

LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS COMO SUJETOS DEL DESARROLLO EN COLOMBIA



LUIS FERNANDO URIBE GUZMÁN

Ólver Quijano Valencia
Director

Universidad del Cauca

Facultad de Ciencias Económicas, Contables y Administrativas

Maestría en Estudios Interdisciplinarios del Desarrollo

Popayán, junio de 2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
PRIMER CAPÍTULO: Desarrollo, debates críticos y lucha contra la pobreza	14
1. El desarrollo y sus alternativas en América Latina	14
2. La crítica post-estructuralista al discurso del desarrollo	20
3. Políticas sociales y la lucha contra la pobreza en la perspectiva desarrollista	24
SEGUNDO CAPÍTULO: Enfoques y discursividades sobre la infancia	29
1. La infancia en los enfoques clásicos	29
2. La infancia en los enfoques contemporáneos	31
3. Sociología de la infancia	32
3.1. Enfoque estructural	32
3.2. Enfoque constructivista	33
3.3. Enfoque relacional	34
4. Discursos sobre la infancia	35
4.1. Discurso infantológico	36
4.2. Discurso de la sociología aplicada	37
4.3. Discurso jurídico- tecnocrático sobre la infancia	37
4.4. Discurso de la sociología de la infancia	38
5. El control de la infancia y la adolescencia en América Latina	39
6. El salto cualitativo de la situación irregular a la doctrina de la protección integral	43
TERCER CAPÍTULO: Transformaciones de las discursividades de la infancia	49
1. Modelos de desarrollo, políticas públicas y discursividades de la infancia en Colombia	51
1.1 El Estado latifundista y el paradigma de la beneficencia	51

1.2 El Estado proteccionista y el paradigma de la compensación social	52
1.3 El Estado neoliberal y la primera infancia como capital humano e inversión rentable.	58
CUARTO CAPÍTULO: Estrategias analítico-descriptivas e interpretativas	71
1. Los contextos de los textos	70
1.1 El contexto de la profundización del modelo neoliberal de desarrollo	76
1.2 El contexto de la industria global de los derechos de la niñez	84
2. Selección del corpus	98
3. Caracterización del corpus	99
3.1 Identificación de las macro-estructuras semánticas	99
3.2 Identificación y caracterización de las acciones	119
3.3 Actores de la textualidad discursiva	123
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFÍA	131

INTRODUCCIÓN

El propósito fundamental de esta investigación fue realizar un análisis crítico de las discursividades que se han dado en Colombia en torno a la protección integral de los niños y niñas como sujetos de políticas públicas sociales formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Santos 2010-2014 y en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión”.

El diseño metodológico para el estudio lo construí sobre la base del Análisis Crítico del Discurso-ACD, una postura teórico-metodológica que analiza y comprende los problemas socio-culturales desde los discursos propios de los grupos y las comunidades, con el fin de desentrañar y resistir el ejercicio del poder, especialmente cuando se ejerce para profundizar formas de desigualdad, discriminación y exclusión social. Los Análisis Críticos del Discurso son asumidos como un proyecto multidisciplinar que da cuenta de las maneras cómo opera el lenguaje en su relación con la cognición y la sociedad. Los ACD explicitan las estructuras y estrategias imbricadas cuando se producen, interpretan y usan los discursos en una colectividad.

Para Pardo (2013) los ACD son herederos del estudio del lenguaje como práctica social, en un contexto particular y con un interés preponderante en la relación dominación-poder.

En lo fundamental, los ACD buscan

la comprensión en el discurso de los conceptos de poder e ideología, mediante la apropiación de la hermenéutica (técnica o método de interpretación de textos), la explicitación de las estrategias discursivas, el reconocimiento de los factores contextuales en la interpretación y la adopción de un lugar político desde el cual se investiga (Pardo, 2013: 67).

En lo planteado, la autora Pardo resalta el uso de la lengua como un fenómeno social, en el que los individuos y colectivos expresan significados, al igual que expresan la concepción del discurso como la unidad funcional-analítica, representada en el proceso de comunicación.

Siguiendo a Pardo (2013), encontramos que desde la perspectiva de Van Dijk un principio orientador de los ACD es explicitar el rol que desempeña el discurso en la reproducción y resistencia a las diferentes formas de dominación.

La reproducción de las formas de dominación incluye diferentes modos de relaciones de poder, los cuales se dan en el discurso de manera más o menos directa mediante formas de representación, fenómenos socio-culturales de ocultamiento y naturalización y, en general, fenómenos socio-políticos de inclusión y exclusión, que pueden ser rastreados a través de estrategias de segmentación, integración, ambivalencia, elisión, reordenamiento, sustitución, persuasión, negociación y acusación-justificación, entre otras (Pardo, 2013:69).

En este paradigma teórico de los ACD se relacionan la cognición, el discurso y la sociedad, se examina el papel de las representaciones en las mentes de quienes participan en la interacción comunicativa, sostiene Pardo, agregando que Van Dijk teóricamente muestra que las formas de dominación desde el discurso determinan crucialmente qué es aquello que se constituye como conocimiento social. Ciertamente,

el estudio del discurso social, en esta perspectiva, acopia los hechos de comunicación reales con todas las condiciones en que ocurren de manera natural: interacciones formales, institucionales o informales, mediatizadas o no. Además se parte del hecho

de que el discurso es una práctica social de sujetos que simultáneamente son miembros de grupos sociales (Pardo, 2013: 69).

En la investigación trabajé las cuatro perspectivas de análisis propuestas por Pardo (2013) y Van Dijk (2003):

Reconocimiento de un fenómeno socio-cultural, apropiación y caracterización del corpus en el discurso del Plan de Desarrollo y Bases Técnicas de Atención Integral a la Primera Infancia.

Perspectiva cualitativa para la identificación de macroestructuras semánticas, esquemas conceptuales.

Perspectiva social, cultural y cognitiva para identificar, correlacionar e interpretar las epistemes del desarrollo, los enfoques, modelos y representaciones de la infancia que subyacen en el discurso analizado.

Perspectiva global, nacional, política, económica, jurídica, de los contextos que enmarcan los enfoques, modelos y representaciones de la infancia en el discurso del desarrollo.

En el diseño metodológico de la investigación reconozco los niños y las niñas en tanto sujetos del desarrollo en Colombia, como un fenómeno socio-cultural, el cual estudio y analizo críticamente a través del corpus textual del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Santos y la política pública de Atención Integral a la Primera Infancia. La caracterización de dicho corpus, la identificación de esquemas conceptuales, acciones y actores de la textualidad discursiva, me permiten apropiar elementos para el análisis de la correlación existente entre los modelos de desarrollo, las políticas públicas sociales y las discursividades de la infancia. Este análisis lo realizo en perspectiva global, nacional, política, económica y jurídica, teniendo en cuenta los

dos contextos más importantes de los textos analizados, es decir la profundización del modelo neoliberal de desarrollo y la industria global de los derechos de la niñez.

El estudio es un análisis de la consistencia y la coherencia discursiva, es decir, examino el modo cómo han circulado las ideas, de manera estable o conflictiva, en torno a las discursividades y representaciones de la infancia en los modelos de desarrollo en Colombia.

Me importa en este trabajo mostrar cómo la estrategia de atención integral a la primera infancia vigente en Colombia tiene una conexión profunda con los modos como las discursividades y representaciones sociales de la infancia se han ido construyendo y legitimando en el marco tres grandes modelos de desarrollo asumidos en nuestro país.

El recorrido teórico por la circulación y transformación de las discursividades de la infancia y su articulación con las políticas y estrategias de desarrollo, me permite concluir que la estrategia de atención integral a la primera infancia en nuestro país arrastra concepciones, enfoques y prácticas de modelos de desarrollo anteriores, pero también reformula y reorienta principios del cuidado y protección de los niños y las niñas desde el paradigma hegemónico de la protección integral globalizado por Naciones Unidas.

La ratificación en 1991 de la Convención de los Derechos de la niñez construida desde el paradigma de la protección integral, la elevación de su articulado a rango constitucional y los desarrollos de política pública que se desprenden de este marco ético y normativo globalizado, coinciden y tienen relación con las políticas que se formularon en ese momento histórico (1989) desde los postulados del modelo de desarrollo neoliberal impuesto a los países latinoamericanos.

Después de la ratificación de la Convención, el paradigma de la Protección Integral y el régimen internacional de los derechos de la niñez, se han vuelto hegemónicos, lo que equivale a decir que en Colombia las políticas públicas de infancia y adolescencia se han estructurado y aplicado

inspiradas en principios fundamentales con enfoque estadocéntrico, siempre en el marco del avance y profundización del modelo neoliberal.

La aplicación en Colombia del enfoque de la industria global de los derechos de la niñez durante más de dos décadas en un contexto de desarrollo neoliberal, ha tenido enormes repercusiones en las discursividades, imaginarios y representaciones de la infancia, al igual que en los enfoques para la formulación e implementación de políticas públicas sociales, con altos impactos en la vida de niñas y niños en los territorios.

La investigación reviste importancia porque en Colombia no se han adelantado estudios críticos comparativos que den cuenta de la inclusión de los niños y las niñas como sujetos de políticas públicas del Estado en los planes nacionales de desarrollo. Tampoco existe mayor análisis de la relación existente entre los modelos, enfoques y discursos del desarrollo económico en las sociedades capitalistas y la formulación de políticas sociales nacionales de protección de la infancia. Así mismo en el país no se ha rastreado teóricamente cómo ha sido la construcción de niñez por parte de los planificadores estatales, y cómo este constructo histórico de niñez ha permeado y determinado el enfoque de las políticas públicas en los planes de desarrollo durante un determinado período.

El estudio me posibilita entender con mayor claridad de qué magnitud es la distancia y la brecha entre la planificación estatal, en la que los niños y las niñas se configuran como sujetos del desarrollo, y la realidad de la infancia en Colombia, afectada seriamente por problemáticas como el desplazamiento, la pobreza, la desnutrición, el abuso la explotación económica, la vinculación a grupos armados y la vulneración permanente de sus derechos.

A nivel institucional el trabajo me permite abordar críticamente el discurso del desarrollo de la niñez y su inclusión en las políticas públicas del Estado, con miras encontrar nuevas alternativas de cuidado y protección de la infancia desde perspectivas no estrictamente desarrollistas.

Desde el punto de vista teórico, la investigación es relevante porque tomo como referentes fundamentales los postulados de la teoría postestructuralista trabajada por Arturo Escobar (2007) para realizar el análisis crítico del discurso del desarrollo de la infancia y su relación con las políticas públicas materializadas en el plan nacional de desarrollo, tal análisis implica entonces problematizar el desarrollo en tanto construcción social discursiva.

En el primer capítulo de la tesis, como insumo fundamental para el análisis crítico realizado en capítulos posteriores, hago un recorrido teórico por la genealogía, circulación y transformaciones del discurso del desarrollo y algunas alternativas que se han planteado en América Latina.

Problematizar el desarrollo como construcción social discursiva y dar cuenta de algunos recorridos teóricos a lo largo de la historia, me permite contextualizar el origen y cambios de las representaciones e imaginarios de la infancia en nuestro país, ligados indefectiblemente a intervenciones o políticas públicas sociales del Estado con primacía de un determinismo económico y generación de riqueza.

En el recorrido teórico también abordo los postulados básicos del pensamiento crítico post-estructuralista (Escobar, 2007) que en la aplicación del diseño metodológico de la investigación operan como categorías de análisis de las discursividades de la infancia en el desarrollo: su origen y evolución como discurso histórico; el despliegue a través de un vasto aparato institucional; la transformación de la realidad económica, social, cultural y política de los países del “Tercer Mundo”; los mecanismos de operación a través de la profesionalización de los

problemas del desarrollo y el surgimiento de los conocimientos especializados; las formas de exclusión implicadas en los proyectos de desarrollo.

Por otra parte, dada su estrecha relación con el tema de las políticas públicas de infancia, formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y analizadas críticamente en la investigación, en el trabajo examino teóricamente los planteamientos de Zibechi (2011) sobre el origen y transformación de políticas sociales en América Latina, planteamientos que en resumen apuntan a cuatro hipótesis fundamentales:

1. Instalan la pobreza como problema y sacan a la riqueza del campo visual.
2. Eluden los cambios estructurales.
3. Congelan la desigualdad y consolidan el poder de las élites, bloquean el conflicto para facilitar la acumulación de capital.
4. Disuelven la auto-organización de los de abajo.

Acorde con las cuatro hipótesis que resumen los planteamientos de Zibechi, las políticas públicas de infancia en Colombia, bajo las premisas e imposiciones del modelo neoliberal se diseñan e implementan desde una perspectiva de política social residual, los esfuerzos de la inversión pública se focalizan en la población infantil más pobre y vulnerable.

En el segundo capítulo de la tesis identifiqué los elementos característicos de los enfoques clásicos, contemporáneos y sociológicos de la infancia, al igual que las discursividades más relevantes construidas alrededor del desarrollo de los niños y las niñas: el discurso infantológico, el discurso de la sociología aplicada, el discurso jurídico-tecnocrático y el discurso de la sociología de la infancia.

Igualmente, rastreo las discursividades del control de la infancia y la adolescencia en América Latina y el hito histórico más importante en materia de derechos de niños y niñas en el mundo.

Es decir, el salto cualitativo del paradigma de la situación irregular a la protección integral, modelo de desarrollo globalizado y hegemonizado por Naciones Unidas.

Este ejercicio de identificación y descripción de las transformaciones de las discursividades de la infancia, me permitió establecer conexiones teóricas con lo ocurrido en la evolución del discurso del desarrollo en América Latina y con las representaciones de la infancia surgidas al interior de los modelos de desarrollo en Colombia.

La política pública de primera infancia analizada en la investigación conserva elementos del discurso infantológico, ya que se abstrae a la niñez no solo de la sociedad sino de las circunstancias históricas, sociológicas y culturales, al margen de ellas y hasta en contra de ellas. Esta discursividad confunde la necesidad de “pensar la infancia” con las urgencias de “salvar las niñas y los niños” como si fueran una especie en extinción.

En los corpus trabajados en el documento también observo que tienen un peso grande enfoques del discurso jurídico-tecnocrático; enfoques cruzados por ambigüedades e indefiniciones sobre los derechos y las legislaciones infantiles, más cercanos a la moralidad voluntarista que a la jurisprudencia, anclados en paradigmas esencializantes de la infancia, sin un correlato en la realidad de los territorios donde viven y padecen la violencia los niños y las niñas.

En el tercer capítulo doy cuenta de las estrategias analítico-descriptivas e interpretativas desde la perspectiva teórica y metodológica de los Estudios Críticos del Discurso, profundizando en el tema de las transformaciones de las discursividades de la infancia en los modelos de desarrollo y las políticas públicas en Colombia, a saber: el Estado latifundista y el paradigma de la beneficencia, el Estado proteccionista y el paradigma de la compensación social, el Estado neoliberal y la primera infancia como capital humano e inversión rentable.

También, en perspectiva analítica, abordo los contextos de los textos, es decir la profundización del modelo neoliberal de desarrollo y el contexto global de la industria de los derechos del niño.

En el contexto de la profundización del modelo neoliberal en Colombia, reviso elementos como la constitucionalización de este enfoque, la planeación estatal como elemento clave de su continuidad y profundización, la retórica tecnocrática neoliberal de este discurso, la focalización de recursos en población pobre y vulnerable, el enfoque social del riesgo impuesto por el Banco Mundial, el individualismo metodológico y la inversión rentable en capital humano.

En el contexto de la industria global de los derechos de la niñez problematizo el paradigma esencializante de los derechos; el valor axiomático, el formalismo y legalismo del enfoque de derechos; los textos sin contextos socioeconómicos, políticos y culturales; los frentes discursivos sin correlato en la realidad; las relaciones parentales Norte-Sur; la perspectiva de la política social residual y la invisibilidad de los niños y las niñas como sujetos de derechos que agencian opciones diversas de desarrollo.

En la parte final del tercer capítulo expongo los resultados de la aplicación de las estrategias analítico-descriptivas al discurso del desarrollo de la infancia en Colombia, es decir, selección y caracterización del corpus, la identificación de las macroestructuras semánticas de los textos, la identificación y caracterización de las acciones y las identificación y caracterización de los actores de la textualidad discursiva.

En las conclusiones del estudio resaltó que la discursividad de la estrategia de atención integral a la primera infancia vigente en Colombia, tiene una conexión profunda con los modos como las discursividades y representaciones sociales de la infancia se han ido construyendo y legitimando en el marco de tres grandes modelos de desarrollo asumidos en nuestro país.

El paradigma de la Protección Integral y el régimen internacional de los derechos de la niñez, se han vuelto hegemónicos, en tanto las políticas públicas de infancia y adolescencia se han estructurado y aplicado inspiradas en principios fundamentales con enfoque estadocéntrico y en el marco del avance y profundización del modelo neoliberal, allí los niños y las niñas son representados y concebidos como un capital humano en potencia, en el que es recomendable invertir. El gasto en los más pequeños se concibe como una inversión que genera grandes beneficios a largo plazo sobre la productividad de los individuos, el crecimiento y la eficiencia económica

PRIMER CAPÍTULO

Desarrollo, debates críticos y lucha contra la pobreza

1. El desarrollo y sus alternativas en América Latina

En el texto “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa” Gudynas (2011) nos muestra como después de la segunda guerra mundial se dio la construcción de la idea de desarrollo, que indefectiblemente quedó atada al crecimiento económico y por lo tanto quedaron subordinados los temas del bienestar humano, ya que se consideraba que la desigualdad y la pobreza se resolverían esencialmente por medios económicos.

Para Unceta (2014) con el surgimiento de la Economía del Desarrollo (considerada como una subdisciplina dentro de la Economía) el bienestar de las personas pasó a depender de manera directa de la riqueza global de los países en que vivían. La atención estaba centrada en el Estado-nación, como sujeto mismo del desarrollo, en este sentido, el desarrollo humano y el bienestar de las personas se consideraban un subproducto del desarrollo nacional. Al finalizar la segunda guerra mundial, en el marco de la economía del desarrollo surge el nuevo concepto del subdesarrollo, como expresión de una escasa capacidad productiva y un débil crecimiento económico de los países.

Posteriormente Gudynas (2011) encuentra que en 1962 surgen alertas tempranas y la crítica dependientista al desarrollo, en el seno de las Naciones Unidas se insiste en separar “desarrollo” de “crecimiento”, los aspectos cuantitativos de los cualitativos, ampliado el espectro hacia cuestiones no solo económicas sino sociales y culturales.

Por su parte la corriente económica estructuralista considera que los problemas económicos de América Latina tienen que ver con el funcionamiento del sistema capitalista mundial y su resolución depende de cambios estructurales. Pone el acento en las estructuras heterogéneas de

las economías latinoamericanas, identifica relaciones asimétricas entre un centro ocupado por los países industrializados, y una periferia constituida por los países en desarrollo como Colombia.

Entre los años 60 y 70 surge la teoría de la dependencia, la cual plantea que el subdesarrollo no es una fase previa al desarrollo, sino que es su producto, resultado del colonialismo y del imperialismo.

Para Unceta (2014) las corrientes críticas del momento no cuestionaron la identificación del desarrollo con el crecimiento económico, poniendo el acento en la negación de la tesis del beneficio mutuo, los estructuralistas y los dependentistas plantearon la necesidad de impulsar reformas de las relaciones centro-periferia.

A finales de los sesenta y principios de los setenta, Unceta (2014) reconoce nuevos planteamientos que se pusieron en el centro del debate sobre la naturaleza de los procesos de desarrollo y su capacidad para alcanzar el bienestar humano. Estos planteamientos tenían que ver con el denominado giro social de los 70, relacionado con los problemas de pobreza y desigualdad, demostraron que las altas tasas de crecimiento económico no servían para absorber la pobreza y generar equidad.

Unceta, por lo tanto, señala que se plantearon nuevas alternativas para corregir las anomalías o fracasos del desarrollo, fundamentalmente desde el Banco Mundial, tales como la redistribución con crecimiento y el enfoque de necesidades básicas.

En 1972 según Gudynas (2011) surgen los planteamientos de la ecología y los límites del crecimiento, cuyo punto de partida es el reporte “Los límites del crecimiento”, solicitado por los empresarios del Club de Roma, que cuestiona la idea central del desarrollo como crecimiento perpetuo. A estos debates se suman cuestionamientos que intentaban reformular los aspectos económicos y sociales del desarrollo.

Unceta (2014) subraya que allí se pusieron de manifiesto las afectaciones negativas del modelo de crecimiento a corto, mediano y largo plazo, que representaban un peligro para la supervivencia de la humanidad. Es en este contexto de buscar alternativas en el que la Ecología emerge, que surge el concepto de Ecodesarrollo, donde cobraban especial importancia la armonización entre las necesidades de las personas, la utilización racional de los recursos y las escalas geográficas a nivel local y regional (eco-regiones).

A principios de los años 70, se reconocen según Unceta (2014), los planteamientos en torno a los obstáculos para incorporar a las mujeres al ideal emancipatorio del desarrollo, al igual que las dificultades para generar equidad de género. Surge entonces, el Movimiento de Mujeres en el Desarrollo (MED), con la incorporación de la perspectiva de género a los estudios del desarrollo. En este momento histórico Unceta encuentra otra disfunción a nivel de los procesos de desarrollo seguidos por muchos países, en lo que tiene que ver con la no correspondencia entre el crecimiento económico y el respeto de la libertad y los Derechos humanos. La expansión productiva y el crecimiento económico iban en un camino contrario al incremento de libertades y oportunidades de las personas. Concluye que el desarrollo fue visto como un modelo que empobrecía a la gente, restringía derechos y libertades, provocaba nuevos desequilibrios y desigualdades; en suma, había fracasado. Algunos autores plantearon entonces el concepto de maldesarrollo, como expresión de su fracaso global, con afectación a países desarrollados y subdesarrollados y a la relación entre ellos.

Los sectores más influyentes en la elaboración de las estrategias de desarrollo, señala Unceta, concentraron su atención en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, con una encarnizada defensa del mercado y una crítica fuerte a la intervención pública en la intervención del desarrollo.

La nueva ortodoxia reveló limitaciones, por eso se planteó la necesidad de un enfoque más amplio sobre el desarrollo, capaz de tener en cuenta la multidimensionalidad de los problemas del bienestar humano. En opinión de Unceta, el pensamiento oficial sobre el desarrollo, agenciado por el Banco Mundial, quedó marcado por una doble tensión: la necesidad de incorporar al análisis muchos de los problemas surgidos y la exigencia de controlar variables macroeconómicas. Surgen entonces “los otros requisitos del desarrollo”, tales como la conservación de los recursos naturales, la calidad de las instituciones, la equidad de género, el conocimiento, la participación de la población. Desde esta perspectiva y con relación al Marco Integral de Desarrollo (1998) propuesto por el Banco Mundial, Unceta (2014) nos recuerda que pese a incorporar otras variables al desarrollo, no se cuestionaron los principales fundamentos teóricos y metodológicos de la ortodoxia, por ejemplo, la identificación del bienestar humano con el crecimiento económico, su evaluación en términos agregados, y la prioridad absoluta del ajuste macroeconómico sobre otras consideraciones.

Luego de los vaivenes del pensamiento oficial, Unceta (2014) resalta el surgimiento de un nuevo debate que no se agotaba en las vías o los instrumentos más adecuados para alcanzar el desarrollo, sino que planteaba una fuerte crítica al concepto mismo de desarrollo.

Desde estos nuevos enfoques críticos postdesarrollistas, se plantea que ya no hay espacios para redefinir o reconstruir el desarrollo, ya que es una forma de entender la existencia humana basada en el productivismo, el dominio sobre la naturaleza y la defensa de la modernización occidental.

Para Unceta (2014) los autores postdesarrollistas entienden el desarrollo como un producto de la historia, como una conjunción de las ideas de la modernidad y las fuerzas de la industrialización.

Entiende que los postdesarrollistas definen la economía del desarrollo como una construcción intelectual que justifica y promueve la expansión de modelos y valores occidentales para superar el atraso.

