



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
JULIO DE MÉSQUITA FILHO

unesp

**Implementación de los programas de atención integral
a la primera infancia “*Primeira Infância Melhor*” y “De
Cero a Sempre”. Análisis comparativo de Estrategias
para impulsar la educación infantil en perspectiva de
políticas públicas**

Oscar Antonio Holguín Villamil

UNIVERSIDADE ESTADUAL JÚLIO DE MESQUITA FILHO (UNESP)
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (FCHS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE
POLÍTICAS PÚBLICAS (PAPP)
Franca - SP

2020

Oscar Antonio Holguín Villamil

Implementación de los programas de atención integral a la primera infancia “*Primeira Infância Melhor*” y “De Cero a Siempre”. Análisis comparativo de Estrategias para impulsar la educación infantil en perspectiva de políticas públicas

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Jonas Rafael Dos Santos

Franca-SP

Maio de 2020

FICHA CATALOGRÁFICA

V715i

Villamil, Oscar Antonio Holguín

Implementación de los programas de atención integral a la primera infancia “Primeira Infância Melhor” y “De Cero a Siempre”. Análisis comparativo de Estrategias para impulsar la educación infantil en perspectiva de políticas públicas / Oscar Antonio Holguín Villamil. -- Franca, 2020

196 p. : il., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Jonas Rafael Dos Santos

1. Infância e juventude. 2. Políticas públicas. 3. Primeira Infância Melhor. 4. De Cero a Siempre. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor.

COMISSÃO EXAMINADORA

Defesa da Dissertação de Mestrado de Oscar Antonio Holguín Villamil. Intitulada “Implementación de los programas de atención integral a la primera infancia “Primeira Infância Melhor” y “De Cero a Siempre”. Análisis comparativo de Estrategias para impulsar la educación infantil en perspectiva de políticas públicas.”

Prof. Dr. Jonas Rafael Dos Santos

Orientador e 1º Membro | UNESP | Franca-SP

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

2º Membro | UNESP | Franca-SP

Prof. Dr. Diogo da Silva Roiz

Membro Externo | UEMS | Paranaíba - RS

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes

1º suplente | UNESP | Franca-SP

Prof. Dra. Andréia Nunes Militão

2º suplente | UEMS | Dourados - RS

AGRADECIMIENTOS

Los procesos académicos de largo alcance como la construcción académica alrededor de un programa de formación posgradual de maestría, deja muchos conocidos y a muchas personas a quienes agradecer tanto por el proceso formativo, como por el acompañamiento y acción de colegas que las largas horas de trabajo analítico y de soledad, la academia de calidad puede demandar; en sentido amplio extendiendo mi agradecimiento a la comunidad académica de la facultad de ciencias humanas de la Universidad Julio de Mesquita Filho UNESP, por su acogimiento al extranjero.

De manera particular deseo expresar mi gratitud con el profesor Dr. Jonas Rafael dos Santos, quien por acto académico de credibilidad en el profesionalismo y en lo acertado de dirigir con sentido pedagógico, permitió que este trabajo llegase hasta donde consiguió llegar y aportar para nuestras vidas como pares académicos, aportar lo que ha aportado.

Llevaré conmigo para Colombia, o para donde dicte el futuro un saludo de gratitud y reconocimiento intelectual al profesor Agnaldo de Sousa Barbosa, quien además de acompañar durante todo el proceso académico del trabajo como evaluador y exigidor permanente, me permitió el intercambio de aprendizajes de riqueza incuestionable como profesionales de la educación siempre dispuestos al aprendizaje a decir de Gabriel García Márquez “desde la cuna hasta la tumba”.

Gracias !!! Totales.

As crianças devem ser educadas para assumir uma vida responsável em uma sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de gênero e amizade entre todos os povos. (Convenção sobre os direitos da criança).

Invertir en la Infancia. ...al considerarse la inversión en la niñez como una parte del proceso general de desarrollo lograremos una comprensión más plena del amplio alcance y de la importancia crítica de invertir en la infancia. También puede afirmarse que el relativo descuido de este importante tema puede ser, en gran parte, el resultado de una visión limitada, y más bien ad hoc, de la calidad e implicaciones de la niñez.

AMARTYA K. SEN.

Resumen

En estados de gobierno con sistema democrático, existe una preocupación constante por la influencia que tiene la educación infantil en los procesos de desarrollo económico y social que se pueden categorizar en grupos organizados de variables a través de las que se comprenden los resultados de propuestas de programas de política pública; comprensión que incluso aporta en la comprensión sistemática de la política por parte de los grupos sociales que se impactan con estas propuestas. Una de las formas en que los programas de intervención social tienen que influir en la política de Estado, es a través de la financiación de acciones orientadas a la primera infancia, ya sea para maximizar las posibilidades de que los niños tengan éxito en sus procesos de educación inicial, ya sea para tener acceso a la legislatura con la perspectiva de hacer cumplir sus derechos y el acceso a los procesos de *accountability* o de acceso a los gestores de políticas públicas en la agenda de gobierno. Tomando este argumento como referencia; este trabajo adoptó como pregunta central de estudio: *¿Cuál es el estado del arte del conocimiento producido en Brasil y en Colombia por PIM y De Cero a Siempre en la gestión pública de políticas de educación para la Primera Infancia y como buenas prácticas de política pública de AIPI?* Para responder a esta pregunta, técnicamente se sistematizó una base de datos con información de tres fuentes secundarias con 30 documentos que conformaron la unidad de análisis documental de los programas PIM y De Cero a Siempre entre 2007 y 2017. Metodológicamente se recurrió al modelo de análisis de contenido en el que se implementaron los referenciales lexicos y la segmentación de categorías de análisis para estimar comparativamente la comprensión de los programas y de los evaluadores que en cada caso han aportado al desarrollo de las políticas de AIPI a través del seguimiento a estos programas en cada país y como estrategia con la idea de aportar en la verificación de la hipótesis de trabajo de que cuanto mayor sea el compromiso de los países con mantener una posición de inversión en el capital humano desde los primeros años de escolaridad, más alta será la ganancia en desarrollo social por parte de las instituciones jurídicas y de los dos países. El trabajo se divide en dos grandes bloques y sus capítulos: 1. marco teórico y metodológico para revisión de la literatura centrado en el análisis comparativo y de contenido de los casos en Rio Grande del Sur y en Colombia; 2. Comprensión del estado de arte y de la práctica de los programas PIM y De Cero a Siempre. Entre los resultados se puede destacar el que para la valoración sistemática de los programas de AIPI, se debe adquirir la cultura de construcción de modelos predictivos de eficiencia y aporte de evidencias para evaluar el impacto de los programas. En cuanto al aporte a la verificación de la hipótesis de trabajo, el principal aprendizaje con el modelo de análisis implementado es que los enfoques de evaluación de políticas públicas, exigen el aporte de evidencias para medir las variables de seguimiento. El aporte de programas AIPI a la superación de la línea de pobreza en Latinoamérica desde la lógica del análisis léxico merece ser destacado, ya que el conjunto de documentos implementados para cada uno de los grupos, mostró que el efecto de relación y fuerza entre las palabras es en promedio de alrededor del 5% en la prueba Chi2; es decir, que en cada clase en las que se categoriza la información, se evidencia un recurrente uso de palabras que tienen que ver con el compromiso por pensar la forma de superar la situación de pobreza infantil y que al continuar con posteriores estudios la constante será a aumentar aproximadamente en el 5%. Este

