidos desde distintos escenarios y actores.

¹¹ Se trata de un término empleado por Robert Reich que refiere a una manera de describir el trabajo intelectual moderno, que consistiría en la identificación, mediación y resolución de problemas mediante el uso de símbolos (datos, palabras, representaciones visuales y orales), para lo que se requiere de ciertas capacidades intelectuales.

Por otra parte, pensar en el asunto de los buenos gobiernos implica fortalecer las relaciones entre Estado y sociedad civil, en lo cual las emociones son un asunto estructural, toda vez que son vinculantes, implica luchas colectivas a través de alianzas, expresan luchas de resistencia y ayudan a sentir y a pensar en función del bien común más general (Nussbaum, 2014). Desde ese marco se puede entender la manera en que la política proyectó el reconocimiento de los niños y las niñas como actores sociales sujetos de derecho y con una ciudadanía activa.

Cuando los diseñadores de la política proponen proyectar a la infancia hacia “un sueño”, posicionan un modo de sentir y de actuar colectivo para y con los niños y las niñas desde un lugar afectivo que representa lo que es deseable. Así el centro de la política deja de ser “el problema”, y pone en su lugar al sujeto niño desde su ser.

Abogar por una práctica social referida a la abolición de situaciones en las que los niños y niñas pierden su integridad –en el sentido de Honnet (1992)- y que instalan en ellos vergüenza y culpa, significó en la historia de las prácticas políticas para con la infancia asumir una postura ética que fomentara compromisos concretos para que esas situaciones se asentaran como parte de los compromisos de todos y todas en la ciudad.

La inclusión del afecto, el trato amoroso y respetuoso, explicitado desde el mismo lenguaje contenido en la política distrital de infancia y adolescencia, sumó a esa tarea política y social, porque de manera explícita y como parte de sus consignas, se convirtió tanto en estrategia como en finalidad. “*Quiere bien, quiéreme hoy*” explicita una manera particular de interactuar con niños y niñas, desde uno de los pilares desde los cuales se forja el auto concepto y por tanto el escenario para el ejercicio de una plena ciudadanía y que se

relaciona con el vínculo, con el establecimiento de lazos afectivos, de pertenencia, de seguridad como la base para la configuración de sujetos individuales, sociales y políticos.

5.3 El conocimiento en la construcción de la primera infancia como un asunto público.

En estrecha relación con lo anterior ello, la primera infancia quiso posicionarse como un asunto público. Esto es, buscó que las situaciones y condiciones de vida de los niños y las niñas fueran compromiso de toda la ciudadanía. Y dado que no había un marco discursivo creado en la ciudad para hacer visible a la primera infancia, se acude al uso distintos tipos de conocimiento para ello.

Producir, circular y usar el conocimiento en torno a la primera infancia no responde a un proceso lineal ni circular. Más bien se evidencia que el flujo de toda la estrategia de gestión de conocimiento, se movió de manera distinta dependiendo del momento en que la política se encontraba. El vínculo entre investigación y políticas no es directo, sobre todo en lo concerniente a las fuentes de datos y de información (Weiss, Sabatier y Jenkins-Smith, citados por Carden, 2004). En esta perspectiva, la investigación académica fue una más entre muchas fuentes de información que se combinaron a lo largo del proceso y que respondieron a las necesidades que fueron surgiendo en él.

Lo que sugiere esta forma de uso de diversos tipos de conocimiento es la relativización de que haya una única verdad frente a las realidades de los niños y las niñas. La política distrital logra posicionar una práctica en la que se legitiman variados lugares de producción

de conocimiento, cuyos aprendizajes han sido producto del abordaje de los temas de primera infancia desde preocupaciones, objetivos y miradas distintas.

Hacer confluir todos esos conocimiento y saberes para colocarlos en la esfera del debate público, sólo es posible a través de procesos amplios de participación ciudadana, que para el caso del proceso de la política en el Distrito, giró alrededor de tres estrategias principalmente: los convenios interinstitucionales para la primera infancia, los foros distritales y el diplomado en gestión social integral.

Si bien como se aprecia en los resultados, se proclama permanentemente un espíritu participativo, y en efecto esa fue su esencia, es necesario precisar el alcance de lo que en realidad representaron las estrategias planteadas para ello.

Por una parte, los convenios interinstitucionales dan cuenta de una estructura en la que participan diversos actores sociales: representantes del gobierno local, ONG, cooperación internacional y con el tiempo se diversifica la cantidad y tipos de instituciones que amplían en abanico de instituciones participantes.

Los resultados muestran, que con intencionalidad política y técnica, se crean líneas de continuidad para que el conocimiento generado como productos de los convenios, tenga flujos de uso en otras iniciativas que permitan tomar decisiones no sólo política sino técnicas en función de las necesidades de las ofertas de los programas que se proyectaron para la implementación de la política, y ese, es un factor sin duda positivo, porque muestra, que desde una estrategia de gestión de conocimiento, este retorna tanto a la arena política como a la vida cotidiana de los niños y las niñas.

Y si bien varias de las líneas desarrolladas en los convenios incluyeron el abordaje de las familias y de agentes educativos significativos para la primera infancia, no hubo representación directa de las familias, por ejemplo, en los espacios de deliberación para el diseño de las propuestas.

