

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Participación y ciudadanía para la primera infancia en Colombia

Nibeth Adriana Duarte Camacho

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI
Bogotá, Colombia
Septiembre 2021

Participación y ciudadanía para la primera infancia en Colombia

Nibeth Adriana Duarte Camacho

Trabajo final de profundización presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Estudios Políticos

:

Director (a):

Mg. Carlos Germán Sandoval Forero

Línea de Profundización

Cultura Política

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI

Bogotá, Colombia

Septiembre 2021

A mi Alba

*Usted
que es una persona adulta
—y por lo tanto
sensata, madura, razonable—
con una gran experiencia
y que sabe muchas cosas,
¿qué quiere ser cuando sea niño?*

Jairo Aníbal Niño, Preguntario

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional.

«Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde ha reconocido las ideas, las palabras, a materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he reconocido su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta a grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



Nombre. Nibeth Adriana Duarte Camacho

Fecha 28/09/2021

Agradecimientos

A los Cámbulos y Gualandayes que florecieron camino a Pandi, a Alba Chambueta, a Alfonso Camacho, que contrario a lo que dice la canción, no les pareció triste la bruma de la ciudad

A mis padres, Nidia Camacho y Abel Duarte, quienes siempre han creído en la libertad, el amor y el conocimiento como baluarte para la vida.

A mi hermano y a mi familia que siempre me alientan a tener nuevas experiencias y aprendizajes.

Al profesor Carlos Germán Sandoval, por su guía, apoyo, lectura y dedicación que tuvo con este trabajo y en el que recayó la dirección de este trabajo final, sin él habría sido mucho más difícil este proceso.

Por su puesto a Alejandra Forero y John Vela a quienes los he visto recorrer el camino de Zorro Conejo con el fin de llevarles a los niños y niñas actividades, dispositivos y espacios de calidad. A Maritza Díaz a quién admiro profundamente por toda su trayectoria en el campo de la antropología y por apostar por las pedagogías alternativas que yo misma tuve el placer de experimentar en mi infancia gracias al Centro Educativo Libertad CEL. Gracias a Elsa Castañeda quién genuinamente se imagina un mundo mejor para los niños, libre al menos de violencias como el conflicto armado que tantas heridas dejan en los niños y niñas. A Yohana Flórez a quien su trabajo de escritorio no le roba la alegría y quien apuesta porque más niños y niñas puedan crecer felices y con todos sus derechos respetados.

Gracias a Luisa Fernanda Espitia quien logró recoger mis sentires sobre este tema para encaminarlo a lo que es hoy este trabajo, a Karen Ariza quien me ayudó a sistematizar la información, a Andrea Mora que entre sus trasnochadas abrió un espacio para leerme y releerme y a Alex Clavijo mi corrector de estilo de cabecera y amigo.

Finalmente a mis amigos y amigas que trabajan por la infancia, a la red de académicas, artistas, y maestras que trabajan por los niños y sus derechos. Este trabajo es de ustedes.

Resumen

Participación y ciudadanía para la primera infancia en Colombia

El presente trabajo analiza los lineamientos de participación y ciudadanía involucrados en la Política Pública de la Primera Infancia en Colombia de 2016. Se tuvo en cuenta la evolución en el marco normativo, los aportes conceptuales disponibles en la literatura nacional e internacional y se contrastó estas formulaciones normativas con la implementación y la práctica de la política. En ese punto, se integraron las miradas y diálogos desde formuladores, tomadores de decisión, así como de maestros y cuidadores, para lo cual se realizaron entrevistas a distintos actores involucrados.

El texto permite comprender que los espacios de participación y construcción de ciudadanías para los niños y niñas en Colombia cuentan hoy con múltiples habilitadores normativos e intenciones vanguardistas de política pública, pero necesitan de mayor capacitación y fortalecimiento por parte de los adultos en su vinculación y responsabilidad directa con la crianza, el cuidado y la formación, en especial para la primera infancia. Es necesario crear apuestas pedagógicas y metodológicas novedosas que permitan el desarrollo y habitabilidad de los niños y niñas en diversos escenarios de su comunidad.

Palabras clave: primera infancia, política pública, ciudadanía, participación.

Abstract

Title in English: Participation and citizenship for early childhood in Colombia.

This paper analyzes the guidelines for participation and citizenship involved in the Public Policy for Early Childhood in Colombia of 2016. It took into account the evolution in the normative framework, the conceptual contributions available in the national and international literature and contrasted these normative formulations with the implementation and practice of the policy. At this point, the views and dialogues from formulators, decision makers, agencies in charge of implementation, as well as from teachers and caregivers were integrated, for which interviews were conducted with different actors involved.

The text allows understanding that the spaces for participation and citizenship building for children in Colombia today have multiple normative enablers and avant-garde public policy intentions, but they need more training and strengthening by adults in their linkage and direct responsibility for upbringing, care and education, especially for early childhood. It is necessary to create new pedagogical and methodological approaches that allow the development and habitability of children in different scenarios of their community.

Keywords: Early Childhood, Public policy, Citizenship, Participation, Recommendations

Tabla de Contenido

Introducción.....	2
 Capítulo 1. Participación y ciudadanías en la infancia: ¿cómo se construyen en Colombia?.....	5
Un recorrido por la construcción del binomio participación/ciudadanía en la primera infancia en Colombia.....	6
¿Qué es la participación infantil desde las perspectivas académicas y cómo se terminan adoptando estos conceptos a los lineamientos?.....	13
Niveles de participación.....	17
Categoría procesos de consulta.....	19
Categoría procesos de participación.....	19
Categoría procesos autónomos.....	20
Relación con la ciudadanía.....	21
Hacia la cultura y la participación en la primera infancia.....	23
El desarrollo de una Ruta de Atenciones a la Primera Infancia - RIA.....	25
Reflexiones del capítulo.....	29
 Capítulo 2. Participación y ciudadanía de la primera infancia en la práctica.....	32
Tensiones y diálogos.....	34
Acerca de la RIA.....	42
 Reflexiones y recomendaciones finales.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	58
ANEXOS	

Lista de figuras

<i>Figura 1. Hitos normativos y de política 1968-2006.....</i>	<i>7</i>
<i>Figura 2. Hitos normativos y de política 2011-2019.....</i>	<i>10</i>
<i>Figura 3. Escala de Hart</i>	<i>18</i>
<i>Figura4. Un modelo alternativo para fomentar la participación y la construcción de ciudadanías en la primera infancia.....</i>	

Introducción

El presente trabajo aborda los lineamientos de participación y ciudadanía de la *Política Pública de la Primera Infancia* en Colombia (Ley 1804 de 2016), a través de un análisis de cerca de 21 documentos oficiales, dentro de los cuales hay 11 documentos internacionales, 17 referencias académicas sobre el tema y entrevistas a expertos e implementadores de la política. A partir de esto, se construyeron categorías de análisis que buscan captar las características de la participación y la ciudadanía en niños y niñas, en torno a la concepción, ejecución y aplicación de políticas para la primera infancia¹.

El artículo 2 de la *Constitución política de Colombia de 1991* establece como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Además, la *Constitución* declara como derecho fundamental de todo ciudadano la participación en la toma de decisiones, en la planeación, gestión, ejecución y control de la actividad pública (Congreso de Colombia, 1991).

Estos postulados constitucionales son interesantes a la luz de la *Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre* en Colombia, que, más adelante, constituiría la *Política Pública de Primera Infancia*. Allí se fundamentan la participación y el ejercicio de la ciudadanía de los niños que comprenden desde el periodo de gestación hasta los seis años.

El *Lineamiento Técnico de Participación y Ejercicio de la Ciudadanía en la Primera Infancia*, de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia, expone la necesidad de considerar a los niños y a las niñas en primera infancia como interlocutores válidos, como sujetos de derechos, con capacidad de expresar y elaborar el sentido de su propia vida, de su existencia, con formas particulares de relación con sus pares, los adultos, las familias y los ámbitos de desarrollo que exigen a los mediadores aprender a leer los

¹ Ver anexo 1 y anexo 2

lenguajes propios de la infancia (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia, 2012).

De esta manera, la Estrategia le plantea al país el reto de garantizar el desarrollo integral, al tiempo que avanza en la conceptualización de las realizaciones de los derechos de los niños en los espacios físicos, sociales y culturales, a los que reconoce como los entornos en los que transcurre la vida cotidiana de la primera infancia.

Pero ¿de qué hablamos cuando se enuncia la participación y las ciudadanías en la primera infancia? ¿Qué ciudadanos se están formando en la primera infancia? ¿Quiénes o qué instancias tienen esa tarea? ¿Es la participación infantil inherente y constructora de la democracia? ¿Cómo es entendida la participación de niños y niñas en las políticas oficiales?

A través de esta revisión documental se busca identificar los principales lineamientos conceptuales y normativos sobre participación y ciudadanía que han incidido en la formulación e implementación de la *Política Pública de la Primera Infancia*, asunto que será expuesto en el capítulo 1. Luego, en el capítulo 2, se pasará a contrastar las formulaciones normativas y los desarrollos en la implementación de estas políticas en Colombia con las miradas de expertos, para detectar tensiones y diálogos en la incidencia de los lineamientos de participación y ciudadanía en la práctica. Finalmente, se generan unas reflexiones y recomendaciones, en modo de apuestas, para generar una mayor apropiación y aprovechamiento del marco habilitador que existe en Colombia a favor de la construcción de prácticas de participación y ciudadanía desde los primeros años de cualquier colombiano.

Este trabajo requiere una consideración metodológica para su comprensión. Usa el análisis cualitativo de documentos para hacer una aproximación a los terrenos de la participación y la ciudadanía en niños y niñas. Aunque buena parte del ejercicio se estructura a partir de la revisión de política pública, no es un estudio sobre la política pública, ni sobre su eficiencia o eficacia, ni sobre las fases o componentes de ésta. Se trata más bien de un diálogo transversal entre documentos de política, normatividad, académicos, cuidadores, tomadoras de decisión, y mi experiencia como periodista y comunicadora social, que me permitió hacer parte de la Estrategia Digital de Cultura y primera infancia Maguaré - Maguared del Ministerio de Cultura entre el 2017 al 2019. Tampoco es un trabajo de investigación, sino de profundización en el

que se espera, a partir de una revisión documental y entrevistas, generar unas recomendaciones sobre el tema que nos atañe y que podrían ser el punto de partida, eso sí, para una investigación futura al respecto.

Es necesario resaltar que los trabajos que abordan, desde los estudios políticos, los asuntos de la participación y la ciudadanía de los niños y niñas en el país son escasos, y los pocos que existen, marginales dentro del conjunto de aproximaciones a la participación y la ciudadanía. Además, por tratarse de una política pública reciente, aún no se conocen balances en cuanto a sus componentes principales como lo son: el desarrollo integral, de diversidad, la normatividad, la calidad y la pertinencia. De tal modo, se puede decir que el tema se encuentra a su vez atravesando su primera infancia con respecto a los trabajos académicos dentro de la Maestría en Estudios Políticos. Esperamos que el texto invite a reflexionar dónde debemos afianzar la participación y la ciudadanía en las sociedades del siglo XXI.

Capítulo 1. Participación y ciudadanías en la infancia: ¿cómo se construyen en Colombia?

La participación y las ciudadanías de los niños y las niñas puede indicar un ideal, conceptos que están atravesados por las formas como se concibe lo infantil, la niñez; asuntos que al mismo tiempo están condicionados por el plano cultural, social, económico, etc. Al respecto, varios autores se detienen a afirmar que hay un antes y un después en la concepción de los niños como sujetos de derechos, tras la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, en inglés CRC), tratado internacional de las Naciones Unidas firmado en 1989 (Contreras y Pérez, 2011). Antes de la Convención, el mundo adulto veía a los niños y niñas como sujetos pasivos, recipientes que había que llenar de conocimiento, y eso permeó discursos y prácticas domésticas e institucionales (Cortés y Contreras, 2001; Pérez y Figueroa, 2005).

Para Giberti (1998), tras la Convención, hay un cambio en las políticas para la niñez en los países tendientes a incorporar una noción de infancia como sujeto de derechos. Para Marré (2013) y Salazar y Botero (2013), esta tendencia se delineó en lo académico a través de los “nuevos estudios sociales de la infancia”.

El cambio de perspectivas para la investigación académica y los nuevos estudios sociales de la infancia empezaron a dar un giro a su vez en la investigación de las infancias², y por otro, en el marco legal e internacional con la CDN, los países empezaron a incorporar otras nociones en sus políticas, sin olvidar los procesos y las movilizaciones sociales que comenzaron a visibilizar los derechos por una serie de cambios socioculturales (Apud, 2001).

De esa forma, en Colombia aparecieron algunos trabajos que analizan la participación infantil, desde perspectivas como las de Hart (1997), Trilla y Novella (2001), Lansdown (2004) y Bustelo (2011), sin que sean estudios centrados de forma plena en primera infancia y que

² De hecho, el término *primera infancia* ha unificado ampliamente en las políticas de gobierno de la mayoría de países y esto ha abierto el debate del uso de este concepto que para algunas comunidades sigue siendo una idea externa e impuesta como para las comunidades étnicas. Las últimas han empezado a usar el término por disposición institucional lo que hace que se abra el debate hacia una nueva conceptualización ya no desde la *primera infancia*, sino de las *infancias* que no determinan una sola idea de ser.

tampoco abordan las ciudadanías en su foco. De los trabajos investigativos consultados, rescato el de Flórez Díaz, García Munévar, Parales Girón (2015): *La participación es un asunto de niños*, en el que se analizan las posturas más relevantes en torno a la participación infantil y las prácticas relacionadas especialmente con el ejercicio democrático.

Así pues, la participación es el derecho clave, pero aún con dificultades para enlazar el concepto de ciudadanía en la infancia. Incluso, comparado con la construcción equilibrada del binomio ciudadanías y participación en movimientos y organizaciones sociales, entre ellos los movimientos feministas, antirracistas, ambientalistas y animalistas, aquí tenemos una relación conceptual y epistemológica más desequilibrada y reciente en su construcción.

Un recorrido por la construcción del binomio participación/ciudadanía en la primera infancia en Colombia

Para comprender qué es la participación y la ciudadanía cuando hablamos de primera infancia y sus procesos socioculturales, académicos y políticos, debemos recurrir en primer lugar a los documentos oficiales³. Hay que decir que, pese a que estos tienen antecedentes en Colombia desde 1968, la primera infancia y la participación en las leyes, la investigación por ende, como se muestra en la figura 1, las políticas en el país no han tenido un proceso continuo sino más bien discontinuo y fragmentado que parte de 1968 a 2019 (periodo de análisis), que, sobre todo, ha sido permeado por los gobiernos en sus distintos periodos y por las políticas implementadas por estos.