El autor también destaca las nuevas consideraciones del bienestar humano basadas en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen (2000), en quien encuentra una evolución de la noción de bienestar, con repercusiones importantes para la economía del desarrollo. Dice que Sen plantea la necesidad de revisar los fines y los medios del desarrollo, señalando la conveniencia de evaluar y juzgar el crecimiento en función de su contribución al bienestar, en tanto incremento de capacidades.

Unceta (2014) indica que otra repercusión importante de los planteamientos de Sen en el debate del desarrollo es que el bienestar humano no puede entenderse como la resultante de un desarrollo nacional. Así mismo subraya la crítica de Sen a los indicadores tradicionales con los que se miden los avances y retrocesos del bienestar y el desarrollo. También la inutilidad de categorías como desarrollo y subdesarrollo que se construyen a partir del ingreso, ya que éste es solo un componente del desarrollo.

Unceta (2014) le da especial relevancia al concepto de agencia construido por Sen, donde el proceso tiene un lugar importante y el desarrollo no se concibe como mero resultado, al contrario es visto como incremento de las capacidades creativas de los sujetos para vivir bien.

En otro orden de ideas, y siguiéndole la pista a Gudynas, en América Latina se popularizó la propuesta del Desarrollo a Escala Humana de Manfred Max-Neef, con tres postulados centrales: el desarrollo se enfoca en las personas y no en los objetos, distingue satisfactores de necesidades y la pobreza es un concepto plural que depende de las necesidades insatisfechas.

Gudynas (2011) afirma igualmente que en 1980 se repensó el desarrollo desde la autosuficiencia, con las capacidades y recursos propios, bajo esta perspectiva se debían aprovechar localmente los efectos positivos y no transferir las externalidades negativas. Estos planteamientos se recogen bajo el término de Desarrollo endógeno.

A finales de la década de 1980 aparecen las primeras versiones del Desarrollo sostenible, entendiendo la sostenibilidad como la posibilidad de extraer o cosechar recursos renovables, manteniendo las tasas de renovación y reproducción. Planteaba que la extracción debía estar orientada a satisfacer las necesidades humanas y asegurar la calidad de vida, entendida hoy como las condiciones para vivir con dignidad.

Al finalizar la década del 80 se consolidan en América Latina las perspectivas neoliberales y neoconservadoras, difundidas con el apoyo de élites locales y centros académicos. Se asumía que el mercado generaría espontáneamente la marcha del desarrollo, la planificación y la intervención del Estado no tenían sentido y eran peligrosas. Otras posturas lograron una mirada alternativa al desarrollo, como el feminismo que cuestionó el sesgo androcéntrico recuperando aportes invisibilizados de las mujeres a la economía del cuidado, entendida como el conjunto de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relacionados con las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas.

La Escuela de Regulación también tuvo influencia en ese momento histórico de América Latina, introduciendo las discusiones sobre la “desmaterialización” del desarrollo, entendida como la reducción sustancial del consumo de materia y energía y la reorientación de la economía a atender las necesidades humanas.

A partir de 1999 hubo un retroceso político de las reformas neoliberales de mercado, con la instalación en América Latina de Gobiernos de izquierda o progresistas. Se cuestionaron

fuertemente las políticas neoliberales y se ampliaron los debates sobre el desarrollo. Gudynas (2011) identifica que se iniciaron procesos de fortalecimiento del Estado, la ejecución de planes más enérgicos y más extendidos para combatir la pobreza. Hubo una crítica amplia al capitalismo pero los abordajes teóricos no pusieron en discusión la racionalidad del desarrollo como crecimiento, el papel de las exportaciones o de las inversiones, o la mediación en la apropiación de la naturaleza. Las cuestiones sociales se enfocaron en el problema de la pobreza pero negando una mirada intercultural y multidimensional.

Debido a la defensa del crecimiento económico como sinónimo de desarrollo, en estos países se genera un neoextractivismo progresista, que repite la apropiación masiva de la naturaleza, las economías de enclave y una inserción global subordinada.

El capitalismo benévolo inaugura un estilo de desarrollo que se distingue por la aceptación de las condiciones del capitalismo actual, asumiendo que el Estado debe reducir o compensar algunas de sus aristas negativas, apunta a lidiar con la pobreza y la desigualdad con rectificaciones y compensaciones restaurativas asistencialistas.

2. La crítica post-estructuralista al discurso del desarrollo

En esta genealogía y sociología del conocimiento post-estructuralista sobre el desarrollo en América Latina entre 1951 y el año 2000, Escobar (2014) afirma que se dieron cuatro grandes fases: la teoría de la modernización en las décadas de los 50 y 60, la teoría de la dependencia y perspectivas relacionadas en los años sesenta y setenta, las aproximaciones críticas al desarrollo como discurso cultural en los años 90 y la primacía de la visión neoliberal de la economía y la sociedad, que produjo un abandono parcial del interés por el desarrollo.

Para Escobar el concepto de postdesarrollo ha sido el más duradero, surgió del análisis del desarrollo como conjunto de discursos y prácticas, plantea que tuvo tres objetivos

interrelacionados: la necesidad de desplazar la posición central del desarrollo en las representaciones y discursos, la necesidad de imaginar el fin del desarrollo luego de su descentramiento y la transformación de la relación entre conocimientos expertos y poder.

Desde la perspectiva de la genealogía del pensamiento crítico y la sociología del conocimiento, Escobar define cinco áreas novedosas y dos cambios fundamentales en la producción de conocimiento crítico: la perspectiva de modernidad, colonialidad y descolonialidad con énfasis en la descolonización epistémica; el imaginario emergente de las alternativas al desarrollo y la conceptualización sobre el Buen Vivir; las transiciones al postextractivismo; la crisis del modelo civilizatorio y finalmente la conceptualización sobre la relacionalidad y lo comunal.

El primer gran cambio que señala Escobar es la expansión del rango de los productores de conocimiento más allá de la academia, considera que allí se están dando complejas conversaciones entre muchos tipos de productores de conocimiento, lo que abre nuevas posibilidades al análisis crítico del discurso del desarrollo.

El segundo cambio que plantea en la producción de conocimiento crítico tiene que ver con los límites de la teoría social contemporánea para dar cuenta de las preguntas generadas por las problemáticas claves del presente.

En síntesis, para Escobar (2007) la crítica postestructuralista formula cuatro postulados básicos:

- El desarrollo surgió como discurso histórico a principios del período posterior a la segunda guerra mundial, los expertos del desarrollo en Asia, África y Latinoamérica contribuyeron a la construcción de la noción de Tercer Mundo.
- El discurso del desarrollo se desplegó a través de un vasto aparato institucional, que incluye varias organizaciones internacionales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el sistema de Organización de Naciones Unidas e igualmente agencias

nacionales de planificación y desarrollo. El discurso del desarrollo transformó la realidad económica, social, cultural y política de estos países del “Tercer Mundo”.

- Se identifican dos mecanismos a través de los cuales ha operado el desarrollo: por un lado la profesionalización de problemas de desarrollo y el consecuente surgimiento de conocimientos especializados para combatir el “subdesarrollo”. Por otra parte la institucionalización del desarrollo, con la creación y fortalecimiento de una red de organizaciones nacionales e internacionales. Se logró la vinculación del conocimiento y la práctica a través de proyectos e intervenciones particulares.
- Las formas de exclusión que implican los proyectos de desarrollo: conocimientos, voces, preocupaciones de los pobres de Asia, África y Latinoamérica, como supuestos beneficiarios de ese desarrollo.

Escobar (2007) define y sintetiza el postdesarrollo de la siguiente manera:

- Como la posibilidad de crear diferentes discursos y representaciones que no se encuentren mediados por la construcción del desarrollo.
- Cambiar las prácticas de saber y hacer y la economía política de la verdad.
- Multiplicar centros y agentes de producción de conocimientos por parte de quienes son “objetos” del desarrollo.
- Enfocarse en las adaptaciones, subversiones y residencias que localmente la gente efectúa.
- Destacar las estrategias alternas producidas por movimientos sociales al encontrarse con proyectos de desarrollo.

Afirma Escobar (2007) que en los últimos cincuenta años el desarrollo ha sido conceptualizado desde tres orientaciones teóricas contrastantes: la teoría liberal de la modernización, la teoría marxista y la teoría postestructuralista.

La teoría liberal de la modernización, de carácter positivista, en la que el individuo y sus derechos, el mercado, las instituciones y el Estado juegan un papel destacado. Su pregunta fundamental es cómo puede desarrollarse una sociedad a través de la combinación de capital, tecnología y acciones estatales e individuales. El cambio se entiende como progreso y crecimiento con distribución de bienes y servicios.

Desde el punto de vista etnográfico Escobar (2007) profundiza en cómo el desarrollo y el cambio son mediados por la cultura y en la necesidad de adaptar los proyectos a las culturas locales. Promueve el desarrollo igualitario, profundizando y completando el proyecto modernizador.

La teoría marxista es de carácter realista y dialéctica, sus actores relevantes son las clases sociales obreras y campesinas, los movimientos sociales y el Estado. Sus preguntas fundamentales son cómo funciona el desarrollo en cuanto a ideología dominante y cómo puede desvincularse el desarrollo del capitalismo. Se considera al cambio como la transformación de las relaciones sociales, el desarrollo de las fuerzas productivas y la conciencia de clase. La etnografía examina cómo los actores locales resisten las intervenciones del desarrollo. Reorienta el desarrollo hacia la justicia social y la sostenibilidad, procura desvincular el capitalismo y la modernidad.

La teoría postestructuralista tiene un carácter interpretativo y constructivista, las comunidades locales, los nuevos movimientos sociales y ONG, todos los productores de conocimiento (individuo, Estado, movimientos sociales) son sus actores relevantes. Se pregunta cómo Asia,

África y Latinoamérica llegaron a ser representados como subdesarrollados. El cambio es entendido como la transformación de la economía política de la verdad, la pluralidad de discursos y representaciones. La etnografía se ocupa de cómo los productores de conocimiento resisten, adaptan y subvierten el conocimiento dominante y crean su propio conocimiento.

De los tres paradigmas teóricos descritos se desprenden los tres momentos históricos en la conceptualización del desarrollo que se describieron anteriormente en este capítulo:

- La teoría de la modernización en las décadas del 50 y 60, al igual que las teorías de crecimiento y desarrollo.
- La teoría de la dependencia en las décadas del 60 y 70.
- Las aproximaciones críticas al desarrollo como discurso cultural en la segunda mitad de la década de los 80 y los años 90.

3. Las políticas sociales y la lucha contra la pobreza en la perspectiva desarrollista

Los planteamientos de Raúl Zibechi (2011) sobre la genealogía de las políticas sociales en América Latina se resumen en cuatro hipótesis fundamentales:

- Instalación la pobreza como problema y sacan a la riqueza del campo visual.
- Elusión de los cambios estructurales, congelan la desigualdad y consolidan el poder de las élites.
- Bloqueo del conflicto para facilitar la acumulación de capital.
- Disolución de la auto-organización de los de abajo.

Zibechi (2013) distingue dos grandes momentos en la formulación de las políticas sociales en América Latina: las políticas de primera generación y las políticas de segunda generación.

Entre las décadas del 80 y 90 el Banco Mundial impone a los países latinoamericanos la asunción e implementación de las políticas sociales de primera generación, que reúnen características especiales, como el hecho de que son compensatorias y descentralizadas, tienen un carácter asistencialista y un enfoque que privilegia la transferencia de ingresos y el fortalecimiento institucional, trabaja con las ONG y las organizaciones sociales, pues considera que ofrecen mayor eficiencia. Las ONG le apuestan a la inclusión a través de procesos de participación y dirigen muchos de sus esfuerzos hacia programas alimentarios y de salud.

De otro lado, la segunda generación de políticas sociales surgen como una revisión y crítica a las políticas de primera generación, que desvinculan lo social y lo económico, solo alivian la pobreza y no la erradican, no tienen un enfoque integral, no abordan las causas estructurales de la pobreza, profundizan el paradigma individualista del neoliberalismo y no resuelven los problemas de los ingresos de la población.

Según Zibechi (2013) las políticas de segunda generación constituyen una oportunidad para romper con la lógica de las primeras políticas que desvinculan lo social de lo político y se caracterizan por:

- Tener un énfasis en el territorio, ya no solo en las familias.
- Impulsar proyectos socio-productivos, se asume que los pobres, con apoyo estatal, pueden generar iniciativas.
- Intervienen e impactan en los movimientos sociales.
- Son una co-construcción entre el Estado y las organizaciones sociales.
- Provocan diferenciación social.
- Producen organizaciones paralelas, artificiales.

- Neutralizan a las organizaciones tradicionales.
- Los saberes y las culturas populares les aportan a los activistas y a los militantes.
- Facilitan la transferencia de saberes desde la base de la sociedad, a través de ONG y militantes, para utilizarlos.

Agrega el autor que en el último medio siglo la lucha contra la pobreza se ha convertido en una de las más importantes políticas públicas de todo el mundo, inspirando las políticas sociales de los Estados para responder a las necesidades de las poblaciones y comunidades. En el rastreo que Zibechi (2010) hace de la evolución de la lucha contra la pobreza en América Latina, encuentra que es muy importante focalizar la atención en las directrices de los centros de pensamiento global, especialmente en el Banco Mundial, ya que estos centros han incidido de una manera poderosa y definitiva en el diseño e implementación de las políticas sociales.

Identifica que durante la presidencia de MacNamara en el Banco Mundial la pobreza obtiene un estatuto teórico y político “como unidad de análisis y centro de las políticas públicas, que debe estar incluida en las iniciativas de los gobiernos, así como en los estudios e investigaciones” (2010:44). En este orden de ideas, concluye que bajo esta presidencia se pasó de la centralidad del crecimiento económico “a la cuestión de la cobertura o no de las necesidades básicas como expresión de la pobreza absoluta” (2012:44). Durante estos años la pobreza se institucionaliza como parte de la agenda internacional del desarrollo.

Dicho de otro modo, se instala la pobreza como un problema, invisibilizando así la riqueza como la verdadera causa de los problemas sociales. En paralelo, se recuperan prácticas coloniales, ya que nunca son los pobres los que definen la pobreza sino las instituciones especializadas (Zibechi, 2010: 45).

La pobreza con su nuevo estatuto teórico y político estuvo acompañada por la proliferación de un conjunto de conceptos encadenados,

que definen primero lo que es pobreza absoluta, luego la localizan en espacios muy concretos (primero en las áreas rurales y hacia mediados de los setentas en las periferias urbanas), a partir de lo cual se definen políticas, que son necesariamente “focalizadas”, tendientes a resolver el problema. Los conceptos de focalización, necesidades básicas y productividad van de la mano (Zibechi, 2010: 45).

Bajo las directrices de los centros de pensamiento global, especialmente del Banco Mundial y Unicef, en el diseño e implementación de las políticas públicas de infancia en Colombia, la pobreza sigue conservando el estatuto teórico y político, la centralidad en el análisis y generación de intervenciones focalizadas y residuales.

En el caso de los niños y las niñas, la pobreza se aborda desde el discurso especializado e institucional del diseño e implementación de políticas públicas territoriales, según mandato del régimen internacional de los derechos del niño y el paradigma globalizado de la protección integral de la infancia.

A lo largo de la historia, la representación de la infancia y su relación con el desarrollo en Colombia se ha ido reconfigurando, durante el Estado latifundista la atención de las niñas y niños se dio desde el paradigma de la beneficencia, durante el Estado proteccionista primó la compensación social y se insertaron en las políticas públicas sociales y durante el Estado neoliberal son intervenidos residualmente desde los paradigmas de la formación de capital humano e inversión rentable.

En los tres modelos, la pobreza de la infancia, y su superación a través de intervenciones focalizadas y residuales, conserva su centralidad. Los enfoques de las políticas sociales y la prioridad del desarrollo económico, determinan igualmente los imaginarios y representaciones sociales de los niños y las niñas en Colombia. En el caso del Estado latifundista, cuyas políticas públicas sociales están diseñadas desde el enfoque de beneficencia, los niños y las niñas son concebidos como objetos de caridad, misericordia y compasión; en el modelo de desarrollo del Estado proteccionista con políticas sociales enfocadas a la compensación social, son asumidos como pioneros de cambio y futuro, objetos de medicalización, criminalización y proliferación del conocimiento especializado e institucionalizado. Finalmente, en el modelo de desarrollo del Estado neoliberal, con políticas sociales de beneficencia pública y focalización del gasto, la protección de la infancia está inscrita en la lógica mercantil, los niños y las niñas son re-conceptualizados como capital humano e inversión rentable, en el marco de la industria global de los derechos del niño. Las prioridades del desarrollo económico, las políticas sociales y las discursividades de la infancia que se desprenden de estos enfoques, han variado a lo largo de la historia, pero la pobreza de la infancia mantiene su estatuto político y económico como criterio fundamental para el análisis, diagnóstico, diseño e implementación de políticas públicas.

En el siguiente capítulo argumento cómo la infancia ha sido un objeto de difícil investigación para la Sociología, ya que los estudios han estado más centrados en la familia como institución social y en la educación como instrumento de reproducción del orden. Se dará cuenta de su conceptualización desde los enfoques sociológicos clásicos, los enfoques sociológicos contemporáneos y la sociología de la infancia.

SEGUNDO CAPÍTULO

Enfoques y discursividades sobre la infancia

Al plantear la infancia como una unidad de análisis, Pavez (2012) señala que ha sido un objeto de difícil investigación en la Sociología, su estudio ha estado más ligado a las investigaciones sobre la familia como institución social iniciática de formación o a la educación formal como instrumento de reproducción del orden social. En su opinión, Pavez enfatiza que los estudios sociológicos sobre los niños y las niñas han tenido un enfoque de carácter instrumental, en tanto,

la sociología de la infancia comparte intereses teóricos y metodológicos con la sociología de la juventud o con una sociología basada en el estudio de las generaciones, y principalmente forma parte de los denominados “estudios de infancias”, un campo de estudios multidisciplinar en el que participan diversas disciplinas como la sociología, historia, antropología, trabajo social, psicología, entre otras (Pavez, 2012: 83).

Pavez (2012) le sigue la pista a la manera como la infancia ha sido conceptualizada desde los enfoques sociológicos clásicos, los enfoques sociológicos contemporáneos y la sociología de la infancia.

1. La infancia en los enfoques clásicos

Según Pavez, la autora que a mi manera de ver aporta puntos de vista relacionales y relevantes sobre la niñez, desde los enfoques clásicos la infancia ha sido considerada como una etapa o situación pre-social, teniendo en cuenta su dependencia de los adultos y las interpretaciones realizadas sobre el desarrollo psicosocial. En esta línea de pensamiento se ubica Émile Durkeim, quien desde la sociología de la educación concibe a los niños como receptáculos vacíos del accionar adulto, interpretación que justifica el control de la “naturaleza salvaje” a través de la

institución escolar. Desde la perspectiva de Durkeim el interés está puesto más en el resultado que en el proceso escolar y en las relaciones de poder que se construyen entre los actores que participan en él. Influenciado por Durkeim, Talcott Parsons profundiza en los estudios de socialización en espacios como la familia heterosexual y nuclear, es decir, se interesa en la adquisición de pautas y roles sociales por parte de los niños, las niñas poco o nada se nombraban y menos se consideraban dignas de acción social. El planteamiento de Parsons se inscribe en el funcionalismo, ya que “las niñas y los niños son vistos como receptores pasivos de los contenidos que la sociedad considera necesarios para que una persona se convierta en adulta” (Pavez, 2012: 85).

A través de la infancia, se incorporan a la cultura, pues “el sujeto infantil viene limpio de experiencias culturales anteriores y, por lo tanto, puede ser modelado e inculcado en las pautas y valores que más convienen a la sociedad” (Pavez, 2012:85).

Desde este enfoque y marco teórico clásico, la niñez desempeña un rol pasivo e interpretado evolutivamente, pues,

el individuo está en fase de crecimiento para alcanzar el estado deseable (adultez) en cuyo momento será integrado en la sociedad, porque se piensa que cuando las niñas y los niños están en la fase infantil no forman parte de la sociedad adulta, sino que habitan un mundo paralelo al de ésta (Pavez, 2012:86).

Pavez (2012) sintetiza esta visión sociológica reduccionista de la infancia, destacando algunos elementos característicos de los planteamientos teóricos clásicos:

La infancia es concebida como una fase preparatoria para la vida adulta, en la que realmente se participa de la vida social, es una etapa del desarrollo evolutivo del ser humano hacia la adultez.

En opinión de Pavez (2012) los niños y niñas son asumidos como receptores pasivos del orden social, por lo tanto son incapaces, inmaduros e inacabados en comparación con las personas adultas. El interés está puesto en el producto social del proceso de socialización, lo que importa es la conversión del sujeto infantil en una persona normalizada.

2. La infancia en los enfoques contemporáneos

Algunos autores de la teoría sociológica contemporánea conceptualizan la infancia como un hecho de carácter social, configurándose como objeto de interés sociológico autónomo, según Pavez (2012).

En los enfoques contemporáneos se destacan:

2.1 El enfoque interaccionista simbólico que concibe los niños y las niñas como sujetos en diálogo consigo mismo y con los otros que le rodean.

En este caso se considera que la vida de los individuos es un fenómeno social desde el nacimiento y, por lo tanto, toda la vida social está afectada por las fuerzas y el poder de la estructura social. El individuo, incluso siendo niño o niña, siempre tiene un cierto grado de autonomía y una subjetividad propia (Pavez, 2012: 90).

2.2 El enfoque constructivista que hace un aporte significativo a la teoría sociológica de la infancia, al señalar que el ser humano es un producto social y su desarrollo está socialmente construido e interferido, incluso la infancia.

Para Pavez (2012:91) el principal aporte de estos estudios sociológicos contemporáneos “es subrayar la importancia de la experiencia social en la infancia como fuente para el surgimiento del agente social capaz y autónomo, alejado de la imagen del organismo respondiente”. La autora

entiende que considerar el desarrollo y la socialización infantil en un contexto social es el primer paso para pensar la infancia como un fenómeno social que aporta al desarrollo de la creatividad individual y colectiva, de los pueblos, comunidades y sistemas de pensamiento contrahegemónicos.

3. Sociología de la infancia

Pavez (2012) recuerda que en los años ochenta y noventa se publicaron algunos trabajos sociológicos en Europa y Estados Unidos orientados a revisar el concepto de infancia en la sociología contemporánea. Entre otros destaca las investigaciones realizadas por el Centro Europeo de Viena, donde se construyen las bases teóricas de la sociología de la infancia, como son el enfoque estructural, constructivista y relacional.

3.1. Enfoque estructural de la sociología de la infancia

Este paradigma analiza la posición de la niñez en la estructura de las sociedades, Pavez (2012) lo entiende como un enfoque que piensa a la infancia en términos sociológicos, un grupo social en permanente conflicto con otros grupos sociales.

Según Pavez (2012) de las investigaciones realizadas por el Centro Europeo de Viena se desprenden nueve tesis fundantes y constitutivas de la sociología de la infancia:

- La infancia como forma particular y distinta de la estructura social.
- La infancia como una categoría social permanente, no transitoria.
- La infancia como una categoría variable, histórica y social.
- La infancia como parte integral de la sociedad y su división del trabajo.
- Los niños y niñas como constructores de la infancia y la sociedad.

- Al igual que las personas adultas, la infancia está expuesta a las mismas fuerzas económicas, institucionales.
- La dependencia de los niños y las niñas del parámetro de adultez tiene consecuencias para su invisibilidad a nivel histórico y social.
- La ideología de la familia constituye una barrera contra los intereses y el bienestar de las niñas y los niños.
- La infancia como categoría de minoría clásica, objeto de marginalización y paternalización.

De acuerdo con las nueve tesis para el estudio estructural de la infancia, son categorías claves los cambios demográficos, las actividades infantiles, la economía, la justicia distributiva y el estatus jurídico.

3.2. Enfoque constructivista de la sociología de la infancia

El enfoque constructivista de la sociología de la infancia es un nuevo paradigma que surge en 1990 y critica el funcionalismo sociológico, desde este postulado teórico la infancia es interpretada como una construcción social. Es decir, una construcción en la que intervienen o implican muchos actores de la vida social.