Por su parte los foros locales, si bien fueron un escenario nuevo para la participación de la ciudadanía para establecer las situaciones prioritarias de la primera infancia, y en el diseño de la política de infancia y adolescencia se crearon metodologías para hacer a niños y niñas parte del proceso, fueron espacios importantes, pero quizá no suficientes para que el proceso asegurara las transformaciones en los imaginarios de primera infancia en todos los habitantes de la ciudad.

Tal como lo muestra la literatura y la experiencia práctica, el diálogo ciudadano es una primera puerta de entrada para el intercambio de información y de posturas frente a un asunto de interés común, pero el uso de datos o de información no moviliza per se, procesos de aprendizaje que pongan en tensión posturas propias con los de otros. En ello avanzan un poco más las reflexiones a través de procesos de deliberación, que sin pretender el establecimiento de consensos, si motivan a la argumentación y la escucha como condición.

Un proceso social sostenido de deliberación y concertación frente a lo que necesita la primera infancia en los distintos territorios del distrito capital, requeriría además de una estrategia de nivelación de habilidades y de conocimientos para que en el espacio del debate, las fuerzas de poder que otorga el conocimiento, estuvieran más equilibradas entre los participantes. Y ello no sucedió en el proceso de Bogotá.

Varios autores muestran que en las experiencias de procesos de concertación en donde la deliberación toma un papel preponderante, se requiere de una estructura tanto teórica como metodológica que conduzca a obtener acuerdos consensuados y aprender a hacer seguimiento a los mismos (Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza, 2012; Mendoza, 2013; Escobar, 2011).

Una de las principales características que en la actualidad tienen las políticas sociales es que mantienen una fuerte asimetría en el poder que representa el acceso a la información y al conocimiento, y que se acentúa en los sectores más marginados y menos favorecidos social y económicamente (Gilligan, 2006). Es por esta razón por la que se requiere el diseño de metodologías que preparen a las personas para las deliberaciones y les brinde herramientas para la interlocución, el análisis crítico y la participación activa en esos espacios de debate. Esto es especialmente necesario cuando los participantes en ellos son ciudadanos del común, que habitan la ciudad y que en general, no cuentan aún con esas herramientas para tener una interlocución desde la autonomía y desde incluso el reconocimiento de su propio saber.

En este sentido, la vía para debatir los asuntos sociales no está dada por la imposición de los sentidos e interpretaciones de datos, sino que es más importante la visibilización de las distintas perspectivas que circulan socialmente y desde allí, cada grupo desarrolle habilidades para argumentar o persuadir a los otros en relación con sus propias comprensiones y formas de interpretación (Majone, 1997).

En la base de las decisiones de quienes participaron en los foros y en el diplomado, parece radicar el interés de implicar en primera instancia en esos procesos de

resignificación social, a los agentes sociales que tenían más tiempo de interacción cotidiana con los niños y las niñas y de manera especial de aquellos grupos vinculados a la oferta de servicios gubernamental. El proceso no previó que en general, los niveles de participación de las familias en lo público son muy bajos, tal como lo ratificaron los resultados de la evaluación de los Foros distritales. Sigue siendo para la ciudad un reto la generación de estrategias que garanticen una mayor y permanente participación de las familias en los procesos y asuntos de sus hijos e hijas.

Estrategias como el diplomado en gestión social integral diseñado e implementado aportó en la puesta en conocimiento y discusión de los aspectos centrales que la política dispuso en sus orientaciones, y promovió el uso de esos conocimientos en acciones concretas desde la planeación local conjunta pero en sí mismo su objetivo estaba orientado a jalonar procesos de cambio con base en los aprendizajes más que al desarrollo de habilidades para la concertación, tal como se evidencia en: el énfasis en el proceso de profundización y ampliación de temas priorizados en el diplomado y a el producto final que orientó el proceso educativo, referido a planes de acción local .

La experiencia de Bogotá mostró que la estrategia de comunicación que respaldó la gestión de conocimiento para la promoción de un nuevo imaginario de primera infancia en la ciudad fue un acierto, en la medida en se orientó a alcanzar coberturas de distintos actores sociales en la ciudad, generando materiales y piezas comunicativas que contenían, en un lenguaje cercano a la gente, información de la importancia de la primera infancia, del aseguramiento de su calidad de vida, y de la participación de todos en la meta de social para erradicar las situaciones “intolerables” que propuso la política.

Si bien este tipo de estrategias aportan en la construcción de imaginarios que animen cambios frente a la infancia, son costosos y al igual que los procesos de participación en diálogos y deliberaciones, necesitan esfuerzos sostenidos en el tiempo, que requieren de la inversión no sólo de dinero sino de apoyos técnicos para la actualización de sus contenidos en función de los cambios sociales que van sucediendo en los procesos.

5.4 Aspectos administrativos y de la gestión de la política: aportes y tensiones

La formulación de la política social del Distrito, marcó tres puntos claves para las políticas de infancia y adolescencia: lo sectorial, lo territorial y lo poblacional. Desde esos tres elementos, promovió una forma diferente de administración en la que se buscó que la orientación de las acciones de cada sector estuviera en función de los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo de la ciudad.

Eso generó un giro en la manera de resolver los asuntos de la infancia, en la que la planeación y la implementación desde una perspectiva intersectorial, debían proyectar sus acciones para organizarlas en función de la resolución de una situación particular de la primera infancia. Y representó un cambio, porque tradicionalmente cada sector daba cuenta del nivel de cumplimiento de sus metas sin que existiera una mirada de conjunto frente a las problemáticas de niños y niñas.