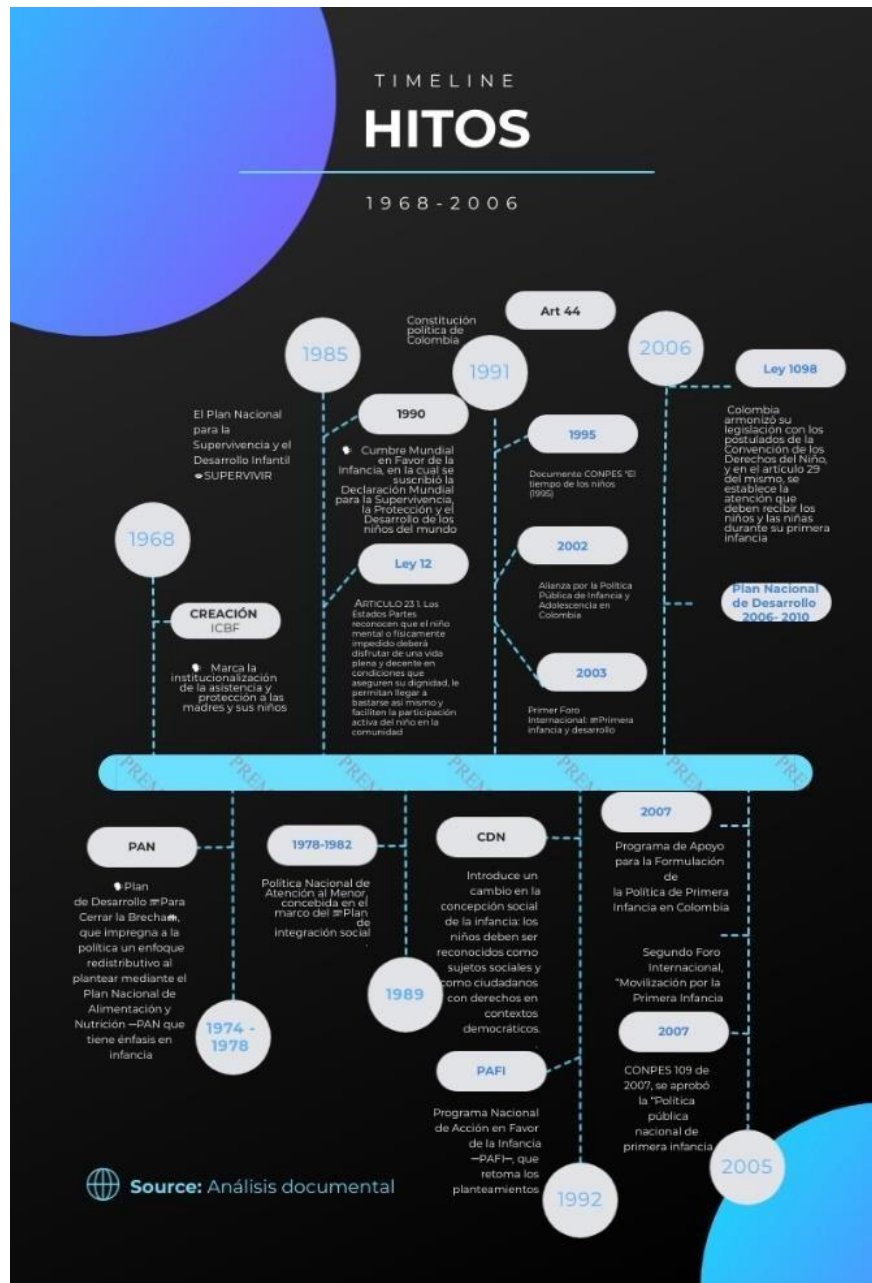
Esta primera parte del proceso y del engranaje que ha permitido que hoy sea una realidad la política pública de primera infancia que confiere a los niños y niñas como ciudadanos, el ser reconocidos como sujetos de derechos y agentes activos en la sociedad democrática, comienza con la Ley 75 de 1968, por la cual se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Gracias a esta Ley, se empiezan a brindar los servicios de atención y protección de los menores y a la familia (Congreso de Colombia, 1968). Como reconoce *el Lineamiento*

³ El análisis de estos, pueden verse en el anexo 1

Técnico para la Atención a la Primera Infancia del 2012, este fue un hito histórico no sólo en términos institucionales, sino que hizo parte de todo un cambio social, comenzando por el papel de la mujer que sale de su hogar, el lugar que anteriormente la sociedad había establecido para ella, ya sea por motivos sociales, culturales o patriarcales, para enrolarse en el mercado laboral (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020). Esto dio un vuelco en términos de reivindicación de los derechos de la mujer, su papel activo y protagónico en la sociedad (derecho al voto, al trabajo y a la educación, acceso al mercado laboral y al espacio público, ampliación de su rol más allá de los límites del espacio más íntimo del hogar) y una mirada sobre la familia, el cuidado y la necesidad del Estado de brindar servicios de cuidado y atención a los niños y niñas.

La Figura 1 muestra el servicio de las leyes, programas, proyectos y políticas relacionadas con primera infancia, participación y ciudadanía que tuvieron cabida en los periodos comprendidos desde 1968 a 2019. Como lo he dicho anteriormente, este proceso es discontinuo ya que desde la creación del ICBF en 1968 a 1985 momento en que se piensa en un plan para combatir la desnutrición y tasas de natalidad infantil con la SUPERVIVIR, Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil se desarrolló entre 1984 y 1992 pasan diecisiete años. De 1985 a 1991, pasan seis años para que la Constitución Política de Colombia ratifique los derechos de los niños y quede escrito que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Figura 1. Hitos normativos y de política 1968-2006



Fuente: elaboración propia.

Más adelante, se implementaría el Código del Menor, con el Decreto 2737 de 1989, que iba por una vía completamente distinta a la recién emitida CDN. Mientras que el tratado internacional introducía un cambio clave en la concepción social de la infancia, ya que los niños son reconocidos como sujetos sociales y como ciudadanos con derechos en contextos democráticos, por el contrario, el Código del Menor en Colombia desde su concepción y

definición de “menor” dotaba de una jerarquía en la que los niños y niñas estaban por debajo del concepto de “mayor”, del adulto. Una idea no solo adultocentrista, sino además sancionatorio, ya que con la pretensión de reconocer los derechos de los niños y niñas, cuidado y protección lo hacían desde un perfil más cercano al adulto castigador.

Fue hasta 1991, con la Ley 12, con la cual se ratificó la CDN, y así el país se alineó a los nuevos preceptos internacionales. En los artículos 12, 13, 14 y 15 por primera vez aparece señalada la obligación del Estado y de la familia o cuidadores de respetar el derecho de los niños a formar un juicio propio, respetar la libertad de expresión, la libertad de asociación, así como de conciencia y religión. No fue fortuita tal alineación. Colombia ratifica la Convención en 1991, momento en el que el país cambia también la Constitución de 1886 a la del 1991 y despliega una nueva carta de navegación signada por una apertura democrática, reconocimiento de la pluralidad, de nuevos derechos, etc. A través del artículo 44 de la Constitución de 1991 queda claramente expuesto el compromiso que tiene el país en la ratificación de los derechos de los niños y las niñas.

A partir de la Ley 12 de 1991, el gobierno colombiano desarrolló el *Plan de Acción a Favor de la Infancia* (1991-1994) que, entre otras cosas, asumió la participación de los niños en relación con la importancia del papel de los medios de comunicación para apoyar los programas de la niñez, con el fin de potencializar la participación ciudadana de estos seres.

Durante los quince años posteriores, el asunto no avanzó mucho más en términos de políticas o adopciones conceptuales. Es solo hasta el año 2006 que el tema recobra relevancia con la expedición del Código de Infancia y Adolescencia, que ya empezaría a marcar las directrices de lo que sería la política pública de primera infancia. Con la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código, se armoniza plenamente la legislación nacional con los postulados de la Convención de los Derechos del Niño y se establece por primera vez qué es la “protección integral”⁴, especialmente para la primera infancia, con la que se determinará la acción del

⁴ La protección integral es la doctrina estructurante del Código de la Infancia y la Adolescencia, toda vez que permite superar la mirada focalizada únicamente en la emergencia de situaciones de carencia (situación irregular) que contemplaba el Código del Menor, y apunta a una gestión permanente para el cumplimiento cabal de los derechos de niños, niñas y adolescentes, con carácter de universalidad (Presidencia de la República, 2013, p. 79).

Estado, reduciendo su componente sancionatorio⁵. Además, la Ley garantiza el ejercicio de los derechos y libertades de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en la Constitución Política y en las leyes.

Así como reafirma las libertades de los niños y niñas en cuestiones de conciencia, pensamiento, creencias, etc., en el artículo 31 menciona el derecho a la participación de los niños, las niñas y los adolescentes explícitamente⁶. Allí surge la participación como uno de los pilares fundamentales en las políticas que más adelante se concretaría tanto en la estrategia de primera infancia *De Cero a Siempre*, como en los lineamientos técnicos de participación y ejercicio de la ciudadanía en la primera infancia de la presidencia de la República de 2012 y por supuesto, en la Ley 1804 del 2016.

El Código de Infancia y Adolescencia reveló no solo la necesidad de una nueva legislación, sino que para este momento implicó un nuevo *boom* académico y de movilidad social. En su momento, se llevaron a cabo foros nacionales e internaciones como: la Cumbre Mundial por la Infancia (1990), el Compromiso de Nariño⁷, la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia (2002)⁸, el primer (2003) y segundo (2005) Foro Internacional Movilización por la Primera Infancia, coordinado por el ICBF, en el que participaron en mesas de trabajo por la primera infancia ONG, academia, agencias, fundaciones y el Estado.

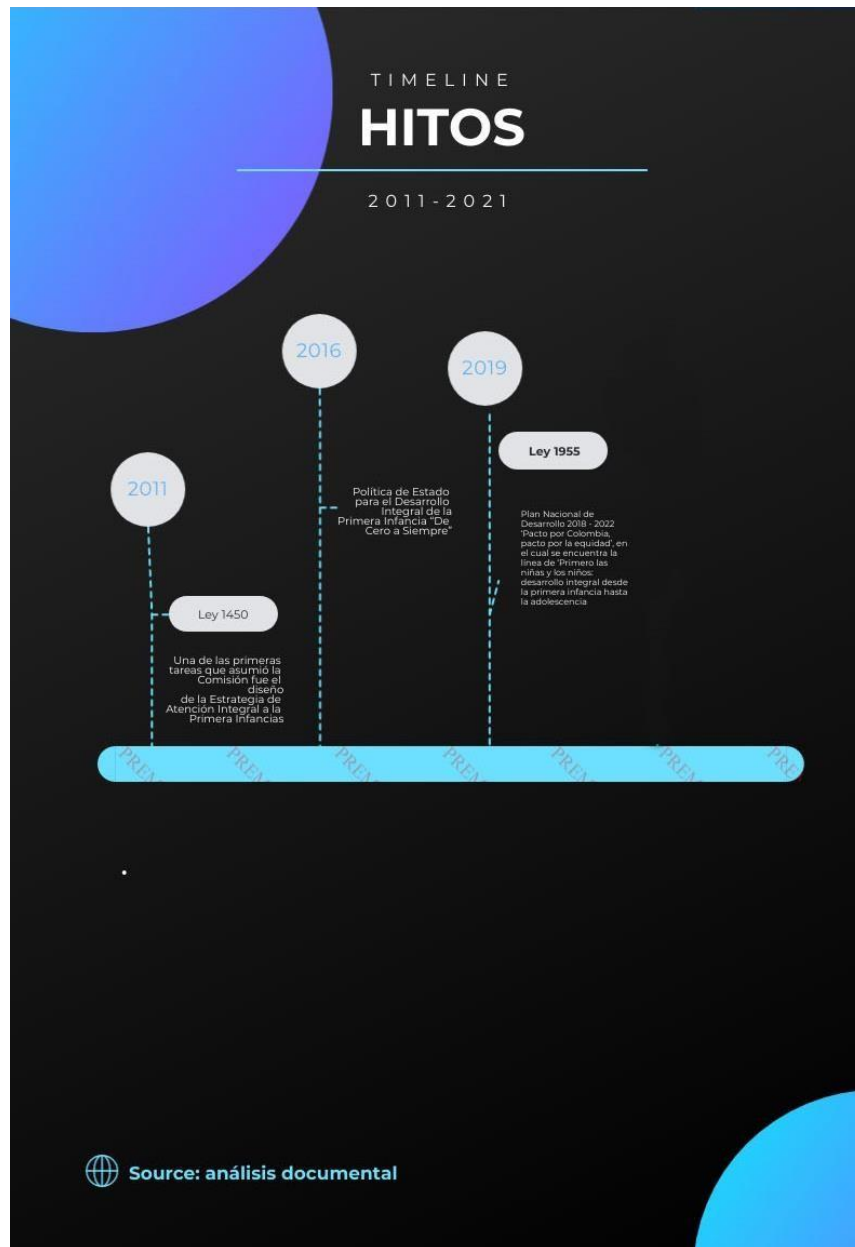
Figura 2. Hitos normativos y de política 2011-2019

⁵ De hecho, el artículo 9 es quizás uno de los más importantes porque ratifica la prevalencia de los derechos de los niños: “En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona” (Congreso de Colombia, 2006).

⁶ Para el ejercicio de los derechos y las libertades consagradas en este código, los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a participar en las actividades que se realicen en la familia, las instituciones educativas, las asociaciones, los programas estatales, departamentales, distritales y municipales que sean de su interés. El Estado y la sociedad propiciarán la participación activa en organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, cuidado y educación de la infancia y la adolescencia (Congreso de Colombia, 2006).

⁷ En este, participaron representantes de 28 países de Norte, Sur y Centroamérica para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.

⁸ Grupo de trabajo integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el Centro Internacional de Educación y Desarrollo (CINDE), Save the Children y Unicef. En el 2004 este grupo de trabajo se amplía a 19 instituciones bajo la coordinación del ICBF (Departamento Nacional de Planeación, 2007).



Fuente: elaboración propia.

Con estos hitos se empezó a elaborar el *Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera Infancia*, un proceso de movilización social que se denominó “Expedición por la primera infancia”, con el cual se exploraron experiencias relacionadas con la educación, atención y garantía de derechos de los niños y niñas menores de 6 años en cuatro regiones del país (Costa Caribe, Amazonas, zona suroccidental, zona central) (Presidencia de la República, 2013)

El mencionado programa de apoyo empieza a integrar las transformaciones que se dieron con hallazgos provenientes de la neurociencia, con relación a la primera infancia y este ciclo vital. Por ejemplo, se empieza a afirmar que, en las interacciones comunicativas, con la madre u otros adultos significativos, el niño lee el gesto, las miradas, los movimientos y las voces de quienes interactúan con él (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia, 2012). Es precisamente mediante esos intercambios que el niño va reconstruyendo las reglas de la vida social y cultural, y por ende su participación y habilidades como ciudadano.

A partir de esto, los documentos oficiales ya mencionan la necesidad de considerar a los niños y a las niñas en primera infancia como interlocutores válidos, como sujetos de derechos, con capacidad de expresar y elaborar el sentido de su propia vida, de su existencia, con formas particulares de relación con sus pares, los adultos, las familias y los ámbitos de desarrollo que exigen a los mediadores y mediadoras aprender a leer los lenguajes propios de la infancia (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia, 2012).

Más adelante, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) emitió el documento 109 de 2007, que aprobó *la Política Pública Nacional de Primera Infancia* denominada *Colombia por la primera infancia*. Este documento se constituyó en el pilar de todos los esfuerzos en la construcción de política pública de primera infancia en Colombia, (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020).

La primera apuesta de la política pública fue la creación la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) en 2011, para promover acciones y estrategias que mitigaran las necesidades básicas insatisfechas de los niños y niñas menores de seis años que viven en extrema pobreza, además de atender estas necesidades, debería fundamentalmente orientarse hacia la constitución integral de sujetos autónomos, capaces de desarrollar sus potencialidades.