efecto parece ser consistente, porque el efecto de la probabilidad al vincular más textos a la unidad de análisis será mayor en la riqueza léxica que provee la comparación y el contraste de procesos posteriores de evaluación de los programas que se hagan con base en fuentes primarias de datos.

Palabras clave: Primera Infancia, Política Pública, PIM, De Cero a Siempre

Abstract

In democratic government states, there is a constant concern about influence of early childhood education on economic and social development processes that can be categorized into organized variables groups through which the proposals results of public policy programs are understood; understanding that even contributes to systematically comprehension about politics by social groups that are impacted by these proposals. One way in which social intervention programs have influence on state policy, is through the financing of early childhood oriented actions, either to maximize chances of children succeeding in their initial education processes, either to have access for legal work with enforcing prospect their rights and access to *accountability* processes, or access to public policy makers on governance agenda. Taking this argument as a reference; this work adopted as a central study question: *What is the state of art for knowledge produced in Brazil and Colombia by PIM and De Cero a Siempre in public management of early childhood education policies and as good public policy practices of IAEC?* To give answer for this question, a database with information from three secondary sources was technically systematized with 30 documents that formed the document analysis unit of “PIM” and “De Cero a Siempre” programs between 2007 and 2017. Methodologically, was worked on content analysis model in which lexical references and analysis segmentation categories were implemented to estimate understanding these programs comparatively and form that evaluators in each case have contributed for IAEC development policies, through follow-up to these programs in each country and as a strategy with providing verification idea for working hypothesis about the greater countries commitment to maintaining an investment position in human capital from the first years of schooling, will be higher gain in social development by legal institutions and by two countries. This work is divided into two large blocks and their chapters: 1. theoretical and methodological framework for literature review focused on comparative and content analysis cases in Rio Grande del Sur and Colombia; 2. Understanding the art and practice state for *PIM* and *De Cero a Siempre* programs. Among the results is that for a systematic evaluation of IAEC programs; the predictive model's culture of efficiency and evidence to assess the impact of policy programs must be acquired. As for verification about working hypothesis contribution, the main learning with analysis model implemented, is that public policy evaluation approaches require the evidence inputs for measure tracking variables. IAEC contribution programs to improvement the poverty line in Latin America from lexical analysis logic of deserves may be highlighted, since the set of documents implemented for each group, showed that relationship and strength between words effect is on average around 5% in the Chi2 test; that is, in each class in which information is categorized, there is evidence on recurring use by words that have relationship with commitment to think about how to overcome the situation of child poverty and that by continuing further studies, the

constant will be increase by approximately 5%. This effect appears to be consistent, because the probability effect by increase more texts into analysis unit, will be greater in the lexical richness that comparison provides and contrast of subsequent evaluation processes programs based on primary sources of data.

Keywords: Early Childhood, Public Policy, PIM, De Cero a Siempre

Lista de Figuras

Figura 1 -Situación Primera Infancia en Colombia 2007 – 2014. Fuente>Elaboración propia a partir de las bases de datos de la encuesta de calidad de vida (ECV) y de la Gran Encuesta integrada de Hogares (GEIH) que elabora el DANE anualmente. p. 113

Figura 2 -Comparación tasas de pobreza Brasil y Colombia respecto de datos mundiales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos Banco Mundial. p. 32

Figura 3 -Comparación Brasil - Colombia respecto de la situación de pobreza de la población más desfavorecida de cada país. Fuente: Elaboración propia a partir de datos Banco Mundial. p. 33

Figura 4 -Crecimiento sostenido de la formación profesional de los primeros responsables de los niños en el programa Primeira Infância Melhor. p. 43

Figura 5 - Fuerza de Trabajo de las mujeres. Comparativo Brasil - Colombia 2009 – 2018 p. 48

Figura 6 -Estimación para 2019 de Atención Integral a la Primera infancia en Colombia. p. 55

Figura 7: Diagrama de AFC (Análisis Factorial de Correspondencias" PIM y De Cero a Siempre. Fuente: Elaboración propia a partir de datos Iramuteq p. 81

Figura 8 -Nube de palabras con importancia léxica dentro de los documentos de los programas PIM y De Cero a Siempre. p.85

Figura 9 -Análisis de correspondencias por factores de los tres conjuntos de documentos de los programas PIM y De Cero a Siempre p. 86

Figura 10 -Dendograma de clasificación de palabras por los tres conjuntos de documentos del análisis para “PIM” y para “De Cero a Siempre”. p. 87

Lista de Tablas y Cuadro

Tabla 1 - Comparación de resultados de conjunto entre los programas de análisis PIM y De Cero a Siempre implementados. p. 75