Si bien eso fue una intención novedosa, esa forma de gestión no cuenta con el respaldo de la manera en que los asuntos presupuestales se manejan en el país, ya que la asignación del dinero y el establecimiento de prioridades se hace desde cada sector, lo que hace que sea muy difícil coincidir una y otra forma de planeación.

Por otra parte, la participación de grupos en los foros distritales, dio cuenta de una decantación de miradas sobre los asuntos prioritarios para la primera infancia en cada localidad, que se operacionalizaron en los planees de acción de las UPZ priorizadas, a las que se les asignó tanto recurso financiero y acompañamiento técnico inicial. Sin embargo, los resultados muestran que el proceso no se hizo sostenible al verse fuertemente limitado en su apoyo con el cambio de gobierno. Se requeriría de un mecanismo tal, que enraizara las iniciativas generadas en espacios como el diplomado en gestión social integral, en las prácticas institucionales locales para verlas desarrollarse, crecer y aprender a partir de lo que sus resultados muestren.

De allí que una gran limitación se relaciona con que la gestión de conocimiento para la primera infancia requiere además de voluntad política y de su consecuente soporte de recursos financieros, técnicos y de gestión, desde una instancia que de manera permanente administre los procesos, de tal manera que se cuente siempre un marco lo más actualizado posible de lo que se produce, circula, cambia o emerge. En ese mismo sentido se necesita un seguimiento intencional a la manera en que se usan esos conocimientos y de cómo revertirlos en los ajustes para los procesos de política en un punto particular del tiempo.

Quizá lo anterior se relaciona de manera directa con el tema de la sostenibilidad de los cambios y las apropiaciones culturales que den cuenta de una Bogotá que haya incorporado unas prácticas políticas y ciudadanas permeadas por los sentidos que originó la política. La falta de continuidad en los encuentros ciudadanos para fortalecer la capacidad de los habitantes para monitorear los avances y necesidades en las transformaciones sociales

y políticas con la infancia dejaron de ser una prioridad en los subsiguientes periodos de gobierno, debilitando así, tanto la participación de la gente, como del gobierno para mantener a través de estas metodologías, la relación de sinergia que se requiere para la acción conjunta.

Lo anterior queda expresado en Vizcaíno, Ramírez y Cuéllar (2010) cuando afirman que “es necesaria la participación de nuevas fuentes de recursos y/o la ampliación de las existentes, así como la construcción de estrategias de articulación y coordinación entre las diferentes instituciones y órdenes de gobierno con el fin de posibilitar los cambios de perspectiva” (p.8).

A lo anterior suma otra debilidad en el proceso de la política, referida a la desatención en la generación de un conocimiento asociado a los procesos de monitoreo y evaluación de los cambios en los imaginarios y prácticas sociales sobre las cuales estructuró su horizonte de sentido. La política cuidó desde el inicio proyectar una línea de base que le permitiera desde los sistemas de información existentes y su cualificación, medir el impacto sobre la calidad de vida de los niños y niñas. No sucedió lo mismo en función de los cambios en el marco del movimiento social que se estaba gestando y que representaban también una oportunidad histórica para demostrar lo que una iniciativa de este orden puede tener en la inclusión y el reconocimiento de los niños y niñas como sujeto de derechos.

La experiencia en la formulación e implementación de la política dirigida a la primera infancia en la ciudad, pese a estas debilidades, logra constituirse como un referente importante, en tanto le dio un valor importante al saber social de quienes tenían una

relación más cercana a la vida cotidiana de los niños y niñas. Quizá para territorios que inicien su proceso, desde una perspectiva de gestión de conocimiento, deban proyectar estrategia de diálogo, participación y concertación que permitan que, por un lado más ciudadanos participen, y por otro que esos grupos que ya están vinculados, sean parte de procesos en los que desarrollen más capacidades y habilidades para interlocutar con otros actores sociales, incluidos los diseñadores de política, en donde las relaciones de poder mediadas por la tenencia de conocimiento, sean más equilibradas y permitan deliberación más ricas en oportunidades mutuas de transformación.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas..* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1995). Decreto 295 de junio 1 de 1995. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá. D.C. 1995-1998 *Formar Ciudad*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998). Acuerdo 6 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 *-por la Bogotá que queremos*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2001). Decreto 440 de junio 1 de 2001. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá 2001-2004 *Bogotá para vivir todos del mismo lado*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejo Distrital de Política Social. (2003). *Lineamientos Generales de política Social para Bogotá, 2004-2014. Una aproximación desde los derechos de la Niñez, la juventud, las mujeres, las personas mayores y las familias*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. *Plan de desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 2004 – 2008*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Quiéreme bien, quiéreme hoy. Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes 2004-2008*. DABS. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). *Acuerdo Ciudadano por la Primera Infancia y la Educación inicial en el Distrito Capital*. Consolidado de las jornadas deliberatorias de Foros en la UPZ y Localidades. Bogotá, D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría e Integración Social. (2007). *La calidad en la educación inicial: un compromiso de la ciudad. Avances del Proyecto Pedagógico del DABS*. Serie Proyectos
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, Universidad Nacional de Colombia. (2007). *Gestión Social Integral. Programa de Formación*. Bogotá, D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaria Distrital de Integración Social. (2010). *Hebras y puntadas de una alianza por la primera infancia*. Bogotá.