El enfoque constructivista está basado en cinco planteamientos fundamentales:

- La infancia como construcción social: se reconoce el carácter biológico de la infancia, pero integrado en un contexto social y cultural.
- La infancia como variable del análisis social: no es un fenómeno único y universal, existen muchas infancias.

- Las relaciones sociales entre niñas y niños son valiosas para estudiarlas por sí mismas, independientes de la perspectiva de las personas adultas.
- Los niños y niñas debe ser concebidos y tratados como actores sociales, participantes en la construcción y determinación de sus vidas.
- El estudio de la infancia privilegia el método de la etnografía, ya que este método tiene en cuenta la voz de niños y niñas en la producción de datos sociológicos.

Pavez (2012) concluye que en el enfoque constructivista se tienen en cuenta las especificidades de cada contexto en el que se desarrolla el fenómeno de la infancia, en este sentido la infancia no es un concepto homogéneo ni estático,

sino que está situado y afectado por las desigualdades de género, de clase social y de origen racial, nacional o étnico en que participa. En cada territorio y momento histórico han sido distintas las manifestaciones del fenómeno infantil. Por lo tanto pueden existir distintas formas de ser niño o niña, es decir, muchas infancias (Pavez, 2012:96).

3.3. Enfoque relacional de la sociología de la infancia

En este enfoque relacional el punto de vista de los niños y las niñas como generadores de conocimiento es muy importante. Se propone una sociología de los niños y las niñas en la que la infancia es considerada como una generación con estatus y una posición de poder determinada. Según Pavez (2012) desde esta perspectiva se intentan leer los procesos en los que participan las niñas y los niños en relaciones generacionales de poder y negociación.

Pavez (2012) identifica como premisas fundamentales del enfoque relacional, las siguientes:

- La formulación del concepto de generación, clave para entender la relación entre niños, niñas y personas adultas, las relaciones generacionales tienen una dimensión micro-social y macro-social.
- La infancia es concebida como un proceso relacional expresada a través de relaciones sociales generacionales.
- Es fundamental que la Sociología considere el punto de vista de los niños, la manera como entienden y experimentan sus vidas y sus relaciones sociales.
- La experiencia de los niños genera permanentemente conocimiento, que debe valorarse y reconocerse para la garantía de sus derechos.

4. Discursos sobre la infancia

Desde la perspectiva del ACD el discurso se interpreta como una forma de práctica social, según Fairclough (2000) esto implica una relación dialéctica entre un suceso discursivo particular y las situaciones, instituciones y estructuras sociales que lo enmarcan, el autor entiende que esta relación siempre es bidireccional, por eso señala que el suceso discursivo está moldeado por las situaciones, instituciones y estructuras sociales, pero a su vez les da forma.

En torno al tema de infancia se ha dado una proliferación de discursos, sin embargo Sánchez (2004) propone una tipología elemental para el abordaje de los discursos sobre la infancia, identificando cuatro niveles discursivos a saber: infantológico, sociología aplicada, sociología de la infancia y jurídico- tecnocrático.

4.1. El discurso infantológico

El discurso infantológico es entendido por Sánchez (2004) como una sociología “ingenua” sobre la infancia, cargada de emotividad y afectividad, lo que la hace difícilmente cuestionable. En opinión de Sánchez, esta discursividad es un referente claro para la acción y la intervención de las niñas y los niños desde organizaciones o instituciones filantrópicas o asistencialistas. Ciertamente,

la infantología abstrae al niño no solo de la sociedad sino de las circunstancias históricas, sociológicas y culturales, para pensarlo al margen de ellas y hasta en contra de ellas. Y confunde la necesidad de “pensar la infancia” con las urgencias de “salvar los niños” como si fueran una especie en extinción, cuando la misma infantología en cuanto discurso orfanatorio, aislador del niño de todo lo que lo hace niño, de todo el sistema de relaciones que lo constituyen como niño y definen su desarrollo, tal discurso contribuye al ocaso de la infancia en la sociedad moderna; pero también a su fetichización (Sánchez, 2004:23).

Sánchez (2004:23) lo describe como un discurso especialista doblemente orfanatorio, ya que abstrae al niño sobre la sociedad y la familia, pero también carece de filiación científica. Además lo clasifica como un discurso delirante, puesto que “recupera toda otra posible discursividad sobre el niño, pero a la vez prescinde de toda posible justificación de sus enunciados”. A este discurso llegan contenidos de cualquier procedencia, desde los más científicos hasta los más emocionales.

La forma más característica adoptada por la infantología es su desorden, su inorganicidad, su heterogeneidad, su carencia de estructura, y sus excesivas

incoherencias y contradicciones, y finalmente su desmesurada capacidad de transitar de lo particular a lo general, sin el más mínimo inventario de rigor metodológico y científico (Sánchez, 2004:23).

4.2. El discurso de la sociología aplicada

Según Sánchez (2004) este discurso es sociológicamente exterior a la infancia ya que se limita a nombrar, definir o identificar, caracterizar y clasificar hechos relativos a la infancia, pero no hechos elaborados teóricamente, lo que no permite la comprensión cabal de los hechos y procesos. El autor considera que apropia elementos de la infantología y se legitima tomando conceptos y esquemas de la sociología para legitimar su discurso y revestirse de cientificidad.

lo que nos propone una tal sociología es una infancia pensada al margen de todas las lógicas y dinámicas sociales o clases sociales de la sociedad que la producen, pero también al margen de los otros grupos o sectores sociales, como si se tratara de una suerte de ovni social (Sánchez, 2004: 25).

En este enfoque Sánchez (2004) problematiza el concepto que concibe al niño como “actor social”, al que considera sociológicamente discutible, también pone en duda los conceptos de “participación de los niños” y la “infancia como categoría estructural”.

4.3. El discurso jurídico- tecnocrático sobre la infancia

Es una discursividad que ha venido madurando y fortaleciéndose en las últimas tres décadas, a tal punto que se ha convertido en discurso dominante. Sánchez (2004) explica que es un discurso con orígenes jurídico-legales al que se han ido agregando otras discursividades complementarias de orden político como las políticas públicas y sociales,

al igual que de orden tecnocrático como las manejadas por los organismos no gubernamentales nacionales e internacionales.

En el discurso jurídico-tecnocrático, que no siempre se enuncian juntos, convergen de manera heteróclita toda una serie de nociones desprovistas de precisión conceptual, y procedentes de territorios intelectuales muy diversos donde se confunden categorías ontológicas (ser humano), filosóficas (persona), político-tecnocráticas (governabilidad y globalización), con tópicos vulgarizados (capital social); lo mismo se abordan debates político-doctrinarios (el trabajo infantil) como se combinan ideologías infantológicas con sociologías aplicadas a la infancia. (Sánchez, 2004: 26).

El problema de estas discursividades jurídico-legales, se encuentra en las ambigüedades e indefiniciones que maneja sobre los derechos y las legislaciones infantiles, las cuales se sitúan “en un territorio en parte irreal y en parte más próximo a una moralidad voluntarista que al de la jurisprudencia. Se trata en realidad de textos sin contextos” (Sánchez, 2004:26)

4.4. El discurso de la sociología de la infancia

Sánchez (2004) asegura que desde esta discursividad la infancia es concebida como un hecho social, un objeto sociológico, se comprende y explica en todas sus formas y procesos, está hecha por acciones y relaciones sociales, pero igualmente la infancia hace sociedad, contribuye a interpretarla.

Para ser completa y coherente, una sociología de la infancia incorpora la dimensión de una sociología histórica de la infancia, la cual permitirá entender

cómo cada modelo de sociedad y de cultura producen un modelo de familia y también de articulación entre familia y sociedad (Sánchez, 2004: 27).

La sociología de la infancia tiene la pretensión de trascender los análisis e interpretaciones generales, considerar las diferencias y condicionamientos socio-económicos y culturales en una sociedad.

5. El control de la infancia y la adolescencia en América Latina

La historia de la infancia es la historia de su control, sostiene García (1998), desde esta perspectiva no se la puede considerar como una categoría ontológica sino como el resultado de un complejo proceso de construcción social cuyos orígenes se ubican en torno al siglo XVII. Este autor explica que la niñez de hoy no fue percibida como una categoría diferenciada de los adultos antes de dicho período. Después del siglo XVII esta tendencia se invierte, pues para García (1998) la historia crítica posterior percibirá con nitidez el alto precio que la infancia pagará por su nueva centralidad, es decir, pérdida total de autonomía y origen de una cultura jurídico-social que vincula indisolublemente la oferta de protección a la declaración previa de algún tipo de incapacidad. Allí se identifica la génesis de la llamada doctrina de la situación irregular, que asume a los niños y niñas como objetos de intervención estatal solo cuando se encuentran en condición de vulnerabilidad: infractores de las leyes penales o partícipes de conductas antisociales, en estado de abandono material y moral, en situación de riesgo, con discapacidad física o mental. Los niños y las niñas constituían un riesgo social, por eso eran objeto de tutela y se les catalogó como menores.

Sin embargo, la construcción social de la categoría infancia no se puede entender sin hacer referencia a la institución que contribuyó a su consolidación y reproducción ampliada: la escuela,

institución que en Colombia data de la época de la conquista, en este período nacen las primeras instituciones de educación para los indígenas donde se enseñan las primeras letras y la religión católica. Luego en la época colonial la educación es orientada por los principios del renacimiento español y nace la escuela por mandato real, los primeros profesores son los curas doctrinarios con un fuerte acento en lo instruccional.

García (1998) refiere que no todos los integrantes de esa nueva categoría de infancia tuvieron acceso a la institución escolar y muchos de los que se incorporaron fueron expulsados. Al interior del universo infancia se establece una diferencia socio-cultural entre las niñas y los niños que permanecen vinculados a la escuela y aquellos que no tienen acceso y son expulsados, los excluidos se convertirán en menores socialmente al margen del desarrollo.

El autor concluye que la familia y la escuela vendrán a cumplir las funciones de control y socialización de la infancia, para los “menores” será necesaria la creación de una instancia diferenciada de control socio-penal: el tribunal de menores, figura que en Colombia se creó en 1968.

En su análisis García (1998) dilucida lo ocurrido en América Latina con la implantación de la doctrina de la situación irregular, que impone el tratamiento diferenciado de menores abandonados-delinquentes, y que resulta inversamente proporcional a la extensión y calidad de las políticas sociales básicas en el contexto latinoamericano, especialmente en campos como la salud, la nutrición, la educación, la vivienda.

La doctrina de la situación irregular se resume en la creación de un marco jurídico que legitima una intervención estatal discrecional sobre la categoría infancia, asumida como una suerte de producto residual. Sin duda y,

en términos tendenciales para todo el contexto latinoamericano, las deficiencias estructurales provocadas por la crisis de los años 30, sumada al proceso masivo de inmigración, determinaron un crecimiento significativo del mundo de los menores. La falta de recursos, o si se quiere la falta de una voluntad política que permitiera priorizar aquellas categorías vulnerables más afectadas por la crisis, motivaron la judicialización de este problema (García, 1998:85).

No obstante, las políticas distribucionistas de los años 50 inciden positivamente en el campo de las políticas sociales básicas dedicadas a la infancia, pues los menores disminuyen en América Latina y con ello también la incidencia de la doctrina de la situación irregular. Disminuyen en virtud de las políticas de control de la natalidad que se consideró o considera un factor o marcador de crecimiento y bienestar desde el enfoque desarrollista.

Sin embargo estas transformaciones distributivas propuestas por políticas sociales no afectan la esencia de la cultura de las intervenciones, pues “los menores se convierten de objeto del derecho, en objeto de las políticas públicas. La prueba está en que el panorama legislativo permanece sustancialmente inmodificado” (García, 1988: 88).

En este rastreo histórico de la infancia y su relación con las políticas públicas en América Latina, es importante decir que a finales de la década del 60 la crisis fiscal del Estado latinoamericano pone nuevamente en escena los viejos problemas que dieron origen al surgimiento y consolidación de la doctrina de la situación irregular, ya que los niños, las niñas y sus familias fueron las principales víctimas del debilitamiento y desmonte de las políticas sociales.

García (1988) encuentra que la retracción del gasto social público, especialmente en el área de sus sectores más vulnerados, determina un crecimiento desmesurado de los menores. En la

década del 80 los viejos problemas crecen y se agudizan, sin embargo surgen y empiezan a consolidarse algunos movimientos sociales que ven a los niños y las niñas como potenciales sujetos de derechos.

El tratamiento jurídico diferenciado de la infancia-adolescencia en América Latina, se remonta a las primeras décadas del siglo XX, para García (1998) el origen de la especificidad jurídica de la infancia es de naturaleza estrictamente penal, adultos y menores de edad eran alojados indiscriminadamente en las mismas instituciones penitenciarias. El encierro y la promiscuidad entre menores y adultos, generaron indignación en todo el continente, lo que llevó a una profusión de reformas que en América Latina instauraron legislaciones proteccionistas de la infancia abandonada y supuestamente delincuente, “abriendo la posibilidad de una intervención estatal ilimitada para disponer de aquellos menores material o moralmente abandonados” (García, 1998: 16). El autor sostiene que esta ola reformista estuvo marcada por una fuerte tendencia a la institucionalización,

este enfoque específico del desajuste social, producto de un modelo de desarrollo basado en la exclusión, es decir, en la incapacidad política del sistema de universalizar los servicios básicos (salud-educación), tenía en la nueva figura del juez de menores el centro de irradiación de las prácticas concretas (García, 1998: 16).

Todas estas legislaciones inferiorizantes latinoamericanas presentan rasgos característicos, entre los cuales se destacan:

- Presuponen una profunda división al interior de la categoría infancia: niños-adolescentes y menores (excluidos de la escuela, la familia, la salud).

- Centralización del poder de decisión en la figura del juez de menores con competencia omnímoda y discrecional.
- Judicialización de los problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo, patologizando situaciones de origen estructural.
- Impunidad para el tratamiento de los conflictos de naturaleza penal.
- Criminalización de la pobreza.
- Concepción de la infancia como objeto de la protección.

García (1998) señala que los rasgos centrales de las legislaciones latinoamericanas son la esencia de la Doctrina de la Situación irregular de la infancia. Doctrina alimentada y sostenida por tres corrientes: el conservadurismo jurídico-corporativo, el decisionismo administrativista y el basismo de la atención directa.

El conservadurismo jurídico-corporativo se evidencia en legislaciones en las que abundan textos contruidos sobre eufemismos, el enfoque remite a la ideología del juez que debe actuar como un buen padre de familia, ignorando reglas y técnicas de funcionamiento del Derecho.

El decisionismo administrativista supone mayor eficacia y poder en la esfera administrativa, desprovista de las trabas y formalidad del sector judicial.

El basismo de la atención directa, parte de la falsa dicotomía según la cual la ley es asunto del gobierno y de los jueces, mientras los niños serían un problema de las ONG.

6. El salto cualitativo: De la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral

En 1989 Naciones Unidas (Unicef, 1989) aprueba la Convención Internacional de los Derechos del Niño, primer instrumento jurídico de carácter garantista que marca un punto divisorio muy

importante en la historia de los derechos de infancia y adolescencia en el mundo, facilitando un cambio de paradigma hacia la denominada doctrina de protección integral.

La doctrina de Protección Integral es un cambio fundamental de paradigma en la concepción y atención de la infancia, produciendo legalmente un salto cualitativo de la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral. Esta doctrina está fundamentada en cuatro instrumentos básicos: La Convención Internacional de los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia juvenil.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991 y elevada a rango constitucional en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, es un instrumento que llama la atención tanto a los movimientos sociales como al sector más avanzado de las políticas públicas. En especial, llama la atención por la importancia de la dimensión jurídica en el proceso de mejorar las condiciones de vida de la infancia.

Según García (1998), la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez inaugura una nueva forma de percepción y abordaje de la infancia, ya que se pasa del menor como objeto de la compasión/represión, a la infancia/adolescencia como sujetos plenos de derechos.

Robledo (2008: 23) identifica algunas características de este nuevo paradigma de la protección integral, a saber:

- No hay una distinción conceptual ni jurídica de niños, adolescentes y *menores*. Se establece la prevalencia de los derechos de las niñas y los niños en todas las políticas y

programas relacionados con la infancia y la adolescencia, en los niveles nacionales y locales y en las asignaciones presupuestales. Aparece así no sólo el componente generacional, sino el carácter territorial de las políticas.

- El principio de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia, se establece como el dispositivo por excelencia para crear las condiciones del desarrollo de políticas públicas. Se amplía el concepto de lo público, más allá de los planes y programas gubernamentales. Las políticas públicas exigen para su agenciamiento la concurrencia de múltiples sujetos políticos para garantizar los derechos de la niñez.
- Se incorpora la perspectiva de género, buscando que en la condición de titularidad de derechos no se presenten diferencias de género, en los órdenes familiares, sociales, políticos, económicos.
- Conceptualiza y desarrolla los diferentes derechos de la niñez, sus condiciones de garantía, la vulneración de los mismos y la disposición de mecanismos administrativos y judiciales, cuando sea necesario aplicarlos, para restituir los derechos vulnerados (Robledo, 2018:23).

El Constituyente de 1991 al consagrar el Estado social de derecho en Colombia, elevó a rango constitucional los derechos del grupo humano más vulnerable, es decir, la población infantil, dándole un peso significativo en la vida política, económica, social y cultural del país.

Por otra parte, el artículo 366 de la Constitución Política de Colombia especifica que en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, se debe dar prioridad al gasto público social sobre cualquier otra asignación. Los planes de desarrollo de los departamentos y municipios se constituyen en la herramienta esencial para planear y presupuestar la gestión pública a nivel local a favor de la infancia y la adolescencia.

Pese al rango constitucional, al desarrollo normativo y los tratados internacionales ratificados por Colombia, millones de niños, niñas y adolescentes colombianos enfrentan condiciones adversas, que diariamente dificultan su desarrollo físico, mental, social y emocional, impidiendo su ejercicio ciudadano con agencia y potencia de desarrollo, si entendemos que el desarrollo es el reconocimiento y garantía integral de sus derechos.

El Estado debe asumir, entonces, que la complejidad de la problemática que afecta a la población infantil y adolescente debe ser abordada desde el marco de los procesos de descentralización, pues los entes territoriales tienen la obligación constitucional de implementar políticas públicas con enfoque de derechos, que incidan significativamente sobre la calidad de vida de la infancia y la adolescencia. De los contenidos, calidad y ejecución de estas políticas públicas, articuladas en los planes de desarrollo, el Estado pone a depender en gran medida la protección y el bienestar de esta población.

La concepción del Estado frente al diseño e implementación de políticas públicas significa que,

a raíz del proceso de descentralización, los departamentos, municipios y distritos colombianos deben jugar un papel cada vez más importante en el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a los derechos de los niños... gozan de mayor autonomía y adquieren responsabilidades con la sociedad civil, en términos del cumplimiento de sus funciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Unicef, 2006:6).

En este sentido, la promoción de estrategias, servicios y acciones orientadas a garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia, competen en gran medida a las autoridades territoriales. Desde esta lógica estatal, los planes de desarrollo son concebidos como

herramientas fundamentales que permiten direccionar y asignar los recursos públicos necesarios para propiciar el desarrollo social. De acuerdo con este marco de política pública estatal, se considera a los niños y las niñas como políticamente prioritarios en la gestión pública teniendo en cuenta justificaciones de orden ético, jurídico y político.

A la luz de estos razonamientos, la centralidad de niños y niñas en la gestión pública estatal se justifica desde el punto de vista ético porque la protección de la infancia dignifica, garantizando el desarrollo humano actual y futuro. Jurídicamente tiene su justificación ya que universalmente se han aprobado un conjunto de normas que definen unas garantías para niños y niñas, las cuales tienen prelación sobre otras responsabilidades y definen sanciones por su incumplimiento. La justificación política está en que todo lo que se hace por los niños y las niñas mejora el presente y el futuro del país. En efecto,

la inversión del Estado es más efectiva por su “rentabilidad” para la construcción del desarrollo, la gestión pública es eficiente porque las acciones en favor de ellos evitan grandes problemas y grandes gastos en el futuro... la política se moderniza y se hace mejor al incorporar a niños y niñas (Unicef, 2006:18).

En consonancia con este enfoque de la planeación estatal colombiana, en el año 2006 se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia que establece la obligatoriedad del presidente, los gobernadores y los alcaldes, de formular, implementar y evaluar las políticas públicas en esta materia, incluyéndolas prioritariamente en los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales.

A manera de conclusión es importante resaltar en este capítulo, como anotaba en la introducción, que la política pública de primera infancia analizada en la investigación, conserva evidentemente

elementos del discurso infantológico, ya que se abstrae a la niñez no solo de la sociedad sino de las circunstancias históricas, sociológicas y culturales, para pensarlo al margen de ellas y hasta en contra de ellas. Esta discursividad confunde la necesidad de “pensar la infancia” con las urgencias de “salvar los niños” como si fueran una especie en extinción.

También se evidencia que en las políticas públicas en materia de niñez tienen un peso grande los enfoques del discurso jurídico-tecnocrático, los cuales están cruzados por ambigüedades e indefiniciones sobre los derechos y las legislaciones infantiles, más cercanas a la moralidad voluntarista que a la jurisprudencia. Enfoques anclados en paradigmas esencializantes de la infancia, sin un correlato con la realidad de los territorios donde viven y padecen la violencia los niños y las niñas.

El Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Atención Integral a la Primera Infancia, las prácticas institucionales y sociales que se desprenden de sus enfoques, están permeadas por las discursividades infantológicas y jurídico-tecnocráticas, lo cual hace que el Estado y la sociedad asuman y la atiendan niños y niñas desligados de su contextos socio-económicos.

TERCER CAPÍTULO

Transformaciones de las discursividades de la infancia

En este punto se hace un análisis de la consistencia y la coherencia discursiva, es decir, el reconocimiento del modo como han circulado las ideas, de manera estable o conflictiva, en torno a las discursividades y representaciones de la infancia en los modelos de desarrollo en Colombia. Con el análisis en la investigación que da origen a esta tesis, se comprueba la hipótesis de que la discursividad de la estrategia de atención integral a la primera infancia vigente en Colombia, tiene una conexión profunda con los modos como las discursividades y representaciones sociales de la infancia se han ido construyendo y legitimando en el marco de los diferentes modelos de desarrollo asumidos en nuestro país.

El recorrido teórico que he hecho por la circulación y transformación de las discursividades de la infancia y su articulación con las políticas y estrategias de desarrollo, permite concluir que la estrategia de atención integral a la primera infancia en nuestro país arrastra concepciones, enfoques y prácticas de modelos de desarrollo anteriores, pero también reformula y reorienta principios del cuidado y protección de los niños y las niñas desde el paradigma de la Protección Integral universalizado por Naciones Unidas.

La ratificación en 1989 de la Convención de los Derechos del Niño construida desde el paradigma de la Protección Integral, la elevación de su articulado a rango constitucional y los desarrollos de política pública que se desprenden de este marco ético y normativo globalizado, coinciden y tienen relación con las políticas que se formulan en ese momento histórico (1989) desde el modelo de desarrollo neoliberal impuesto a los países latinoamericanos.

Después de la ratificación de la Convención, el paradigma de la Protección Integral se ha vuelto hegemónico, las políticas públicas de infancia y adolescencia se han estructurado y aplicado

inspiradas en sus principios fundamentales con enfoque estadocéntrico, en el marco del avance y profundización del modelo neoliberal.

La identificación y jerarquización de las macro-proposiciones del corpus textual realizadas en la investigación, me lleva a concluir que la doctrina de la protección integral formulada en la Convención Internacional sobre los derechos del niño e incorporada en el Código de la Infancia y la Adolescencia, es un referente que guía todo el diseño y puesta en marcha de la Estrategia de Atención Integral a la Infancia.

En este período histórico que abarca de 1989 al año 2016, se han configurado modelos mentales, representaciones sociales y prácticas institucionales determinadas por el enfoque de derechos de la protección integral, en un contexto globalizado donde se aplican políticas sociales de corte neoliberal.

Las macroestructuras semánticas que definen el sentido de la política pública de infancia en Colombia, constituyen una estructura discursiva que legitima estas representaciones mentales y sociales a través de unos actores discursivos, pero también niegan, silencian y deslegitiman a otros actores fundamentales como los niños y niñas, las familias, las comunidades.

Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de Estados Americanos y la Organización Mundial de la Salud, han jugado un papel fundamental en la diseminación del discurso de la protección integral, desde diferentes enfoques disciplinarios construidos desde la psicología, la sociología, el derecho, la demografía, la salud, la nutrición.

En este entramado de enfoques disciplinarios se erigen como actores discursivos y agentes internacionales que producen, tematizan y organizan jerárquicamente la realidad, a la vez que configuran y universalizan la representación de la infancia a nivel mundial.

A nivel nacional la Presidencia de la República, los Ministerios, ICBF y otras entidades gubernamentales se constituyen en actores discursivos de segundo nivel, agentes nacionales que acogen y reproducen las discursividades internacionales en los marcos constitucionales, legales y normativos, a través de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, contribuyendo a la configuración de la representación de la infancia en el nivel nacional y territorial.

En el nivel local y territorial los indígenas, afro-descendientes, campesinos, niñas, niños, padres de familia, son definidos por los actores discursivos como los actores pacientes invisibilizados, sin voz, sin autoridad discursiva, que cumplen un rol pasivo en la interacción con los actores discursivos del nivel internacional y nacional.

Los actores pasivos son “beneficiarios” y víctimas de los desaciertos y corrupción en la implementación de políticas sociales compensatorias de la pobreza y la exclusión, residuales y focalizadas propias del modelo de desarrollo neoliberal.

1. Modelos de desarrollo, políticas públicas y discursividades de la infancia en Colombia

1.1 El modelo de desarrollo del Estado latifundista y el paradigma de la beneficencia para los niños y las niñas (Siglo XIX y comienzos del Siglo XX antes de 1930)

La dinámica económica y el modelo de desarrollo del Estado latifundista exportador determinaron el tipo de representaciones que se construyeron sobre la vida de los niños y las niñas. En este sentido, la responsabilidad de su atención recayó en la iglesia, que los asumió desde una perspectiva lastimera y caritativista.

Guillen (2013) encuentra que en el siglo XIX después de la independencia se consolida un Estado con un modelo económico feudal basado en la estructura asociativa de la hacienda. Los niños y las niñas no eran prioritarios ni sujetos fundamentales para la generación de políticas

públicas, las acciones estatales se limitaron a la sanción de normas de carácter socio-penal para menores infractores y a los asuntos educativos, que tenían cierta importancia por el debate entre liberales y conservadores en torno a la definición del carácter laico o estrictamente religioso de la educación.

El modelo se caracterizó por la hegemonía eclesiástica en el manejo y conducción de asuntos fundamentales de la sociedad, como la modulación de los valores de la familia, la administración de las escuelas, la beneficencia, la asunción de la pobreza como un hecho ontológico abordado desde el paradigma de la beneficencia, la caridad, la misericordia y la compasión.

La primacía del sistema de beneficencia en manos de la iglesia se concentró en los ciudadanos menesterosos e invisibles como los niños y las niñas, fue funcional a las prioridades estatales, le fue útil al Estado latifundista que se vio afectado por dificultades fiscales y pasivos arrastrados desde la independencia. Según Guillen (2003), la apertura aduanera al comercio internacional colocó a la Nueva Granada como mero productor de alimentos y materias primas, las riquezas de la bonanza exportadora de tabaco y café no beneficiaron a los niños, antes bien, enriquecieron a los grandes terratenientes.

El poder de la Iglesia fue amplio y conservó privilegios económicos heredados de la Colonia, reguló las relaciones ciudadanas a través de las partidas de bautismo, requisito indispensable para ingresar a planteles educativos y adelantar otro tipo de trámites ciudadanos. La iglesia impuso estilos de vida y alentó la segregación y discriminación de la niñez.

1.2 El modelo de desarrollo del Estado proteccionista y el paradigma de la compensación social de los niños y niñas

La sustitución de exportaciones como sustento de la política pública de los niños en la era proteccionista

En 1930, con el resurgir del liberalismo en Colombia, la representación de los niños y las niñas cambia y el relacionamiento del Estado con sus problemáticas se transforma gracias a una ampliación significativa de actuaciones públicas relacionadas con el modelo de desarrollo proteccionista y de compensación social asumido por el país en ese momento.

Después de la depresión estadounidense de 1926, a nivel económico el Estado le apuesta a una política de protección y fomento de la industrialización, la cual sirve para que se cree un sistema tributario moderno que recauda recursos para financiar programas de compensación social, que del algún modo visibilizan y tienen en cuenta a niños, niñas y adolescentes.

Bácares (2014) considera que el modelo de sustitución de importaciones se constituyó en el sostén de la política pública de niños, niñas y adolescentes en la era estatal proteccionista. Kalmanovitz (2010) encuentra que gracias a este modelo por primera vez surge en Colombia un mercado interno dinámico que tenía como protagonistas a más personas que a los terratenientes del modelo de Estado latifundista exportador, quienes constituyeron un sistema de compradores que dio fuerza a la industrialización nacional.

En 1934 en el gobierno de Alfonso López Pumarejo se implementaron estrategias de desarrollo industrial que se extendieron hacia sectores como el secundario, la industria básica intermedia y de los bienes de capital. El incentivo de la productividad estuvo acompañado de reformas laborales y agrarias y de la creación de una reforma fiscal en 1935 que instauró un modelo moderno de tributación directa de las rentas. Según Bácares (2014) ese modelo sirvió de sostén económico para el establecimiento de programas de redistribución del ingreso por medio del gasto público social, para el comienzo de las primeras políticas sociales colombianas.

A nivel global las políticas públicas de niñez en la era estatal proteccionista se nutrieron de las transformaciones operadas en las representaciones de los niños, las niñas y adolescentes después de la Segunda guerra mundial, quienes eran vistos como pioneros de cambio y de futuro. Igualmente surgen organismos internacionales concentrados en los asuntos de los niños, como Naciones Unidas, el Instituto Interamericano del Niño y la Organización Internacional del Trabajo, que definieron puntos importantes en las agendas de las naciones. Con un modelo económico sostén de las políticas públicas compensatorias y bajo la influencia de paradigmas promovidos por los organismos internacionales, en Colombia se dio un viraje en la discursividad estatal y social de la infancia y su papel en el desarrollo del país. En ese giro histórico se distinguen dos elementos que Escobar (2007) destaca en la crítica postestructuralista del discurso del desarrollo: la proliferación del conocimiento institucionalizado y especializado de los problemas de la infancia y la consiguiente medicalización de los niños y niñas.

La intervención institucional especializada se desplegó en cinco campos básicos: salubridad y nutrición, educación, control socio-penal de los niños, las niñas y adolescentes infractores, el trabajo infantil y el fortalecimiento institucional pro derechos.

En el tema de la salubridad y nutrición el abordaje de la infancia estuvo determinado por la creciente medicalización de los niños y las niñas. Ciertamente los Estados latinoamericanos recibieron una presión internacional muy fuerte para que, según Bácares (2014), realizaran estudios biométricos de los niños inspirados en las corrientes eugenésicas obsesionadas con europerizar la raza indígena, instruir a las madres en higiene sexual y puericultura, así como promover prácticas de higiene y cuidado personal en los niños.

Los discursos medicalizantes de la infancia tuvieron un sesgo evidentemente eurocéntrico, la biometría se impuso como modelo para conocer quiénes eran los niños con mayores deficiencias y los mejores dotados, todo frente a los niños y las niñas europeos.

Durante el período del Estado proteccionista, la educación de la niñez también tuvo un lugar importante en las políticas públicas. Se creó el Fondo de Fomento Municipal para la construcción de escuelas en los municipios, en consonancia con las ideas liberales de promover una pedagogía pública y laica, que por mucho tiempo estuvo en desventaja frente a la enseñanza católica.

Por otra parte, se crearon estándares para la profesionalización de los maestros en el nivel preescolar y mediante la Ley 27 del 74 surgieron los Centros de Atención Integral al Preescolar, como un apoyo redistributivo del Estado a los trabajadores articulados a las estrategias de desarrollo industrial del modelo de sustitución de importaciones.

Entre 1936 y 1946 la institucionalización de las problemáticas de la infancia siguió ganando terreno, los discursos y las decisiones de política pública giraron en torno a su peligrosidad y criminalización. Es por ello que se sanciona la Ley 83 del 1946, la cual creó la figura del juez de menores y definió cuatro modalidades de institucionalización de los niños, niñas y adolescentes: escuelas hogares, escuelas de trabajo, granjas agrícolas y reformatorios especiales.

En cuanto al trabajo infantil, nuevamente se evidencia con claridad la fuerte relación entre el modelo de desarrollo con énfasis en la producción industrial, su repercusión en las problemáticas de la infancia, los discursos que se tejen alrededor, las representaciones institucionales y sociales y las propuestas de abordaje desde las políticas públicas.

Miles y miles de niños, niñas y adolescentes se emplearon en el proceso de industrialización textil y en la expansión del cultivo del café desde Antioquia hacia el sur del país. Concluye que

la productividad industrial “tuvo un envión innegable con la ayuda de los niños, niñas y adolescentes. Su contribución a elaborar mercancías retrasó su inserción en el medio educativo. La opción era sobrevivir o estudiar, imponiéndose con cierta justicia el impulso natural de llevarse el pan a la boca” (Bácares, 2014:100).

Finalmente, al término de la década de los treinta se complejiza el vasto aparato institucional que se ocupa de manera especializada del bienestar y las problemáticas de la infancia, en función de las demandas y desajustes provocados por el modelo de desarrollo de industrialización creciente del Estado proteccionista.

Se crean el Departamento de Asistencia Social (1938), el Consejo Nacional de Protección de la Infancia (1946), la División de Menores del Ministerio de Justicia, el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y la Familia (1964) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (1968).

Como conclusión y desde una perspectiva crítica, se puede decir que evidentemente hubo un cambio significativo en las discursividades que se tejieron y legitimaron en torno a los niños y las niñas en el modelo de desarrollo del Estado latifundista exportador y el Estado proteccionista y compensatorio.

En el primer modelo, el latifundista, el Estado dejó en manos de la hegemonía eclesiástica el cuidado, educación y protección de los niños, paliando su pobreza como un hecho ontológico y atendiendo sus necesidades desde el paradigma de la caridad, la misericordia y la compasión. Bajo ese modelo latifundista se configuró un imaginario de infancia que ni siquiera merecía ser objeto de políticas compensatorias por parte del Estado. La responsabilidad se le trasladó a la Iglesia, institución con un enorme poder que reguló las relaciones de los individuos en la

familia, la comunidad, la escuela, todo bajo un enfoque caritativista y compasivo, funcional a las prioridades de desarrollo de la época.

En el segundo momento histórico, el proteccionista, es interesante observar la aparición de nuevos elementos resultantes de la aplicación del modelo de desarrollo proteccionista que le apuesta fuertemente a la sustitución de importaciones y a los procesos de industrialización, lo que permite el surgimiento de políticas sociales compensatorias que incluyen a los niños, las niñas y adolescentes.

Esos nuevos elementos tienen que ver con los planteamientos que hace Escobar (2007) en torno al desarrollo como un discurso histórico alentado por organismos internacionales que promueven en Colombia y Latinoamérica la proliferación de una vasta red de instituciones y conocimientos especializados, que altamente influenciados por los discursos científicos internacionales de corte eurocéntrico, se dedican a teorizar y proponer modelos de atención de las problemáticas de la infancia desde los campos de la salubridad y nutrición, educación, control socio-penal, trabajo infantil e instituciones pro-derechos.

Bácares (2014) nos recuerda que el proteccionismo se afianzó en Colombia de la mano de la propuesta desarrollista del “trato justo” promovida por el presidente de Estados Unidos Harry Truman, al inicio de la guerra fría. De acuerdo con este modelo hegemónico, el subdesarrollo era superable cumpliendo con mandatos como la sustitución de importaciones, la urbanización, la inversión en tecnología, la salud, la tecnificación de la agricultura y el mejoramiento de los niveles de vida de la gente.

Ese modelo desarrollista impuesto por los Estados Unidos promovió la industrialización de Colombia y fortaleció un esquema tributario que permitió la inversión redistributiva en políticas sociales compensatorias que residualmente beneficiaron a las niñas y los niños, pero no

contribuyeron a dignificar sus condiciones de vida ni a superar estructuralmente la “pobreza” y el “subdesarrollo”.

Muchas de las iniciativas y políticas sociales compensatorias en favor de la infancia terminaron diluyéndose con poco impacto social, otras se desviaron en sentido contrario y terminaron criminalizando la pobreza.

1.3 El modelo de desarrollo neoliberal y las políticas públicas de infancia en Colombia. La representación social de los niños y las niñas

Bácares (2014) afirma que los avances logrados a nivel de las políticas sociales bajo el modelo de sustitución de importaciones y desarrollismo sobrepasaron las capacidades financieras del Estado, obligándolo a realizar grandes inversiones sostenidas con endeudamiento interno y externo. En tal sentido, “la transformación social del país que incluía a niños y niñas desbordó la recaudación tributaria y la llevó a buscar auxilios en los empréstitos internacionales para garantizar su continuidad” (Bácares, 2014: 105).

En 1970 se hicieron grandes inversiones en infraestructura, luego en los 80 se puso en marcha el Plan de Integración Nacional y la protección al gremio cafetero en el marco del Convenio Internacional del Café, todas estas iniciativas fueron financiadas con endeudamiento externo, de tal suerte que la deuda externa pasó de 3.089 millones de dólares en 1970 a 17.512 millones de dólares en 1987. Así,

Las presiones fueron muchas: aumento de los intereses al antojo de los prestamistas, negación de nuevos empréstitos sino se seguía unas rutas de transformación del modelo de desarrollo sostenido hasta ese momento, mejor conocidas por todos como el ajuste estructural de boca del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Bácares, 2014:106).

El equilibrio de las finanzas públicas, el mejoramiento del déficit fiscal, el desmonte de los aranceles a las importaciones, acompañados de reformas tributarias, reformas laborales y promoción de la inversión extranjera en el país, llevaron a la revisión y reformulación del modelo de desarrollo del Estado proteccionista.

Para Laurell (1992) la crisis económica mundial de los 70 e inicios de los 80 marcó el comienzo de una nueva derecha como fuerza ideológica, cuyo postulado central es que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de los recursos económicos y de la satisfacción de las necesidades de los individuos. “De allí sigue que todos los procesos que obstaculizan, controlan o suprimen el libre juego de las fuerzas del mercado tendrán efectos negativos tanto sobre la economía como sobre el bienestar de los individuos” (Laurell, 1992:133).

El modelo de desarrollo neoliberal plantea que el intervencionismo estatal es antieconómico y antiproduktivo, proponiendo que para solucionar la crisis es necesario reconstituir el mercado, la competencia y el individualismo. Esto significa, por una parte, eliminar la intervención del Estado en la economía, tanto en su planeación y conducción como en cuanto a agente económico directo mediante la privatización y desregulación de las actividades económicas. Por la otra, deben reducirse sus funciones relacionadas con el bienestar social (Laurell, 1992:134).

Según el análisis de Laurell (1992:135) en el modelo neoliberal el bienestar social es concebido como un campo que pertenece al ámbito de lo privado y sus contextos particulares como la familia, la comunidad y los servicios privados. “Por ello el Estado solo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o quieren producir y los que son, en rigor, de apropiación colectiva”. En este orden de ideas, la política que promueve el Estado neoliberal es asistencialista de beneficencia pública, en tanto

sobre el Estado recae la discrecionalidad de decidir sobre los Programas sociales a implementar y los individuos a incluir evitando que se generen derechos.

Laurell sostiene que hay un rechazo al concepto de los derechos sociales y la obligación de garantizarlos a través de la acción estatal, pues el neoliberalismo se opone radicalmente a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. En consecuencia,

las estrategias concretas para reducir la acción estatal en el terreno del bienestar social, planteadas por los gobiernos neoliberales son la privatización del financiamiento y producción de los servicios; el recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; la focalización del gasto, o sea su canalización a los grupos indigentes; y la descentralización a nivel local (Laurell, 1992:135).

Desde las premisas del modelo neoliberal se hace una crítica fuerte a los elementos de las políticas sociales heredadas del modelo proteccionista que involucran la desmercantilización, la solidaridad social y el colectivismo.

En el fondo del proyecto neoliberal está el intento de imponer un nuevo patrón de acumulación encaminado a impulsar una nueva etapa de expansión capitalista, que entre otras cosas implica un nuevo ciclo de concentración de capital en manos del gran capital internacional (Laurell, 1992:135).

Para Laurel (1992) el proyecto político del neoliberalismo consiste en destruir las instituciones de bienestar social, base de la acción colectiva y solidaria para ampliar la inversión privada a todas las actividades económicas rentables. La autora concluye que las cuatro estrategias básicas para la implantación de las políticas sociales neoliberales son el recorte del gasto social, la privatización, la focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización. La privatización es un elemento central y articulador de estas estrategias,

ya que permite alcanzar el objetivo económico de ampliar la acumulación y el objetivo político de remercantilizar el bienestar social.

La discursividad de la infancia en el modelo neoliberal: la primera infancia como una inversión rentable

Desde el modelo neoliberal, la prioridad del gasto social se concentra en la lucha contra la pobreza, interpretada como una carencia de capacidades o una falta de oportunidades, concepción asumida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que propone el concepto de desarrollo humano y el índice para medirlo (IDH)

Para Ramírez (2010:3) “el desarrollo humano tiene por objetivo el incremento de las capacidades de las personas mediante la adecuada satisfacción de sus necesidades básicas para el despliegue de sus potencialidades, lo que finalmente se pretende es mejorar la dotación de capital humano”.

La formación de capital humano es una noción muy usada en los modelos de crecimiento endógeno, como motor de crecimiento a largo plazo, y por tanto tiene una connotación economicista, ya que “una particularidad que destaca la inversión en capital humano, es la supuesta existencia de rendimientos crecientes, en comparación con los rendimientos decrecientes que presenta la inversión en capital físico” (Ramírez, 2010:3).

La inversión en capital humano es una inversión altamente rentable, porque a medida que el individuo la acumula, su capacidad productiva y de generación de ingresos aumenta geométricamente, afirma la autora. Añade que la erradicación de la pobreza y la formación de capital humano, requieren la concentración del gasto público en programas sociales dirigidos hacia los más pobres y débiles de la sociedad. Lo que se busca con la focalización, sostiene, es direccionar los recursos públicos hacia un determinado sector de la población, dejando intacta la distribución del ingreso, la cual debe seguir las leyes del mercado. Todo esto,

desemboca en un proceso de fragmentación y disgregación de la esfera de lo social, en la que cada programa se considera de acuerdo a su población objetivo, convirtiendo la política social en la sumatoria de acciones desarticuladas, sin ningún objetivo de integración y cohesión social (Ramírez, 2010:4).

Según la interpretación de Ramírez, la pobreza pasa de ser un problema social a convertirse en un problema personal, que se aborda y mitiga dotando a los individuos de capacidades para competir en el trabajo formal e informal en la búsqueda de un ingreso para la satisfacción de sus necesidades básicas. En contra de las políticas universalistas, los organismos multilaterales recomiendan a los Estados trabajar los subsidios a la demanda con miras a aumentar las capacidades de los pobres y combatir la pobreza. En efecto,

los subsidios a la demanda terminan por desinstitucionalizar los principios de igualdad y universalidad de los derechos económicos y sociales, convirtiendo a la salud y la educación en mercancías, por las cuales se debe pagar en el mercado, negando su condición de derechos a la ciudadanía (Ramírez, 2010:5).

El enfoque predominante de la focalización de los programas sociales en los más pobres, tiene que ver con la propuesta del Banco Mundial en el año 2000, incorporada por Colombia y los países latinoamericanos en sus planes de desarrollo, consistente en darle prioridad al Manejo Social del Riesgo (MSR). Esto supone una redefinición y un nuevo marco conceptual, replantea las áreas tradicionales de la protección social como son la intervención en el mercado laboral, previsión social y redes de protección social.

El modelo incluye tres estrategias para abordar el riesgo: prevención, mitigación y superación de eventos negativos; tres niveles de formalidad de manejo del riesgo: informal, de mercado y

público; varios actores: personas, hogares, comunidades, ONG, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales.

El Manejo Social del Riesgo se

“centra específicamente en los pobres, ya que son los más vulnerables a los riesgos y habitualmente carecen de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades más riesgosas, pero a la vez de mayor rentabilidad, que les permitirían salir gradualmente de la pobreza crónica” (Holzmann, 2000:1).

El enfoque impuesto por el Banco Mundial se asume plenamente en el Plan de Desarrollo del Gobierno Santos “Prosperidad para Todos”, Plan en el que se consigna que,

una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad es garantizar el funcionamiento adecuado de mecanismos de aseguramiento, reduciendo la vulnerabilidad de la población al riesgo y creando las herramientas para que los grupos rezagados superen las condiciones adversas a las que se enfrentan. En el ámbito del sistema de protección social se deben emplear instrumentos adecuados para el manejo social del riesgo de toda la población (DNP, 2010: 24).

Para Álvarez (2011) el soporte social del Plan de Desarrollo de Santos observa plenamente las concepciones neoliberales que en materia social ha venido imponiendo el Banco Mundial en los últimos años en el marco del enfoque del manejo social del riesgo.

Esto implica,

una organización de la protección social de acuerdo con la lógica del negocio del aseguramiento y atención a las víctimas del mercado con subsidios a la demanda. Todo ello unido a un entendimiento de los derechos reducido al acceso o a las oportunidades, en el que cada uno termina como responsable de su propio destino, en función de sus

capacidades de autovalorización del capital humano o de emprendimiento (Álvarez, 2011: 27).

¿Qué discursividades de la infancia se desprenden de estas lógicas y enfoques de la protección social al interior del modelo neoliberal? Es claro, entonces, como los niños y niñas son representados y concebidos como un capital humano en potencia, en el que es recomendable invertir, concluye Ramírez (2010). Según esta autora, el gasto en los más pequeños se concibe como una inversión que genera grandes beneficios a largo plazo sobre la productividad de los individuos, el crecimiento y la eficiencia económica. El gasto público dirigido a niños y niñas en su primera infancia es una inversión rentable desde el punto de vista financiero, allí está asociado el costo inicial, el costo de intervención y los rendimientos que se representan en ingresos generados durante la vida productiva de los individuos.

Desde la lógica neoliberal, el imperativo de las políticas sociales es invertir en capital humano, esa inversión debe iniciarse lo más rápido posible, ya que la rentabilidad aumenta si se hace de manera temprana, al mismo tiempo que se minimizan costos teniendo en cuenta que a mayor edad se requieren más recursos para solucionar los problemas de los individuos.

La primera infancia es un campo rentable especialmente en dos sectores que el neoliberalismo ha identificado como estratégicos: la educación y la salud. Ramírez (2010) entiende que bajo la concepción de la inversión temprana en capital humano se asume la educación como acumulación de conocimientos y habilidades, las cuales permiten aumentar de manera geométrica la capacidad productiva y la generación de ingresos en los individuos.

En el campo de la salud la inversión temprana en capital humano tiene también un valor estratégico, ya que esto desemboca en un mejor desempeño laboral y una mayor productividad.

Niños y niñas sanos se convierten en adultos saludables que contribuyen al crecimiento económico, sostiene Van Der Gaag (2000).

Desde el enfoque neoliberal del desarrollo, las políticas sociales de protección a la primera infancia

se caracterizan por iniciativas dirigidas a la provisión privada de los servicios sociales, por programas focalizados y fragmentados sectorialmente, que desconocen a los niños como sujetos de derechos y como seres humanos complejos que no pueden ser reducidos a un capital humano, significativo solo en términos de rentabilidades” (Ramírez, 2010:7).

Ramírez (2010:9) considera que en el gasto público social disciplinado fiscalmente al tenor de las políticas internacionales y los mandamientos del Banco Mundial, la universalidad de los derechos deja de ser prioritaria y se le da más importancia a la focalización del gasto. Entonces, se “convierte el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas en un favor concedido por el Estado a una minoría que dentro del esquema de distribución inequitativa del ingreso se encuentra en las condiciones más desfavorables”.