Tabla 2 - Análisis del comportamiento de las palabras clave transversales en el caso PIM p.76

Tabla 3 - Análisis de palabras clave dentro de los conjuntos de textos en el caso del programa "De Cero a Siempre" de Colombia. p. 77

Tabla 4 - Palabras clave Educación, Política e Infancia en Conjunto 1 de textos: Artículos Científicos. p. 79

Tabla 5 - Palabras clave Educación, Política e Infancia en Conjunto 2 de textos: Leyes y Normas. p.79

Tabla 6 - Palabras clave Educación, Política e Infancia en Conjunto 3 de textos: Tesis y Disertaciones. p.79

Tabla 7 - Valores Chi2 X2 de las palabras dentro de los tres conjuntos de análisis documental y dentro de cada clase. p.82

Cuadro 1 Reglas conceptuales sobre el estudio de las políticas públicas. Representantes notables del campo. p.73

Lista de Abreviaturas y de Siglas

ACS	Agente Comunitário de Saúde
AFC	Análisis Factorial de Correspondencias
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de desenvolvimento
BDTD	Base Digital de Teses e Disertações
CAIF	Centros de Atención Integral a la Familia
CDI	Centros de desarrollo Integral
CDN	Convención de los Derechos del Nino
CELEP	Centro de Referência Latino-americano de Educação Pré-escolar
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CLACSO	Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (Nodo Colombia)
COEDI	Coordenadoria De Educação Infantil
CIAD	Código de Infância e Adolescência
CIPI	Comisión Intersectorial para la Primera Infancia
CONANDA	Conselho Nacional dos direitos das crianças e adolescentes
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especial da Assistência Social
DANE	Departamento Administrativo nacional de estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPE	Departamento de Políticas de Educação Infantil
DSS	Determinantes Sociales de Salud
DTS	Direcciones Territoriales de Salud
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENIA	Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia
EPSA	Escala de Percepción de Seguridad Alimentaria
ERIC	Education Resources Information Center
ETAF	Equipos Territoriales de Atención a la Familia
FAO	Food and Agriculture Organization UN
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNABEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
HCB	Hogares Comunitarios de Bienestar
IAEC	Integral Attention for Early Childhood
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IFE	Instituição Federal Educativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC	Ministério da Educação e Cultura de Brasil
MEN	Ministerio de Educación Nacional de Colombia
MSPS	Ministerio de Seguridad y Protección Social de Colombia
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PAIPI	Planes/Programas de Atención Integral a la Primera Infancia
PIM	Primeira Infância Melhor
PNAIA	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
PNBE	Programa Nacional de Bolsa Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PPEC	Proyecto Pedagógico de Educación Comunitaria
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RIA	Ruta Integral de Atenciones
RIPSA	Rede Interagencial de Informações para a saúde
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiários de Programas Sociales
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SUIN	Sistema Único de Información de la Niñez
UEM	Unidades Educativas del Milenio
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura
UNICEF	Fundo de las Naciones Unidas para la Infancia

SUMÁRIO

	Pag.
Introducción.....	1
Aspectos Preliminares	11
Objetivo General	14
Objetivos Específicos	14
Capítulo I: Referencial Teórico	17
1.1 ¿Qué es una política pública?.....	17
1.1.2 Una perspectiva sobre políticas públicas. El BID.....	17
1.1.3 La Política Pública como marco de explicación a los problemas de atención a la Primera Infancia	18
1.1.4 Diversas perspectivas del análisis de la política pública.	19
1.1.5 Concepciones de Brasil y de Colombia sobre la atención y la educación de la primera infancia: perspectiva comparativa e histórica.....	23
1.2 La educación y el cuidado de la primera infancia en Brasil y en Colombia	35
1.2.1 Desarrollos históricos en Brasil.....	37
1.2.1.1 El caso del programa Primeira Infância Melhor [PIM]. La época reciente.	42
1.2.2 Desarrollos históricos en Colombia.	45
1.2.2.1 El caso del programa De Cero a Siempre. La época reciente	53
1.3 La Judicialización de la política	56
Capítulo II: Referencial Metodológico	67
2.1 Sobre la Colecta de los Datos	68
2.2 Sobre los Instrumentos para colecta de datos	70
2.3 Localización y situación de los datos	71
Capítulo III: Análisis De Datos	75
3.1 Comparación cruzada	78
3.2 Análisis Léxico	80
3.3 Comprensión y Comportamiento de las Categorías de Análisis.....	90
3.3.1 Conjunto de Documentos 1: Artículos Científicos.....	91
1 Categoría de análisis “Objetivos”	91
2 Categoría de Análisis “Intersectorialidad”	94
3 Categoría de Análisis “Judicialización”	97
4 Categoría de Análisis “Impacto”	99
5 Categoría de Análisis “Integralidad”	104
3.3.2 Conjunto de Documentos 2: Leyes y Normas	109
1 Categoría de análisis “Objetivos”	109
2 Categoría de Análisis “Intersectorialidad”	113
3 Categoría de Análisis “Judicialización”	115
4 Categoría de Análisis “Impacto”	118
5 Categoría de Análisis “Integralidad” / Integral.....	121
3.3.3 Conjunto de Documentos 3: Tesis y Disertaciones	125
1 Categoría de Análisis “Objetivos”	125
2 Categoría de Análisis “Intersectorialidad”	133
3 Categoría de Análisis “Judicialización”	139
4 Categoría de Análisis “Impacto”	142

5	Categoría de Análisis “Integralidad”	146
	Capítulo IV: Consideraciones Finales	154
	REFERENCIAS	161
	Propuesta de Intervención: CURSO VIRTUAL	179

Introducción

La disertación que se presenta se basa en el análisis y la comparación de dos programas de política social, con ella se pretende contribuir desde el quehacer académico y la investigación científica a la solución de problemas sociales culturales actuales y específicamente a la toma de decisiones con base en el uso de la evidencia dentro de la gestión del sector público. El estado de bienestar, según Arretche (1996, 2000) implica una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos económicos básicos de protección social para los ciudadanos. Como una de las más importantes herramientas a través de las que es posible extender las estrategias de atención que el Estado puede incorporar dentro de las perspectivas de política social, que pueden ser característicos de aportes económicos o a través de la prestación de bienes y servicios, lo que para Thomas Dye (1994) sería lo que el gobierno decide hacer o no hacer frente a la satisfacción de necesidades y frente a la posibilidad de garantizar unos mínimos, que desde la ciencia política se garantizan a través de aplicar racionalmente procesos de consecución de los objetivos sociales Estatales.