Pero es quizá el *Lineamiento Técnico de Participación y ejercicio de la ciudadanía en la primera infancia* del 2012 el documento clave para los propósitos de este análisis, ya que allí por primera vez hay un acercamiento juicioso a los modelos y teorías sobre la participación infantil. En la construcción del lineamiento hubo una fuerte influencia de autoras académicas colombianas como Elsa Castañeda y María Victoria Estrada, quienes articularon visiones de

científicos, premios Nobel de economía, diseñadores de políticas, consultantes y líderes internacionales en el tema, y los trajeron a esta realidad en la que el país diseñaba el paradigma de la primera infancia y cómo ofrecer los servicios de atención. A continuación, revisemos las perspectivas académicas más relevantes para nuestro asunto.

¿Qué es la participación infantil desde las perspectivas académicas y cómo se terminan adoptando estos conceptos a los lineamientos?

En este apartado identificaremos qué es la participación en primera infancia a la luz de varios autores que se han convertido en autoridades en el tema, como la filósofa y profesora de derecho y ética Gerison Lansdown, asesora internacional en materia de derechos de la infancia.

Lansdown, quien en 1992 fundó *Children's Rights Alliance for England*, se ha dedicado a promover la implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Pese a que una lectura de la CDN no arroja un concepto de participación explícito, el artículo 12 expone el derecho de los niños a expresar su opinión en los asuntos que les competen, “teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño” (United Nations Human Rights, 1989).

Como aclara Lansdown, esto no quiere decir que se deba acatar cualquier cosa que un niño diga. Lo que significa es que se tiene que prestar debida atención al punto de vista de los niños al tomar decisiones que los afectan.

La participación, además, es un derecho sustantivo, lo que quiere decir que cuando un niño o niña es escuchado puede hacerse cargo de sus decisiones y las nociones de su propia vida en la medida que va creciendo, en vez de ser simplemente beneficiario pasivo del cuidado y la protección de los adultos. La participación también es un derecho procesal, por lo que se realizan otros derechos, se obtiene justicia y los niños y niñas pueden llegar a denunciar abusos de poder, abusos a sus derechos y sobre todo denunciar cuando son víctimas de

maltrato⁹. Sin olvidar que toda persona tiene el derecho de expresar su opinión cuando se toman decisiones que afectan directamente su vida, y cuando se dice “toda persona” no se puede excluir a los niños (Lansdown, 2005). A su vez, un número cada vez mayor de datos en investigaciones revela que los niños, cuando se les brinda la oportunidad de participar, alcanzan niveles más elevados de competencia, lo que a su vez incrementa la calidad de su participación (Rajani, 2000).

Son múltiples las ventajas que, además, tiene la participación desde temprana edad. Como afirma Lasdown (2005), participar en las decisiones que los afectan aumenta la autoestima de los niños y la confianza en sí mismos, fomenta sus capacidades generales, produce mejores rendimientos, refuerza la comprensión de los procesos democráticos y el compromiso en los mismos.

Desde este punto de vista, los niños no nacen como *tabula rasa* sino por el contrario participan desde que nacen. Los bebés intentan intervenir y participar en las actividades sociales y el hecho de que sean tan expresivos con los demás significa que también es posible responder adecuadamente a sus señales comunicativas (Murray y Andrews, 2000).

Clark y Moss (2001) insisten en que se reconozca que los niños son expertos en las cuestiones relacionadas con su propia vida, y que, además, transmiten sus propias experiencias, son comunicadores hábiles que emplean una enorme variedad de lenguajes mediante los cuales logran formular sus opiniones y vivencias. Por ejemplo, Malaguzzi, de las escuelas de Reggio Emilia, habla de “los cien lenguajes infantiles” y afirma que los niños y niñas son agentes activos porque influyen el mundo que los rodea e interactúan con él y son constructores de significado que elaboran e interpretan el sentido de su existencia.

⁹ Los niños invitados frecuentemente a manifestar sus puntos de vista son menos vulnerables frente a los abusos y están en mejores condiciones de contribuir a su propia protección. El acceso a la información necesaria para protegerse, la oportunidad de participar en los procesos clave de toma de decisiones y el estímulo que reciben para expresarse pueden aumentar la autonomía de los niños, permitiéndoles desafiar los comportamientos abusivos. Al contrario, la insistencia en la obediencia pasiva hace que los niños sean más vulnerables frente a la explotación y los abusos (Lansdown, 2005, p.17).

Sin embargo, para que se reconozca su participación, esta debe pasar por los ojos de los adultos, que tienen a cargo su cuidado, pero que, además, están en todos sus entornos (familiar, institucional, social, cultural, virtual). Sucede muy a menudo que los adultos no son conscientes de estos procesos y esto es incluso más difícil en el terreno de la primera infancia donde la atención se concentra en el fomento del desarrollo del niño, más que el respeto y la protección de sus derechos como pasa en la Política Pública de Cero a Siempre¹⁰.

Según Castañeda y Estrada (2012), el desafío más grande es para los adultos, quienes deben generar las condiciones para la participación, porque no basta con que exista el marco jurídico ni el deseo de los adultos para que los niños y las niñas participen, es necesario desarrollar la escucha, la observación y la capacidad de informarse e informar.

Como se aclara en el *Lineamiento técnico de participación y ejercicio de la ciudadanía en la primera infancia*, es necesario que los adultos observen a los niños, los escuchen, orienten y sepan comunicarse con ellos, no siempre desde el lugar jerárquico y de poder en el que el adulto está en la cima y los niños en la base, sino en una relación horizontal de igualdad. Así, deben aprender a tener confianza en los niños, en lo que pueden lograr por sí mismos y en colaboración con sus pares, en la medida en que van creciendo, y saber cuándo intervenir y cuándo no (Secretaría Distrital de Integración Social et al., 2011,).

Desde que los niños y niñas nacen, van adquiriendo habilidades, pero también realizando sus propias conquistas: reconocer a sus cuidadores, saber cómo es su entorno explorando el espacio, y por supuesto participar. Entre más se brinden herramientas a los niños y niñas para el desarrollo de su autonomía e independencia, además del cuidado, protección e interlocución, los ciudadanos del mañana tendrán más posibilidades de sostener, transformar y llegar a democracias fuertes, equitativas y sostenibles.

¹⁰El desarrollo integral en tanto derecho, conforme a lo expresado por la Ley 1098 de 2006 en su artículo 29, es el fin y propósito principal de esta política (Congreso de Colombia, 2006). Entiéndase por desarrollo integral el proceso singular de transformaciones y cambios de tipo cualitativo y cuantitativo mediante el cual el sujeto dispone de sus características, capacidades, cualidades y potencialidades para estructurar progresivamente su identidad.

Citando a Nussbaum (2010), mientras el niño va adquiriendo madurez física debe enseñársele a valerse por sus propios medios, a no necesitar que lo atiendan todo el tiempo. Para Nussbaum, a medida que los niños adquieren independencia y empiezan a desenvolverse en el mundo, tendrán menos necesidad de apelar a las otras personas como lo haría un recién nacido y podrán verlas como seres con proyectos propios, que no están siempre a su entera disposición.

Una actividad que permite evidenciar esta apuesta en escena es el juego. Martha Nussbaum en *Sin fines de lucro* (2010) usa el juego para argumentar la importancia de estas disciplinas para los niños, niñas, adolescentes y ciudadanos en general en la consolidación de democracias fuertes. Además, explica cómo el juego les enseña a los niños y niñas cómo pueden relacionarse con otras personas sin mantener el control absoluto o, en sus palabras, sin que los adultos tengan necesariamente que ser “esclavizados” por los niños¹¹. “Sirve para conectar nuestras experiencias de vulnerabilidad y sorpresa con la curiosidad, el asombro y la imaginación, en lugar de conectarlas con la ansiedad” (Nussbaum, 2010, p. 59). *Sin fines de lucro*, además, hace un llamado a conectar con la humanidad y lo que nos hace humanos, vernos, sentirnos vulnerables. Como dice el prefacio, “Nussbaum nos recuerda que los grandes pedagogos y estadistas comprendían la importancia de dichas disciplinas como las artes y las humanidades al momento de enseñar a los niños y a las niñas a aplicar el pensamiento crítico necesario para el accionar independiente y para el desarrollo de una inteligencia resistente ante el poder de la autoridad y las tradiciones ciegas” (Nussbaum, 2010) y en cuanto a qué es eso, una crítica a la preponderancia del mercado y a la vida vista como un fin para producir dinero, hay un llamado a toda la sociedad, quien tiene en sus manos la educación de los niños y las niñas pero también de los ciudadanos del mañana que sostendrán los gobiernos democráticos. ¿De quién es la responsabilidad?

¹¹ El deseo original de esclavizar a los padres que aparece en el niño narcisista encuentra satisfacción en la creación de jerarquías sociales, dinámica que representa una amenaza constante para la igualdad democrática (Nussbaum, 2010, p.59).

Para argumentar este punto, Nussbaum recuerda lo escrito por Rousseau en *Emilio* o *De la educación* en 1762¹²:

Según Rousseau quien educa a Emilio debe combatir su deseo narcisista de dominar a los demás con dos herramientas. Por un lado, mientras el niño va adquiriendo madurez física, debe enseñarle a valerse por sus propios medios, a no necesitar que lo atiendan todo el tiempo. En la medida en que sea funcional en el mundo, tendrá menos necesidad de apelar a otras personas y podrá ver a estos seres con proyectos propios, que no están siempre a su disposición. Mientras que la mayor parte de escuelas fomenta la pasividad y la impotencia al presentar el aprendizaje de manera abstracta, sin conexión con sus usos prácticos, el maestro concebido por Rousseau, en cambio, le enseñaría a Emilio a negociar con su entorno, para que sea un participante activo de él (Nussbaum, 2010, p. 67).

La importancia de que los niños sean independientes, pero además se sientan escuchados y sus opiniones sean consideradas válidas también recoge una idea de democracia de Johann Heinrich Pestalozzi, citado en Nussbaum (2010, p. 88): la memorización y la práctica de atiborrar de información a los alumnos en las escuelas tiene como objetivo formar ciudadanos dóciles que, en la adultez, obedecerían a la autoridad sin hacer preguntas.

Para autores como Lansdown y Hart, uno de los primeros niveles de la participación es la información (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia, 2012). Desde que nacen, es importante que los adultos conversen con ellos y ellas, en la explicación que se les da sobre lo que ocurre en la vida cotidiana que los rodea: con sus hermanos, abuelos, vecinos, incluso con ellos mismos, con su desarrollo, con las normas, las rutinas, los límites.

Niveles de participación

Los niveles de participación están determinados por el ciclo vital en el que los niños y niñas menores de seis años se encuentran, por las habilidades de los mediadores del desarrollo y

¹² La obra Emilio, de Jean-Jacques Rousseau, fue escrita en 1762 y describe los elementos de una educación destinada a transformar al niño en un ser autónomo, capaz de formar sus propios criterios independientes y de resolver problemas prácticos por sus propios medios, sin necesidad de recurrir a la autoridad.

la participación para leer las necesidades, expresiones, manifestaciones y sus significados y sentidos, así como las oportunidades que estos les brinden (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia, 2012).

Con relación a los niveles de la participación, existen múltiples propuestas que desde diferentes lugares conceptuales se enriquecen mutuamente. Una es la escala formulada por Hart (1997), quien alude a los niños, las niñas y los jóvenes sin particularizar su ciclo vital; y una tercera es la sugerida por Lansdown (2004), pensada específicamente para la primera infancia y expuesta en términos de categorías (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia, 2012).

Para los efectos de este trabajo nos concentraremos en la Escala de Hart y en la propuesta de Lansdown. Hart divide la escalera en 8 niveles, de la siguiente manera:

- Del nivel 1 al 3: manipulación, decoración y participación simbólica. En este nivel no hay una participación verdadera porque la acción de los niños y las niñas no es consciente ni responde a sus intereses.
- Del escalón 4 al 8: asignados pero informados; consultados e informados; decisión inicial de los adultos, compartida por los niños y las niñas; decisión inicial y dirección de los niños y las niñas; y decisión inicial de los niños y las niñas compartida con los adultos, se consideran instancias de participación genuina, porque si bien a medida en que asciende en la escala, la participación es más autónoma y concertada con los adultos, siempre los intereses y necesidades de los niños y las niñas están presentes y la intervención del adulto es respetuosa y de acompañamiento (Hart, 1992, p. 29).

Figura 3. Escala de Hart



Fuente: Olga Berrios. Recuperado de: <https://commons.wikimedia.org>

De igual forma, Lansdown (2004) presenta su propuesta de participación en un cuadro general de tres categorías diferentes. Todas ellas exigen la voluntad de escuchar a las niñas y a los niños y tomarlos en serio, pero cada una distingue distintos tipos de intervención concreta (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia, 2012). Sin embargo, Lansdown no plantea una escala, sino que propone categorías. Este modelo, de ser formulado específicamente para la primera infancia, tendría que resaltar, que una categoría no antecede a otra, que los límites entre ellas raramente son del todo nítidos y que numerosas iniciativas pueden abarcar más de una categoría:

Categoría procesos de consulta

En el nivel consultivo es necesario que los adultos reconozcan la capacidad de los niños y niñas de dar sus propias opiniones. Este proceso de consulta se caracteriza por ser iniciado y administrado por los adultos, lo que deja que la capacidad de control por parte de los niños sea limitada.

Categoría procesos de participación

Los procesos de participación brindan a los niños la oportunidad de intervenir activamente en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de proyectos, programas, investigaciones o actividades.

Tales procesos se caracterizan por ser iniciados por adultos, desarrollarse en colaboración con los niños, proporcionar a los niños el poder de influenciar o cuestionar tanto los procesos, como sus resultados, y permitir a los niños niveles cada vez mayores de acción independiente con el paso del tiempo.

Además, según Lansdown (2005), los procesos consultivos pueden volverse participativos si:

- Se permite que los niños identifiquen cuáles son los temas importantes.
- Se da a los niños la oportunidad de contribuir al desarrollo de la metodología utilizada en la investigación.
- Se permite a los niños asumir el rol de investigadores.
- Se incorpora a los niños en las discusiones acerca de los hallazgos, su interpretación y sus implicaciones para la evolución futura Lansdown (2005).

Este nivel de participación infantil, aunque puesto en marcha por los adultos, brinda a los niños la oportunidad de compartir con ellos el poder y de desempeñar un rol significativo en la configuración de las actividades en las que se ven involucrados.

Los procesos de participación pueden desarrollarse en varios ambientes: escolar y familiar, y pueden, asimismo, encontrar aplicación en las decisiones o actividades relacionadas con cada niño en particular, como por ejemplo en los tratamientos médicos o las vacunas¹³.

Categoría procesos autónomos

¹³ Es de reconocer que en la primera infancia y la gestación una de las prioridades es actuar de manera preventiva en los tiempos definidos para las acciones como la vacunación, es así como el PAI se considera la mejor estrategia y la más costo-efectiva demostrada universalmente para reducir en los niños y las niñas durante la primera infancia los casos de enfermedad y la muerte por enfermedades inmunoprevenibles (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020, p. 35).

Los niños toman la iniciativa y no se limitan a cumplir un orden establecido en el ejercicio por los adultos. Estos procesos se caracterizan por: la identificación de las cuestiones de interés por parte de los niños mismos, la participación de los adultos como facilitadores, más que como guías, y el control del proceso por parte de los niños.