El discurso de la garantía de los derechos a la infancia se inscribe en la lógica mercantil, donde el papel del Estado es, según la autora, permitir que todos los ciudadanos participen en el mercado de los derechos, incluyendo a los que no pueden pagar, quienes reciben un auxilio para acceder a los beneficios vía subsidios.

Al entrar los derechos en la lógica mercantil la relación del Estado con la ciudadanía se invierte, pues los derechos de todos los ciudadanos de gozar de unas garantías materiales, sociales, políticas y culturales para el ejercicio de su autonomía, queda

condicionado a su capacidad para pagar por cada uno de sus derechos (Ramírez, 2010: 8).

A manera de síntesis, el cuadro siguiente permite visualizar y cruzar los tres modelos de desarrollo, las prioridades de las políticas económicas, la generación de políticas públicas sociales y las discursividades de la infancia ligadas a ellas.

Políticas públicas y discursividades de la infancia en los modelos de desarrollo

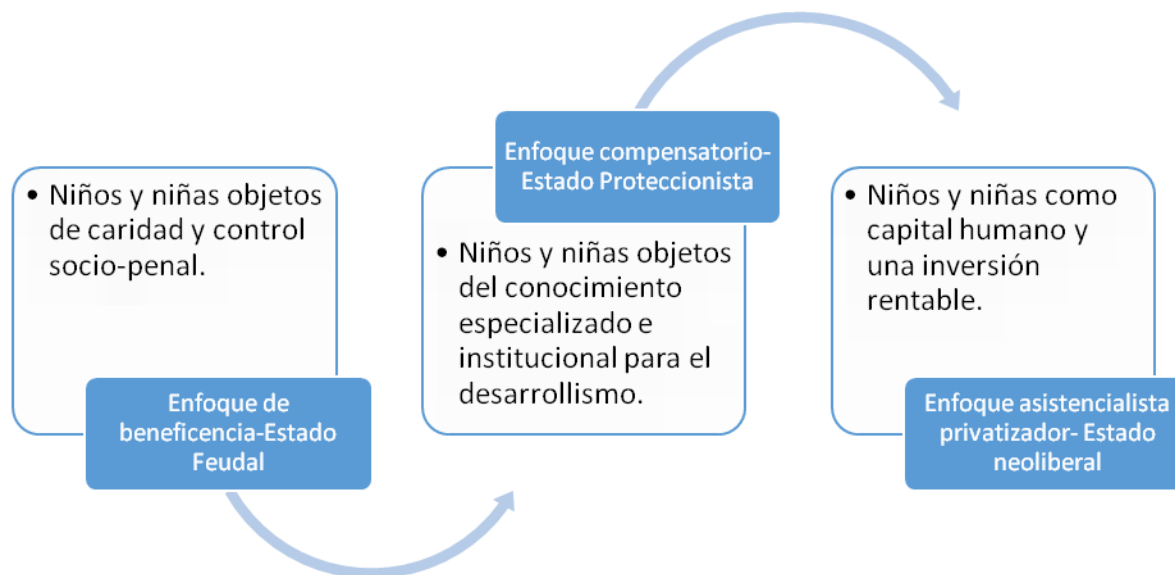
Modelo de desarrollo	Prioridad del desarrollo económico	Políticas públicas sociales	Discursividades de la infancia
Estado latifundista exportador	Modelo económico feudal basado en la estructura asociativa de la hacienda. Riquezas de la bonanza exportadora benefician a terratenientes.	Enfoque de beneficencia. Hegemonía eclesiástica. Regulación de las relaciones familiares y ciudadanas por parte de la iglesia. Enfoque de beneficencia funcional al estado latifundista con dificultades fiscales	Las niñas y los niños como objetos de caridad, misericordia, compasión. Los niños y niñas como seres peligrosos objetos de control social penal.

Modelo de desarrollo	Prioridad del desarrollo económico	Políticas públicas sociales	Discursividades de la infancia
Estado proteccionista	Protección y fomento de la industrialización. Sistema tributario moderno. Modelo de sustitución de importaciones sustento de las políticas públicas redistributivas y proteccionistas.	Programas de compensación social. Programas de redistribución del ingreso por medio del gasto público social. Políticas públicas de infancia con poco impacto social. Políticas públicas de infancia desviadas hacia la criminalización de la pobreza.	Niños y niñas como pioneros de cambio y futuro. Proliferación del conocimiento especializado e institucionalizado de los niños. Medicalización de los niños y niñas con sesgo eurocéntrico. Criminalización de los problemas de la infancia. Pedagogía pública y laica de los niños. El trabajo infantil como sustento de la industrialización textil. Complejización del aparato institucional de atención a la infancia.

Modelo de desarrollo	Prioridad del desarrollo económico	Políticas públicas	Discursividades de la infancia
Neoliberal	<p>El mercado es el mejor mecanismo de asignación de recursos y satisfacción de necesidades.</p> <p>Restitución del mercado, la competencia y el individualismo.</p>	<p>Política asistencialista de beneficencia pública.</p> <p>Privatización del financiamiento y producción de servicios.</p> <p>Focalización del gasto.</p> <p>Descentralización a nivel local.</p> <p>Destrucción de las instituciones de bienestar social.</p> <p>Lucha contra la pobreza.</p> <p>Manejo social del riesgo.</p> <p>Subsidios a la demanda</p>	<p>Niños y niñas como capital humano.</p> <p>La primera infancia es una inversión rentable</p> <p>La garantía de los derechos de la infancia está inscrita en la lógica mercantil.</p> <p>Provisión privada de los servicios sociales de atención a la primera infancia.</p> <p>Los niños reducidos a capital humano, significativo en términos de rentabilidades.</p> <p>La pobreza es un problema personal.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica No 3. Transformaciones de las discursividades de la infancia según los modelos de desarrollo en Colombia.



Fuente: Elaboración propia.

CUARTO CAPÍTULO

Estrategias analítico-descriptivas e

interpretativas de la infancia y el desarrollo en Colombia

En la presente investigación recojo y aplico el diseño metodológico propuesto por Pardo (2013) y Van Dijk (2003), asumiendo el análisis crítico del discurso de una manera amplia, diversa, multidisciplinar y orientada a los problemas, en este caso a problemas aquellos relacionados con la infancia en Colombia. El enfoque de análisis de Van Dijk (2003) trabaja el triángulo compuesto por discurso-cognición-sociedad: Triángulo mediante el que se entiende el discurso como un “acontecimiento comunicativo”, que incluye la interacción conversacional, los textos escritos, las imágenes y cualquier otra dimensión o significación semiótica. Desde esta perspectiva la cognición implica las creencias y objetivos, valoraciones y emociones.

La sociedad incluye microestructuras locales y estructuras más globales, societales y políticas definidas a nivel de grupos, de relaciones de grupo (dominación desigualdad), de movimientos, de instituciones de organizaciones, de procesos sociales o de sistemas políticos.

Según Van Dijk (2003), la unión de las dimensiones cognitiva y social define el contexto relevante (local y global del discurso), por eso considera que los análisis críticos del discurso requieren una teorización de las relaciones entre el texto y el contexto.

Tal como lo enuncié en la introducción, en esta investigación abordo, desde cuatro perspectivas, el análisis crítico del discurso sobre los niños y las niñas en el plan de desarrollo del gobierno Santos “Prosperidad para Todos” (DNP, 2010) y en los lineamientos técnicos de atención integral a la primera infancia (Presidencia, 2013), es decir:

- Reconocimiento del fenómeno socio-cultural, apropiación y caracterización del corpus en el discurso del Plan de Desarrollo y Bases Técnicas de Atención Integral a la Primera Infancia.

- Análisis en perspectiva cualitativa para la identificación de macroestructuras semánticas, esquemas conceptuales.
- Análisis en perspectiva social, cultural y cognitiva para identificar, correlacionar e interpretar las epistemes del desarrollo, los enfoques, modelos y representaciones de la infancia que subyacen en el discurso analizado.
- Análisis en perspectiva global, nacional, política, económica, jurídica, de los contextos que enmarcan los enfoques, modelos y representaciones de la infancia en el discurso del desarrollo.

En la primera parte de este capítulo, trabajé en perspectiva analítica los contextos de los textos, es decir la profundización del modelo neoliberal de desarrollo y el contexto global de la industria de los derechos del niño.

En la segunda parte realicé la selección y caracterización del corpus, la identificación de las macroestructuras semánticas de los textos, la identificación y caracterización de las acciones y las identificación y caracterización de los actores de la textualidad discursiva.

1. Los contextos de los textos

He planteado (página 99 de esta investigación) que en la categorización del corpus las macroestructuras semánticas tienen gran relevancia en el discurso, en la interacción y en la estructura social. Macroestructuras que se derivan de las microestructuras de significado y son lo que Van Dijk (2003) denomina “los temas” que incluyen la información más relevante del discurso y explican la coherencia de los textos. También se definen como los significados globales donde los actores discursivos controlan la comprensión e influyen en la formación de los modelos mentales del fenómeno socio-cultural que se estudia.

En la primera parte del corpus textual seleccionado en la investigación, es decir, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, eje de Igualdad de Oportunidades

para la Prosperidad Social, Política Integral de Desarrollo y Protección Social, Primera Infancia, se hizo una identificación y jerarquización de los temas globales o macroestructuras semánticas del discurso del desarrollo de los niños y las niñas en Colombia.

Ese ejercicio de identificación y jerarquización permitió concluir que la discursividad sobre la infancia plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, está estructurada en cuatro macroproposiciones, de las que se desprenden cuatro grandes planteamientos o líneas de política pública:

- El desarrollo de la infancia como línea de acción prioritaria para el Estado, teniendo en cuenta que la inversión pública en este grupo poblacional tiene unas altas tasas de retorno y productividad hacia el futuro.
- La Estrategia de Atención Integral a la Infancia reduce brechas para el acceso universal y de calidad a derechos y servicios de protección social, sin embargo, se propone como línea de acción para las intervenciones del Estado la focalización de recursos públicos en población pobre y vulnerable, lo que no garantiza la universalidad y la calidad en la atención.
- Desde un enfoque estadocéntrico, como instancia articuladora y formuladora de política de infancia, se crea la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, con esquemas de financiación que promueven alianzas público-privadas, las cuales favorecen la privatización.
- Plantea la puesta en marcha de un sistema de aseguramiento de calidad basado en estándares y con énfasis en la formación de talento humano que atiende y educa a niños y niñas en los servicios de primera infancia del Estado.

De igual manera, hice la identificación de macroestructuras semánticas en torno a la segunda parte del corpus, el documento denominado “Bases Técnicas de la Atención Integral a la Primera Infancia”, que desarrolla las políticas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo como

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

En el ejercicio la segunda parte del corpus me permitió identificar cuatro macro-estructuras semánticas:

- La doctrina de la protección integral formulada en la Convención Internacional sobre los derechos del niño e incorporada en el Código de la Infancia y la Adolescencia, es un referente que guía todo el diseño y puesta en marcha de la Estrategia de Atención Integral a la Infancia.
- La estrategia concibe a los niños y las niñas como sujetos de derechos, seres sociales, singulares y diversos, las decisiones y actuaciones están signadas por esta perspectiva.
- Entender a los niños y las niñas como sujetos de derechos tiene importantes implicaciones en la concepción del desarrollo de la primera infancia.
- La atención integral a la primera infancia está compuesta por cinco estructurantes a saber: el cuidado y la crianza, la salud, la alimentación y la nutrición, la educación inicial, la recreación, el ejercicio de la ciudadanía y la participación.

Los significados globales del texto puesto a circular por los actores discursivos identificados en este trabajo, son los imaginarios más relevantes que inciden de manera definitiva en la configuración de los modelos mentales, representaciones de la infancia, prácticas institucionales, prácticas sociales. Las discursividades materializadas en las dos partes del corpus analizado tienen contextos que las determinan, les dan fuerza y sentido a nivel global, político, económico y social. Contextos que contribuyen al propósito de este trabajo como ha sido el de analizar críticamente desde el discurso la relación de continuidad entre los elementos de la política social de infancia incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Contexto y

elementos identificados en la macroestructura del texto. Macroestructura que pone de manifiesto la profundización del modelo de desarrollo neoliberal impuesto a Colombia por los organismos multilaterales.

Así mismo, acorde al propósito de la investigación, en las dos partes del corpus analizado exploro la relación de la discursividad de la política pública de infancia, con el discurso global construido en torno al enfoque de derechos, cuyo referente fundamental es la Convención Internacional de Derechos del Niño ratificada y asumida plenamente por nuestro país. Entonces, se trata de dos textos que formulan y materializan las políticas de infancia en Colombia y de dos contextos que se entrecruzan y determinan los enfoques e intervenciones de esta población, tal como lo ilustro en la siguiente gráfica y los párrafos posteriores.

Gráfica No 4. Contextos y textos del discurso de la infancia en Colombia.



Fuente: Elaboración propia.

1.1 El contexto de la profundización del modelo neoliberal de desarrollo

Según Estrada (2006) el orden neoliberal construido en Colombia durante los últimos 26 años es expresión de un proyecto que se caracteriza como la constitución política del mercado total, aunque ha sido planteado como un modelo constituido en el espacio nacional estatal bajo las reglas de la democracia liberal. En tal sentido,

el proyecto presupone una tendencia a la homogenización de los ordenamientos jurídicos nacionales, en tanto les incorpora contenidos normativos expresivos de ese derecho global o supranacional, que en nuestro caso es el derecho de las reformas de Consenso de Washington, esto es, de la desregulación económica y la disciplina fiscal. El derecho nacional deviene, por tanto, en derecho supranacional, transnacional (Estrada, 2006: 248).

El autor señala que en el caso colombiano aplica la expresión del localismo globalizado, entendiendo que no se trata solo de la imposición de la normatividad desde afuera, sino que se trata de la emergencia desde adentro del bloque dominante de poder local con intereses y representaciones del capitalismo transnacionalizado.

Para Estrada (2006) el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) puede ser referenciado como el punto de inflexión en la construcción del orden neoliberal en Colombia, pues estima que, a partir de ese momento, 1990-1994, se ha asistido a la formación sistemática no lineal de un régimen jurídico-económico con contenidos coincidentes con los postulados de la política neoliberal. En este sentido, entiende que la construcción de ese orden neoliberal en Colombia se ha constituido en política de Estado. En la construcción y profundización de ese orden neoliberal la planeación juega un papel clave, ya que,

se erige en un campo para la organización mercantil de la sociedad, en terreno de definición de las nuevas relaciones de lo público y lo privado (de la privatización de lo público, en instancia de las transformaciones del Estado, de la creación de nuevos mercados, de la promoción de la competencia. Como es el caso del presupuesto, la función de planeación se revela de naturaleza técnica, despojada de intencionalidades políticas (Estrada, 2006: 252).

Este autor afirma que en las últimas tres décadas la planeación estatal en Colombia ha respondido a las demandas del proceso de neoliberalización de la economía, jugando un papel trascendental en la reconfiguración del modelo económico, la profundización del proceso de transnacionalización y de desnacionalización de la economía. La continuidad del modelo neoliberal ha sido reforzada por la vía legal, a través de los planes nacionales de desarrollo y las leyes anuales de presupuesto.

En su análisis, Estrada identifica cinco momentos en la construcción del orden neoliberal en Colombia:

- Formulación de la Constitución económica (1990-1991)
- Profundización de la desregulación económica mediante el diseño e implantación de reformas legales según mandato constitucional (1992-1998)
- Ordenamiento para la gestión de la crisis y el reforzamiento de la desregulación económica y la disciplina fiscal (1999-2004)
- Supranacionalización del orden jurídico-económico mediante la negociación de tratados de libre comercio.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 profundiza y le da continuidad al orden neoliberal que se viene construyendo y fortaleciendo en Colombia desde 1990. Se avanza en la

constitucionalización del modelo neoliberal a través de nuevos diseños normativos enmarcados en las discursividades de la tecnocracia neoliberal. La retórica neoliberal del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014,

es mucho más refinada, incluso sofisticada, y sobre todo profundamente articulada con la arquitectura diseñada por los organismo multilaterales para un sistema capitalista en crisis, que intenta rehacerse y reconfigurarse espacialmente a fin de consolidar y potenciar nuevas fuentes de valorización a escala planetaria (Estrada, 2006: 24).

Según Estrada, el discurso del Plan Nacional de Desarrollo está sintonizado con las más recientes elaboraciones teóricas de un neoliberalismo que despliega en forma incesante su capacidad adaptativa.

Con relación a la política pública de infancia incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo e identificada a través de la cuatro macroestructuras semánticas del discurso, puedo decir que igualmente retoma y refuerza de una manera técnica y refinada la retórica de la tecnocracia neoliberal, que insiste en que el desarrollo de la infancia es una línea de acción prioritaria para el Estado, teniendo en cuenta que la inversión pública en este grupo poblacional reporta unas altas tasas de retorno y productividad hacia el futuro. Además, la retórica de esta tecnocracia le apuesta a una estrategia netamente neoliberal como es la focalización de recursos públicos en población pobre y vulnerable, desde el enfoque del manejo social del riesgo impuesto por el Banco Mundial. Lo que conlleva a que el gasto público en niños y niñas se concibe en términos de la retórica tecnocrática neoliberal como una inversión que genera grandes beneficios a largo plazo a nivel de la productividad de los individuos, el crecimiento y la eficiencia económica.

Aunque la inversión pública de corte neoliberal se propone garantizar la universalidad y la calidad en la atención de los niños y niñas en Colombia, contradictoriamente en sus postulados

básicos sobre la primera infancia, el Plan Nacional de Desarrollo se inclina por priorizar la inversión de los recursos en la población más pobre y vulnerable, siguiendo el mandato de los organismos multilaterales.

Para la financiación e inversión de los recursos, en una de las macroestructuras semánticas del discurso del Plan de Desarrollo se identifica un esquema de operación privatizador de los servicios públicos de primera infancia, sobre la base de un esquema de alianza público-privada, con el agravante de que esos dineros presupuestados no llegan directamente a los beneficiarios focalizados por el Estado, sino que se desvían por obra y gracia de la corrupción hacia la clase política y los operadores privados que fortalecen sus poderes regionales y locales, lucrándose de los recursos públicos destinados para la infancia, empeorando las condiciones de muerte, desnutrición y abandono de niños y niñas en los territorios. Como lo expresa Estrada (2006) la corrupción es otra de las formas de acumulación no legal de capital y es consustancial a las condiciones de la reproducción capitalista.

El esquema de alianzas público-privadas que operan bajo la lógica del negocio con los recursos de primera infancia, ha mostrado su fracaso en la mayoría de departamentos del país, afectando especialmente a la población que el Plan Nacional de Desarrollo y la política pública focaliza y privilegia para la atención, es decir, los niños y las niñas más pobres y vulnerables.

Duzán (2016) afirma que los niños *wayuu* que están pereciendo en la Guajira de hambre y sed, no se están muriendo por cuenta del llamado fenómeno de El Niño, ni a causa del cierre de la frontera y, mucho menos, por la falta de plata.

Se están muriendo porque la corrupción les quitó todo, hasta dejarlos en los huesos: Niñas y niños de la Guajira no vieron ni un peso de las regalías, pese a que el Departamento recibió entre 2002 y 2011 el equivalente a la plata que le falta a Bogotá

para construir la primera línea del metro; es decir cerca de 4 billones de pesos. Tampoco les llegaron los aportes destinados para las comunidades *wayúu* porque gran parte de ese dinero se quedó embolado en las cabeceras municipales. Y por si esto fuera poco, el dinero destinado en el ICBF, para la alimentación de los niños, terminó dilapidándose en contratos con fundaciones ficticias que en realidad eran mamparas para desviar dineros a campañas políticas a costa del hambre de los niños (Duzán, 2016:7).

La periodista Duzán (2016) sostiene que la corrupción tiene hoy en la pobreza absoluta a la comunidad indígena wayúu y ha cobrado la vida de siete mil niños y niñas. Los dineros destinados para los pequeños se dilapidaron en obras inconclusas, en elefantes blancos, en niños fantasmas, en contratos ficticios, en fundaciones sin ánimo de lucro que servían de mampara para los intereses de los políticos corruptos.

El periodista Guarnizo (2014) cuenta que cada vez que un hijo se le ha muerto de hambre, Francisco Uriana ha amarrado un hilito negro alrededor de un bejuco como para que ni el tiempo ni su mala memoria le hagan olvidar los nombres. Por ejemplo,

en 14 años, Francisco ha enterrado cinco niños que no aguantaron la sequía, la física falta de comida y la dificultad de una medicina que en la comunidad Mapashira, de Manaure, podrían valer más que el oro mismo. Parado frente a una fosa en la que hay sepultados cinco bebés más —también familiares suyos— este indígena *wayúu*, de piel tostada por el sol, dice en su idioma que ninguno de los niños que llevó a la tumba envueltos en una mortaja de hilo fueron reportados a autoridad alguna. Sobre una de las lápidas de la parentela de Francisco hay una caja amarillenta de Amoxicilina, que sus compadres dejaron como recuerdo. Ese fue el medicamento que no salvó a los finados de llegar allí. En cada casa que usted ve de aquí para allá —murmura Francisco,

señalando con el dedo el desierto que lo rodea— se ha muerto un niño (Guarnizo, 2014:8).

En su reportaje Guarnizo (2014) revela que los hijos de Francisco no quedaron registrados en las cifras del DANE, que dicen que entre 2008 y 2013 en La Guajira murieron 4.151 niños: 278 por desnutrición, 2.671 por enfermedades que pudieron haberse tratado y 1.202 que no alcanzaron a nacer. Eso quiere decir, afirma el periodista, que en los últimos seis años cada día, en promedio, mueren dos niños por abandono. Solo en el Hospital Nuestra Señora de los Remedios, de Riohacha, este año, de enero a abril, habían muerto 14 niños por las consecuencias propias de la falta de comida.

La cifra es espantosa y ubica a La Guajira en un promedio no muy lejano al de Ruanda, en África, donde la tasa de mortalidad de menores de cinco años por cada 1.000 nacimientos es de 55, de acuerdo a una tabla que publica el Banco Mundial. La Guajira está en 45 (Guarnizo, 2014: 8).

La experiencia de desnutrición en Colombia es igual que en Etiopía, dice Alicia Genisca, médica pediatra estadounidense entrevistada en el reportaje por Guarnizo. Médica que ha trabajado en países de África y ahora atiende a los niños con desnutrición crónica en el corregimiento de Mayapo en La Guajira. “La diferencia es que por décadas Etiopía ha sido el país que todo el mundo conoce por desnutrición, y el mundo no sabe que también hay una crisis de desnutrición en La Guajira” (Guarnizo: 2014:8).

Como puede verse, la realidad de los niños y niñas pobres y vulnerables en Colombia, desmiente la retórica de la tecnocracia neoliberal que en el Plan Nacional de Desarrollo y en los lineamientos técnicos de primera infancia, instaura un discurso que concibe a los niños y las niñas como sujetos de derechos, seres sociales, singulares y diversos, que deben ser atendidos

integralmente desde cinco estructurantes fundamentales: cuidado y crianza, salud, alimentación y nutrición, educación inicial, recreación, ejercicio de ciudadanía y participación.

La política social del gobierno Santos formulada en el Plan de Desarrollo representa una continuidad con relación a los diseños neoliberales de las últimas décadas, en tanto “sus formulaciones se encuentran muy a tono con el discurso y la retórica tecnocrática de los organismos multilaterales (permanentemente remozada y adaptaba), con unos leves cambios de acento y una mayor refinación en la definición de los objetivos” (Estrada, 2006: 28).

El autor afirma igualmente que la política social del modelo neoliberal desarrollado en Colombia, está centrada en el individualismo metodológico y en el mecanismo de mercado, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y así “labrar su propio destino”, como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo. Entonces, “el normal funcionamiento del mercado se constituye en la garantía para que pueda darse la asignación óptima de recursos en función de las respectivas productividades marginales de los factores de producción. La mejor política social es el crecimiento económico” (Estrada, 2011: 29). Según el autor esta teoría ha demostrado límites frente a las desigualdades y la situación estructural de la pobreza, por eso desde el modelo neoliberal se diseñaron sistemas de protección social para garantizar la igualdad de oportunidades y un sistema de promoción social focalizado en la población más pobre, de lo que se trata es de proteger la subsistencia básica y promover la disposición de asumir riesgos. Allí es donde cobran sentido los lineamientos promulgados por el Banco Mundial y asumidos plenamente en el Plan de Desarrollo sobre el Manejo Social del Riesgo.