Si bien es cierto que los objetivos generales de la política social se reconocen con transversalidad a las necesidades de cada contexto temporal y geográfico, y que se desarrollan incrementalmente en la misma proporción en que un Estado logra la capacidad de atender y garantizar que la sociedad reciba aquello que necesita en la proporción que lo demanda y ello suele estar sujeto a las características de cada sistema político. Es en consecuencia posible considerar las políticas en una escala que se podrían considerar desde las más estratificadas o focalizadas, hasta las más particulares que se pueden considerar sometidas a prueba continua y con la necesidad de ser evaluadas de manera permanente en su búsqueda de responder a la contingencia del momento y la forma de alcanzar los objetivos que se trazan. En este sentido, se

pueden identificar diferencias importantes entre los diseños de las políticas sociales tanto en el nivel latinoamericano, como al interior de los países y estas diferencias requieren el análisis técnico y científico que permita además de extrapolar las acciones de las políticas, reconocer las buenas prácticas de las mismas a partir de matizar el desarrollo de análisis comparativos de estas políticas y programas.

En la perspectiva comparativa, las políticas sociales de Brasil emergen del proceso político de garantizar que se brinde la protección social a la población más desfavorecida y que se encuentre censada, además de categorizada por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas -IBGE- y sus estudios transversales y con la perspectiva de aportar en el alivio a las consecuencias sociales derivadas de la desigual distribución de la riqueza, que según las proyecciones económicas dejan a una parte importante de la población en situación de vulnerabilidad en situación de salud, educación y atención prioritaria. Bajo este clima de desigualdad económica surgen en Brasil los programas de política de asistencia social entre los que se reconoce el programa “Canasta Familia”, que se identifica como una propuesta de intersección entre dos o más programas sociales para los que se asigna un recurso económico o humano con el que se espera facilitar la financiación económica o en bienes y servicios, desde los que se pueda propiciar el desarrollo social, económico y cultural de las poblaciones y de las nuevas generaciones en formación.

Este proceso de trabajo en política comparativa en Latinoamérica empieza a tomar fuerza y se inicia un proceso entre las perspectivas de Brasil, Argentina y Chile, con una idea de integración y convergencia, pero que también podría considerarse desde la identificación de divergencias entre aquellas experiencias de políticas gubernamentales que se caracterizan por una cierta estabilidad y autonomía en su gestión y administración, entre las que se puede identificar el dialogo con Chile en el diseño del programa de atención a la infancia “Chile crece Contigo”. En Colombia, los estudios de política y el trabajo conceptual sobre el Estado de Bienestar Social, constituyen un reciente campo de estudio, y sin embargo; se muestran como un campo fructífero de investigación científica que si se lo llega a considerar, podría significarle una forma de comprender el desafío de pensar la privatización de servicios como educación y salud, y las actuales reformas de políticas de atención integral a la primera infancia -AIFI-.

Pero si por otro lado se considera como campo de estudio emergente, el impacto de las estrategias y programas de enfoque asistencial y la forma en que se facilitan o dificultan las acciones de equipos interdisciplinarios en la comprensión de las condiciones y exigencias para la vinculación del tema educativo frente a las formas de desigualdades sociales que estas mismas políticas asistenciales pueden promover en campos como la economía en la agenda pública y el desarrollo humano a escala sostenible; es claro que debe antes que nada impulsarse una revisión didáctica de las políticas sociales que se dirigen a grupos específicos de la población y de acuerdo con esta formación, lograr la participación argumental en la decisión (BOBBIO, 2003).

En Colombia se presenta un fenómeno común que quizás se torna común en el nivel latinoamericano que ralentiza los procesos de toma de decisiones apropiadas de política; las formas de burocracia, que se evidencian en la estructura, regulación, colaboración, apoyo y financiación de políticas públicas. Aunque existe en el país un esfuerzo por la comprensión tanto académica, como administrativa de gestión de políticas sociales que buscan el ejercicio integrador de disciplinas alrededor de las diversas políticas sociales que el país ha diseñado; claramente en Colombia se debe recorrer un largo camino para lograr los objetivos de políticas tanto sectoriales como nacionales; ello quiere decir que aunque existan estrategias e iniciativas como los programas del Bienestar Familiar, la Atención Integral a la Primera Infancia, es un campo de investigación que se debe asumir desde las políticas sociales que converge gradualmente a través de enfoques y metodologías de diseño, seguimiento y evaluación de impacto de política.

La clasificación de los programas de bienestar social de Brasil y de Colombia, así como la forma de gestionar los programas de atención integral a la primera infancia, si se hace a partir del ejercicio del análisis de contenido de la ley, se podría considerar que constituye una estrategia que permite identificar, de acuerdo a características y criterios, los sistemas mediante los que se extiende el bienestar a la población infantil favorecida por los programas que así se institucionalizan; la responsabilidad institucional brindada al proceso cabe decir, no puede recaer únicamente en la responsabilidad de un Estado que de manera unidireccional “todo se lo da” a la sociedad, razón por la que se comprende que la sociedad civil debe participar en esa responsabilidad compartida, siendo necesario avanzar hacia estructuras que pueden

funcionar para articular una política social integral que demanda la movilización ciudadana en perspectiva de hacer lograr la efectividad de la política pública en el camino de la judicialización (HIRSCHL, 2006; BARBOSA & COLOMBAROLI, 2016).