Andrade, C.y Arancibia, S. (2010). Chile Interacción Estado-Sociedad civil en las políticas de infancia. *Revista Cepal*, 101,127-143.

Anne K., Henno T., y Frans, K. (2005). Dancing in the Dark: The Relationship Between Policy Research and Policy Making in Dutch Higher Education. En M. Ginsburg ,y J. Gorostiaga (comps) *Limitations and Possibilities of Dialogue among Researchers, Policy-makers and Practitioners: International Perspectives on the Field of Education*, (pp. 37-59). New York: Routledge Falmer..

Barroso, J. (2009). *A utilização do conhecimento em política: O caso da gestão escolar em Portugal*. Educ. Soc., Campinas, vol 30, n 109, p. 987-1007, set./dez. 2009

Bauman, Z. (2011). *En busca de la política*. España: Fondo de Cultura Económica.

Berger, P. y Luckmann, T. (1983). *La Construcción Social de la Realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Berger,P., y Luckmann, T. (1997). *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*. Barcelona: Paidós.

Bernstein, R.. (1976). *The Restructuring of Social and Political Theory*. University of Pennsylvania Press.

Berthier, A.(2006). Seminario de Actualización en Teoría Sociológica: Jürgen Habermas. Notas durante el Seminario de Actualización en Teoría Sociológica: Anthony Giddens, Jürgen, Habermas y Niklas Luhmann. *Revista Observaciones Filosóficas*,3.

Boggio, M. (abril de 2016). Entrevista realizada por Nisme Pineda Báez. Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Lima, Perú.

Bourdieu, P. (1994). Pour un corporatisme de l'universel. [Por un corporativismo de lo universal](Trad. D. Navarro).En Bourdieu, P., *Les Régles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, París, Seuil, 1992, pp. 459-472.

Buckingham, D. (2002). *Crece en la era de los medios electrónicos: Tras la muerte de la infancia*. España: Editorial Morata.

Burkhalter, S., Gastil J., y Kelshaw, A. (2002). Conceptual Definition and Theoretical Model of Public Deliberation in Small Face-to-Face Groups. *Communication Theory*,12,(4), 398-422.

Bustelo, E. (2011). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Argentina: Siglo XXI.

Calderón, F. (2007). Introducción. *Ciudadanía y Desarrollo Humano*. Cuadernos de Gobernabilidad democrática. PNUD: Siglo Veintiuno Editores

Canales, M., y Peinado, A. (1999). Grupos de discusión. En Delgado, J., Gutiérrez, J. (Coord.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*.. Madrid: Editorial Síntesis S.A.

Cano, L. (2010). El enfoque retórico del análisis de las políticas públicas. En Roth, A. (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp.213-228). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento y Área curricular de ciencia política. Instituto de Estudios políticos y relaciones internacionales (IEPRI). Doctorado en Estudios Políticos y relaciones internacionales.

Carden, F. (2004). Temas importantes al evaluar la influencia en la evaluación de las políticas. *Revista internacional de Ciencias Sociales*, Marzo, 179.

Carden, F.(2009). *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona: Icaria.

Castañeda, E., Bejarano, D., y Pineda, N. (2016). La comprensión de la primera infancia: aportes para el reconocimiento de los niños y niñas como creadores de cultura. Documento inédito sustentación de una propuesta en conflicto armado y primera infancia. Cinde 2014, Bogotá

Convenio 2530 de 2007. (2007) Por la Sostenibilidad de la Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes de Bogotá, con énfasis en la Atención Integral de la Primera Infancia 2007-2008.

Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. *Documentos de Trabajo del CIDE*, Número 205, pp. 1-29.

Cerón, L. y Camacho M. (2010). El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer: una lectura de Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices. En A. Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp.347-363) . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Cohen, J. (1999).Reflections on Habermas on Democracy. *Ratio Juris*, 12, 385-416. Concejo de Santafé de Bogotá, Distrito Capital. (Diciembre 7 de 1992). Acuerdo 31 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obra Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el periodo de 1993- 1995.

Corea, C, y Lewowicz, I. (1999) *¿Se acabó la infancia? Ensayo sobre la destitución de la niñez*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.

Corbetta, S. (2009). Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En L. Néstor (Coord.) *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*. 1ª Ed (pp.273-275). Buenos Aires: Inst. Internac. de Planeamiento de la Educación IIPE – Unesco, 2009.

Corredor, C. (2006). *Impacto de la pobreza en la primera infancia*. Movilización Social por la Primera Infancia. Memorias Segundo Foro Internacional. Fondo para la Acción Ambiental, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Bogotá.

Cuchumbé, N., y Giraldo, J.(2013). Aproximación a la democracia deliberativa de Habermas. *Discusiones Filosóficas*, 14 (22),. pp. 141 – 159. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/difil/v14n22/v14n22a09.pdf>

Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana. En *Ensayos sobre política públicas* (pp.65-96), Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Dahl, Robert. Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos. En libro: *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*. Atilio A. Boron (compilador). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2004. p. 208

Del Castillo, S. (2009). *La génesis de los programas de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* (Tesis doctoral). -Cinde-Universidad De Manizales, Colombia.

Denzin, N., y Lincoln, Y. (coords.) (2013). *Manual de Investigación cualitativa*. Vol.III. Barcelona: Editorial Gedisa.

Díaz , Á. (2006). Subjetividad y subjetividad política. Entrevista con el psicólogo cubano Fernando González Rey. *Revista Colombiana de Educación*, 50, , pp. 236-249.