Desde esta perspectiva neoliberal, los pilares fundamentales del sistema de protección social están centrados en los sistemas de aseguramiento en salud y formación de capital humano, que figuran también como dos estructurantes importantes de la política pública de atención integral a

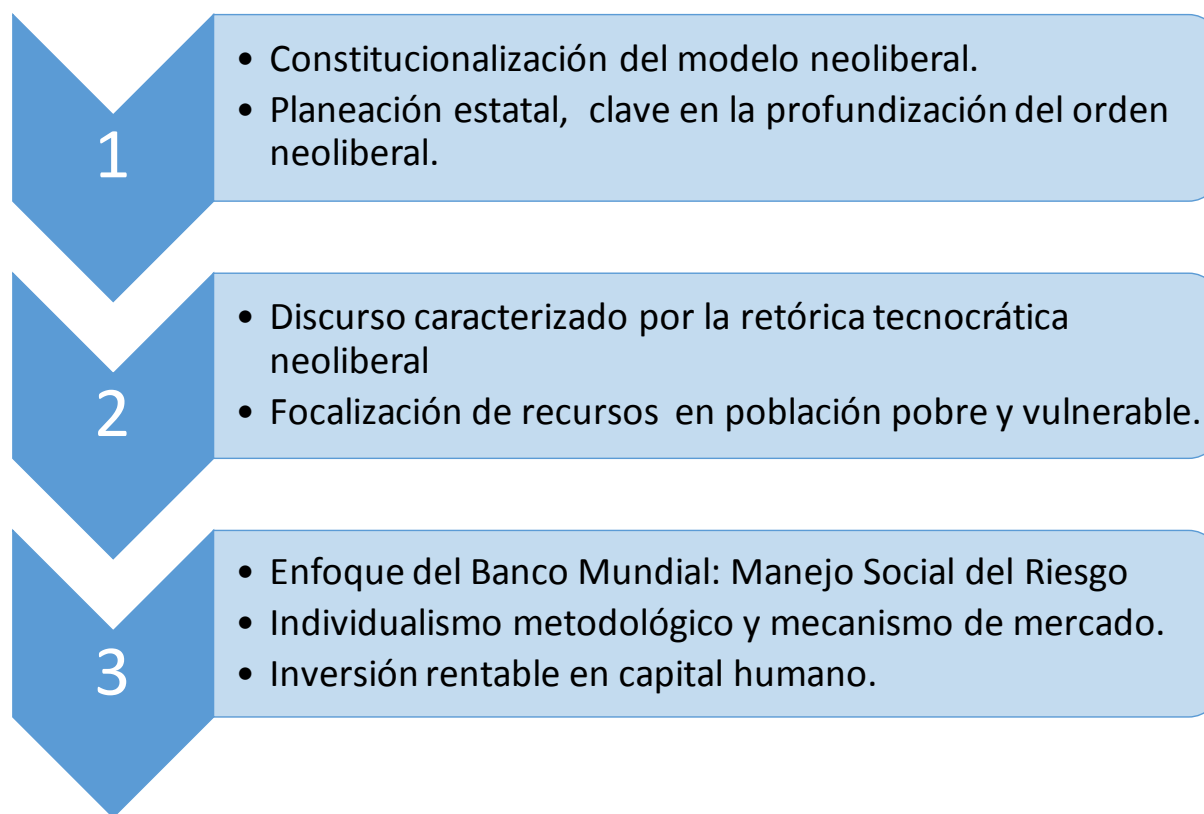
la primera infancia. Entonces, “este enfoque de política social presume la corresponsabilidad del sector privado y la sociedad civil, destacándose el papel crucial y creciente de la inversión social privada y de las diferentes formas de responsabilidad social empresarial” (Estrada, 2011:30).

En materia de formación de capital humano, el eje está en la educación que tiene como premisa fundamental la atención total e integral a la primera infancia, seguida de la garantía del acceso universal a la educación básica, el aumento de cobertura en educación media y educación superior.

Es importante recordar lo afirmado por Ramírez (2010) cuando destacaba la centralidad de la formación de capital humano en las políticas públicas de primera infancia, concibiéndola como una noción muy usada en los modelos de crecimiento endógeno, como motor de crecimiento a largo plazo. La inversión en capital humano es una inversión altamente rentable, porque a medida que el individuo la acumula, su capacidad productiva y de generación de ingresos aumenta geoméricamente, subrayaba la autora. La erradicación de la pobreza y la formación de capital humano, requieren la concentración del gasto público en programas sociales dirigidos hacia los más pobres y débiles de la sociedad.

Según Estrada (2011:27), el enfoque del manejo social del riesgo propone la organización de la protección social de acuerdo con la lógica del negocio del aseguramiento y atención a las víctimas del mercado con subsidios a la demanda. Todo esto, “unido a un entendimiento de los derechos reducido al acceso o a las oportunidades, en el que cada uno termina como responsable de su propio destino, en función de su capacidades de autovalorización del capital humano o de emprendimiento”.

Gráfica 5: elementos del contexto de profundización del modelo neoliberal de desarrollo.



Fuente: elaboración propia.

1.2 El contexto de la industria global de los derechos del niño

En la caracterización del corpus textual, al identificar las macroestructuras semánticas del documento “Bases técnicas de la estrategia de atención integral a la primera infancia”, el cual desarrolla las líneas de política pública formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, encuentro cinco significados globales vinculados a la narrativa hegemónica promovida por el régimen internacional de los derechos del niño, desde el marco de la Convención Internacional. Según mi análisis, la estrategia concibe a los niños y las niñas como sujetos de derechos, seres sociales, singulares y diversos, las decisiones y actuaciones están signadas por esta perspectiva. Los niños y las niñas son reconocidos entonces como sujetos de derechos por su condición de seres humanos, de acuerdo con la Convención Internacional de la Derechos del Niño.

Igualmente se afirma que el carácter de ser social es inherente al ser humano desde los comienzos de su vida, los niños y las niñas participan en la sociedad y se desarrollan a partir de la interacción con otros.

Por otra parte, en el documento se asevera que en la primera infancia los niños son considerados actores sociales, se relacionan a través de los adultos y las instituciones, vienen equipados para aprender, participar y explorar de manera activa el mundo físico y social. Se representa a niños y niñas como seres únicos, singulares e irrepetibles, desde que nacen experimentan procesos de individualización y diferenciación. Resalta la importancia de comprenderlos en la diversidad, teniendo en cuenta la variabilidad cultural, la edad, el sexo, las particularidades de cada individuo y las condiciones en las que viven con sus familias.

Estos fundamentos conceptuales del régimen internacional o la industria global de los derechos de la niñez, han sido incorporados plenamente al Plan Nacional de Desarrollo y a la política pública de primera infancia, como premisas fundamentales de las actuaciones del Estado en torno a la promoción, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas en Colombia.

Desde la década de los 90, cuando Colombia ratificó y elevó a rango constitucional el articulado de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), este discurso globalizado se ha hegemonizado e impuesto en todas las legislaciones nacionales, constituyéndose en pensamiento único e incidiendo fuertemente en la formulación e implementación de las políticas públicas de infancia a nivel nacional y territorial, bajo la tutela del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF.

Desde las perspectivas hegemónicas, para la mayoría de países que ratificaron la Convención, este marco ético y normativo ha sido concebido como una vía emancipatoria para la niñez, como

una herramienta que permite la derrota de las formas de gobierno de la infancia ancladas aún en el paradigma de situación irregular, en el que los niños y las niñas no son concebidos como sujetos de derechos sino como objetos de compasión o atención residual.

Según Barna (2012) las críticas que se han dado alrededor del tema han estado estructuradas en clave de la discursividad de los derechos del niño de acuerdo con los parámetros de la Convención. Los análisis críticos en clave de derechos han permitido ampliar la comprensión de las formas de gobierno de la infancia y especialmente de las dificultades que se han presentado a nivel nacional, regional y locales en la implementación de los postulados fundamentales de la Convención.

Para Barna (2012) estos análisis tienen sus limitaciones, conciben el enfoque de los derechos del niño como un bien en sí mismo, dándole un valor axiomático portador de un ideal moral superador. El articulado de la CIDN y todas las políticas públicas que se desprenden de ella se esencializan y ritualizan como un ente abstracto y superior, ajeno a las prácticas sociales e históricas de un país, hecho que lo deja por fuera del análisis crítico. Entonces,

perspectivas como estas corren el riesgo de esencializar sus objetos de indagación y velar la complejidad de los procesos sociopolíticos... hay que realizar un ejercicio desacralizador, que sitúe a la CIDN como un producto histórico particular, anclado en un contexto determinado y atravesado por relaciones de poder e intereses políticos (Barna, 2012: 1).

Desde un paradigma esencializante de los discursos en clave de derechos, las críticas se quedan en el nivel del cuestionamiento a la ineficiencia del Estado en sus distintos niveles, lo que conlleva a que el papel de los funcionarios y operadores que intervienen en la prestación del

servicio, quienes en sus prácticas institucionales y sociales aún comprenden y atienden a la infancia desde los enfoques del paradigma de la situación irregular.

Pilotti (2000) señala que desde 1990 la circulación e implementación de las discursividades de la infancia articuladas a la CIDN, se han caracterizado por ser textos sin contextos. El formalismo característico de este proceso de difusión e implementación le da demasiado peso a lo legal como instrumento de cambio social, llevando a una separación del discurso de los derechos del niño de la realidad socioeconómica y cultural, donde permanentemente se presentan complejas problemáticas que afectan a la infancia.

Pilotti (2000:8) entiende que la formalización excesiva de los derechos no es suficiente para resolver todas las formas que adquiere la desigualdad social, de esta manera se aísla el discurso de los derechos “de las estructuras sociales en que existen y cobran sentido, dificultando el pasaje desde lo universal hacia lo social, histórico y contingente”.

En su opinión, la circulación dominante del texto sin sus contextos históricos y sociales, desemboca en un problema mayor: el discurso de los derechos, que promueve la protección integral de los niños y niñas, y termina apropiado y redefinido por las instancias de dominación responsables de su violación, con el fin de legitimar la continuidad de sus acciones. Así,

gran parte de los contenidos de la discusión académica y del campo de la intervención en torno a derechos del niño parece signada por un supuesto, no siempre explícito, de carácter legalista, que tiende a percibir a los derechos como cosas, a concebirlos como entes ontológicos, con propiedades intrínsecas. Como algo que se tiene o no se tiene o, en el mejor de los casos, se tiene parcial o incompletamente. El riesgo es cosificar y reificar tanto los derechos en sí como las prácticas que se despliegan en torno a ellos y generar una dicotomización falaz entre un plano ideal (los derechos como cosa

ontológica y universal) y un plano real (prácticas sociales relacionadas con la implementación local) (Pilotti, 2000: 4).

En los textos del Plan Nacional de Desarrollo y la política de atención integral a la primera infancia en Colombia, al tenor de las macroestructuras semánticas que he identificado y analizado, es clara la excesiva formalización del discurso de los derechos y la separación de los factores socioeconómicos, políticos y culturales de los contextos nacionales, regionales y locales en los que se da su implementación.

El carácter abstracto y axiomático del régimen internacional de los derechos de la niñez aplicado en Colombia a través del Plan Nacional de Desarrollo y la política pública de primera infancia, está completamente desligado de los contextos socioeconómicos, políticos y culturales donde todos los días niños y niñas son vulnerados en sus derechos y se mueren por desnutrición o a causa de enfermedades prevenibles.

Los discursos de la protección integral y el enfoque de derechos transversales en los documentos que he analizado, en consonancia con la CIDN, cosifican y reifican los derechos, ubican este paradigma de derechos como el referente fundamental para la articulación, formulación, implementación y evaluación de la política pública de infancia en Colombia.

También, las formas de gobierno de la infancia en nuestro país, materializadas en el Plan Nacional de Desarrollo y la política pública de primera infancia, hacen una apuesta grande por materializar el enfoque de derechos, cifrando en él un poder emancipador y transformador de la realidad social.

El texto axiomático y esencializante del Plan Nacional de Desarrollo proclama el interés superior de los niños y la prevalencia de los derechos como derroteros indiscutibles de política pública,

sin embargo, desconoce y despolitiza en los contextos locales la discusión sobre las causas generadoras de pobreza y violencia permanente hacia los niños y las niñas.

La macroproposición cuatro del corpus analizado, muestra que el estructurante de la salud, alimentación y nutrición busca preservar la existencia de niños y niñas en condiciones de plena dignidad, mediante la promoción de su bienestar, la prevención de condiciones que lo alteren, el tratamiento de la enfermedad con calidad y calidez y la rehabilitación de su estabilidad emocional y funcional para llevar una existencia autónoma y activa. Igualmente, revela que las acciones más importantes relacionadas con la salud, la alimentación y la nutrición son la promoción y protección del bienestar, la prevención, el tratamiento y cuidado y la rehabilitación.

No obstante, tales pretensiones de dignidad caen en la dicotomía entre el plano ideal de la discursividad de la infancia en Colombia -los derechos cosificados ontológica y universalmente- y un plano real -las prácticas sociales relacionadas con la implementación local en contextos socioeconómicos signados por la pobreza y la miseria-. Dicotomía que muestra contradicciones enormes como se observa en el reportaje (Guarnizo, 2014) sobre la muerte por desnutrición de niños y niñas en la Guajira.

El reportero Guarnizo (2014) informa que, según investigación realizada por el Secretario de Planeación de la Guajira, solo se registran casos de niños muertos por desnutrición a orillas de las carreteras, ya que desierto adentro los indígenas no recurren a los hospitales, porque no tienen carné de EPS, o no tienen como transportarse. Este es el caso de Francisco, para quien,

aunque en las estadísticas no estén sus hijos, los hilitos negros que guarda en un rincón de su casa de tablas hablan por sí mismos. En la memoria de Francisco, los nudos simbolizan que Jesualdo dejó de respirar al año de nacido, que Juan David falleció de

siete meses, que Leidys fue enterrada a los 3 años, que Alexis murió siendo una criatura de brazos, y que el quinto no tuvo nombre porque se quedó en el parto. Ese quinto niño hoy tendría casi la edad de Yuranis, una chiquita de 5 años que está parada al lado de Francisco, descalza, bajo un sol abrasivo que hace que el sopor alcance los 43 grados centígrados. Yuranis, dice María Epinayú, la esposa de Francisco, estuvo a punto de morir el año pasado. La profesora de la escuela se percató de que la niña ya mostraba los signos de la desnutrición crónica: cabello de dos colores, piel cuarteada, poca masa muscular, bajo peso y barriga abultada (Guarnizo, 2014:8).

Desde la perspectiva axiomática y esencializante de los derechos, que proclama la prevalencia y el interés superior, se despolitizan los contextos regionales y locales donde ocurren las mayores vulneraciones contra los derechos de los niños y las niñas, no se estudian ni se abordan las causas generadoras de pobreza y exclusión, se invisibiliza la muerte de los hijos de Francisco, quienes ni siquiera aparecen en las estadísticas del Estado.

El abordaje ontológico y esencializante de los derechos y las problemáticas que afectan a los niños y niñas asumido en el Plan Nacional de Desarrollo y en las políticas públicas de infancia en Colombia, tiene riesgos e implicaciones que han sido interpretados desde el concepto de frentes discursivos planteados por Barna (2012). La noción de frentes discursivos la entiende el autor como los procesos en los que se construyen sentidos a partir de la convergencia de acciones estatales, de medios de comunicación, ONG y organismos transnacionales. La conformación de estos frentes discursivos constructores de sentido permiten movilizar apoyo en torno a asuntos que despiertan sensibilidad social, pero reifican a los sujetos sociales objeto de preocupación (niños y niñas), generando representaciones de la infancia con poco correlato en lo social y la

subjetividad que hoy en día es crucial en los procesos de legitimar agencias personales y colectivas.

Las acciones que se desprenden de los frentes discursivos “corren el riesgo de cosificar categorías, que son producto dinámico de las relaciones sociales y generar nuevos procesos de exclusión” (Barna, 2012: 15). De acuerdo con este planteamiento de los frentes discursivos creadores de sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, los niños y las niñas están esencializados y reificados en clave de derechos, son sujetos descontextualizados y sin correlato social.

En el Plan de desarrollo objeto de análisis, en lo concerniente a la política integral de desarrollo y protección integral de la primera infancia, solo se le dedican tres páginas al diagnóstico superficial y genérico de la situación de la infancia en Colombia, afirmando que la desnutrición antes de alcanzar los seis años de edad se asocia a los problemas de diabetes y baja estatura, igualmente se dice que un bajo peso al nacer aparece correlacionado con aumentos en la presión sanguínea, enfermedades pulmonares crónicas y otras cardiovasculares.

En cuanto a la atención y el cuidado de los niños y niñas el diagnóstico no va más allá de decir que las principales razones de no asistencia de niños y niñas a la atención institucional se deben a las preferencias de los padres para que permanezcan en casa. En materia de salud tampoco hay mayor profundidad, asegurando que la mortalidad infantil y materna han disminuido durante los últimos años en Colombia y esto debe valorarse favorablemente.

En Colombia y América Latina los abordajes descontextualizados de la infancia promovidos desde la CIDN e incorporados en las políticas públicas, han estado acompañados de imposiciones por parte de los organismos multilaterales para que los países del sur asuman el enfoque de derechos y al mismo tiempo implementen políticas que apunten al deterioro del

Estado proveedor, a la concentración de la riqueza y a la profundización de la desigualdad social, enmarcadas en los programas de ajuste estructural, flexibilización y privatización, como lo asegura Barna (2012). Como lo aseveran algunos analistas, “el Banco Mundial promueve políticas neoliberales que incrementan la brecha entre ricos y pobres, afectando directamente la vida de millones de niños, al mismo tiempo que declara la niñez temprana como prioridad de sus intervenciones” (Barna, 2012:15). Vaya tremenda contradicción e incumplimiento de lo formulado en textos sin contextos.

Según el autor, los programas nutricionales impulsados por el Banco Mundial tienen un enfoque anglosajón que promueve configuraciones de niños aislados, pobres y desnutridos que serán alimentados por los ECD (Early Childhood Development Care Programmes), programas diseñados en Estados Unidos que el Banco Mundial impulsa y a través de los cuales transfiere a muchos países, entre ellos Colombia, recursos en forma de préstamos para la atención de la niñez temprana. Se evidencia, por lo tanto, cómo

luego de superar el “neoliberalismo bruto” que clamaba por el ajuste en gasto estatal, el Banco Mundial mantuvo su perspectiva de política social residual, focalizando exclusivamente a los más pobres, dejando el resto librado a las fuerzas del mercado y la familia, mientras clamaba por la inversión en el niño (Barna, 2012: 15).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y en la política pública de primera infancia también se clama por la inversión en el niño, considerándola como estratégica, ya que reporta altas tasas de retorno y garantiza el aumento de la productividad y los ingresos en el futuro. Igualmente se asume la perspectiva de la política social residual al afirmar que los esfuerzos de la inversión pública se focalizarán en la población más pobre y vulnerable bajo el enfoque social del riesgo, modelo igualmente impuesto por el Banco Mundial.

Se reafirma en el Plan Nacional de Desarrollo: “Si bien los lineamientos están dirigidos a todos los niños y las niñas menores de seis años, los recursos públicos se focalizarán en la población pobre y vulnerable” (DNP, 2010, p.331)

Barna (2120) recuerda que en las críticas al régimen internacional de los derechos del niño, incorporado hegemónicamente a las legislaciones nacionales y a las políticas públicas, se plantea que el modelo promueve la patologización del Sur y las relaciones parentales Norte-Sur. Estos dos conceptos hacen referencia a que la asunción del régimen internacional de los derechos del niño ha erosionado la soberanía y el derecho de los Estados a gobernar autónomamente sus propios asuntos.

Afirma Barna que a través de la Convención aplicada por las élites del Sur, el Norte global asume un rol parental sobre el Sur global, esto significa que el Norte puede otorgar derechos y obligaciones al Sur, que corre el riesgo de sanciones si no las cumple.

En suma, el régimen internacional de los derechos del niño y todas las discursividades que giran a su alrededor postulan e imponen un modelo de desarrollo universal, alrededor del cual existe un consenso global sobre las políticas que deben llevarse a cabo para garantizar el interés superior del niño.

Barna (2010) subraya que en su preámbulo la Convención plantea que el niño y la niña, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, deben crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Considerando que la niñez debe estar plenamente preparada para una vida independiente en sociedad y ser educada en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas. Esta representación de la niñez, sostiene el autor, surge en un contexto histórico y cultural específico, en etapas posteriores a la industrialización en los países del atlántico norte. Entonces,

el problema no es meramente la institucionalización del modelo noratlántico de infancia como vara de juicio de las realidades del sur, sino la exclusión del análisis de los procesos histórico coloniales y neocoloniales de dominación, determinantes en la configuración del escenario global de desigualdad (Barna, 2012: 14).

El escenario nacional de desigualdad en Colombia muestra que en nuestro país que defiende los derechos de niñas y niños, todavía hay 1.039.000 niños desempeñando algún tipo de empleo, la mayoría, empleos informales que menos aseguran bienestar, protección, dignidad. Es decir que el 8 % de los menores en edad escolar se dedican a trabajar sin remuneraciones justas ni protecciones mínimas. Mientras que la CIDN y la política pública de primera infancia construyen la representación de niños y niñas creciendo armónicamente en una familia y en entornos protectores colmados de felicidad, amor y comprensión, en Colombia más de un millón de niños se dedican a laborar en condiciones de total inseguridad y desprotección: como empleados domésticos, comerciantes, lustrabotas, jardineros, zapateros, trabajadores de la industria extractiva, trabajadores del carbón, trabajadores de canteras, areneras, trabajadores en los cementerios. Niñas y niños dedicados a la realización de actividades agrícolas, a la construcción, reclutados en las redes de prostitución y esclavizados en los grupos armados ilegales, sometidos a la mendicidad callejera.

Uno de los problemas fundamentales del régimen internacional de los derechos del niño, que se ve reflejado en el corpus textual que he analizado en esta investigación, específicamente en el documento de la estrategia de atención integral a la primera infancia, es la separación que se da entre los denominados portadores de derechos y los agentes morales. Según la CIDN los niños y niñas son considerados como agentes portadores de derechos, los agentes morales son aquellos que están empoderados para actuar en el marco de la institucionalización de los derechos del

niño. Sin embargo, pese a que el niño es tratado como portador de derechos, no es considerado como agente moral que determina estos derechos.

Barna (2012) explica que la teoría de los derechos políticos modernos conceptualiza los derechos de niños y niñas como derivados de la voluntad y capacidad de los portadores de garantizar sus propios derechos, desde esta perspectiva el portador y el agente moral serían idénticos.

El problema estriba en que en el régimen internacional de los derechos del niño, en la legislación colombiana y en las políticas públicas de infancia adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo, el agente moral está ubicado por fuera del portador de derechos y se ha tornado difuso. Congruente con esto,

esta situación sienta las bases para el surgimiento de una élite profesional que determina qué reclamos son reconocidos y de qué forma. Un efecto de la institucionalización de este enfoque de los derechos del niño es empoderar profesionales externos para representar los intereses del niño, desplazando a las familias como promotores de sus intereses (Barna, 2012: 13).

En la categorización del corpus, al identificar los actores discursivos agentes y pacientes, encuentro que los niños y las niñas, supuestamente portadores del derecho a la participación y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta, no tienen voz ni presencia discursiva. Todos los temas que tienen que ver con su vida y desarrollo integral son abordados y planteados desde la retórica tecnocrática del enfoque de derechos emanada de los agentes morales internacionales (UNICEF, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros) que están por fuera de los portadores de derechos, produciendo, tematizando y organizando jerárquicamente la realidad, configurando y universalizando la representación de la infancia a nivel global.