Desde la perspectiva comparada, aunque son relativamente recientes las investigaciones que se vinculan con la perspectiva de política social; estos estudios se han enfocado en los resultados de la medición que se puede efectuar de los indicadores externos que se establecen desde entidades de fiscalización y control que dan cuenta del gasto y de la financiación de los programas; más que en la forma de conseguir los objetivos o en la consecución del bienestar mediante las estrategias de programas de bienestar y atención social en los dos países. Epistemológicamente el enfoque científico de la comparación se justifica en el objeto de estudio de conocimiento en el ejercicio de análisis y diseño de programas sociales estructurados con base en la evidencia y aporte de diferentes modelos comprensivos y explicativos (MARDONÉS & URSÚA, 1982) de la atención y la intervención social, el establecimiento de semejanzas y diferencias que se dan al interior de los programas PIM y De Cero a Siempre de Brasil y de Colombia respectivamente y que se consideran a la base de datos demográficos y de datos del orden mundial de la economía, entre los que se destaca el gasto social de cada país o del PIB que en la actualidad se identifican como indicadores de pertinencia y utilidad para conocer el alcance del presupuesto utilizado tanto en el ámbito social, en el caso del gasto social, como una medida de bienestar material, en el caso del producto interno bruto; pero para complementar la perspectiva epistemológica del estudio, el análisis se acerca a la comprensión lingüística de las políticas de atención integral a la primera infancia desde formas documentales y desde ámbitos concretos de los programas *Primeira Infância Melhor* en Brasil y De Cero a Siempre en Colombia.

La riqueza emergente en perspectiva de investigación que puede adquirir el análisis comparativo en el campo de la evaluación de políticas públicas se complementa con la emergencia (GLASSER & STRAUSS, 1967) de literatura que establece tanto el trabajo de construir teoría sobre ciencia política, como el de desarrollar un método suficientemente integrador de los componentes de científicidad, rigurosidad y contraste en las formas de registrar las experiencias de los dos programas en cada uno de los países. En la presente disertación se utilizaron como referencias del constructo teórico sobre ciencia política las obras de Thomas Dye (1984) sobre aquellas acciones que el

estado decide hacer o no y los impactos que ello trae al decidir, Lawrence Mead (1995) y la lógica de campo dentro del estudio de la política que analiza el gobierno a la luz de las principales cuestiones públicas; Pierre Müller (2010) y la perspectiva de que las políticas públicas deben ser consideradas a manera de “referenciales” de los hechos sociales, entre otras perspectivas conceptuales que delimitan los ámbitos de actuación de la política social en general y que podría basarse en el diseño de instrumentos estatales que pueden ser exigidos para su implementación, y por otro lado, para complementar el constructo teórico se ha vinculado la comprensión sobre el trabajo de la judicialización de la política que se comprende en este estudio a la manera de caminos recorridos desde la constitución para comprender la obra política social y el recorrido entre teoría y práctica en un camino que converge con la constitución de cada país, pero que por sobre todo, moviliza a la sociedad en la búsqueda de la democracia (HIRSCHL, 2006), este constructo conceptual se establece en el cuerpo del trabajo en la lógica comparativa de los dos países y se inscribe en un proceso de transición entre el análisis de contenido y la construcción documental de ciencia y leyes construidas sobre AIPI y sobre los programas PIM y De Cero a Siempre que determinan la actuación de la política social y su evolución en el campo educativo (Capítulo 2).

Pero conseguir la apropiación social de la política pública de AIPI, conseguir pensar la pertinencia social de los programas PIM y De Cero a Siempre, supone la identificación de estrategias suficientemente rigurosas en su proceso científico, supone igualmente organizar las estrategias para la colecta de datos y supone su análisis; en otras palabras, supone aportar en la construcción de respuesta creativa a la pregunta ¿cómo podemos evidenciar la actuación de los programas PIM y De Cero a Siempre como casos de buenas prácticas de política pública social? Existe diversidad de instrumentos y de metodologías en el campo sociológico que permitirían conocer el estado de la cuestión y el estado del arte, así como las formas de situaciones de bienestar, de desigualdad, de estado de la pobreza, que en general se pueden caracterizar porque permiten la comparación crítica entre diferentes contextos geográficos y temporales, toda vez que suelen ser vinculadas a formas estandarizadas alrededor de las cuales se concentra el trabajo crítico de los evaluadores de política o de los investigadores del campo, y esta crítica particularmente se centra en el resultado, más que en el proceso o en los instrumentos metodológicos cuantitativos que facilitan esta tarea, más que en la calidad del análisis que estos instrumentos pueden aportar.

Este estudio, de manera permanente, se compromete con la revisión crítica de esta estrategia, pero no con su descarte; por lo contrario, a lo largo de todo el proceso de manera consciente se implementan las bases de datos de los principales exponentes de la perspectiva antes enunciada. Así, entidades de cooperación multilateral entre las que se puede identificar a Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, UNICEF, UNESCO, CEPAL, entre otras; que disponen al público importantes y robustas bases de datos como el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y que en el contexto Latinoamericano ha apoyado en la caracterización de las poblaciones de los dos países. Disponer de las metodologías mencionadas, con lógicas cuantitativas y cualitativas para comprender el comportamiento de las políticas públicas, deja abierta la posibilidad de enriquecer los procesos científicos de análisis de políticas y el proceso de evaluación del impacto que ellas producen. Así, este trabajo se ha comprometido con el poner a prueba una herramienta lógica de análisis que se torna novedosa en relación con la forma y con los productos focalizados para presentar las reflexiones del analista; se presta atención especial al esfuerzo por representar la densidad de las palabras implementadas en textos científicos o legales y que los programas de AIPI en Rio Grande del Sur en Brasil y Colombia han realizado entre 2007 y 2017 para atender las necesidades de los niños en la franja de edad de los cero a los seis años en estos dos contextos como prácticas del ámbito de la política social en cada caso.