Duarte-Duarte, J. (2013). Infancias contemporáneas, medios y autoridad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11(2), pp. 461-472.

Durán, E., Acero, G., y Torrado, M. (2002). *Niñez Estado del Arte, Bogotá, 1990-2000*. Bogotá: DABS.

Durán, E. (2016). *Derechos del Niño: el discurso de la política local, análisis del caso Bogotá* (Tesis Doctoral). Centros de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud. Universidad de Manizales y Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE.

Elías, N. (1994) *Conocimiento y poder*. Madrid: La Piqueta.

Escobar, O. (2011). El giro dialógico: diálogo y deliberación. Recuperado de http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupostrabajo/area01/GT02/07.pdf.

Fischer, F., y Mandell, A. (2002). Transformative learning through deliberation :social assumptions and the tacit dimension. En F. Fischer *Democracy & Expertise. Reorienting policy inquiry* (pp. 214-245) . Reino Unido: Oxford.

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: discursive politics and deliberative practice*. Oxford: Oxford University Press.

Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Reino Unido: Oxford University.

Flores-Crespo, P. (2009). Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva. *Sinéctica*, (33), 01-13. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2009000200005&lng=es&tlng=es.

Flórez, L., Uribe F. Comunicación personal. Mayo 2012. Bogotá. Convenio 3076 de 2012. ICBF-CINDE.

Fonseca, S. (2010). Tecnologías globales de la moralidad materna: políticas de educación para la primera infancia en Brasil contemporáneo .En I. Cosse, V. Llobet, C. Villalta, y C. Zapiola, *Infancias: saberes y políticas en Argentina y América Latina (siglos XIX-XX)* (pp. 175-206). Buenos Aires: Editorial Teseo.

Foray, D., David, P. (2002). Una introducción a la economía y la sociedad del saber. En: Revista internacional de Ciencias Sociales. *La Sociedad del Conocimiento*. 177. Marzo. pp. 3-20

Foucault, M. (1970). *El orden del discurso*. (A. González, Trad.). Recuperado de <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/680.pdf>.

Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE. (2008). *Estado del arte de la valoración del desarrollo en la primera infancia en Colombia y en algunos países de Latinoamérica 1997-2007*(Informe final Convenio 2530 de 2007).

Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades un esbozo de la teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. En *Debate Feminista*, Del cuerpo a las necesidades, año 2, vol. 3, marzo, 1991.

Fraser, N. (1994). Una genealogía de la dependencia. Rastreado una palabra clave del estado benefactor en los Estados Unidos. *Signos*, 19, (p.2)

García, F. (1999). Análisis del sentido de la acción: el trasfondo de la intencionalidad. En J. Delgado, y J. Gutiérrez (coord.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (pp. 496-526). Madrid: Editorial Síntesis S.A.

García, S., Ruiz, E., Díaz, T., Roza, P., y Espinosa, G.(2010).. El enfoque poblacional: la personas como centro de las políticas. *Revista de Investigaciones en Seguridad Social y Salud*, 12

Garzón, J., Pineda, N. Camargo, M, Isaza. L, Osorio, E., y Rojas, M. (2008). Convenio 2530 de 2007. Informe final estado del arte de las escalas y experiencias de valoración del desarrollo en la primera infancia en Colombia y en algunos países de Latinoamérica 1997-2007.

Gaventa, J. (2006). Towards participatory governance, *Currents*, 29, 29-35.

Gilligan, C.(2013). La ética del cuidado . *Cuadernos de la Fundación Víctor Grífols i Lucas*.Barcelona: Fundació Víctor Grífols i Lucas. c/ Jesús i Maria.

Ginsburg M., y Gorostiaga, J.(2005). Las relaciones entre teóricos/investigadores y decisores profesionales: repensando la tesis de las dos culturas y la posibilidad del diálogo en el sector educativo. *Revista Española de Educación Comparada*, 11 , 285-314.

Gómez, M. (2003). *Hacia la construcción de una ciudad más justa y amable. Políticas de Niñez y Juventud en Bogotá 2001-2004*. Bogotá: UNICEF.

González, J. (2003). *La niñez a la luz de la teoría económica y de la creciente importancia de los manejos financieros y cambiarios*. Memorias Foro Internacional Primera Infancia y Desarrollo. El desafío de la década. Programa de Apoyo a la Política de Primera Infancia.

Gorostiaga, J. (2011). *Debates recientes sobre la vinculación entre investigación y política educativa en América Latina*. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad, UNSAM - CONICET. Ponencia presentada al IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires. -

Grimson, A. (2011). Conocimiento, política, alteridad. En A. Grimson, *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad* (pp. 91-109). Buenos Aires: Siglo XXI.

Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Volumen 1: Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus, Madrid.

Honneth, A. (1992). Integridad y desprecio. Motivos básicos de una concepción de lo moral desde la teoría del reconocimiento.. *Isegoría*, 5, 78-92.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DABS, Save the Children UK, Unicef, y CindeINDE, (2003). *Memorias Foro internacional Primera Infancia: el desafío de la década*. Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (s.f.). Informe de la Comisión de Mapeo de Investigaciones de Primera Infancia desde la Gestación hasta los Seis Años, [Manuscrito no publicado].