En estos procesos, los adultos respetan la capacidad de los niños de plantear sus propias inquietudes y establecer su propio orden de prioridades, así como el diseño de las estrategias.

Esto implica el compromiso de crear una alianza auténtica con los niños, en la que los adultos desempeñan funciones claves, por ejemplo, como consejeros, asesores, defensores, administradores y recaudadores de fondos (Lansdown, 2004, pp. 6-7).

Relación con la ciudadanía

El lineamiento técnico también se vio favorecido por una incorporación del concepto de ciudadanía, que venía “delineado” desde políticas previas, pero que a partir del 2013 se concreta y se armoniza con la participación. Pensemos en esto, desde su nacimiento las niñas y los niños son ciudadanos, es decir, sujetos de derechos y por tanto interlocutores válidos y legítimos, en el entendido de que la participación se constituye en la acción inherente al ejercicio de la ciudadanía (Presidencia de la República, 2013). Después de la publicación del *Lineamiento técnico de participación y ejercicio de la ciudadanía en la primera infancia*, en 2013 saldría la *Estrategia de atención integral a la primera infancia, fundamentos políticos, técnicos y de gestión*, de la Presidencia de la República (2013). Aquí ya los niños y niñas son presentados como ciudadanos, sujetos de derechos, seres sociales y singulares, e inmensamente diversos (Presidencia de la República, 2013).

Dentro de esa relación entre los niños y los adultos que suele ser de subalterno/jefe, mayor/menor, grande/pequeño está la clave de que los niños y niñas puedan ejercer su ciudadanía y participación activamente. Al transformar estas relaciones de subordinación y empezar a entender a los niños desde actividades y relaciones más horizontales; con adultos que comprenden que los niños deben ser tratados como cualquier ciudadano, que sus

derechos prevalecen y que sus opiniones importan, la política se expandiría a esos horizontes donde rara vez llega sino es porque en época electoral los niños suelen ocupar un lugar central en el discurso, este horizonte, al que me refiero sería un horizonte completo donde los niños ejercerían su ciudadanía plenamente porque desde sus cuidadores hasta los adultos que acompañan sus entornos, comprenderían sus derechos y la importancia de su opinión, presencia, escucha, etc.

Según la *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia* (Presidencia de la República, 2013), el instrumento por excelencia para formalizar la ciudadanía por parte del Estado es el registro civil de nacimiento que identifica a las niñas y a los niños al momento de su nacimiento, y les otorga el estatus de ciudadanos. Con él nacen a la vida jurídica y ostentan la llave de acceso a los bienes y servicios del Estado. De allí que se diga que la participación desde el momento mismo en que se llega a una familia, a una comunidad, a una sociedad, edifica en el niño y la niña elementos de identidad sobre los cuales se construye el sentido de sí mismo, del otro, del igual y del diferente.

Lo que además es resaltado en el Código de Infancia y Adolescencia en su artículo 25, que sobre el derecho a la identidad señala: “Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia” (Congreso de Colombia, 2006).

En las relaciones que la niña y el niño establecen con la familia, la comunidad y el territorio, se hacen ciudadanos. Participar y ejercer la ciudadanía desde la primera infancia posibilita a las niñas y niños a crecer con la capacidad de imaginar el mundo desde la perspectiva de los otros, sentir un interés genuino por las demás personas, reconocer y disfrutar las diferencias, construir el sentido de la responsabilidad individual de sus actos, desarrollar el pensamiento crítico y las habilidades para expresarlo pese al disenso con los demás, y, sobre todo, fortalecer la cultura y la democracia en su condición de sujetos, aunada a escenarios sociales, culturales e institucionales propicios y democráticos que permiten la consolidación de la ciudadanía (Nussbaum, 2010)

En este orden de ideas, es posible afirmar que la participación y el ejercicio de la ciudadanía desde la primera infancia contribuyen a resignificar los procesos de participación política, entendida esta como la posibilidad que tienen las ciudadanas y ciudadanos, en el marco del sistema democrático, de incidir en la toma de decisiones que los afectan y de apropiarse los mecanismos que el Estado ofrece para entrar en interlocución con él (Presidencia de la República, 2013).

De tal modo, para renovar el Plan Decenal 2006-2016, se convocó a un amplio proceso de movilización en todo el país, a través de foros, mesas de trabajo y conferencias, en un pacto social por el derecho a la educación que compromete a todos los agentes responsables de esta (Estado, sociedad y familia) y en el que la primera infancia y lo cultural fue uno de los temas más relevantes. En este plan, el objetivo relacionado con el desarrollo infantil y la educación inicial se centra en garantizar la atención integral universal para las niñas y los niños desde la gestación hasta cumplir los seis años, en una perspectiva de derechos, interculturalidad, diversidad y multiculturalidad para un ejercicio pleno de la ciudadanía.

Hacia la cultura y la participación en la primera infancia

El Ministerio de Cultura tiene a su cargo la definición de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Estrategia, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial, étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Da directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, que para muchos teóricos y expertos son los lenguajes de los niños, y promueve la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía (Presidencia de la República, 2013).

Además de este organismo, están las mesas técnicas que surgieron con la comisión intersectorial y que, asimismo, se deben adoptar en cada municipio: “El Consejo deberá asegurarse de que exista al menos una mesa técnica enfocada a la gestión específica de la protección integral de las niñas y niños en primera infancia” (Presidencia de la República, 2013). Sin embargo, hoy en día la participación no figura como una de estas mesas, aunque se señala la generación de instancias y estrategias que promuevan la participación de las

niñas y los niños de este grupo poblacional, así como la movilización social para la garantía de sus derechos (Presidencia de la República, 2013).

En los documentos analizados, prima el concepto de interculturalidad, diversidad y multiculturalidad, y con estos la urgencia de que los mediadores y mediadoras de la participación y el desarrollo posibiliten el encuentro entre culturas, lo que implica una doble tarea: el conocimiento de su propia cultura y de las otras culturas. Se sabe que es en el conocimiento de las demás culturas, desde el diálogo entre ellas y a partir de la valoración de lo que se conoce de la cultura propia, que se pueden identificar las convergencias y particularidades para establecer los significados compartidos y comunes, necesarios para definir los procesos educativos (Díaz Barón, 2010).

Es fundamental señalar que reconocer la diversidad de los niños y las niñas en primera infancia y la necesidad de incorporar la multiculturalidad en sus procesos de participación y el ejercicio de la ciudadanía que implica promover enfoques diferenciales que den respuestas diferentes a distintas necesidades. En términos de participación y ejercicio de la ciudadanía significaría que no todos los niños y las niñas requieren lo mismo y en el mismo momento (Presidencia de la República, 2013).

Desde este punto de vista, es esencial lo cultural y donde transcurre la cultura: la cotidianidad, las familias, las instituciones y los ámbitos públicos tales como: los centros de desarrollo infantil, los servicios de salud, las bibliotecas, los medios de comunicación, las casas de cultura, calles y espacios de encuentro comunitario, malocas, parques, museos, teatros, ludotecas, salas de espectáculos, centros comerciales, entre otros (Presidencia de la República, 2013).

"Desde la Política de Atención Integral a la Primera Infancia, la perspectiva de reconocimiento, respeto y celebración de la diversidad apunta a la protección integral de los derechos de los niños y las niñas (derechos individuales) y los de sus familias y comunidades (derechos colectivos) (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020).

La participación y el ejercicio de la ciudadanía se desarrollan en la construcción de las prácticas culturales, teniendo en cuenta la recuperación de la memoria histórica como uno de

los efectos claves que inciden en la cotidianidad; además, reconstruyen el imaginario colectivo generando nuevos procesos sociales particulares, donde los niños y las niñas en primera infancia hacen parte de esa realidad (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020).

El Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional establece que, con relación a las leyes nacionales frente a la cultura, Colombia propuso la Ley General de Cultura 2001-2010, cuyo eje fundamental lo constituye la construcción de una ciudadanía democrática cultural (Presidencia de la República, 2006). En este programa, se plantea que todos los niños y niñas que se encuentran en la primera infancia son agentes culturales y políticos. El plan propone que en el campo de la participación se promueva la integración de un marco concertado de política de Estado entre lo educativo y lo cultural (Presidencia de la República, 2006). Las relaciones requeridas para asegurar el bienestar y el pleno desarrollo de los niños promueven a la vez la formación de un sujeto capaz de ejercer sus derechos y de respetar los de los demás. En otras palabras, dichas relaciones son fundamentales en la educación de los nuevos ciudadanos colombianos (Presidencia de la República, 2006).

El desarrollo de una Ruta de Atenciones a la Primera Infancia - RIA

Para que la *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia* fuera una realidad, la Comisión Intersectorial ideó una arquitectura institucional para que fuera viable e invitó a diversos sectores de la sociedad, entidades y expertos para que definieran conceptos, líneas de acción e instrumentos. De este engranaje surgió la Ruta de Atenciones a la Primera Infancia (RIA) cuyo fin sobre todo es materializar la atención integral en los territorios.

La *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia* se inserta en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) en el que se precisa claramente como uno de sus objetivos: “Mejorar el ejercicio de participación y movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia” (Presidencia de la República, 2013, p. 195).

Dentro del SNBF, la *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia* responde a las jurisdicciones por los consejos de política social que, para el caso, por ejemplo, de distritos y municipios, funcionan unas mesas poblacionales y temáticas que además debe asegurar “la

generación de instancias y estrategias que promuevan la participación de las niñas y los niños de este grupo poblacional, así como la movilización social para la garantía de sus derechos. (Presidencia de la República, 2013, p. 201).

La RIA es el instrumento que hace en el plano operativo funcione la Estrategia, ordena la gestión de la atención integral de manera consecuente con la situación de los niños y respectivos contextos y es aplicable en cualquier momento del ciclo de la política pública (0-6 años).

Para ello, se convoca a los actores del SNBF con presencia en territorio y está al servicio de la articulación desde la cual se gestiona la política de atención integral en cada territorio. Esta ruta se establece a la luz de los derechos de los niños y concentra todo en los siguientes estructurantes: cuidado y crianza, salud, alimentación, nutrición, educación inicial, recreación y ejercicio de ciudadanía y participación.

Este último componente entendido además desde las distintas formas de composición familiar, y en las que, según la Estrategia, se sugiere que las familias, acompañantes y cuidadores: promuevan relaciones de poder de estilo democrático entre sexos, generaciones, que faciliten la resolución de conflictos y apoyen procesos de comunicación abierta y tengan en cuenta la participación de las niñas y niños en las tomas de decisiones que les atañen como miembros de la familia e individuos.

Los ordenadores del RIA están definidos por:

1. Momento del niño o de la niña
 - Preconcepción
 - Gestación
 - Nacimiento a primer mes
 - Primer mes a tres años
 - Tres a seis años
2. Destinatarios de las atenciones
 - Cuidadores
 - Niños y niñas de primera infancia
3. Entornos
 - Hogar
 - Salud
 - Entorno educativo
 - Entorno espacio público

Como la atención de la RIA es poner en el centro al niño y niña teniendo en cuenta contexto y particularidades en el que surge la categoría de atenciones diferenciales que hacen énfasis a la diversidad y particularidades de los individuos como la cultura, pertenencia étnica, discapacidad, territorio, conflicto armado, entre otros. Así como las atenciones especializadas que son las atenciones orientadas a situaciones de vulnerabilidad o riesgo. Para ello analizaremos la RIA con el fin de encontrar esos puntos donde la participación sale a relucir como componente importante en cada uno de los momentos de estos niños en su ciclo vital.

Así pues, encontramos que, en la primera parte de preconcepción y gestación, la ruta actúa en los padres o adultos en edad fértil a través de la información, orientación, pero muy importante desde:

- El reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derechos.
- La comprensión de la importancia del desarrollo de cada niño y niña, el establecimiento de vínculos afectivos sólidos.
- El reconocimiento del derecho de ese niño o niña a tener un nombre, registro civil, y una cultura a la cual pertenecer, integrarse y participar.

En el momento de gestación también hacen énfasis en:

- La promoción, reconocimiento y diálogo, intercambio y disfrute de las diversas manifestaciones, bienes culturales, patrimoniales y propios de la región donde vive el niño o la niña.
- Asistencia y participación en actividades propias de centros culturales, bibliotecas, museos, casas de la cultura, parques, entre otros.

En el momento del nacimiento al primer mes:

- Contacto permanente con el bebé, importancia del acompañamiento del padre.
- Cuidado y reconocimiento en la niña y niño de su propio cuerpo.
- Valoración de las múltiples formas de expresión de los niños y de las diversas manifestaciones de lo que significa ser escuchado, percibido, tenido en cuenta y tomar parte activa en las decisiones sobre su propia vida, la de grupo, y comunidad al que pertenezca.

En el momento del primer mes a tres años y tres años a seis años:

- Propiciar y aprovechar encuentros familiares, comunitarios con otros niños y niñas para fortalecer vínculos, establecimiento de relaciones entre los niños con personas de edades diversas y en espacios distintos.
- Identificar en las acciones cotidianas propios del hogar las actividades que aportan al desarrollo integral como el juego, la literatura en voz alta, literatura y exploración del medio.
- La construcción de un ambiente democrático y de participación de los niños en la familia.
- Establecer normas de convivencia en el que se tenga en cuenta la opinión de los niños.
- Asistencia y participación en espacios públicos como casas culturales, museos, bibliotecas, etc.
- Promover las distintas formas de expresión y lo que significa ser valorado, tomado en cuenta y formar parte activa de las decisiones sobre su propia vida, de su grupo o comunidad.
- Experiencias en los espacios públicos que permitan que respondan a las características e intereses de cada niño o niña con el fin de aportar a su desarrollo.
- Promover espacios de juego espontáneo en las que cada niño o niña tome decisiones, solucione problemas, interactúe con su entorno y con las personas que lo rodean.
- Generar ambientes propicios que fortalezcan la autonomía y la toma de decisiones.
- Generar espacios en los que los niños participen, se acerquen y disfruten de actividades culturales, literarias, artísticas.
- La promoción, reconocimiento y diálogo, intercambio y disfrute de las diversas manifestaciones, bienes culturales, patrimoniales y propios de la región donde vive el niño o la niña.
- Propiciar y aprovechar encuentros familiares, comunitarios con otros niños y niñas para fortalecer vínculos, establecimiento de relaciones entre los niños con personas de edades diversas y en espacios distintos.
- Propiciar y aprovechar encuentros familiares, comunitarios con otros niños y niñas para fortalecer vínculos, establecimiento de relaciones entre los niños con personas de edades diversas y en espacios distintos.
- Construcción de un ambiente democrático y de participación de la niña o niño en la familia.

Reflexiones del capítulo

La política de atención integral a la primera infancia en Colombia es el resultado de un largo camino para contemplar la construcción de procesos que habiliten la participación y la concepción de niños y niñas como ciudadanos del mundo. Nos centramos en el desarrollo politológico de la participación y la ciudadanía, pero tenemos otras dimensiones que no se deben olvidar y son colaterales, como la creación de alternativas de cuidado de su entorno, la conservación de los ecosistemas, la racionalización de prácticas de consumo y el establecimiento de formas de relación respetuosas con todos los seres de la naturaleza.

Acá igualmente es fundamental el papel de los adultos, ya que a partir de sus sensibilidades, sentimientos y capacidades pueden responder de manera oportuna y adecuada a sus manifestaciones, es decir, construyen relaciones significativas, partiendo desde el entorno del hogar (Presidencia de la República, 2013).