Así mismo, a nivel nacional identifico actores discursivos o agentes morales, que acogen y reproducen las discursividades internacionales en los marcos constitucionales, legales y normativos, a través de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Igualmente contribuyen a la configuración de la representación o reificación de la infancia en el nivel nacional y territorial.

La separación del agente portador de derechos y el agente moral difuso, al igual que la institucionalización del enfoque de derechos, ha estado atravesada por la lógica de la razón administrativa de la infancia. Es evidente entonces “cómo la administración de la infancia ha desarrollado por parte del Estado y la misma sociedad, junto con un enorme aparato institucional, un gran dispositivo ideológico de discursos y saberes, de información y datos, de técnicas y metodologías de experiencias y nuevos conocimientos” (Sánchez, 2004:13).

Para Sánchez esa racionalidad administrativa está atravesada por una lógica instrumental y una lógica asistencialista en el abordaje de los asuntos que conciernen al desarrollo infantil, lo cual se acompaña de una legitimación social y estatal de saberes estrechamente vinculados a prácticas oficiales, garantizadas por la autoridad de expertos. Desde tal situación,

todos los hechos o problemas que no pueden ser eliminados o resueltos en cuanto problemas, simplemente pasan a ser administrados, como si la administración de tales problemas justificara su no resolución. Por el efecto de su administración quedarán definitivamente institucionalizadas y administradas (Sánchez, 2004: 14).

En el corpus textual identifiico, también, la Comisión Intersectorial para la Estrategia de Cero a Siempre, como la instancia encargada de administrar el enorme aparato institucional, los dispositivos ideológicos de discursos y saberes, todo arropado con la lógica instrumental, asistencial, bajo la autoridad de los expertos. Allí se plantea la puesta en marcha de un sistema

de aseguramiento de la calidad para la prestación del servicio integral a la primera infancia que en los estándares de medición de la calidad tiene especial relevancia la formación de talento humano, así mismo el desarrollo de programas de educación superior, la cualificación de los agentes cuidadores y la certificación de competencia laborales. Sin embargo, la primacía de la racionalidad administrativa, el sistema de aseguramiento de la calidad y la formación del talento humano planteadas en la estrategia de atención integral a la primera infancia, no garantizan transparencia en el manejo de los recursos, calidad y cobertura universal en la prestación del servicio, inclusión de otras prácticas y saberes de cuidado y protección de la infancia.

Gráfica 6: elementos del contexto de la industria global de los derechos del niño.



Fuente: elaboración propia.

2. Selección del corpus

El corpus utilizado para el análisis crítico del discurso está compuesto por dos documentos de política pública formulados por el Estado colombiano: el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, eje de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, Política Integral de Desarrollo y Protección Social, Primera Infancia. Igualmente el documento “Bases Técnicas de la Atención Integral a la Primera Infancia”, que desarrolla las políticas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo como un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños desde su gestación hasta cumplir los seis años.

En cuanto al documento del Plan Nacional de Desarrollo es importante señalar que para el gobierno nacional constituye el derrotero fundamental en la resolución de las necesidades más apremiantes de la nación.

Para cumplir los sus objetivos el Plan de Desarrollo ha formulado cuatro grandes ejes: innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, buen gobierno como principio rector en la ejecución de políticas públicas, relevancia de Colombia en los mercados internacionales, sostenibilidad ambiental como elemento esencial del bienestar. Los cuatro ejes están basados en tres pilares fundamentales: el crecimiento sostenido basado en una economía competitiva, productiva e innovadora, la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, la consolidación de la paz en todo el territorio y la reducción de las desigualdades regionales.

En el análisis crítico del discurso que hago, ahondo en el eje de la “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social”, especialmente en la Política Integral de Desarrollo y Protección Social, que contiene el tema de Primera Infancia.

Por otra parte, el documento “Bases técnicas de Atención a la Primera Infancia”, seleccionado como corpus en la investigación, es parte integral de un documento más amplio que se denomina “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión”, elaborado por el equipo técnico de la Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia, creada por el gobierno nacional.

El documento de bases técnicas establece los fundamentos conceptuales de la estrategia: la concepción de niñas y niños en perspectiva de derechos, el desarrollo en la primera infancia, el papel de la familia y los entornos en los que se desarrollan. También formula los fundamentos para una atención integral: la protección integral como marco de acción, los derechos de la niñez y sus realizaciones, la atención integral a la primera infancia y los estructurantes de la atención integral.

3. Categorización del corpus

3.1 Identificación de las macroestructuras semánticas

Las macroestructuras semánticas son derivadas de las microestructuras de significado, no son otra cosa que lo que Van Dijk (2003) denomina “los temas”, que incluyen la información más relevante del discurso y explican la coherencia de los textos. Dice Van Dijk (2003:152) que “son el significado global que los usuarios de una lengua establecen mediante la producción y comprensión de discursos y representan la esencia de lo que más especialmente sugieren”.

Las macroestructuras semánticas tienen gran relevancia en el discurso, en la interacción y en la estructura social, ya que en su opinión definen el elemento al cual que se orientan los hablantes, las organizaciones y los grupos, elemento que mayor impacto tiene en los discursos y acciones posteriores.

Los temas también son definidos como significados globales y no pueden ser observados directamente, se infieren del discurso, pueden ser utilizados como dispositivos estratégicos para generar influencia y manipulación.

Debo subrayar que para Van Dijk es desde los significados globales que los hablantes o escritores del discurso pueden destacar el significado, controlar la comprensión e influir en la formación de los “modelos mentales” del fenómeno socio-cultural que se aborda.

A continuación expongo el ejercicio de identificación y jerarquización de las macroestructuras semánticas de la primera parte del corpus seleccionado para el análisis crítico del discurso, es decir, la política integral del desarrollo y protección social-primera infancia, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo. En los cuadros identifico, describo y jerarquizo cuatro grandes macroproposiciones que permiten graficar los significados globales del Plan Nacional de Desarrollo relacionados con las políticas de primera infancia (gráfica No. 1)

Significados globales en la primera parte del corpus:

Plan Nacional de Desarrollo

Política integral del desarrollo y protección social-Primera infancia

Macroproposición 1

El desarrollo de la primera infancia es una línea de acción prioritaria para el gobierno nacional.

MP 1.1

Es prioritario diseñar e implementar una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia en Colombia.

MP 1.2

Las intervenciones al desarrollo integral de niños y niñas son una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico.

MP 1.3

La atención de la primera infancia es la inversión social con mayor tasa de retorno.

MP1.4

Las intervenciones en la primera infancia aumentan la permanencia en el sistema educativo, la productividad y los ingresos futuros.

Jerarquización macroproposiciones

El desarrollo de la infancia como acción prioritaria del Estado

No	Macroproposición
1	La intervención de la infancia desde una Estrategia de Atención Integral
2	Niños y niñas para el desarrollo social y económico
3	Inversión en la infancia con altas tasas de retorno
4	Intervenciones para la productividad e ingreso futuro

Macroproposición 2

La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia reduce brechas hacia un acceso universal y con calidad.

MP 2.1

Los recursos públicos se focalizarán en la población pobre y vulnerable.

MP 2.2

La Estrategia incluirá los componentes de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección.

MP 2.3

Las familias se incorporarán como beneficiarias, contarán con información, formación, acompañamiento para crianza afectuosa y pacífica de sus hijos.

MP 2.4

Los programas de atención a la primera infancia del Estado migrarán hacia esquemas integrales.

MP 2.5

Se garantizará el acceso a servicios integrales desde el sector salud.

MP 2.6

Se proveerá la garantía de nutrientes necesarios para el fortalecimiento de las políticas de disponibilidad de alimentos, acceso y mejoramiento de los hábitos de consumo de las familias.

MP 2.7

Se promoverá la sensibilización y formación de madres comunitarias, cuidadores y agentes educativos en materia de actividades lúdicas, recreativas y lenguajes expresivos.

MP 2.8

Se hará construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura de atención a la primera infancia privilegiando esquemas de alianzas público-privadas.

Jerarquización macroproposiciones

Reducción de brechas y acceso universal

No	Macroproposición
1	Focalización en población pobre y vulnerable
2	Salud, nutrición, educación, cuidado y protección como ejes de la estrategia
3	Familias como beneficiarias
4	Acceso a servicios integrales de salud
5	Garantía de nutrientes
6.	Formación de educadores
7	Alianza público-privadas para construcción de infraestructura
8	Migración de programas hacia atención integral

Macroproposición 3

La Comisión Intersectorial para la Estrategia de Cero a Siempre será la instancia articuladora y coordinadora de las diferentes entidades, la política, programas y operadores.

MP 3.1

Las entidades ejecutoras de programas del nivel nacional diseñarán, implementarán y evaluarán un plan de acción unificado.

MP 3.2

La Comisión orientará la estrategia a través de esquemas de participación público-privada.

MP 3.3

Para su operación la estrategia requiere la articulación en los municipios y departamentos.

Jerarquización macroproposiciones

Comisión Intersectorial, instancia articuladora

No	Macroproposición
1	Plan de acción unificado entre entidades
2	Esquemas de participación público-privada
3	Articulación de municipios y departamento

Macroproposición 4

Se requiere contar con un sistema de aseguramiento de la calidad para la prestación del servicio de atención integral.

MP 4.1

En los estándares de calidad de la atención a la primera infancia tiene especial relevancia la formación de talento humano.

MP 4.2

Se fomentará el desarrollo de programas de educación superior y formación dirigidos a educación inicial.

MP 4.3

Se diseñarán e implementarán procesos de cualificación de los agentes cuidadores y educativos que trabajan con la primera infancia.

MP 4.4

Se desarrollarán procesos de certificación de competencia laborales.

Jerarquización macroproposiciones

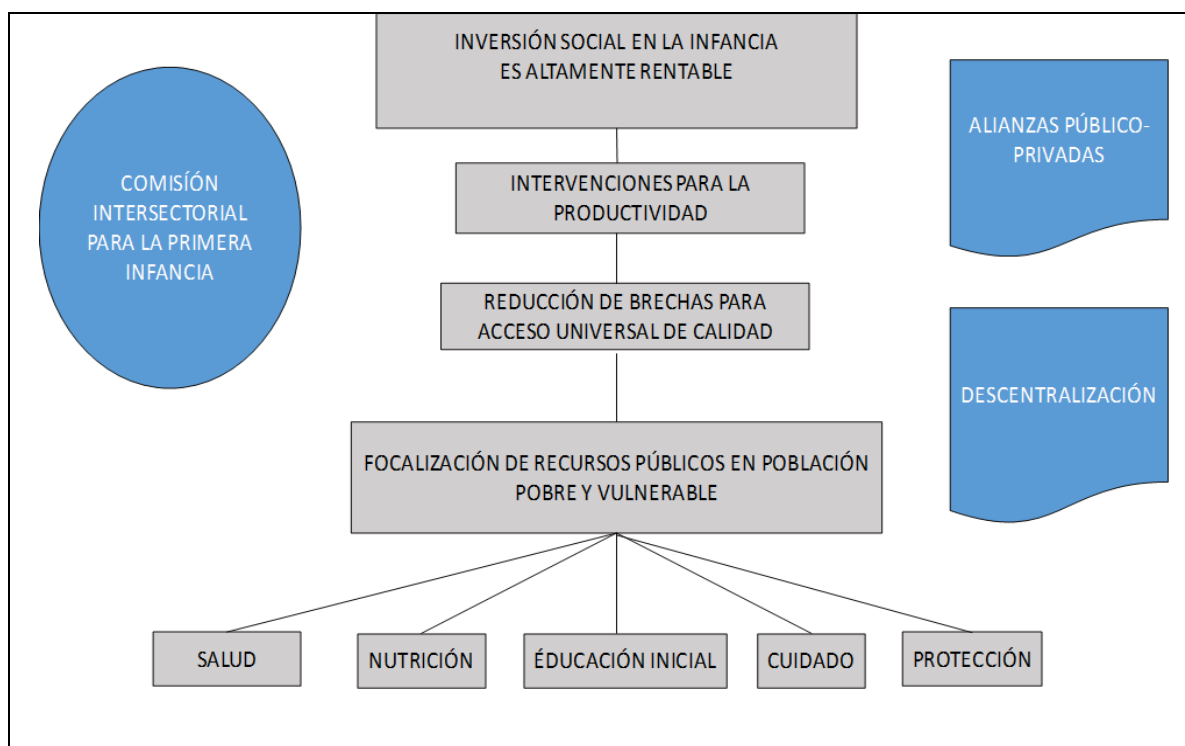
Aseguramiento de la calidad para la atención integral

No	Macroproposición
1	Formación de talento humano
2	Formación superior en educación inicial
3	Cualificación de agentes y cuidadores
4	Certificación de competencias laborales

Jerarquización general de las macroproposiciones 1, 2, 3 4

Número de la MP	Descripción de la macroproposición
1	El desarrollo de la infancia como línea de acción prioritaria del Estado, una inversión social con alta tasa de retorno
2	La Estrategia de Atención Integral a la Infancia reduce brechas para acceso universal y de calidad. Focalización de recursos públicos en población pobre y vulnerable
3	La Comisión Intersectorial como instancia articuladora y formuladora de política de infancia. Esquemas de

	financiación con alianzas público-privadas.
4	Puesta en marcha de un sistema de aseguramiento de la calidad



Gráfica 1: Significados globales Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: elaboración propia.

La jerarquización general de temas globales identificados en el discurso, me permite concluir que el desarrollo de la infancia es prioritario para el Estado colombiano, ya que bajo las premisas del modelo neoliberal, constituye un campo altamente rentable en el que el gasto público reporta a largo plazo productividad para los individuos, crecimiento y eficiencia económica. Por mandato de las políticas internacionales y el Banco Mundial, la universalidad de los derechos no resulta

prioritaria, la acción del Estado se concentra en el gasto público social disciplinado, allí cobra mayor importancia la focalización en la población infantil más pobre y vulnerable, abriendo espacios para la privatización de los servicios de protección de la infancia, bajo el esquema de financiación público-privada, que presenta graves problemas de ineficiencia y corrupción.

En los cuadros que vienen a continuación realizo la identificación y jerarquización de las macroestructuras semánticas de la segunda parte del corpus, es decir, del documento Bases Técnicas de la Atención integral a la Primera Infancia. Al final del ejercicio hago la descripción y la jerarquización general de las cuatro grandes macroproposiciones que componen el texto, los significados globales se visualizan en la gráfica No. 2.

Significados globales en la segunda parte del corpus

Documento Bases Técnicas de la Atención Integral a la Primera Infancia

Primera parte: fundamentos conceptuales

Macroproposición 1

La estrategia concibe a los niños y las niñas como sujetos de derechos, seres sociales, singulares y diversos, las decisiones y actuaciones están signadas por esta perspectiva.

MP 1.1

Los niños y las niñas son reconocidos como sujetos de derechos por su condición de seres humanos, de acuerdo con la Convención Internacional de la Derechos del Niño.

El carácter de ser social es inherente al ser humano desde los comienzos de su vida, los niños y las niñas participan en la sociedad y se desarrollan a partir de la interacción con otros.

MP 1.2

En la primera infancia los niños y las niñas son considerados actores sociales, se relacionan a través de los adultos y las instituciones, vienen equipados para aprender, participar y explorar de manera activa el mundo físico y social.

MP 1.3

Los niños y niñas son seres únicos, singulares e irrepetibles, desde que nacen experimentan procesos de individualización y diferenciación.

MP 1.4

Se debe comprender a los niños y las niñas en la diversidad, teniendo en cuenta la variabilidad cultural, la edad, el sexo, las particularidades de cada individuo y las condiciones en las que viven con sus familias.

Jerarquización macroproposiciones

Los niños como sujetos de derechos, seres sociales, singulares y diversos

No	Macroproposición
1	Niños como sujetos de derechos
2	Niños como actores sociales
3	La singularidad de la infancia
4	Contextos diversos de la infancia

Macropropoción 2

Entender a los niños y las niñas como sujetos de derechos tiene importantes implicaciones en la concepción del desarrollo de la primera infancia.

MP 2.1

El desarrollo del ser humano se entiende como un proceso de transformaciones y cambios que posibilitan la aparición de comportamientos novedosos y ordenados.

MP 2.2

El desarrollo de los niños y niñas entre los cero y seis años es un proceso complejo y de permanente cambio, que no ocurre de manera lineal o prescriptiva sino que se expresa en las particularidades de cada uno, en una amplia variedad de contextos y condiciones. El desarrollo se entiende como un proceso integral que no se puede parcializar en áreas o dimensiones.

MP 2.3

El juego, el arte, la literatura y la exploración del medio son actividades propias de la primera infancia, que permiten construir y representar su realidad.

MP 2.4

Entre los adultos y los niños se requieren interacciones de calidad que proporcionen vínculos de apego seguros y relaciones de confianza.

MP 2.5

El fin del desarrollo humano es aumentar los niveles de bienestar de la población, para ello es necesario el crecimiento económico a través del aumento de la producción y productividad, conservando los recursos naturales.

MP 2.6

La familia es una compleja red de relaciones permanentes y estables basada en el lazo afectivo y en las funciones y roles de sus miembros, que proporciona a sus integrantes experiencias que contribuyen a su desarrollo e identidad individual y social.

MP 2.7

Los entornos son vitales, tienen la capacidad de favorecer el desarrollo de los niños y las niñas, para promover la construcción de su vida social, histórica, cultural, política y económica de la sociedad a la que pertenecen.

Jerarquización macroproposiciones

Concepciones del desarrollo de las niñas y los niños como sujetos de derechos.

No	Macroproposición
1	La familia desarrolla la identidad individual y social de los niños
2	Los entornos vitales favorecen el desarrollo de los niños
3	Interacciones de calidad entre adultos y niños
4	Desarrollo como un proceso de cambio
5	El desarrollo como un proceso integral

6	Juego, arte, literatura y exploración para construir el mundo
7	Desarrollo humano sostenible para aumentar la productividad

Segunda parte: fundamentos para una atención integral

Macroproposición 3

La doctrina de la protección integral formulada en la Convención Internacional sobre los derechos del niño e incorporada en el Código de la Infancia y la Adolescencia, es un referente que guía todo el diseño y puesta en marcha de la Estrategia de Atención Integral a la Infancia.

MP 3.1

En relación con los derechos de la niñez, la doctrina de la protección integral tiene cuatro imperativos: titularidad, garantía y cumplimiento, prevención de la amenaza o vulneración, restablecimiento de derechos.

MP 3.2

La atención integral de la infancia está orientada por los principios de la doctrina de la protección integral: interés superior, prevalencia, corresponsabilidad, exigibilidad, equidad, inclusión social, solidaridad, complementariedad, subsidiariedad.

MP 3.3

La garantía de los derechos de la niñez constituye el elemento central de la protección integral.

MP 3.4

La estrategia de atención integral a la primera infancia se concreta a través de realizaciones, entendidas como condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niño y niña.

MP 3.5

La atención integral es entendida como la forma a través de la cual los actores responsables de garantizar el derecho al pleno desarrollo de los niños y las niñas de primera infancia, materializan de manera articulada la protección integral, las acciones son intersectoriales y se dan en el orden nacional y territorial.

Jerarquización macroproposiciones

La protección integral como referente que guía el diseño e implementación de la estrategia.

No	Macroproposición
1	La garantía de los derechos, elemento central de la protección integral.
2	La atención integral está orientada por los principios de la doctrina protección integral.
3	La doctrina de la protección integral tiene cuatro imperativos.
4	La estrategia de atención integral se concreta a través de realizaciones.
5	Los actores responsables materialización la protección integral con acciones intersectoriales a nivel nacional y territorial.

Macroproposición 4

La atención integral a la primera infancia está compuesta por cinco estructurantes a saber: el cuidado y la crianza, la salud, la alimentación y la nutrición, la educación inicial, la recreación y el ejercicio de la ciudadanía y la participación.

MP 4.1

El cuidado y la crianza favorecen y fortalece los vínculos entre las niñas y los niños con sus familias y con las personas responsables de su cuidado.

MP 4.2

El estructurarte del cuidado y la crianza se compone de dos grandes campos de actuación: formación y acompañamiento a las familias y restablecimiento de derechos.

MP 4.3

La formación y acompañamiento buscan apoyar y preparar a las familias para afianzar los vínculos afectivos con sus integrantes en primera infancia, para construir hogares con entornos enriquecidos, seguros y participantes.

MP 4.4

La situación de vulneración al ejercicio de derechos está asociada a todos los entornos donde transcurre la vida de los niños y las niñas.

MP 4.5

El restablecimiento de los derechos comprende acciones y gestiones integrales que permitan restituirlos con plenitud y efectividad cuando se presentan situaciones que los han vulnerado.

MP 4.6

El estructurante de la salud, alimentación y nutrición busca preservar la existencia de niños y niñas en condiciones de plena dignidad, mediante la promoción de su bienestar, la prevención de condiciones que lo alteren, el tratamiento de la enfermedad con calidad y calidez y la rehabilitación de su estabilidad emocional y funcional para llevar una existencia autónoma y activa.

MP 4.7

Las acciones más importantes relacionadas con la salud, la alimentación y la nutrición son la promoción y protección del bienestar, la prevención, el tratamiento y cuidado y la rehabilitación.

MP 4.8

La estrategia cuenta con lineamientos y protocolos muy precisos en materia de salud y nutrición de la mujer gestante, del neonato, de las niñas y los niños.

MP 4.9

La educación inicial es un derecho impostergable de la primera infancia, parte del reconocimiento de sus características y particularidades de los contextos en que viven, favoreciendo interacciones que generan ambientes enriquecidos.

MP 4.10

El juego es concebido como un fenómeno cultural y una práctica social, abre un nuevo camino en la educación inicial.

MP 4.11

La literatura en la educación inicial significa apoyar incondicionalmente el deseo de las niñas y los niños de expresarse, comunicarse, fascinarse con mundos fantásticos que narran los adultos.

MP 4.12

El arte en la educación inicial nutre y enriquece la sensibilidad, la percepción y el disfrute, igualmente favorece la experimentación, la expresión y la creatividad.

MP 4.13

La exploración del medio en la educación inicial se enfoca desde la perspectiva del aprendizaje de la vida, es un proceso que incita a conocer los objetos físicos, a develar los fenómenos naturales, a comprender rituales o prácticas culturales de una comunidad

MP 4.14

La recreación busca promover la construcción de la autonomía y la autodeterminación de las niñas y los niños, a través del favorecimiento de experiencias significativas que privilegien y promuevan el disfrute, el esparcimiento, la libre expresión creativa y el deseo de ser en relación con el mundo.

MP 4.15

La estrategia busca promover la participación de las niñas y los niños en sus entornos como ejercicio de libertad y la inclusión de acuerdo con los distintos momentos del ciclo vital.

MP 4.16

Desde el nacimiento las niñas y los niños son ciudadanos, es decir, interlocutores válidos y legítimos. La participación se constituye en la acción inherente al ejercicio de la ciudadanía.

MP 4.17

En la promoción de la participación de las niñas y niños, son fundamentales el cuidado, la crianza, la atención, la comunicación, el acceso y disfrute de la vida cultural, la identidad.

Jerarquización macroproposiciones

La atención integral de la infancia está compuesta cinco estructurantes: el cuidado y la crianza, la salud, la alimentación y la nutrición, la educación inicial, la recreación, el ejercicio de la ciudadanía y la participación.

No	Macroproposición
1	Las acciones más importantes relacionadas con salud, alimentación y nutrición son: promoción y protección del bienestar, prevención, tratamiento y cuidado, rehabilitación.
2	Salud, alimentación y nutrición para la supervivencia de los niños y niñas.
3	Lineamientos y protocolos para la atención en salud de niños, niñas y mujeres.
4	Educación inicial: derecho impostergable.
5	Formación, acompañamiento a las familias y restablecimiento de derechos para el cuidado y crianza de los niños y niñas.
6	Cuidado y crianza para fortalecer vínculos con familias.
7	La vulneración de derechos se da en los entornos de los niños.
8	Gestiones integrales para el restablecimiento de derechos.
9	El juego como camino en la educación inicial.
10	La literatura para expresarse y comunicarse.
11	El arte nutre la sensibilidad, la percepción y el disfrute.
12	Exploración para el aprendizaje de la vida.
13	Recreación para construir autonomía y autodeterminación.
14	Participación como ejercicio de libertad e inclusión.
15	Participación inherente a la ciudadanía.
16	Promoción de la participación a través del cuidado, crianza, atención, comunicación, acceso y disfrute de la vida cultural, identidad.