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y CINDE. (2013) *Saberes y Prácticas en Primera Infancia*. Serie Documental. Convenio de cooperación 1503 DE 2013. Recuperado de www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PrimeraInfanciaICBF

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2005). *Informe de la Comisión de Mapeo de Investigaciones de Primera Infancia desde la Gestación hasta los Seis Años* (Manuscrito no publicado).. Mimeografiado.

James, A., y James, A. (2004). *Constructing childhood*. New York: Palgrave Mcmillan.

Jiménez, R. (2009). Los vacíos de la política en época de globalización. Z Bauman ¿versus? J. Habermas. *Isegoría* , 40, 73 - 92.

Jones, N., Datta A., y Jones, H. (2009). *Knowledge, policy and power. Six dimensions of the knowledge - development policy interface*. Londres: Overseas Development Institute, ODI.

Latapi, P. (1978) A note on diffusion of education research. A Project of the International Development Research Centre. Mimeografiado.

Liamputtong, P. (2009). *Qualitative research methods, hird Edition*. Australia & New Zeland: Oxford University Press.

Louis, K. (1981). External agents and knowledge utilization: Dimensions for analysis and action. In R. Lehming & M. Kane (Eds.), *Improving schools: Using what we know*. Beverly Hills, CA: Sage.

Louis, K. (1999). Making meaning of the relationship between research and policy: an epilogue. *Educational Policy*, 13, 199-212. Recuperado de <http://epx.sagepub.com>

Nussbaum, M. (2014). Emociones políticas: ¿Por qué el amor es importante para la justicia? México: Paidós.

Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the Policy process*. New Haven: Yale University Press.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza. (2012). *Guía Metodológica para el seguimiento concertado de los programas presupuestales estratégicos*. Recuperado de https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/seguimiento_concertado_a_los_programas_presupuestales_naranja.pdf

Marín, M.(2010). Movilización social: una apuesta en el mundo de la vida. Comunicación y Ciudadanía, 2. . Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/comciu/article/view/1837/1643>

McCoy, M., y Scully, P. (2002). Deliberative Dialogue to Expand Civic Engagement: ¿What Kind of Talk Does Democracy Need? *National Civic Review* 91,(2),117– 35.

Mendoza, A. (s.f.). *Apuntes para el diseño de diálogos desde una perspectiva sistémica* [Manuscrito en preparación].

Ministerio de Educación Nacional. (8 de Noviembre 2016). Política Educativa. Antecedentes. Recuperado de <http://www.mineduacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177829.html>

Montalvo, M. (2007). *Presentación de los cuadernos de gobernabilidad democrática*. Ciudadanía y Desarrollo Humano, Cuadernos de Gobernabilidad democrática. PNUD: Siglo Veintiuno Editores

Moreles, J. (2011). El uso de la investigación en la reforma de la educación preescolar en México. Un caso de evidencia basada en la política. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*,16(50), 725-750.

Moss, P. (2004). Sure Start. *Journal of Education Policy*, 19, (5), Doi: 10.1080/0268093042000269199

Myers, R. (2005). *Moderating tensions between Modern and Post-modern views of educational quality: Notes on indicators of pre-school quality in Mexico*. The 49th Annual Conference of the comparative and international Educational Society, March 22-26, 2005, Stanford University.

Neuman, M., y Bennett, J. (2001). Starting Strong: policy implications for early childhood education and care in the U.S. *Phi Delta Kappan KAPPAN Journal*, 83, 3, 246-254.

Osorio, E. (Julio 2008). *Informe de Sistematización*. Foros Ciudadanos 2007, Convenio 2530 de 2007. Mimeografiado.. Cinde, Bogotá.

Palamidessi, M., Suasnábar, C., y Galarza, D. (comp.). (2007). *Educación, conocimiento y política. Argentina 1983-2003*. Argentina: FLACSO. Manantial.

Papanagnou, G. (2010). *MOST-2 POLICY PAPERS 20, Research, discourses and democracy. Innovating the social science-policy nexus*. Francia: Unesco.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la Teoría y la práctica de políticas públicas*. México: Flacso.

Pineda, N., Isaza, L., Camargo M., Pineda, C., y Henao, D. (2009). Las perspectivas de derechos en los programas universitarios de Colombia que forman educadores iniciales. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Manizales*, 7, (2), 621-639.

Pineda, N., Garzón, J. Bejarano, D., Buitrago, N. (2013). *Sistematización del Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario*. Convenio 3076/2012 ICBF-CINDE. Bogotá. Informe Documento Mimeografiado

Pinkasz, D., Montes, N., Marcalain, G., Legarralde, M., y Dussel, I. Tiramonti, G. (2005). Los usos de la información empírica en el sistema educativo: un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina. En: S. Cueto, (ed.), *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*, (pp. 345- 394). Santiago de Chile: PREAL. -

Pontificia Universidad Javeriana, Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR, Departamento administrativo de Bienestar Social del Distrito. (2003). *Ciudad, ciudadanía y lenguajes*. Serie Proyectos.

Qvortrup J. (ed.) (2005). *Studies in modern childhood. Society, agency, culture*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.

Qvortrup, J. (2010). A infância enquanto categoria estrutural. *Revista Educação e Pesquisa*, 36, (2), 631-646.

Reimers, F., Noel McGinn. (2000). *Diálogo informado: el uso de la investigación para*

conformar la política educativa, México, Centro de Estudios Educativos-AUSJAL

República de Colombia. (2006). *Colombia por la primera infancia*, [Informe técnico].

República de Colombia. (2006). Programa de Apoyo para la Formulación de la Política de Primera Infancia 2005 al 2015.