En esta estrategia, la familia cumple un rol fundamental en la construcción de la identidad de las niñas y los niños, el ejercicio ciudadano y la formación democrática, pues se constituye en un espacio vital y humanizante que les permite integrar su condición de seres vivos (Presidencia de la República, 2013).

Acá, las familias son entonces también sujetos colectivos¹⁴, teniendo en cuenta la preservación de la cultura, las tradiciones y los contextos de cada niño para preservar la identidad y favorecer que las niñas y los niños se identifiquen con su historia, sus costumbres, sus creencias y sus hábitos (Presidencia de la República, 2013)

Desde esta estrategia, el ejercicio de la participación de las niñas y niños en primera infancia está determinado por el momento del ciclo vital en el que se encuentran, por las habilidades

¹⁴ 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, así como a la construcción de maneras de ver el mundo y de vincularse a él mediante la adquisición de los elementos de la cultura en la que está inscrita (Presidencia de la República, 2013, p.52).

de los adultos con quienes interactúan para leer las expresiones, manifestaciones, significados y sentidos que ellos comunican.

Cuanto más profundo sea el nivel de participación, mayor es la influencia que puede ejercer en lo que les ocurra a ellos y ellas, y en el fortalecimiento de la cultura democrática, y mayores son también sus oportunidades de desarrollo personal (Presidencia de la República, 2013).

Así como Lansdown ya lo identifica, el primer escenario donde los niños ejercen su derecho a la participación es con sus entornos más cercanos, con sus cuidadores, en donde la cotidianidad está atravesada por muchas series de decisiones que aparecen constantemente: ¿qué comer?, la llegada de una mascota, una separación, la mudanza, etc., son algunos ejemplos. En esta cotidianidad, el adulto cumple un importante rol para la participación infantil (Presidencia de la República, 2013) y es la de mediar y facilitar el acceso de los niños y niñas en edades tempranas a las casas de cultura, museos, bienes patrimoniales materiales e inmateriales, bibliotecas, malocas y lugares sagrados, entre otros, son propuestas que habilitan la apropiación de lo público y por ende fomentan la participación (Presidencia de la República, 2013).

La participación de los niños y niñas se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo (Congreso de Colombia, 2016).

Dado que los lineamientos de participación enlazan los ámbitos, actores y procesos de desarrollo de manera diferencial y en reconocimiento de los territorios como lugar primordial de la existencia de niños y niñas, se presenta un lineamiento de concepto circular que vincula la participación, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura, la democracia y la cotidianidad, proponiendo perspectivas para la comprensión de los significados de las ciudadanías y la participación de los niños y las niñas en primera infancia.

La materialización en acciones concretas de la participación y el ejercicio de ciudadanía de los niños y las niñas en primera infancia implican una mirada circular y particular a todos y cada uno de estos conceptos y sus implicaciones en términos de derechos, cultura, democracia e inclusión social (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020).

Capítulo 2. Participación y ciudadanía de la primera infancia en la práctica.

Con el fin de contrastar las formulaciones normativas del capítulo anterior con los desarrollos empíricos, en la práctica de la participación y la construcción de ciudadanías de niños y niñas, reconociendo tanto a los formuladores como a los organismos encargados de la implementación, así como el papel de los actores y las perspectivas de las tomadoras de decisiones, actores estratégicos (maestras, cuidadores y niños) se procedió a realizar cuatro entrevistas a distintos actores que representan a la sociedad civil, docentes, académicos y familias de la primera infancia.

1. Las entrevistas, de carácter semiestructurado, contaron con un total de 14 preguntas abiertas¹⁵, y se llevaron a cabo de manera virtual y presencial¹⁶

En primer lugar, tenemos a John Vela y Alejandra Forero, quienes son parte del colectivo Zorro Conejo, un laboratorio de arte y diseño para niños y niñas con más de 8 años de experiencia en intervenciones urbanas, festivales, espacios comunitarios, entre otros, que propende por hacer visibles a los niños y niñas en los espacios públicos y acompañar procesos dirigidos a esta población desde los lenguajes artísticos, el diseño, los objetos, el espacio y la participación infantil.

El laboratorio de arte Zorro Conejo actualmente tiene tres líneas de impacto:

1. **Formación y cualificación**, que está orientada al trabajo con maestras, maestros, agentes culturales, artistas, promotores de lectura y adultos en general que acompañan a los niños y a las niñas.
2. **Ambientes y espacios**, que incorpora el diseño participativo de ambientes, espacios y mobiliario para los niños y las niñas desde una mirada pedagógica, lúdica y orgánica.

¹⁵ Ver anexo 2

¹⁶ Se realizaron las grabaciones y transcripciones completas de las entrevistas (Anexo2) y se sistematizaron en una matriz (ver anexo 3) en la que se resaltan las ideas principales sobre la definición de participación, su importancia, la relación con la ciudadanía, relación entre participación e incidencia, relación entre participación e identidad cultural y algunas recomendaciones sobre cómo entender, posibilitar y plantear los retos, la definición del papel tanto de la sociedad civil y de los entornos más cercanos de los niños y niñas, así como de la Ley 1804 y las instituciones.

3. **Laboratorio**, que es la línea experiencial de la corporación, es decir, donde están instaladas todas las experiencias de laboratorio que se desarrollan con las comunidades y colectivos de niños y niñas que acompañan.

En palabras de sus creadores, los laboratorios se han desarrollado en varios lugares del territorio nacional, permitiendo reconocer diferentes formas de vivir la infancia, de habitar los espacios y de relacionarse con los objetos que los rodean. Además, Alejandra Forero ha participado como funcionaria en instituciones como el Ministerio de Cultura en varias mesas de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y hoy en día trabaja en la dirección de participación de la Secretaría de Educación del Distrito. John Vela, por su parte, ha trabajado como diseñador del programa Nidos de Idartes para la primera infancia y hoy en día es consultor para distintos proyectos de primera infancia.

Luego hablamos con Maritza Díaz, antropóloga y directora del Centro de Expresión Artística Mafalda y quién además ha trabajado con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, con la mesa de diversidad. En Mafalda la apuesta pedagógica se desarrolla desde la *exploración asistida* que le da una relevancia importante al diálogo y a la reflexión de los niños y niñas. En este diálogo se asiste la participación con preguntas que les permiten a ellos construir conocimiento de su misma participación. A través de preguntas, los niños y niñas realizan su exploración guiada de lo que puede suceder a futuro o acerca de lo que ya sucedió. Con esta herramienta, los niños y niñas construyen su propia noción de autocuidado y cuidado de los demás y desarrollan su autonomía. Así mismo, trabajan por proyectos que se rigen por los abordajes que para Maritza son esenciales y emancipan el espíritu humano y se articula con lo que las niñas y los niños proponen, lo que nos dicen con su comportamiento, lo que las familias proponen para el desarrollo de su rol parental, y las transformaciones en torno a la conciencia, empatía, compasión, escucha y diversidad.

También tenemos a Elsa Castañeda, economista, psicóloga y pedagoga, magíster en Investigación Social y candidata a magíster en Estética e Historia del Arte. Hace más de 27 años trabaja por los niños de primera infancia en contextos de guerra, a través de la atención psicosocial y de procesos pedagógicos que vinculan el arte, el juego, la literatura, la participación y la diversidad, con miras a la construcción de la paz. Elsa ha trabajado con los

niños víctimas de las masacres de El Salado, Bojayá y El Aro, y ha hecho presencia en territorios como El Tigre, en Orito, Putumayo; Tierradentro, en Cauca; y Tierralta, en Córdoba.

Finalmente, Yohana Flórez, una de las autoras de la tesis *La participación es un asunto de niños*, para optar al título de máster en Desarrollo Educativo y Social, de la Universidad Pedagógica Nacional (Flórez Díaz et al., 2015). Es psicóloga, especialista en Infancia Cultura y Desarrollo y magíster en Desarrollo Educativo y Social. Cuenta con experiencia como asesora de cobertura y permanencia escolar desde las artes y la cultura, es experta en coordinación y ejecución de programas sociales y asesoría técnica para la gestión de proyectos de educación, artísticos y culturales desde la perspectiva de inclusión y la diversidad, así como en el diseño y ejecución de proyectos y desarrollo de procesos con niños, niñas, jóvenes, adultos y agentes educativos y culturales para la promoción, garantía y restablecimiento de derechos. Con 16 años de experiencia en el sector público, de educación y cultura, ha participado en la elaboración de la política pública *De Cero a Siempre*, desde el Ministerio de Cultura.

Pese a que los recorridos son distintos, los entrevistados convergen en que han trabajado para distintas instituciones que se pensaron, implementaron y siguieron esta transformación tanto en el estudio de las infancias como en la puesta en marcha e implementación de la política pública. Cada uno tiene una visión particular de los niños y niñas, algunos desde su experiencia propia han logrado llevar a cabo, por ejemplo, una crianza más consciente, han apostado por proyectos como Mafalda y las nuevas pedagogías para darle un lugar central a los niños y niñas desde una relación más horizontal y, además, ya están otras líneas y debates sobre la materia en lo académico, que se encargan de velar que la política se cumpla.

Tensiones y diálogos

La primera pregunta, que fue sobre la definición de participación, unió unas opiniones, pero también se dieron discrepancias:

Para Yohanna Forero y Elsa Castañeda, la participación no solo es un asunto de niños y niñas, sino que en realidad ellos todo el tiempo están participando y el trabajo o la conciencia sobre la participación tendría que empezar por los adultos y cuidadores.

En el caso de primera infancia, es aún más complejo, ya que siempre se habla de un tercero que permite la participación de los niños: “Los niños y las niñas están todo el tiempo participando y no es gracias a nosotros, sino a pesar de nosotros, a pesar de lo que hacemos, ellos logran realmente incidir en lo que les concierne” (ver Anexo 2). Desde este punto de vista, la participación en primera infancia se da en todos los escenarios y todo el tiempo¹⁷. En la familia, en la escuela, en los centros de salud, en las instituciones, pero también en el juego y, en general, en las actividades de la vida cotidiana, incluso con los niños que están en gestación. Como explica Yohanna, los niños y niñas manifiestan que les incomoda, como cuando la mamá se acuesta hacía un lado que es molesto para el niño y este con sus movimientos dice lo que le está incomodando. Por eso, desde este punto de vista la participación no se puede dar generando escenarios.

Para Alejandra, la participación es cotidiana. Es cotidiana cuando Lucas te dice “no, es que eso no me gusta” o “señala eso”, está participando y no es como que en un momento yo me reúno y empezamos a participar, tú participas todo el tiempo.

La gente normalmente dice “el niño y la niña son responsabilidad del maestro, del psicólogo, del colegio, del orientador”. ¿Y qué pasa con el resto de disciplinas, de oficios, de profesiones, de gente que hace parte de la ciudad? Desde nuestra labor, desde nuestro oficio, desde el arte y desde el diseño, nosotros creemos que somos responsables de configurar ese entorno para los niños y pues así mismo, generar ese tipo de espacios de participación

Elsa Castañeda apoya que, aunque no se haga desde la perspectiva adecuada, ya sea creando estos espacios de participación en las instituciones, es importante que se haga. Para ella, la participación no hay que alejarla de la institucionalidad. Sin las leyes, los códigos, los decretos que surgieron con la Convención de los Derechos de los niños, la violencia hacía los niños, el trabajo infantil y otras situaciones de riesgo serían más comunes.

¹⁷ “Por eso, este tema es interesante a la luz del campo de relaciones de poder, que habla Bourdieu, porque eso nos permite entender que los niños sí están todo el tiempo negociando, diciendo y ganándose un lugar. Y, de hecho, eso que nosotros llamamos muchas veces manipulación, en realidad es que los niños están manejando unas relaciones de poder con el capital que tienen, que es el amor o es el disgusto”, indica Yohanna Flórez (ver Anexo 2).

Respecto a cómo se da esta participación de los niños y las niñas que aún no conquistan la palabra, Alejandra, Yohana y Elsa coinciden en afirmar que todos los niños y niñas tienen sus formas de comunicar, de expresar, de decir lo que sienten desde muy temprana edad y esto va totalmente unido a las formas de expresión de los niños y las niñas, que son particularmente las expresiones artísticas, el juego, la exploración, y estas también son usadas para que los niños den su opinión, interactúen, pierdan, ganen, solucionen conflictos, etc.

Para Alejandra incluso la participación es tan propia de la niñez que hay muchas y distintas maneras en las que los niños y niñas se expresan y manifiestan que no son responsabilidad de los adultos, sino que le competen única y exclusivamente a ellos y ellas.

Un niño que, por ejemplo, lo invitamos a dibujar y un niño que decide no dibujar y quedarse en silencio también está participando. Y está participando desde esa decisión misma de no hacer parte. Se entiende como si la participación fuera acción, como si fuera "hacer algo", "decir algo". Entonces, si no dices, no participas. Pero participar es tomar una decisión (ver Anexo 2).

Lo anterior contrasta con lo que dice Maritza respecto a que esta participación tampoco se puede volver solamente escuchar y respetar a los niños, sino que en ese respeto incluye su capacidad de reflexión.

No es entablar una relación dictatorial del niño, de sumisión del adulto, ni es pensar que los niños tienen una cultura propia e independiente de los adultos, yo difiero de esa postura. Creo que es una esencialización y exotización de la infancia que sustrae a los niños del contexto social y cultural en el que están (ver Anexo 2).

Además, para Maritza resulta problemática la participación en los bebés, al considerar que es bien difícil no interpretar lo que está en lenguaje no verbal.

Asumir que estamos haciendo una interpretación del lenguaje no verbal es importante, pero lo que hay que definir son los preceptos éticos por los cuales se hace la interpretación. Pensar en no interpretar, no se me ocurre (ver Anexo 2).

Por otro lado, Elsa y Yohana también coinciden en que la participación tiene que cumplir y estar acorde con la capacidad de agencia de los niños y niñas, que no es otra cosa que el derecho a ser escuchados y tenidos en cuenta: "Yo sería tan radical que diría que la participación sin agencia, sin incidencia, no es participación" (ver Anexo 2).

Para Yohana, participar de por sí requiere de un agenciamiento propio, nunca porque otro lo permite. En este proceso los niños asumen quiénes son y quién es el otro. Es común, además, asociar la participación con democracia y esto incluso puede ser problemático. Como señala Elsa, los espacios que se generan dentro de las instituciones como las escuelas con el fin de promover la participación dan paso a que se resalten las perversiones adultas en términos de cómo se concibe la participación.

Sí, porque yo creo que sólo así tiene un impacto político. Hay que ponerlo en el territorio lo público. Hay que escuchar esas voces, y esas voces no están mediadas solamente por la palabra, sino que están mediadas por el juego y por el arte. La participación sin agencia, sin incidencia, no es participación (ver Anexo 2).

Yohana, Elsa y Maritza hacen hincapié en tener unas concepciones mínimas y unos acuerdos no solo del entendimiento de lo que es la participación sino de cómo se están concibiendo a los niños y las niñas.

Hacemos simulacros en los que se eligen personeros o representantes y estos actúan como nuestros políticos: compran votos, reparten dulces. Entonces todos esos procesos los niños los reproducen. ¿Pero entonces cómo ser ciudadanos y participar de los movimientos, propuestas y apuestas políticas desde la primera infancia? (ver Anexo 2).