El estudio centró la comparación de los dos contextos, por naturaleza, diferenciales en sus aspectos culturales y sociales que suponen acciones de desarrollo económico, social y político particulares, que en torno de las políticas de AIPI traen consigo un proceso histórico que se relaciona con procesos educativos propios de los modelos de cada país y que se dan a la base del proceso de desarrollo económico del estado, a la luz de distintos y quizás contradictorios enfoques en cada contexto, con objetivos y metas propios de la idea construida sobre de la consecución y apropiación de las leyes y de la perspectiva de derechos de la infancia, de su bienestar, pero que se suelen colocar en contraposición en las transiciones de la perspectiva crítica de las políticas, que aún en la riqueza de este enfoque; el trabajo desarrollado se aleja de aquella y difiere en las estrategias de análisis léxico que no se suele implementar en aquellos otros enfoques críticos, debido a la focalización y estratificación del lenguaje de los actores y del territorio; cuya lógica no se implementó en este caso.

En definitiva, este estudio centra el análisis comparado de las formas de gestión de los programas de AIPI de Rio Grande del Sur en Brasil y de Colombia en un ejercicio intelectual de triangulación metodológica entre el análisis documental y la implementación de la estadística textual. Por un lado, Brasil, que clasifica sus políticas sociales dentro del régimen de la socialdemocracia y que con amplitud caracteriza sus programas de política social y tiende a promocionar las formas de igualdad en ámbitos como educación, salud, recreación y en contextos que afectan a toda la población con la identificación de necesidades mínimas. Con un trabajo que integra a todos los sectores de la cultura, de la política y de la economía; que adicionalmente construye programas de política social que se enuncian protegidos por el Estado bajo un sistema de seguridad universal y con la idea de fomentar la independencia de la familia y la independencia del sujeto.

Colombia por su parte, que clasifica como un país de renta media y con programas de políticas de bienestar, comparte una historia marcada por la participación de grupos al margen de la ley, por el desafío del poderío ideológico de los narcos y que afectan a la sociedad con una educación que trató inicialmente de asegurarse de una fuerte presencia de la iglesia en la provisión de medios de atención integral, donde su entrada en 2018 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, ha estado marcada por un continuo proceso de convergencia ideológica y política en el marco de un acuerdo de paz que en verdad no ha logrado el propósito del desarrollo que se esperaba, que le ha puesto a las políticas educativas una tarea importante sobre identificar el rol de la familia en la protección a la primera infancia, responsabilidad que recae mayoritariamente en las mujeres y que se centra en la atención y asistencia a personas de la tercera edad y a los discapacitados, con lo cual la formación integral de los niños tiende a ser desplazada.

El análisis documental crítico permite la identificación de indicadores de política que muestran como los programas de AIPI no han estado exentos de la implementación de reformas ajustadas a los ideales de gobiernos y a las miradas de las administraciones de turno en cada país. Ajustes que han llevado en buena medida a la focalización de los programas y de las políticas sociales en los enfoques judiciales que se supone dispondrían acciones para que sean los grupos vulnerables los verdaderamente favorecidos, y sin embargo haría falta un estudio de tipo etnográfico con el cual verificar

el cumplimiento de la inserción de la política a la cultura; pero que además permita identificar las formas en que se presenta el fenómeno de desplazamiento del Estado, hacia la prestación privada de servicios, hacia la tercerización, que es una característica que comparten en gran parte las políticas y los programas de los dos países. Para identificar estas características de cada contexto en el estudio se implementó la metodología de identificación de categorías de análisis a las que se hace llegar todo el esfuerzo de comparación de los programas PIM y De Cero a Siempre como políticas sociales de AIPI, con las categorías de Objetivos, Intersectorialidad, Judicialización, Impacto e Integralidad, el estudio en su estructura integradora de métodos se permitió el acercamiento a la medición de la fuerza que tienen las palabras y en consecuencia, el sentido que adquieren para los gobiernos y para las sociedades, con estas categorías de análisis se puede considerar el valor económico y cultural que la sociedad le da a la existencia en el medio de las entidades multilaterales de cooperación en algunos ámbitos relevantes como el gasto social, la asignación de impuestos, la calidad institucional, el PIB per cápita y seguridad social. (Capítulo 3)

Este proceso permitió la identificación de rasgos y patrones comunes entre los programas PIM y De Cero a Siempre, pero también permitió la evidencia de que existen importantes diferencias no solo en lo cultural, sino principalmente en la concepción sobre los procesos de educación infantil entre los dos países en el nivel macro-estructural; pero que aun en la diferencia existen puntos de análisis común que particularmente la escuela tiene la obligación de atender y proteger. La existencia de los modelos econométricos con los que se ha medido y evaluado la pertinencia y el esfuerzo de las políticas públicas por cumplir los objetivos, en general se han centrado en la medición de la cobertura como esfuerzo del estado, pero en materia de evaluación de impacto, haría falta otro banco de indicadores de participación, que la econometría no considera en su medición y esta forma técnica, tiende a dificultar la tarea de los investigadores de política en cuanto a la evaluación de los indicadores de entrada. Saber en qué están fallando, o que aspectos son los que se pueden mejorar mediante el conocimiento de índices de política social, permitiría adicionalmente comparar las formas de desarrollo de las experiencias educativas de los dos países e identificar en el futuro, las buenas prácticas que se podrían aplicar a largo plazo y de acuerdo con la adaptación a los contextos de Rio Grande del Sur y de Colombia, en las áreas de atención de los programas PIM y De Cero a Siempre.

En este contexto, esta disertación ofrece una comparación que busca desde la teoría que soporta la existencia de las políticas públicas de primera infancia en los ámbitos de acción que se han delimitados en líneas anteriores, lo que se puede estimar con el enfoque emergente que se ha propuesto en este estudio, es que habrá de posibilitar un aporte a las formas de producción de conocimiento en las ciencias sociales y de manera particular en el campo de las políticas públicas que la *Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho*, se ha comprometido en estudiar. Se trata del aporte de una estrategia que se podrá en el mediano plazo, integrar de manera no instrumental, sino en forma lógica los procesos que tanto la medición, como la comprensión y su contraste, le permiten brindar a las ciencias humanas, aquello que las hace críticas “la evidencia” que la información tratada de manera rigurosa le puede brindar a los dos procesos metodológicos, a las dos experiencias de análisis y a los dos países.