Jerarquización general de las macroproposiciones 1, 2, 3 y 4

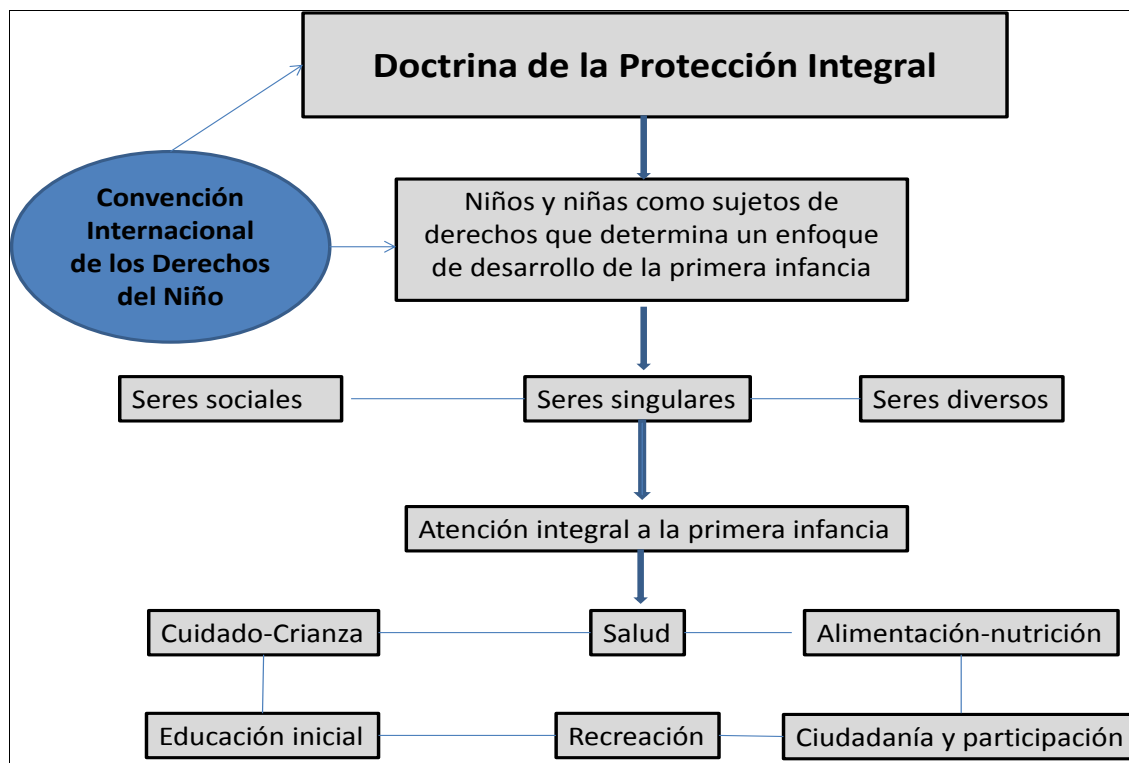
Número de la MP	Descripción de la macroproposición
1	La doctrina de la protección integral formulada en la Convención Internacional sobre los derechos del niño e incorporada en el Código de la Infancia y la Adolescencia, es un referente que guía todo el diseño y puesta en marcha de la Estrategia de Atención Integral a la Infancia.
2	La estrategia concibe a los niños y las niñas como sujetos de derechos, seres sociales, singulares y diversos, las decisiones y actuaciones están signadas por esta perspectiva.
3	Entender a los niños y las niñas como sujetos de derechos tiene importantes implicaciones en la concepción del desarrollo de la primera infancia.
4	La atención integral a la primera infancia está compuesta por cinco estructurantes a saber: el cuidado y la crianza, la salud, la alimentación y la nutrición, la educación inicial, la recreación, el ejercicio de la ciudadanía y la participación.

La identificación y jerarquización de las macroproposiciones semánticas, me permite concluir que el diseño y puesta en marcha de la Estrategia de Atención Integral a la infancia, está guiada por un referente fundamental que es la Doctrina de la Protección Integral, promovida desde la

Industria Global de los Derechos del Niño, incorporada a la Constitución Política de Colombia y el Código de la Infancia y la Adolescencia. Desde esta perspectiva proteccionista y constitucional, los niños y las niñas son entendidos y asumidos por el Estado como sujetos portadores de derechos, la mejor manera de garantizarlos es a través de la formulación de políticas públicas en el nivel nacional y territorial, las cuales deben apuntarle a la realización de estructurantes básicos como el cuidado y la crianza, la salud, la alimentación y la nutrición, la educación inicial, la recreación, el ejercicio de la ciudadanía y la participación.

La circulación e implementación de las discursividades de la infancia articuladas al paradigma de la protección integral y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, medulares en el Plan Nacional de Desarrollo y la política pública de primera infancia, se caracterizan por el excesivo formalismo, por ser textos sin contextos que le dan demasiado peso a lo legal como instrumento de cambio social, aislando el discurso de los derechos de las estructuras sociales en que existen y cobran sentido.

Gráfica No 2: significados globales bases técnicas de atención integral a la primera infancia.



Fuente: elaboración propia.

3.2 Identificación y caracterización de las acciones

Las acciones inmersas en el corpus textual constituyen una categoría analítica fundamental para la comprensión del discurso y la explicitación de los fenómenos sociales. En efecto,

La relevancia que se le da a la acción como categoría analítica en los estudios del discurso se origina en el nexo que se prefigura entre ésta y la noción de humanidad y sociedad. Cuando se recurre al concepto de acción es obligatorio el reconocimiento de la presencia del actor, que supone a sujetos y colectividades. La acción sigue determinados intereses y se establece como causa de ciertos estados (Pardo, 2013: 101).

Para esclarecer el papel y las voces de los actores en el discurso, es necesario primero trabajar la teoría de la acción, luego la teoría del actor social y finalmente la teoría del actor discursivo.

Según Pardo (2013) la categorización de las acciones se basa en los modos como en el discurso

quedan descritos los actos que constituyen la representación de los actores. A los actores sociales los define como los agentes sujetos poseedores de un conjunto de recursos materiales y culturales, capaces de acción individual o colectiva. Los actores discursivos producen, tematizan y organizan jerárquicamente la realidad, exponen niveles de comprensión en los que se orientan y predeterminan maneras de reconocer y participar de lo social.

Categorización de acciones

Las acciones se infieren y se categorizan a partir de las macroproposiciones semánticas del discurso identificadas en el ejercicio anterior.

Acciones de la macroproposición 1

Concebir a los niños y las niñas como sujetos de derechos, seres sociales, singulares y diversos.

Reconocer a los niños y las niñas como sujetos de derechos por su condición de seres humanos.

Participar y desarrollarse a partir de la interacción con otros.

Aprender, participar y explorar de manera activa el mundo físico y social.

Comprender a los niños y niñas en la diversidad.

Acciones de la macroproposición 2

Entender a los niños y niñas como sujetos de derechos.

Entender el desarrollo como un proceso integral que no se puede parcializar.

Construir y representar la realidad de las niñas y los niños a través del juego, el arte, la literatura y la exploración del medio.

Proporcionar vínculos de apego seguros y relaciones de confianza.

Aumentar los niveles de bienestar de la población a través del aumento de la producción y la productividad.

Proporcionar a los integrantes de la familia experiencias que contribuyan al desarrollo e identidad individual y social.

Promover desde los entornos la construcción de su vida social, histórica, cultural, política y económica.

Acciones de la macroproposición 3

Guiar el diseño y puesta en marcha de la Estrategia de Atención Integral a la Infancia desde la Doctrina de la Protección Integral.

Concretar la estrategia a través de realizaciones.

Materializar de forma articulada la protección integral.

Acciones de la macroproposición 4

Favorecer y fortalecer los vínculos entre las niñas y los niños con sus familias y personas responsables de su cuidado.

Formar y acompañar a las familias.

Apoyar y preparar a las familias para afianzar los vínculos afectivos con sus integrantes en primera infancia.

Restituir con plenitud y efectividad los derechos vulnerados.

Preservar la existencia de niños y niñas en condiciones de plena dignidad.

Promover la protección del bienestar, la prevención, el tratamiento, cuidado y rehabilitación.

Reconocer las características y particularidades de los contextos a nivel educativo.

Apoyar incondicionalmente el deseo de expresarse, comunicarse, fascinarse con mundos fantásticos.

Nutrir y enriquecer la sensibilidad, la percepción y el disfrute a través del arte.

Favorecer la experimentación, la expresión y la creatividad.

Conocer los objetos físicos, develar los fenómenos naturales, comprender rituales o prácticas culturales de una comunidad.

Promover la construcción de autonomía y la autodeterminación de las niñas y los niños.

Promover la participación de los niños y niñas en sus entornos.

Para Pardo (2013) la categorización de las acciones se basa en los modos como en el discurso quedan descritos los actos que constituyen la representación de los actores.

En esta investigación la categorización de las acciones la hice teniendo en cuenta los postulados básicos de la crítica pos-estructuralista planteados por Arturo Escobar (2007), según los cuales la noción de desarrollo surgió como discurso histórico y se desplegó a través de un vasto aparato institucional de organizaciones internacionales. En este punto se formulan las categorías “Representación y configuración de la discursividad global de la infancia” y “Reproducción de la discursividad global en el nivel nacional y territorial”

Escobar distingue dos mecanismos a través de los cuales ha operado el desarrollo: la profesionalización de los problemas y el surgimiento del conocimiento institucionalizado.

La institucionalización del desarrollo creó y fortaleció una red de organizaciones nacionales e internacionales que vinculan el conocimiento y las prácticas a intervenciones particulares, como es el caso de la infancia. En este punto formula la categoría “Institucionalización y profesionalización del desarrollo de la infancia”

Finalmente el discurso del desarrollo comporta formas de exclusión de conocimientos, voces, saberes, tradiciones, saberes de muchos actores fundamentales en la vida y bienestar de los niños y niñas. En este punto define la categoría “Exclusión de actores sociales desde el paradigma universal y hegemónico del desarrollo de la infancia”

Representación y configuración de la discursividad global de la infancia	Reproducción de la discursividad global en el nivel nacional y territorial	Institucionalización y profesionalización del desarrollo de la infancia	Exclusión de actores sociales desde el paradigma universal y hegemónico del desarrollo de la infancia
Concebir	Proporcionar	Guiar	Participar
Reconocer	Aumentar	Concretar	Desarrollarse
Comprender	Promover	Materializar	Aprender
Entender	Restituir	Favorecer	Participar
Construir	Preservar	Fortalecer	Explorar
Representar		Formar	Conocer
		Acompañar	
		Apoyar	
		Preparar	
		Nutrir y enriquecer	

3.3 Actores de la textualidad discursiva

A los actores sociales Pardo (2013) los define como los agentes sujetos poseedores de un conjunto de recursos materiales y culturales, capaces de acción individual o colectiva, comprometidos con principios de construcción, preservación y cambio social. La autora los

conceptualiza como un conjunto de individuos, solos u organizados en un colectividad de intereses, ubicados en forma estratégica en un sistema de poder, cuyas prácticas y tomas de posición reflejan determinadas estrategias de acción.

En este trabajo retomo la clasificación de los actores sociales propuesta por Pardo (2013):

- **Actores públicos y redes u organizaciones no densas:** se caracterizan por formas de organización semi-estructuradas y simples.
- **Actores con densidad organizacional:** forman parte de redes nacionales y transnacionales, con estructura organizacional compleja.
- **Actores identitarios:** tipificados por sus formas de adscripción.

Dependiendo de los contextos comunicativos en los cuales se representan a los actores sociales, es posible identificar aquellos que cumplen un rol más activo en la generación del discurso, es decir, los ‘actores agentes’ y aquellos a los que se les oculta su voz discursiva, es decir, ‘los actores pacientes’.

Veo necesario realizar una diferenciación entre los actores sociales y los actores discursivos, en estos últimos, pues,

el discurso adquiere dimensiones significativas en el intercambio de sentidos contruidos conjuntamente por quienes participan en la acción comunicativa. El actor discursivo es el participante activo de la interacción, desempeña roles discursivos y construye como sujeto social una imagen de sí, del otro y de la realidad (Pardo, 2014: 2).

Para la investigadora Pardo (2014) los actores discursivos producen, tematizan y organizan jerárquicamente la realidad, exponen niveles de comprensión en los que se orientan y predeterminan maneras de reconocer y participar de lo social.

Categorización de los actores

Actores con densidad organizacional

Actores internacionales	Caracterización
<p>Naciones Unidas (UNICEF)</p> <p>Banco Mundial.</p> <p>Banco Interamericano de Desarrollo.</p> <p>Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)</p> <p>Organización de los Estados Americanos (OEA).</p> <p>Organización Panamericana de la Salud (OPS)</p>	<p>Actores discursivos, agentes internacionales que producen, tematizan y organizan jerárquicamente la realidad.</p> <p>Configuran y universalizan la representación de la infancia a nivel global</p>

Actores nacionales	Caracterización
<p>Presidencia de la República</p> <p>Alta Consejería Presidencial para Programas Especiales.</p> <p>Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Ministerio de Cultura.</p> <p>Departamento para la Prosperidad Social.</p> <p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> <p>Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.</p> <p>Congreso de la República.</p> <p>Comisión Intersectorial de la Primera Infancia.</p> <p>Entidades territoriales: departamentos y municipios.</p>	<p>Actores discursivos, agentes nacionales que acogen y reproducen las discursividades internacionales en los marcos constitucionales, legales y normativos, a través de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Contribuyen a la configuración de la representación de la infancia en el nivel nacional y territorial.</p>

Actores públicos, redes, organizaciones no densas

ONG nacionales	Actores pacientes que cumplen un rol pasivo en la interacción con los actores discursivos del nivel internacional y nacional.
Operadores de primera infancia	
Sindicato de Hogares Comunitarios	
Sindicato de Hogares Infantiles	

Actores identitarios

Indígenas	Actores pacientes invisibilizados que cumplen un rol pasivo en la interacción con los actores discursivos del nivel internacional y nacional.
Afrodescendientes	
Mujeres	
Niños y Niñas	

De la identificación y caracterización de las acciones de los actores de la textualidad discursiva, se infiere que las primeras están relacionadas con la manera como se representa y configura la discursividad global de la infancia, en la que los actores discursivos internacionales universalizan, tematizan y organizan jerárquicamente la realidad. A través del discurso de la protección integral y el enfoque de derechos los actores internacionales imponen y hegemonizan sus intereses mediante acciones como la representación, la concepción, reconocimiento, entendimiento de la infancia.

Como actores discursivos secundarios, los Estados y las instituciones del orden nacional acogen y reproducen las discursividades internacionales materializándolas en los marcos

constitucionales, legales y normativos, a través de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, también contribuyen a la institucionalización y profesionalización del desarrollo de la infancia, allí se evidencian acciones como guiar, concretar, materializar, favorecer, fortalecer, formar, acompañar, apoyar, preparar, nutrir y enriquecer, todas pensadas y trabajadas desde la lógica de la institucionalidad y los conocimientos científicos y especializados.

Por su parte los actores públicos e identitarios cumplen roles de actores pacientes, su voz discursiva es ocultada, se limitan a interactuar con la institucionalidad y recibir los beneficios residuales de las políticas públicas, en este nivel de apropiación y diseminación del discurso se configuran formas de invisibilización y exclusión de conocimientos, voces, saberes y tradiciones sobre la infancia que no caben en el paradigma universalizante y hegemónico de la industria global de los derechos del niño. Por consiguiente, en la textualidad discursiva se identifican acciones como participar, desarrollarse, aprender, explorar, conocer, que tienen poco impacto en la construcción de sentidos y prácticas en el marco de los contextos comunicativos donde se construyen los imaginarios y representaciones de la infancia.

CONCLUSIONES

- El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y la estrategia de atención integral a la primera infancia en nuestro país arrastra concepciones, enfoques y prácticas de modelos de desarrollo anteriores, pero también reformula y reorienta principios del cuidado y protección de los niños desde el paradigma de la Protección Integral universalizado por Naciones Unidas.
- La discursividad de la estrategia de atención integral a la primera infancia vigente en Colombia, tiene una conexión profunda con los modos como las discursividades y representaciones sociales de la infancia se han ido construyendo y legitimando en el marco de los diferentes modelos de desarrollo asumidos en nuestro país.
- En el modelo de Estado neoliberal los niños y las niñas son representados y concebidos como un capital humano en potencia, en el que es recomendable invertir. El gasto en los más pequeños se concibe como una inversión que genera grandes beneficios a largo plazo sobre la productividad de los individuos, el crecimiento y la eficiencia económica. De esta manera, la primera infancia es un campo generador de ganancias o altamente rentable, especialmente en dos sectores que el neoliberalismo ha identificado como estratégicos: la educación y la salud.
- Después de la ratificación de la CIDN, el paradigma de la Protección Integral y el régimen internacional de los derechos de la niñez, se han vuelto hegemónicos, en tanto las políticas públicas de infancia y adolescencia se han estructurado y aplicado inspiradas en principios fundamentales con enfoque estadocéntrico y en el marco del avance y profundización del modelo neoliberal. En congruencia con tal situación, la aplicación en Colombia del enfoque de la industria global de los derechos del niño durante más de dos décadas en un contexto de desarrollo neoliberal, ha tenido enormes repercusiones en la manera como se han construido las discursividades, imaginarios y representaciones de la infancia, al igual que en los enfoques para

la formulación e implementación de políticas públicas sociales, con altos impactos en la vida de los niños en los territorios.

- El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 profundiza y le da continuidad al orden neoliberal que se viene construyendo y fortaleciendo en Colombia desde 1990, en tanto se avanza en la constitucionalización del modelo neoliberal a través de nuevos diseños normativos enmarcados en las discursividades de la tecnocracia neoliberal. Con relación a la política pública de infancia incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo e identificada a través de la cuatro macroestructuras semánticas del discurso, ésta retoma y refuerza de una manera técnica y refinada la retórica de la tecnocracia neoliberal, al afirmarse que el desarrollo de la infancia es una línea de acción prioritaria para el Estado, teniendo en cuenta que la inversión pública en este grupo poblacional reporta unas altas tasas de retorno y productividad hacia el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Aries, Philippe. 1987. *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid: Taurus.
- Escobar, Arturo. 2007. *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación editorial el perro y la rana.
- Escobar, Arturo. 2014. *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Fairclough, Norman, 2000. “Análisis Crítico del Discurso”. En: Teun A. van Dijk, *El discurso como interacción social*, pp.367-404. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- García, Emilio. 1998. *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina*. Bogotá: Alkyl Ltda.
- Gudynas, Eduardo. 2011. “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa”. En: Miriam Lang y Dunia Mokrani (ed.), *Más Allá del Desarrollo*, pp.21-53. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Guillén, Fernando. 2003. *El poder político en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Kalmanovitz, Salomón. 2010. *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Editorial Taurus.
- Pardo, Neyla. 2013. *Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: OPR-DIGITAL.

Pavez, Iskra. 2012. Sociología de la infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de Sociología*. 27, 81-102.

Robledo, Angela María. 2011. Una aproximación crítica a la relación políticas públicas y niñez en Colombia. Ponencia presentada en la *IV versión cátedra Mercedes Rodrigo*. Universidad Javeriana, Facultad de Psicología, Bogotá, Colombia.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Unceta, Koldo. 2014. *Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir. Debates e interrogantes*. Quito: Abya-Yala.

Zibechi, Raúl. 2011. *Política y miseria. La relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Montevideo: Zambra/Balade.

Zibechi, Raúl. 2013. Contextos latinoamericanos. Seminario llevado a cabo en la *Maestría en Estudios Interdisciplinarios del Desarrollo*. Universidad del Cauca.

Zibechi, Raúl. 2010. *América Latina: Contrainsurgencia y pobreza*. Bogotá: Colombia: Difundir Ltda.

WEBGRAFÍA

Bácares, Camilo. 2014. “Tipologías y razones de aparición de la política pública de la infancia en Colombia 1930-2012”. www.scielo.org.co/pdf/soec/n26/n26a05.pdf. (Consultada: 15/01/2016).

Barna, Agustín. 2102. “Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un enfoque desacralizador”. www.revistakairos.org/k29-archivos/Barna.pd. (Consultada: 15/01/2016).

DNP.2010. “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx. (Consultada: 12/02/2015).

Estrada, Jairo. 2011. “La política social de Santos o la continuidad de un libreto”. www.espaciocritico.com/sites/all/files/izqrd/n0011/izq0011_a05.pdf. (Consultada: 12/02/2015).

Estrada, Jairo. 2011. “Retórica y recursos de un proyecto de dominación de clase. Las cifras de la prosperidad para todos”. www.espaciocritico.com/sites/all/files/izqrd/n0010/izq0010_a04.pdf. (Consultada: 12/02/2015).

Duzán, María Jimena. 2016. “Absurdos”. www.semana.com/opinion/articulo/maria-jimena-duzan-desnutricion-en-la-guajira-es-responsabilidad-de-oneida-pinto/460444. (Consultada: 14/02/2016).

Guarnizo, José. 2014. “La Guajira S.O.S”. www.semana.com/nacion/articulo/los-ninos-de-la-guajira-mueren-de-hambre/396290-3. (Consultada: 14/02/2016)

Holzmann, Robert. 2000. "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá". http://scp.com.co/ArchivosSCP/manejo_social_del_riesgo.pdf.

(Consultada: 14/02/2016).

Laurell, Asa Cristina. 1992. "Estado y políticas sociales en el neoliberalismo".

http://terceridad.net/PyPS/Por_temas/10_Vinculo_E-

[PS/Expositores/Laurell,%20Asa%20Cristina%20Estados%20y%20Politicassociales%20en%20el%20Neoliberalismo%20pp.125%20-146.pdf](http://terceridad.net/PyPS/Expositores/Laurell,%20Asa%20Cristina%20Estados%20y%20Politicassociales%20en%20el%20Neoliberalismo%20pp.125%20-146.pdf). (Consultada: 12/02/2015)

Pardo, Neyla. 2004. "Representación de los actores armados en conflicto en la prensa colombiana". <///C:/Users/Luis.Uribe/Downloads/17981-57949-1-PB.pdf>. (Consultada:

12/01/2016).

Sánchez, José. 2004. "Orfandades infantiles y adolescentes. Introducción a una Sociología de la Infancia".

<http://dspace.unm.edu/bitstream/handle/1928/12152/Orfandades%20Infantiles%20y%20adolescentes.pdf?sequence=1>. (Consultada: 15/11/2015).

Pilotti, Francisco. 2000. "Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto". <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod->

[1/pilotti_contexto-del-texto.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod-1/pilotti_contexto-del-texto.pdf). (Consultada: 12/01/2016).

Presidencia de la República. 2013. "Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión".

www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf. (Consultada: 18/01/2014).

Ramírez, Yenny. 2010. “Finanza pública y derechos de la primera infancia”.

<https://ninezyeducacion2.files.wordpress.com/2010/11/finanza-pc3bcblica-y-derechos-de-la-primer-infancia-versic2a6n-final.pdf>. (Consultada: 19/01/2016).

Unicef. 1989. “Convención internacional de los derechos del niño”.

<http://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelosderechos.pdf>. (Consultada: 12/02/2014).

Unicef. 2006. Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia.

www.unicef.org/colombia/pdf/Infanciayadolescencia.pdf. (Consultada: 12/02/2014).

Van Dijk, Teo. 2003. “La multidisciplinaridad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad”. <http://datateca.unad.edu.co/contenidos/403033/403033->

[2015.1/Unidad II/La multidisciplinaridad del analisis critico del discurso.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/403033/403033-2015.1/Unidad%20II/La%20multidisciplinaridad%20del%20 analisis%20 critico%20 del%20 discurso.pdf). (Consultada: 14/02/2016)

AGRADECIMIENTOS

A Papito y Mamita, dadores incansables de vida y sabiduría.

A Juanse e Irmilla, que día tras día con su amor infinito me alientan para soñar y construir otros mundos posibles.