Como dice Bustelo, los niños son la opción de un futuro mejor para la humanidad, quizás sea necesario replantearnos las categorías que hemos normalizado, las relaciones de poder y quizás esta sea una oportunidad para inspirar cada vez más movilizaciones sociales en pro de los derechos de los niños y con una academia más abierta, verdaderamente incluyente y con políticas en las que los niños y niñas son tratados como verdaderos ciudadanos (Bustelo, 2005).

Desde la academia, hay varios puntos que se debaten: por un lado, el escenario que plantea Yohana Flores en su trabajo de tesis y en la entrevista, es que la participación es genuina, innata en los niños y llama sobre todo al análisis y a las transformaciones de pensamiento de parte de los adultos, unos adultos más comprensivos, observadores y menos autoritarios e incluso menos cuidadores o protectores. En esta misma línea de debate académico, la antropóloga Maritza Díaz plantea la necesidad de volver a discusiones que hay que dar y

seguir dando, como el debate detrás del concepto de primera infancia y no de infancias¹⁸, término que desde su punto de vista es externo y ha sido implementado desde la misma institucionalidad.

Maritza, quien tiene una amplia experiencia trabajando con los grupos étnicos del Vaupés y de la Amazonía, recuerda cuando se empezó a diseñar la estrategia:

Ellos decían nosotros no tenemos primera infancia, nuestro ciclo de vida tiene otros ordenadores y hablaban por ese grupo en particular, no hablaban por los indígenas en general. Esa lógica de arriba hacia abajo (*top down*) tiene esas particularidades y es que crea conceptos y en este momento casi cualquier grupo indígena te habla de primera infancia. Construyeron esa categoría y los indígenas transforman sus prácticas hacia una categoría venida de afuera y es una categoría que no se inventaron aquí. Si tú vas a Ecuador o Argentina, existe esa categoría de primera infancia y esa relación de instalar categorías es algo antiparticipativo, está proponiendo lo contrario y parte de preceptos como de que hay una infancia y no muchas infancias y distintas.

A mí me parece inquietante que las políticas de acción avanzan más rápido que la reconceptualización y eso obedece a una dicotomía que hay todavía y a una brecha muy grande, entre la construcción de conocimiento investigativo que se tiene y el ejercicio de la política pública y de los espacios. Entonces, las investigaciones mismas tienen muchas falencias a nivel colaborativo, ¿quién las hace? ¿al servicio de quién están propuestas? ¿quién las idea? Ahora, dentro de esos procesos de descolonización de las metodologías de investigación hay muchas propuestas de trabajo que permitirían avanzar respecto a esa participación (ver Anexo 2).

En otro momento de la entrevista, agrega: “La Alta Consejería para la Infancia, la Adolescencia y el Instituto de Bienestar Familiar y otras instancias construyeron la modalidad propia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Pero esta modalidad se ideó y se diseñó y se montó para los grupos étnicos y para la infancia, pero no con ellos” (ver Anexo 2).

¹⁸ Maritza Díaz: “Tuvimos para redefinir el concepto de infancia, se redefinió, pero se redefinió otra vez a un término que termina siendo homogeneizante. Es mejor que el que se tenía antes como el del niño como un recipiente vacío, pasivo al que se le deposita el conocimiento y el mundo y que debería desarrollarse linealmente por tales bases. Eso se ha transformado, pero todavía se sustituye por otro que es socialmente concebido como una primera infancia en la que todos los niños necesitan esto o lo otro (ver Anexo 2)”.

Respecto a esa relación con la ciudadanía, la mayoría coincide en lo que acá se esboza y es la importancia de la participación de los niños y niñas de la primera infancia en contraste con la formación de ciudadanos o ciudadanos del mañana.

La ciudadanía aparece en el momento mismo del acontecer de la participación, es el camino hacia la formación ciudadana, *sin participación no hay formación ciudadana*. En esta participación hay una formación política. La ciudadanía en relación con la infancia no se limita al ejercicio del sufragio. Al respecto, Elsa señala:

Los lineamientos técnicos de participación y ciudadanía apuntan a generar experiencias y vivencias democráticas dentro de una concepción de ciudadanía activa desde la infancia. Van más allá de que el Estado respete los derechos universales, sino que plantean la participación de los niños en los espacios públicos y una experiencia de inclusión social como sujetos activos en la vida cotidiana (ver Anexo 2).

Mientras los adultos pueden gestionar sus derechos por sí solos, los niños y niñas, y en especial los de primera infancia, no lo podrán hacer. Para Yohanna es fundamental que todos entendamos que los derechos de ellos están por encima de los de los demás, los adultos son quienes acompañan, pero no pueden decir a título de los niños.

Sin embargo y desde el punto de vista de Maritza Díaz, para trabajar, analizar e incluso hacerle un seguimiento a la política desde el componente de participación:

Aún es necesario construir criterios desde una aproximación metodológica, pedagógica, muy clara y coherente con la participación; es decir, que permita a los niños y niñas explorar, construir esa autonomía al mismo tiempo que construyen referentes para su propio ser. Esa idea, es fundamental por supuesto, y eso debe estar en el campo de la vida cotidiana (ver Anexo 2).

Desde este punto de vista la participación de los niños y niñas estaría circunscrita a esas claridades. No es simplemente establecer reglas, modelos o condiciones que se puedan volver prescriptivas.

Si el bebé se volteó en la cuna está diciendo esto y eso lo consideramos participación; eso me parece una forma muy simplista de resolver la participación. Estamos en un terreno fascinante, muy interesante, pero que no se resuelve tan fácilmente. ¿De qué manera los adultos que están alrededor de ese bebé, como familia, grupo doméstico, comunidad o instituciones, interpretan lo que ese bebé está diciendo? Lo pueden interpretar desde las disciplinas, desde el campo de

la antropología de la infancia, que tendría elementos muy importantes para encontrar una interpretación desde una ética humana y cultural para poder dar lugar a lo que está expresando. Porque expresar no es solamente el lenguaje verbal y por eso digo, eso es relativo. Cuando el niño dice: “no quiero comer más arepas”, ¿entonces como lo dijo, esa es su participación y la tomamos? Hay primero que entrar a mirar cuál es el conocimiento que ellos pueden producir desde sus experiencias y que otros conocimientos se están construyendo en otros lugares. creo que puede haber una convergencia entre lo colaborativo y lo que se está haciendo (Ver Anexo 2).

No se puede desconocer el papel que han tenido desde la Convención los colectivos, organizaciones y como tal la sociedad civil que siempre acompañan estos procesos. Como se enuncia con anterioridad, hay espacios no institucionalizados que también trabajan en pro de la primera infancia, como Zorro Conejo, quienes hablan de los colectivos de niños¹⁹, de tomas del espacio público por parte de estos bebés, de los espacios adecuados, de la lectura en voz alta. Espacios antes que nada participativos, donde priman los derechos de los niños.

Nos ha parecido bonito hablar de colectividad de los niños y las niñas, porque es como reconocer que ellos son precisamente individuos, son ciudadanos que se encuentran con otros, no solamente en un ámbito institucional, sino desde la cotidianidad en todos los entornos.

Ahorita en este tema de la virtualidad debido a la pandemia de Covid-19, nos hemos preguntado cómo seguir generando esos espacios y acompañarlos si los niños no se pueden encontrar; ni en los parques, ni en las aulas.

Ahora queremos que los niños puedan encontrarse con otros a través de envíos de cartas, dibujos, con la autorización de los padres que intercambien videos de cómo construir algo que ellos encontraron... En últimas esto, ciudadanía (ver Anexo 2).

Como la relación de la Ley y de otros documentos daban cierta relevancia a la cultura, la identidad cultural, las expresiones culturales y su relación con participación y primera infancia, los entrevistados aclararon esa relación. Maritza, quien además es un referente en antropología infantil, llama la atención sobre la importancia de tener en cuenta que los niños

¹⁹ Hablamos de colectivos de niños desde cuándo es más que uno, no solamente cuando están en grupos masivos, porque uno tiende a asociar el colectivo de niños, por ejemplo, cuando los niños están institucionalizados, entonces los niños del aula. Pero los niños son colectivos cuando están en un parque y se encuentran tres niños casualmente a jugar, aún sin hablar se entienden con el lenguaje corporal, se llaman, salen corriendo, se persiguen, se hacen muecas y así en estos *momentum* se va armando ese colectivo (ver Anexo 2).

en la primera infancia pasan por un proceso de individuación del sujeto, en el que este está identificando eso que lo hace particular, un ser singular. Ese proceso es fundamental en cualquier contexto cultural, y es el de cuando el niño se distingue de otras personas o de otras cosas por tener cualidades particulares, el proceso análogo a nivel colectivo es el de subjetivación, que consiste en ser parte de un colectivo social que tiene una cantidad de rasgos que lo hacen particular y lo constituyen como un sujeto que pertenece dentro de sus particulares a eso colectivo.

La política pública en Colombia sólo hasta 2016 se atrevió a dejar reafirmado y enfatizado que los derechos de los niños y niñas no solo eran superiores, sino que, además, los niños y niñas estaban en el centro y se debía tener en cuenta la diversidad e identidad cultural. Ese ejercicio de reunión con los niños y niñas en el centro, en el que la comunidad y no solo los padres son responsables de ellos y ellas, es una estructura propia de la mayoría de las comunidades indígenas del país. Como cuenta Yohanna, en el Putumayo las decisiones políticas del pueblo Kamsá son consultadas con los niños y niñas y, además, hacen presencia en esa toma de decisiones.

El cuerpo de los niños y niñas se convierte, casi, en un patrimonio de esa comunidad, entonces todos están en pro de cuidarlos. No es la mamá y la abuela, sino que la vecina, los amigos de las familias están a favor del cuidado de ese niño. Además de esta responsabilidad de los cuidadores directos, está por supuesto la de un Estado y sociedad que tiene que ser garante y protector de esos derechos.

A este punto, Elsa Castañeda agrega que los lenguajes de los niños, que son las expresiones artísticas, lúdicas y culturales están muy presentes en las comunidades. En algunas comunidades, los niños se manifiestan a través de los rituales, a través de otras manifestaciones que no tienen un carácter artístico como tal sino cultural. En ese sentido, afirma que los niños son un valor cultural de las naciones. Es decir, las nuevas generaciones son el valor, es el capital humano.

Pese a estas opiniones y aclaraciones, estos actores coinciden en reconocer los avances de la Ley 1804 o *Política de Primera Infancia De Cero a Siempre*. Al igual que la Constitución de

1991, esta Política es un texto muy completo que trae otras comprensiones de los niños y las niñas, habla de sus lenguajes, de la expresión artística, el juego, la exploración; es decir, de las distintas maneras que tienen los niños y niñas de primera infancia para comunicar y participar.

Respecto a los hitos, todos coinciden en que el hito fundamental que da lugar a la política es la Convención de los Derechos de los Niños y las Niñas. Para Yohanna, es importante recordar que la Convención aparece después de la Segunda Guerra Mundial y con el desarrollo de la bomba atómica. Salen a relucir el maltrato y abuso a los que estaban expuestos continuamente los niños y las niñas. Hasta ese momento, se concebían a los niños como unos adultos en miniatura que todavía no estaban listos, y así mismo también los usaban para trabajos forzados.

Pero como este proceso no es inmediato. Los países tienen que ratificar la Convención como lo hace Colombia en 1991, momento en el que el país estaba en un punto de transición, ya que por entonces también se cambió la Constitución. En el articulado de la Constitución queda claramente expuesto el compromiso que tiene el país en la ratificación de los derechos de los niños y las niñas, a través del artículo 44, que habla de sus derechos.

Como yo lo viví con la Ley del 2006 y luego la Ley del 2016, pasa algo muy importante y es que en uno de los períodos presidenciales del presidente Santos, él decide tener como bandera el trabajo con primera infancia y se crea La estrategia De Cero a Siempre, que empieza a hacer una serie de movilizaciones y de acciones contundentes desde la integralidad para conectar a todas las instituciones. Esto se consolida con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, con la que se entiende la necesidad de pasar la estrategia al congreso, y en la posibilidad de que sea una ley que quede instaurada, y que no sea una política de gobierno, sino una política de Estado (ver Anexo 2).

Acerca de la RIA

Maritza Díaz sugiere la necesidad de construir unos criterios desde la aproximación pedagógica y metodológica, que sea clara y coherente con la participación, es decir que permita a los niños y niñas “*explorar, construir esa autonomía al mismo tiempo que construyen referentes para su propio ser*” (ver Anexo 2).

La RIA no realiza acercamientos y orientaciones metodológicas que permitan tener un direccionamiento y unas acciones claras para las instituciones, la sociedad y la familia, lo cual en algunos escenarios dificulta y crean distanciamientos entre la política pública y la realidad, ello podría ser un ejercicio importante que permita dotar de sentido a la misma política. Además, Yohanna, Elsa y Maritza coinciden en que es necesario poner sobre la mesa, lo que se está entendiendo por participación y desde qué lugar se entiende a las infancias, cual es la concepción sobre los niños y niñas dentro de las políticas y en especial en las interacciones que generan en sus entornos.

Habría que pensar cómo participan los bebés en la gestación, ¿cómo participa un bebé cuando nace? ¿Qué pasa el primer mes? ¿Qué pasa en el primer año? Porque son diferentes momentos. Entonces no podemos ponerlos en la misma situación. Y ese es uno de los problemas de la normatividad. Por eso, de hecho, la no normatividad dice crear espacios de participación como si fuera algo que se crea aparte, afuera, y ahí justamente es donde yo creo, se pierde la participación. Porque participar en sí mismo significa un agenciamiento propio, no un agenciamiento de un otro que lo permite (ver Anexo 2).

Retomando este punto de la normatividad y lo que ocurre en los entornos institucionales es que impera, la lógica administrativa que es una lógica que ya viene per se con lo que está dispuesto para los niños y niñas. Una institucionalidad que promueve una participación que incide claramente en la primera infancia, pero desde una mirada muy centralizada y adultocéntrica.

Lo que sucede con esos elementos de las instituciones es que son programas que se inician, tienen un desarrollo y terminan, pero no hay ningún seguimiento.

Una estrategia de participación necesita una deliberación por lo menos de los adultos sobre esos tres aspectos: concepción de desarrollo, la concepción de infancias, qué son las infancias, qué es el desarrollo, qué es un niño y una niña (ver Anexo 2).

Desde este punto de vista, el tema de la participación tiene que ver con lo que hacen los adultos con lo que los niños y niñas comparten, dicen, expresan. Los adultos tenemos una manera de organizar la vida de los niños y las niñas, por facilidades, por crianza o por cultura. Y en esas organizaciones es donde muchas veces se pasa por encima de los niños y niñas.

Aunque la RIA tiene en cuenta los últimos debates alrededor de la primera infancia, Maritza hace énfasis en volver a lo conceptual y metodológico antes de seguir implementando estrategias que aún no tienen ciertas claridades en torno a la concepción que se tiene de los niños y niñas, de infancia, infancias y niñez.

De igual forma, aunque la RIA funciona en los territorios en el orden nacional, a través del Consejo Nacional de Política Social²⁰ y la Comisión Intersectorial de Primera Infancia CIPI; y en el orden departamental: el Consejo Departamental de Política Social, Mesas para el desarrollo técnico de la atención integral y estructuras de operación regional de otros sistemas administrativos, hay que tener en cuenta otros entornos como el educativo en el que se llevan a cabo otro tipo de escenarios de participación como los consejos escolares, el gobierno escolar, en los que se evidencia una falta de comprensión no solo de la política sino de estos debates que se han llevado a cabo sobre la participación y la ciudadanía, lo que demuestra además una separación entre la academia internacional, la nacional y la que tiene un nivel escolar o implementado en los colegios, con relación a la comprensión y reflexión sobre estos temas acá tratados, en los que se entiende a los niños y niñas en contextos democráticos, desde otras aristas distintas a la representación o elección.