El documento que se presenta está estructurado a partir del desarrollo inicial de un constructo teórico en el que se pretende efectuar un acercamiento acordado al concepto de política, de política pública y de política social orientada a la primera infancia. El concepto se analiza desde una triple perspectiva que se apoya en los postulados de Harold Lasswell (1971) y John Kingdon, (1995). Esta trilogía contempla: a) Las acciones intencionales en la esfera pública de gobierno, b) los enfoques de política en la satisfacción de necesidades de la población, c) El abono a las formas de gestión interdisciplinar que tiene como finalidad garantizar el bienestar de la población de cero a seis años. Cada uno de estos aspectos es complementado conceptualmente en función de un fundamento cercano a la perspectiva de judicialización en perspectiva del cumplimiento democrático de los derechos civiles, que permitió el sustento del enfoque de política pública en relación con el desarrollo humano desde las implicaciones de la educación inicial. En este marco teórico, se aborda además, el origen y desarrollo histórico de los programas *Primeira Infância Melhor* [PIM] y De Cero a Siempre en Rio Grande do Sul (Brasil) y en Colombia, así como las tipologías de intersectorialidad y trabajo colaborativo en torno de los niños que se identifican por diversos autores en ambos contextos.

Los análisis y comprensiones de los datos y de la información que hacen parte del capítulo 3 “Análisis de Datos”, pretenden brindar la panorámica del estado del arte y la situación de los programas de política entre los registros emergentes de las categorías

de análisis de manera comparada, con base en los segmentos y registros de las palabras más representativas o de mayor fuerza representativa dentro de los tres grupos de documentos que se hallaron en diversos estudios y bases de datos de Brasil y de Colombia, que brindan evidencias e insumos para desarrollar el análisis de los dos programas de política social -AIPI-, y se registran los segmentos dentro de cada categoría en el idioma original de cada país. De manera continuada se desarrolla un registro de las acciones que se adelantaron para llegar a este estado de desarrollo en la investigación, para ello se abordó la descripción del estatuto epistemológico del estudio y su vínculo con la perspectiva hermenéutica interpretativa, en la que se establece el constructo de enfoque mixto y la forma emergente de aparición de la teoría o *Grounded Theory* (GLASSER & STRAUSS, 1967), la delimitación de los documentos a estudiar y analizar cuya selección se realizó de forma predeterminada por las cadenas booleanas de búsqueda en las bases de datos de tesis y en las bases de datos de artículos científicos sobre la base de los criterios previamente definidos que se orientaron por el planteamiento de los objetivos y de las preguntas orientadoras, que se denominan “Aspectos preliminares” en el cuerpo del documento.

Posteriormente en las consideraciones finales (Capítulo 4) se reconstruyen los resultados del proceso de análisis en un intento por abrir otros apartados de prospectiva en el estudio. En primer lugar, se realiza una descripción contextual de las posibilidades científicas del estudio de las políticas públicas, de la búsqueda por aportar en la construcción del estatuto epistemológico del campo y se otorgan aspectos cuantitativos de la medición de las intensidades (χ^2), con las que las palabras le “dicen algo” o “le dan indicios” a los investigadores de las políticas y de las ciencias de la educación, a partir de las metodologías de análisis de contenido de Krippendorff (1990) y de análisis léxico de Lebart, Salem y Becue (1989).

Se registran algunas reflexiones sobre la importancia emergente en el estudio de los indicadores demográficos y socioeconómicos que se vinculan al estudio y a la evaluación de las políticas públicas de primera infancia en áreas como salud, educación, seguridad social y vivienda, considerados por los programas PIM y De Cero a Siempre como ámbitos relevantes para la política social. En segundo lugar, se procede en la reflexión a llamar la atención sobre un imaginario social que pretende dar cuenta de un carácter asignado del cuidado infantil y de la educación inicial, de manera casi exclusiva

a los niños y sobre la necesidad de vincular a los ministerios de educación y de salud, como actores que deben hacer interlocución en el diseño de los programas de atención integral a la primera infancia en dialogo con los resultados obtenidos por cada una de las dimensiones, de las categorías de análisis seguido por la etapa de normalización de los datos obtenidos, culminando con la etapa de ponderación y agregación de los grafos de representación que hicieron parte del modelo de investigación implementado.

En el segmento final del documento se ofrece una visual de la comprensión de la propuesta de intervención integrada a manera de artículo científico, que da cuenta del proceso de diseño e implementación del curso virtual denominado “La atención Integral a la Primera Infancia. Un asunto de política pública”. Para ello se ofrece un apartado de apéndice en el que se contrastan los componentes conceptuales de las ciencias de la educación, las políticas públicas y la virtualidad como estrategia de desarrollo de la intervención, cuya implementación supone la caracterización de los programas de atención integral a la infancia y los países en comparación, los hallazgos de cada experiencia como buenas prácticas de política durante los periodos de implementación en cada caso, y con ello el ejercicio participativo de las poblaciones de maestros, de gestores de política y de ordenadores de gasto, pero además también de padres de familia interesados en el proceso de acompañamiento a la formación de sus hijos más pequeños. Por último, se incluyen las referencias bibliográficas utilizadas en la investigación y los anexos, donde se detalla tanto la información de los treinta documentos implementados para construir el corpus de análisis, como los esquemas, grafos, mapas conceptuales y redes semánticas que son aprovechables para la elaboración de futuros estudios de naturaleza similar que derivan del componente de análisis de las políticas de AIPI.

Aspectos Preliminares

El estudio aquí presentado tuvo por intención conformar un mecanismo académico de diálogo de saberes entre pares en lo que hoy se ha dado en denominar en el ámbito académico, la “Glocalización” y la ruptura de fronteras entre países en la realidad de contexto y en la particularidad de las problemáticas que sustentan la organización de programas y proyectos orientados particularmente a la atención integral a la primera

infancia [AIPI] en el marco de gestión de las políticas públicas a través de los programas *Primeira Infância Melhor* [PIM] de Brasil y De Cero a Siempre de Colombia.