Robledo, A. (enero 30 de 2004) Presentación política social. Manizales. [Presentación en Power Point].

Roth Deubel, A.. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. Ediciones Aurora.

Roth Deubel A.. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y las trasformaciones del Estado. En: Jorge Iván Cuervo (ed.), *Ensayos sobre Políticas públicas* (pp. 27-64) . Universidad el Externado.

Roth Deubel, A. (2010). Las Políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En: Roth Deubel, A. (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 161-186

Roth Deubel A. (ed.) (2013). *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de caso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Política y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales “Gerardo Molina”, UNIJUS.

Roth Deubel A. (2015). La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?. En J. Cuervo (e.) *Ensayos sobre políticas públicas II*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rosemberg, F. (junio 2015). Políticas de educación inicial en América Latina y reproducción de la desigualdad. Trabajo presentado en el II Foro de la Primera Infancia, Bogotá, Colombia.

Sáenz, J., y Zuluaga., O. (2004). Las relaciones entre psicología y pedagogía: infancia y prácticas de examen. *Memoria y Sociedad*, 8, (p.17) .

Saldarriaga, O., y Sáenz, J. (2007). La construcción escolar de la infancia: pedagogía, raza y moral en Colombia, siglos xvi-xx. En: P. Rodríguez, y M. Manarelli, (Coord.), *Historia de la infancia en América Latina* (pp.389-416). Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2007). *Quiéreme bien, quiéreme hoy. Crónica, historietas y galería 2004-2007*.

Sen, A. (1999). Conferencia pronunciada en París. *Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo*.

- Sennet, R. (2011). *El declive de lo público*, 1ª. ed. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Simarra, J. (2010). Panorama de las políticas públicas de primera infancia en Colombia. *Miscelánea Comillas*, 68, (132), 397-417.
- Simón, J. (2006). *Entre la ciencia y la política: los think tanks y la producción y uso de conocimiento sobre educación en Argentina* (Tesis de maestría inédita). Flacso, Argentina.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de caso*, 2ª Ed. Madrid: Ediciones Morata.
- Strauss, A, y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Téllez, F. (2004). *Instrumental use of information in the design of the Chilean Secondary education reform*, (Tesis doctoral en filosofía no publicada). Universidad de Pittsburgh, Pensilvania.
- Tenti, F. (1994). Del intelectual orgánico al analista simbólico. *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, 1, pp. 19–29. Recuperado de http://www.cubaliteraria.com/deberes_inteligencia/emilio_tenti.asp Consultado: septiembre 14 de 2011
- Torgerson, D.. (1984). *The communicative context of policy analysis: The problem of strategic interaction in the policy process*, (esis doctoral). University of Toronto, Toronto.
- Torgerson, D. (1992). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En: Aguilar, L.. (Comp.). *El estudio de las políticas públicas* (p. 197-229). México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones.
- Toro, B. (s.f). *Educación para la democracia*. Recuperado de: <http://funredes.org/funredes/html/castellano/publicaciones/educdemo.html>
- Toro, B. (2001). *El saber social y los contextos de aprendizaje*. IV seminario internacional de Educación, Belo Horizonte. Recuperado de <http://www.iberopuebla.mx/micrositios/ceamope/docs/latapi/sabersocial.pdf>
- Toro, B., y Rodríguez, M. (2001). *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*. Serie documentos de Trabajo I-25, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington:
- Toro, B. (2017). *El papel del conocimiento en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. Conferencia en el marco del Segundo encuentro Sistema Nacional de Bienestar Familiar: propuesta para la gestión del conocimiento, Bogotá.

Torrado, M., Guáqueta, C. (2009). *Retos para las políticas públicas de primera infancia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Torrado, M. Comunicación personal. Junio 2012. Bogotá. Convenio 3076 de 2012. ICBF- CINDE

Uribe, M. (2001). Esfera pública, acción política ciudadanía una mirada desde Hanna Arendt. *Revista de Estudios políticos*, 19,.

Vargas, J. (Noviembre 2014a). *¿Cuándo son públicas las políticas públicas?* Ponencia presentada en la Primera Bienal Latinoamericana de infancias y juventudes. Centro de Estudios avanzados en Niñez y Juventud, alianza CINDE - Universidad de Manizales. Manizales. Colombia.

Vicepresidencia de la República, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio Salud y Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2012). *¿Cómo hacer una política pública de infancia y adolescencia en el departamento o en el municipio? Guía para gobiernos territoriales*. .

Vargas, J. (2014b). Acceso abierto e instituciones de lo común. Acción política en la academia latinoamericana. Crítica y Emancipación. *Revista Latinoamericana de ciencias sociales*, VI,(12) .

Vasco, C. (1985). *Tres estilos de trabajo en las ciencias sociales*. Santa Fé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Vegas, E., Cerdán-Infantes, P., Dunkelberg, E., y Molina E. (2006). *Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que Estimulen el Desarrollo Infantil y Faciliten la Inserción Laboral Femenina*. Documento de trabajo 1/06. Producido por la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

Velásquez, R. (2009) Hacia una nueva definición de “política pública”. *Revista Desafíos*, 20, 149-187.

Vélez, G. y Cols. (2008). Políticas públicas y políticas sociales: trazos para un Estado de arte en la investigación y en la intervención social. En: J. Cuervo (ed.), *Ensayos sobre políticas públicas* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Verkasolo, M., Lappalainen, P. (1998). A method of measuring the efficiency of the knowledge utilization process. *Engineering Management, IEEE Transactions on*. , 45, (4), 414-423.