Es importante generar, si es el caso, el propósito o lo dice la norma, la posibilidad genuina que los niños y niñas del rango de la gestación a seis años puedan participar y por supuesto de opinar, expresar y aportar a la toma de decisiones sobre lo que les afecta, los vincula, les gusta y les compete.

Para que esa participación sea efectiva, y ese acompañamiento de los adultos sea más horizontal, hay que además afinar sentidos; que realmente haya escucha atenta y activa, y por qué no entornos amorosos que permitan que crezcan ciudadanos felices.

Por otro lado, las entrevistadas concuerdan en que la política ha avanzado y de alguna manera ha acelerado este proceso del entendimiento de las infancias, sin embargo, aún la participación y su entendimiento en la política y cómo trabajarla no es clara.

²⁰ Máxima instancia de decisión y orientación del SNBF (Presidencia de la República, 2013).

No podemos crear un espacio de participación para los niños de dos años para que nos digan lo que ya nos están diciendo. Hay que crear ese escenario para afinar lo que nosotros estamos entendiendo. Que trascienda realmente, no la vaina ahí bonita de escuchar a los niños y mostrar que son lindos y que dicen esto... (ver Anexo 2).

Además, las entrevistadas coinciden que, aunque se ha venido trabajando en la modalidad propia, en la pluralidad y la diversidad, todavía queda un largo trecho para que eso sea una realidad en las políticas públicas y en los programas de acción que se desarrollan.

Por supuesto que se entiende que la primera infancia necesita priorizar las atenciones, y para ello es esencial el restablecimiento de derechos, el derecho a nombre, familia, educación, salud, entornos seguros, etc. pero si en el centro estuvieran en lugar de los niños, las interacciones, y como están se están dando y de qué manera.

Como menciona Maritza Díaz en la entrevista, las investigaciones, estudios, políticas y leyes hasta el momento se han realizado sin la participación de los niños y niñas. Al respecto señala:

No solamente son las instituciones que están lejos de crear mecanismos de participación, la investigación académica tiene una responsabilidad muy grande de crear formas de investigación que estén realmente al servicio de la gente y empoderen a las distintas personas.

No creo que toda la investigación necesite ser colaborativa, creo que la investigación acerca del otro da información muy importante; pero el desbalance en general que hay entre la información de la infancia que se produjo tuvo en cuenta a la infancia con la que no, es inmensa. En la mayoría de los casos sigue siendo una relación de informante y extractiva” (ver Anexo 2).

Además, cualquier propuesta que hable de participación en primera infancia debería primero que nada basarse en la Convención y en los derechos de los niños, y en ningún momento podría volverse prescriptiva, sino que tendría que estar acorde a las habilidades, el ciclo vital, los contextos y experiencias de cada niño y niña como ser individual, atendiendo a todas las particularidades. Como explica Elsa, el desarrollo de los niños y niñas ya no se puede ver sólo de forma evolutiva, siguiendo las teorías de los años ochenta:

El desarrollo tiene que verse como todo un sistema, mucho más integral, mucho más orgánico, mucho más dinámico, tiene componentes culturales, tiene componentes sociológicos, no solamente componentes evolutivos, y eso la política de primera infancia lo tiene claro. Otra cosa

es operarlo. Cuando yo participé en el tema, tuve mucho cuidado de que eso fuera así. Es decir, estamos sacando el desarrollo de los niños y de las niñas del campo exclusivamente evolutivo. Porque si tú lo haces evolutivo, pues ahí no hay participación y ahí todo es prescriptivo. Si a tal edad no hace esto, entonces ahí ya tenemos problemas. Pero resulta que el desarrollo no es solamente evolutivo, sino también es cultural. (Elsa Castañeda)

Claves para entender los niveles de participación

Por medio del ejercicio de sistematización de las entrevistas (Anexo3), surgieron categorías que englobaban conceptos importantes como: agencia, agenciamiento, diversidad cultural, derechos, etc. Claves que se deben tener en cuenta a la hora de entender los niveles de participación de los niños y niñas

Para lo que compete a este trabajo, y de acuerdo con el ejercicio de análisis documental y de las entrevistas, se propone un ejemplo cotidiano de cómo los niños y las niñas participan.

Retomando a Lansdown (2005):

El derecho a participar de los niños y las niñas implica la intervención de estos en la toma de decisiones respecto a todos los servicios que le suministran o que tienen algún impacto sobre ellos, desde el nivel inferior (elegir, por ejemplo, a qué jugar) hasta el superior (por ejemplo, contribuir al diseño y organización del servicio). (Lansdown, 2005, p. 21) Siguiendo a Lansdown G. (2005) y Hart (1997) los niveles de participación podrían medirse a través de varias claves:

1. Identificar si es un ejercicio exclusivamente consultivo en el que los niños no tienen capacidad de agencia y sus decisiones no son tomadas en cuenta.
2. Reconocer la capacidad o consciencia de parte los adultos que acompañan a los niños sobre los derechos de los niños y la sintonía de tener una relación horizontal y no vertical de poder.
3. Tener disposición para un diálogo y reflexión constantes, donde se puedan llegar a acuerdos.

Siguiendo a Lansdown G. este ejercicio podría realizarse incluso en la evaluación de las políticas, pero también en el desarrollo de programas y eso estaría atravesado por tres grados posibles de intervención de los niños:

1. Consultas.
2. Toma de decisiones compartidas.
3. Procesos autónomos.

Llevar la participación de los niños y niñas al plano político no es sencillo. Sin embargo en el ejercicio que propone Lansdown los niños juegan un rol en la toma de decisiones y pueden tener un papel activo tanto en el planteamiento de políticas y como en la fase de supervisión e impacto.

Si fuera un ejercicio como el que propone Lansdown (2005) y cuya crítica también se ha centrado en no estar totalmente diseñado para la primera infancia, sería desde el rol determinante que pueden tener los niños y niñas, por ejemplo, a la hora de planificar proyectos, y esto además podría pensarse en las evaluaciones a estas políticas que les competen.

Si los niños han participado en la identificación de los asuntos que son significativos para ellos, obviamente es importante garantizar que dichas opiniones sean tomadas en serio cuando se elaboran los planes. La medida en la cual los niños participan en este proceso puede variar considerablemente. Sin embargo, será necesario que incluya una de las opciones siguientes:

- Planteados por los niños durante la identificación de las cuestiones clave (nivel consultivo).
- Los niños intervienen contribuyendo a decidir cuáles programas se deben poner en marcha (nivel participativo).
- Los niños son puestos en condiciones de identificar y definir los programas que desearían ver realizados (nivel autónomo)

Como comentó Elsa Castañeda en la entrevista, dentro de los procesos de resistencia que además alimentan los movimientos sociales y la dinámica política, se encuentran los de los niños defensores del páramo o los niños cuidadores de los perros en Usme.

En Usme hay muchos perros, entonces los niños los protegen. Los niños decían que ellos se sentían muy seguros con los perros, que los perros los protegían, que los perros los acompañaban, que los perros los querían. Es decir, casi que uno podría pensar que todos esos

vacíos que ellos tienen de su existencia los llenaban con la compañía de estos animales. Sí, porque ellos están solos y están en la calle. Y a ellos les gusta la calle. Entonces tú ves que van los niños y los perros van detrás de ellos. A los que están enfermitos, los llevan a los refugios de animalitos (ver Anexo 2).

Por otro lado, los niños defensores del Páramo surgieron a través de una iniciativa que empezó en el colegio Jaime Garzón, en Sumapaz, lo que demuestra que existen procesos de resistencia que empiezan desde la primera infancia, lo que es un nivel no solo autónomo de participación sino ejercicios de participación ciudadana de niños y niñas en la primera infancia.

Es como si los niños estuvieran creando su propia formación ciudadana de alguna forma con sus temas y, con lo que les compete, con lo que les preocupa, no con una agenda que se impone, sino una agenda, por ejemplo, medioambiental, que para ellos es importante.

Reflexiones y recomendaciones finales

Iniciemos con las reflexiones generales.

Los escenarios de participación de la primera infancia son de carácter indispensable en tanto contribuyen al desarrollo de los niños y niñas. De igual manera, pensar la participación desde un lugar que está pensado para y con los niños y niñas permite desarrollar y fortalecer los escenarios democráticos, en los cuales la escucha, el diálogo con los otros, la toma de decisiones y el disenso son indispensables para la construcción de ciudadanía y país.

Si bien, en la política pública y en la RIA, se habla de la responsabilidad que el estado, la sociedad y la familia tiene sobre los niños y niñas. La actual situación de la infancia en Colombia sigue siendo preocupante en tanto la vulneración de derechos es una constante. Ello contribuye a que la formación de ciudadanía se dé desde lugares y escenarios que podrían denominarse riesgosos o peligrosos. Por consiguiente, se forman niños y niñas que más adelante serán adultos con muy pocas herramientas para la participación y afectados en su desarrollo y salud mental.

Los escenarios de participación para los niños y niñas necesitan de mayor capacitación y fortalecimiento por parte de los adultos. En tanto, son quienes en nuestra estructura social tienen una vinculación y responsabilidad directa con la crianza, cuidado y formación. Si quisiéramos formar en participación y ciudadanía desde la primera infancia es necesario crear apuestas pedagógicas y metodológicas, que permitan el desarrollo y habitabilidad de los niños y niñas en diversos escenarios de su comunidad.

Los ejercicios de construcción de política pública, si bien están acompañados de expertos en infancia, excluye a los niños y niñas de la participación de este. Desde la institucionalidad los espacios de escucha, aprendizaje y toma de decisiones sobre aquello que le compete a la infancia, no busca un ejercicio real de incidencia dentro de

las mismas políticas. Además, son apuestas desde las ciudades, lo cual desconoce las lógicas y prácticas en la ruralidad. Si bien se ha avanzado en algunos temas de enfoque diferencial, ello sigue siendo un camino por trabajar de manera rigurosa, participativa y vinculante de las diferentes comunidades. En ocasiones la institucionalidad da una línea técnica que pareciera ser prescriptiva, y ello deja a un lado las subjetividades, los contextos, las circunstancias y el desarrollo de la infancia en determinado lugar.

El debate que está puesto en este momento sobre infancia, infancias y niñez, en las diversas instituciones. Es un debate que debe vincular a los niños y niñas, a esa identidad plural y diversa. Justamente desde contextos situados, que comprendan las particularidades de las comunidades y los sujetos.

La participación es el derecho que tienen los niños a tomar decisiones sobre los aspectos que los afecta. Es necesario espacios de escucha y construcción conjunta en todas las iniciativas que se tomen para los niños. Cualquier ejercicio de política pública debe tener la participación de las comunidades que los rodean y de ellos mismos en cualquiera de sus fases: planeación, ejecución, evaluación. Las políticas públicas suelen ser creadas desde el escritorio, con asesores y demás pero nunca con los niños y niñas.

Los niños que crecen en entornos amorosos en el que se les respeta su opinión, se comprenden sus expresiones y son conscientes de que son escuchados y tenidos en cuenta, son ciudadanos del mañana que se cuestionarán por las decisiones que tomen a su nombre, comprenderán su rol en sus entornos y cómo la política influye en sus vidas, favoreciendo a democracias más reales.

La ciudadanía aparece en el momento mismo del acontecer de la participación, es el camino hacia la formación ciudadana, *sin participación no hay formación ciudadana*. En esta participación hay una formación política. La ciudadanía en relación con la

infancia no se limita al ejercicio del sufragio. Por lo que abre el espectro de entendimiento de lo que es participación y ciudadanía no solo para los niños y niñas sino en general para las ciudadanías.

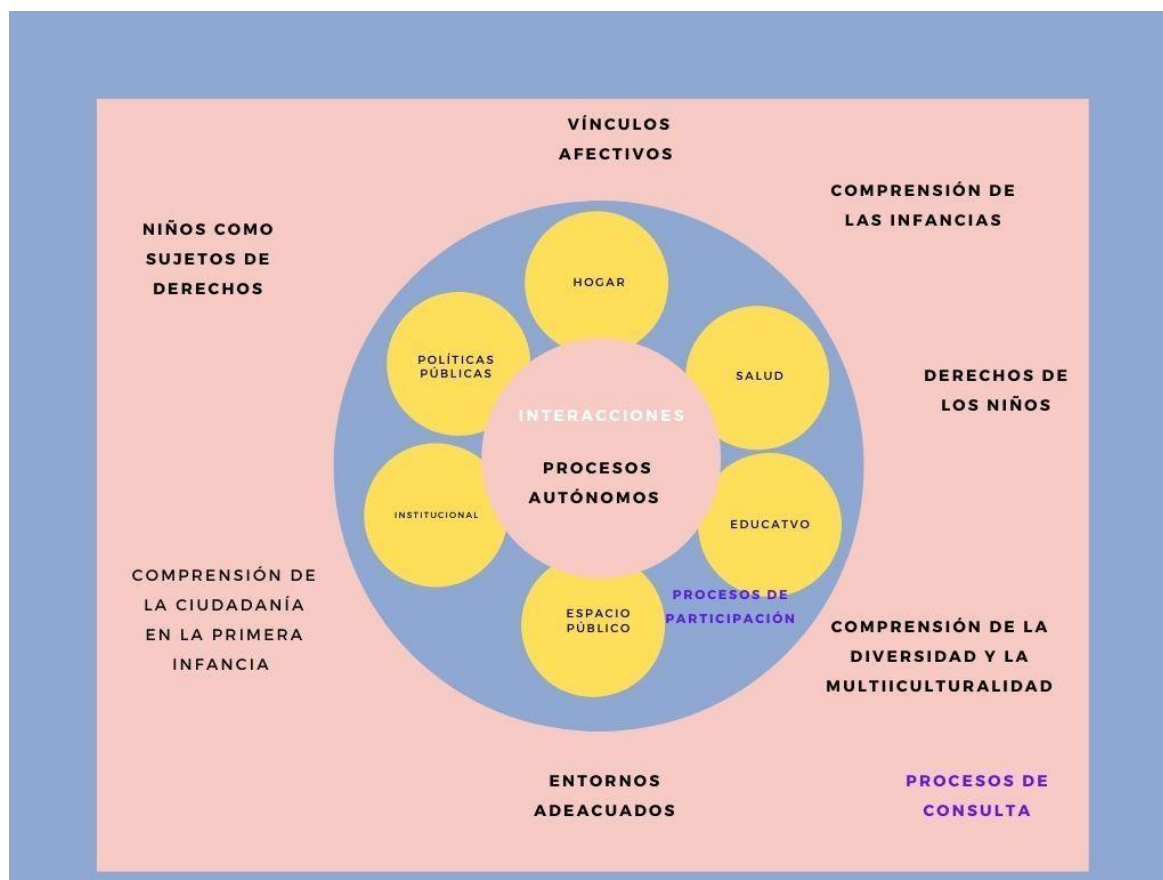
Puede que, así como el movimiento feminista ha venido tomando fuerza e impacto en las decisiones y en el panorama político, lo haga más adelante la movilización por las infancias. Quizás una revolución de pensamiento en el que el menor no siempre sea el niño.

Es urgente volver no solo a la reactivación económica y social sino de todos estos planes, estrategias y políticas que tenían como prioridad la primera infancia para volver a poner sobre la mesa y en el debate público la participación de los niños y niñas y la importancia de ellos en el mantenimiento y éxito de las sociedades democráticas.

A. Algunas recomendaciones concretas en clave de Lasdown

Inspirada en el modelo de Lasdown, propongo una alternativa, un contexto en el que los niños y niñas participan activamente como ciudadanos e influyen en sus entornos con el fin de contribuir a sociedades más democráticas. Retomando los conceptos: *procesos de consulta*, *procesos de participación* y *procesos autónomos*.

Figura 4. Un modelo alternativo para fomentar la participación y la construcción de ciudadanías en la primera infancia.



Fuente: elaboración propia.

En este caso, en *los procesos de consulta* que Lasdown expone, es necesario que los adultos reconozcan la capacidad de los niños y niñas de dar sus propias opiniones. Agregó que además debe existir una conciencia acerca de: los derechos de los niños, la importancia de los entornos adecuados, la comprensión de la ciudadanía en la primera infancia, de los niños como sujetos de derechos, de las infancias de los vínculos afectivos.

En *procesos de participación*, se deben sumar los entornos que menciona la RIA más otros como: espacio público, espacio institucional, políticas públicas, hogar, salud, y entornos educativos. Como explica Lasdown, estos son procesos de participación en los que se brinda la oportunidad a los niños y niñas de intervenir activamente en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos, programas, investigaciones o actividades. En este caso, en el vínculo con estos entornos.

En estos entornos, los procesos se caracterizan por ser iniciados por adultos, desarrollarse en colaboración con los niños, proporcionar a los niños el poder de influenciar o cuestionar tanto los procesos, como sus resultados, y permitir a los niños niveles cada vez mayores de acción independiente con el paso del tiempo (Lansdown 2005).

Acá la participación infantil, aunque puesto en marcha por los adultos, brinda a los niños la oportunidad de compartir con ellos el poder y de desempeñar un rol significativo en la configuración de las actividades en las que se ven involucrados.

Por ejemplo, el entendimiento y la efectiva aplicación de esta Ruta, obligaría a que los médicos y el personal de salud estuvieran capacitados para entender a los niños, para que se cumpliera la participación, habría primero que pasar la fase metodológica, teórico, y de comprensiones básicas y por supuesto entrar en un proceso de comunicación e interacción con los niños en los que se les explique sin importar la edad, qué es una vacuna, para qué sirve y cómo afecta o actúa en el organismo, derecho a la información sobre cualquier procedimiento que necesita cualquier ciudadano.

Actualmente, si entráramos a analizar lo que ocurre en el entorno de salud. Eso ahí sí que es película de terror. ahí no hay ninguna conversación con los niños y con los niños hospitalizados. Un niño puede y es fácil explicarles a los niños las vacunas, que le van a meter un bichito que se deriva de la enfermedad y ya es así. Es fácil, pero eso no se les pregunta (ver Anexo 2).

Por último, en *procesos autónomos*, aclararía que en el centro de las políticas para la primera infancia debería estar las interacciones como eje estructurador, no solo el niño en el centro, sino el niño en interacción con un otro y sus entornos.

Al poner las interacciones en el centro, el diálogo y la negociación son elementos primordiales. Escuchar a los niños y niñas, leer su lenguaje corporal, por ejemplo; es muy importante para empezar a comprenderlos y darles el lugar que merecen en la sociedad y en la democracia. Los ejercicios de acompañamiento que realizan los adultos deben ser en este caso desde relaciones e interacciones más horizontales y no jerárquicas.

En esta instancia, los niños como exponía Lansdown, toman la iniciativa y no se limitan a cumplir un orden establecido en el ejercicio por los adultos. Estos procesos se caracterizan por: la identificación de las cuestiones de interés por parte de los niños mismos, la participación de los adultos como facilitadores más que como guías, y el control del proceso por parte de los niños.

En la RIA, al hacer hincapié en Infancia o primera Infancia, se cae por un lado en un uso institucionalizado del término, un término que ha sido apropiado de las políticas, pero que no es un término incluyente ya que no se refiere a todas las formas de ser niño y a las infancias plurales. Tema que para la participación es de vital importancia, si los niños no se sienten reflejados ni representados en este término que incluso llega a ser prescripto por hablar solo de una infancia, de una sola forma de ser, de crecer... y por lo general la primera infancia y la infancia suele estar asociado a ciclos de desarrollo, término que ha quedado relegado, al evidenciar que el desarrollo de los niños y niñas es distinto y equivale a otros factores como: contexto, circunstancias familiares, afectivas, socioeconómicas, culturales y más.

El juego es un acto político

Como señala Nussbaum, uno de los planteamientos más interesantes e influyentes sobre el juego imaginativo es el que presenta el pediatra y psicoanalista inglés Donald Winnicott (2004)²²:

La primera instancia para que se dé la participación es que los adultos sean conscientes de los derechos de los niños y estén en capacidad no solo de conciliar con ellos, sino de además aceptar, respetar y dar un lugar a las opiniones de los niños. En los niños menores de seis años que no han conquistado el habla, se manifiesta a través de sus movimientos, así como de su conformidad o desconformidad.

²² Según Winnicott, el juego reviste una importancia fundamental para esa etapa de desarrollo de los niños, en la que cada vez más van adquiriendo independencia. Winnicott, criado en una familia represiva de estricta fe religiosa en la que se rechazaba el juego, se convenció de que el juego era esencial para el desarrollo de la personalidad (Rodman, 2003).

1. La segunda instancia o recomendación es que, ante cualquier decisión, los niños reciban la información pertinente. En el caso de una mudanza, por ejemplo, dejar de lado la opinión de los niños puede acarrear frustraciones y secuelas emocionales; ver como todo es empacado y nadie te informa nada y luego lo dejas tu casa sin saber por qué, además de los amigos del barrio, el jardín, su espacio y hogar. Como este ejemplo, hay millones que se dan dentro de la cotidianidad de los niños. Esta instancia también es aplicable a las instituciones, Ministerios, Secretarías y medios de comunicación que tienen la tarea de informar a los niños sobre las cosas que les competen. Como dije anteriormente, el juego enreda esos lenguajes de los niños, los adultos pueden tomar un papel mediador y proponer que los niños sean los que diseñen el juego²³, las reglas, etc. Recordemos que el juego es un campo abierto, un espacio democrático, autónomo y libre donde los niños y niñas se desenvuelven. Allí hay momentos de tensión, problemas que tienen que ser resueltos, etc. Este anterior ejemplo es para un juego en el que participen solo niños o niñas y adultos. Pero también participar es: resolver qué desayunar, a dónde salir el domingo a caminar, o por el contrario si dialogar sobre si se está de acuerdo o cuáles son los pros y contras de visitar a los abuelos²⁴.

2. Por último y no menos importante, para cualquier ejercicio es importante la observación: contemplar atentamente, es una parte importante de la tarea de escuchar y permite a los adultos comprender con mayor profundidad de qué manera los niños reaccionan ante su entorno, por qué eligen ciertas opciones en vez de otras, y cómo establecen sus relaciones. En el caso de los niños que todavía no tienen uso de la palabra, la observación significa también “escuchar” el lenguaje del cuerpo, las expresiones del rostro, los movimientos y los distintos modos de expresión como la risa o el llanto.

En este caso es importante hablar de la niñez situada, donde el contexto, las prácticas culturales, la etnia, entre otros aspectos deben ser tenidos en cuenta.

²³ No estoy hablando de una actividad estructurada, incluso los bebés pueden proponer una actividad, el adulto sigue sus movimientos, o juego de exploración.

²⁴ Para Winnicott, el juego no termina porque se llegue a la adultez sino por el contrario, la vida está llena de ocasiones propicias para el asombro, la imaginación y el juego (Nusbaum 2010, p. 137).

En estos procesos, los adultos respetan la capacidad de los niños de plantear sus propias inquietudes y establecer su propio orden de prioridades, así como el diseño de las estrategias. Esto implica el compromiso de crear una alianza auténtica con los niños, en la que los adultos desempeñan funciones claves, por ejemplo, como consejeros, asesores, defensores, administradores y recaudadores de fondos (Lansdown, 2004, pp. 6-7).

Retomando a Lansdown, se permite que los niños identifiquen cuáles son los temas importantes, Se da a los niños la oportunidad de contribuir al desarrollo de la metodología utilizada en la investigación, se incorpora a los niños en las discusiones acerca de los hallazgos, su interpretación y sus implicaciones para la evolución futura (Lansdown, 2005).

En un escenario ideal sería importante que la sociedad y las familias comprendan que las niñas y niños son ciudadanos y tienen derechos superiores.

A partir de este análisis, planteo que el entendimiento de la participación no signifique sólo esbozar el modelo, sin antes tener unas bases.

El modelo que acá se propone, tiene en cuenta, no solo el contexto sino además la necesidad de tener unos valores, principios y unos adultos más conscientes de estos nuevos debates que les permita afinar estas concepciones, pero además el entendimiento de la importancia que tiene para los niños y niñas sus entornos, lenguajes, la escucha, la atención, la contemplación y la reflexión. Lo que hace que, desde este punto de vista, la participación de los niños y niñas se circunscriba a un ejercicio democrático y además consecuentes con sus derechos.

No solamente son las instituciones las que están lejos las que están lejos de crear mecanismos de participación, la investigación académica tiene una responsabilidad muy grande de crear formas de investigación que estén realmente al servicio de la gente y empoderen a las distintas personas (ver Anexo 2).

BIBLIOGRAFÍA

- Apud, A. (s. f.). Participación infantil. *Enrédate con Unicef. Formación del profesorado*.
https://www.sename.cl/wsename/otros/participacion_2013/Ciudades_amigas_infancia/participacion_infantil.pdf
- Bustelo, E. (2005). *Calidad de vida*. Red Salud Colectiva.
- Castañeda, E., & Cáceres, A. (2012). *Aportes para el ejercicio de propuestas pedagógicas en el marco de una educación inicial incluyente y con enfoque de derechos*. Ministerio de Educación Nacional.
- Castrillón, M. D. C. (2016). Infancia y educación. Análisis desde la antropología. *Universitas Humanística*, 83(83). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh83.ieaa>
- Clark, A., & Moss, P. (2001). *Listening to young children: The mosaic approach*, National Children's Bureau.
- Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia. (2012). *Lineamiento técnico de participación y ejercicio de la ciudadanía en la primera infancia*.
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/6.De-Participacion-y-ejercicio-Ciudadania-en-la-Primera-Infancia.pdf>
- Congreso de Colombia (1968). *Ley 75 de 1968. Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*.
https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0075_1968.htm
- Congreso de Colombia (1991a). *Constitución Política de la República de Colombia*.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Congreso de Colombia (1991b). *Convención internacional sobre los derechos del niño [Ley 12 de 1991]*.

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

Congreso de Colombia (1991c). *Ley 12 de 1991. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989*. [http://www.suin-](http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1568638)

[juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1568638](http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1568638)

Congreso de Colombia (2006). *Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

Congreso de Colombia (2016). *Ley 1804 de 2016*.

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

Cortés y Contreras, 2001; Pérez y Figueroa, 2005 *Participación invisible: niñez y prácticas participativas emergentes* Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, vol. 9, núm. 2, julio-diciembre, 2011, pp. 811-825 Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud Manizales, Colombia

Contreras, C. G., & Pérez, A. J. (2011). *Participación invisible: Niñez y prácticas participativas emergentes*. 16.

Departamento Nacional de Planeación (2007). *Conpes 109. Política Pública Nacional de Primera Infancia: "Colombia por la Primera Infancia"*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf

- Díaz Barón, M. (2010). Los componentes pedagógicos. En *Lineamientos pedagógicos para la educación inicial indígena en Bogotá. Convenio por la primera infancia y la inclusión social*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Secretaría Distrital de integración social.
- Flórez Díaz, Y. M., García Munévar, N. C., y Parales Girón, J. D. (2015). *La participación es un asunto de niños* [Universidad Pedagógica Nacional].
<https://repository.cinde.org.co/bitstream/handle/20.500.11907/1358/FlorezDiazGarciaMunevarParalesGiron2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Hablar%20de%20la%20participaci%C3%B3n%20y,defienden%20sus%20posturas%20o%20intereses.>
- Giberti, E. (1997). *La niñez y el hacer política. Política y niñez*. Losada.
- Hart, R. (1997). *Children's participation: The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care* (Unicef).
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2020). *Lineamiento técnico para la atención a la primera infancia*.
https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm5.pp_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v5.pdf
- Lansdown, G. (2004). *Regional analysis of children and young people's participation in South Asia: Implications for policy and practice*. Unicef: oficina regional para el Asia Meridional.
- Lansdown, G. (2005). *¿Me haces caso?: El derecho de los niños pequeños a participar en las decisiones que los afectan*. Bernard van Leer Foundation.
- Llobet, V. (2013). *Pensar la infancia desde América Latina, un estado de la cuestión*. CLACSO.
- Marré (2013). *Pensar la infancia desde América Latina, un estado de la cuestión*. CLACSO.

Murrally, L., & Andrews, L. (2000). *The social baby*. CP Publishing.

Nussbaum, M. (2018). *La monarquía del miedo* (Editorial Planeta).

<https://www.planetadelibros.com/libro-la-monarquia-del-miedo/292279>

Nussbaum, M. (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*.

Katz Editores.

Pérez, A., & Figueroa, H. (2005). *Construcción de participación infantil en niñas y niños del Hogar de Cristo, Antofagasta*. Universidad Católica del Norte.

Presidencia de la República (1989). *Decreto 2737 de 1989. Por el cual se expide el Código del Menor*.

Presidencia de la República (2006). *Programa de apoyo para la construcción de la política de primera infancia*.

[http://www.cinde.org.co/PDF/Politica%20publica%20primera%20infancia%20Colombia%20\(v.%202011%20nov%202006\).pdf](http://www.cinde.org.co/PDF/Politica%20publica%20primera%20infancia%20Colombia%20(v.%202011%20nov%202006).pdf)

Presidencia de la República (2011). *Decreto 4875 de 2011. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia*.

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/22/dec487522122011.pdf>

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

<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>

Rajani, R. (2000). *Discussion paper for partners on promoting strategic adolescent participation* (Unicef).

Rodman, F. R. (2004). *Winnicott: His Life And Work*. Hachette Books.

Salazar y Botero (2013), *Pensar la infancia desde América Latina, un estado de la cuestión*. CLACSO.

Secretaría Distrital de Integración Social, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNICEF, & Somos más. (2011). *Ciudadanías y participación en la infancia. Reflexiones conceptuales en: Arte y Parte. Ciudadanías de la infancia en Bogotá*.

Trilla Bernet, J. y Cámara, A. M. N. (2011). Participación, democracia y formación para la ciudadanía. Los consejos de infancia. *Revista de educación*, 1, 21.

Trilla Bernet, J. y Novella, A. (2001). Educación y participación social de la infancia. *Revista Iberoamericana de Educación*, 26. <https://rieoei.org/historico/documentos/rie26a07.htm>

Unicef (1991). Cumbre Mundial en favor de la infancia. *Anales de salud mental*, VII. http://repebis.upch.edu.pe/articulos/ansm/v7n1_2/a17.pdf

United Nations Human Rights (1989). *Convention on the Rights of the Child*. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