Vizcaíno, J., Ramírez, Y., y Cuéllar, J. (2010). *La política pública de primera infancia en Colombia: algunas consideraciones en torno a su financiamiento e implementación*. Bogotá:

Fundación Centro de Estudios para el Desarrollo, Instituto de Desarrollo e Innovación Educativa – IDIE- Primera Infancia y Derechos de la Niñez, OEI.

Von Foerster, H. (2006). *Las semillas de la cibernética*. Barcelona: Gedisa.

Weiss, C. (1999). La investigación de las políticas: ¿datos, idea o argumentos?. En: P. Wagner et al. (comp.), *Ciencias sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weiss, C. (2009). Prólogo. En: F. Carden, *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Ottawa: Icaria.

Wittrock, B. (1999). Conocimiento social y política pública, ocho modelos de interacción: En: P. Wagner et al. (comp.). *Ciencias sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANEXO 1. GUÍA DE INSTRUMENTOS

Doctorado en Ciencias Sociales Niñez y Juventud Universidad de Manizales y Centro de Altos Estudios CINDE

GUIA ENTREVISTA PRIMER MOMENTO DE INDAGACIÓN

Funciones en el DABS- SDIS

Tiempo de trabajo en el tema de políticas de infancia

Aspectos históricos:

1. ¿Desde qué año se inicia el proceso de diseño de la política de primera infancia en el distrito?
2. ¿Qué personas e instituciones estaban allí comprometidas?
3. ¿Qué documentos oficiales se podrían consultar en ese inicio del proceso?
4. ¿Cómo es la gestión para la formulación de una política pública en el DC?

Aspectos técnicos

1. ¿Cuáles son los principales hitos históricos de las políticas de Infancia - primera infancia- distrital?
2. ¿Qué tipos de conocimientos¹² cree que se usaron para la generación de la política distrital de infancia y de manera especial la de primera infancia?
3. ¿Qué tensiones recuerdas se generaron por el tipo de conocimientos o enfoques en la definición de esa política?. –¿entre quienes, por qué, cómo lo solucionaron?
4. ¿Qué uso se dio a esos conocimientos? ¿por parte de quién? ¿para qué?
5. ¿En qué tipo de producciones o formas de expresión se verían reflejados? ¿Cómo se materializan para su análisis? (informes, discursos, producciones escritas...)
6. ¿En dónde se podrían ubicar esas producciones?
7. ¿Quiénes serían las personas claves que consideras se podrían entrevistar para abordar este tema?

¹² Elías (1994), que el conocimiento es el significado social de símbolos contruidos por los hombres, que tienen la capacidad de proporcionar orientación para la acción. Tienen a la vez función de comunicación y de orientación y su significación puede cambiar, remodelarse y cubrir nuevas áreas de objetos y de relaciones no realizadas con anterioridad a ellos. Desde esta definición se reconoce que éste no se limita al conocimiento científico, sino que incluye otras formas de producción.

Doctorado en Ciencias Sociales Niñez y Juventud
Universidad de Manizales y Centro de Altos Estudios CINDE

GUIA ENTREVISTA ABIERTA- PROFUNDIZACION

¿Qué rol desempeñó en los gobiernos distritales de Mockus -2001-2003- y el de Luis Garzón especialmente 2004? Y cargos desempeñados antes de ingresar en estos periodos de gobierno.

1. ¿Qué es lo que lleva a que en la construcción de la política y social y la de Infancia y Adolescencia se dé un giro hacia la planeación poblacional en lugar de la sectorial que era la que se venía haciendo en los periodos anteriores para la ciudad?

2. ¿Qué concepciones de infancia y de política se buscaba posicionar? ¿De cuáles se parte y qué elementos de influencia reconoce en ello?

3. ¿Cuáles identifica como los principales hitos en la formulación de la política para la infancia- primera infancia en el DC

4. ¿Qué tipos de conocimientos cree que se usaron para la generación de la política distrital de infancia y de manera especial la de primera infancia? sobre qué tipos de conocimiento serían los más pertinentes para incorporar al ciclo de las políticas y con

qué tipo de usos?; ¿sobre qué actores impulsaron la incorporación y usos de distintos tipos de conocimiento?

5. ¿En qué tipo de producciones o formas de expresión se verían reflejados? Como se materializan para su análisis (informes, discursos, producciones escritas...)

6. ¿Quiénes serían las personas claves que consideras se podrían entrevistar para abordar este tema?

GUIA ENTREVISTA ABIERTA

INSTITUCIÓN DE GOBIERNO- INDAGACION- AMPLIACION PARTICIPACIÓN

FECHA:

ENTREVISTADO:

CARGO:

INSTITUCIÓN:

1. ¿En el Departamento Administrativo de Bienestar Social - Bogotá, qué iniciativas, acciones y/o programas se adelantaron en pro de mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes?
2. ¿Cómo integra o articula los lineamientos de la Política distrital de infancia en sus iniciativas, acciones y/o programas institucionales?
3. ¿Qué podría resaltar como una lección aprendida, como la construcción de nuevos aprendizajes en el tema?
4. En pro de garantizar o de viabilizar el tercer eje de la política para niños, niñas y adolescentes: Condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, ¿qué estrategias se previeron?