Se identificó como objetivo general del estudio la caracterización de las buenas prácticas de los dos programas en relación con las formas de gestión implementadas, sus perspectivas y alternativas como marco de reflexión en la crisis de formación de maestros para el nivel de primera infancia y de las problemáticas de calidad educativa por la que atraviesan los países latinoamericanos, que ha quedado expuesta en diversas instancias del contexto mundial.

La perspectiva de análisis de contenido (KRIPPENDORFF, 1990) intenta identificar y localizar el lugar teórico de los componentes e indicadores que caracterizan los programas [PIM] y De Cero a Siempre, como estrategias de política susceptibles de evaluación y proyección social que darán cuenta en el mediano plazo, de las evidencias de sostenibilidad y pertinencia, a partir de la identificación de patrones entre sus características particulares y las categorías que se pueden reflexionar desde sus historias y memorias documentales que los hace particulares; a saber *el qué* u objeto, *el cómo* o método de trabajo y el *para qué*¹ o finalidad de cada programa; factores con los cuales es posible identificar los aspectos de comparación del estudio y que influyen en las condiciones de trabajo de los gestores de las políticas, pero fundamentalmente sobre el trabajo de los maestros responsables de la educación en la franja etaria de los cero a los seis años de edad.

En el capítulo 2 del informe Unicef de Junio de 2016 titulado “Educación: Nivelar el terreno de juego” (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA -UNICEF-, 2016), se afirma que:

La educación de calidad puede poner fin a los ciclos intergeneracionales de inequidad, mejorando la vida de los niños y las sociedades en que viven. La educación [...]se asocia a un mayor nivel de ingresos, a una disminución de la pobreza y a una mejor salud. Pero para que la educación cumpla esta función, debe comenzar en la primera infancia y continuar con unas posibilidades de aprendizaje de calidad que brinden a todos los niños y niñas una oportunidad justa de salir adelante en la vida, en especial a los más desfavorecidos (p. 51).

¹ El *Qué*, el *Cómo* y el *Para Qué*, de las políticas públicas de atención integral a la primera infancia constituyen el fundamento del conjunto de categorías de análisis implementadas en este estudio.

Son diversas las razones por las que los niños en Colombia no asisten al sistema educativo, y sin pretensiones de dar cuenta de estas razones; llama la atención, la falta de interpretación de los estudios que caracterizan la situación de la Primera Infancia en el caso colombiano, que sería la edad considerada para el grado obligatorio del nivel de preescolar (transición o grado 0), la figura N°1 presenta el comportamiento de la población y su relación con la matrícula. Los datos muestran varias tendencias. Se observa un descenso continuo de la población de 5 años, que pasa de aproximadamente 872.000 en 2007 a aproximadamente 857.000 en 2014.

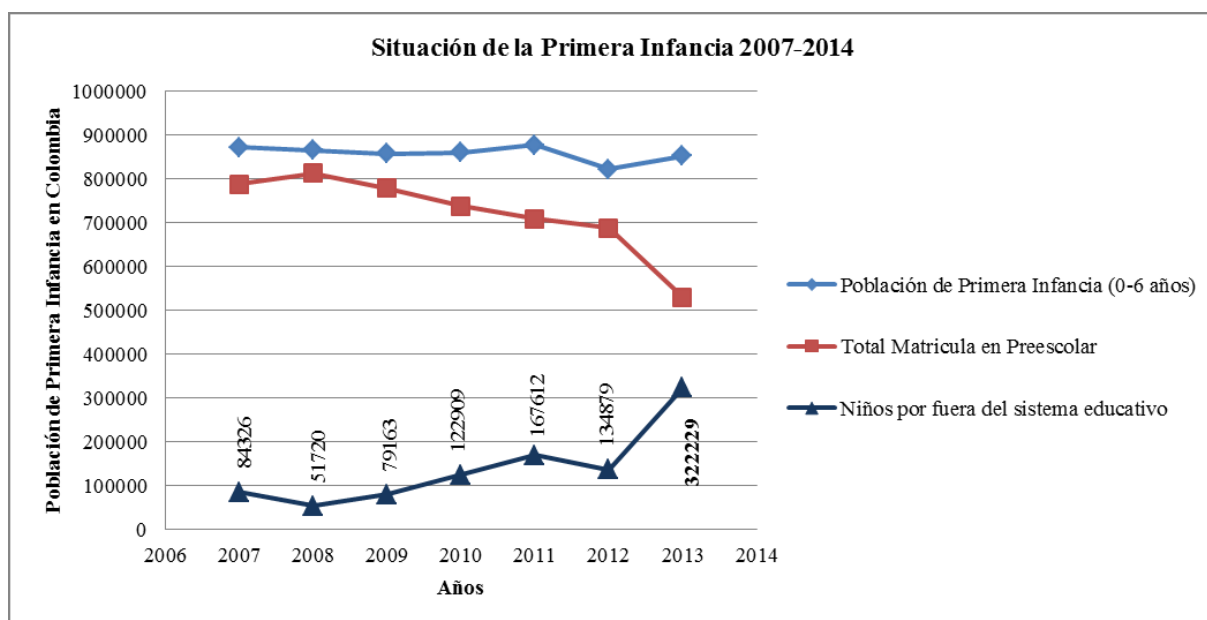


Figura 1. Situación Primera Infancia en Colombia 2007 – 2014. Fuente>Elaboración propia a partir de las bases de datos de la encuesta de calidad de vida (ECV) y de la Gran Encuesta integrada de Hogares (GEIH) que elabora el DANE anualmente.

En segundo lugar, y más importante para los propósitos de investigación, se observa que al disminuir el número de niños, se afecta la matrícula total en el sistema educativo en el mismo segmento etario. Llama la atención y “preocupa” que, la población de niños que están por fuera del sistema educativo en Colombia, tiende a aumentar de forma continua, al pasar de algo menos de 85 mil niños en 2007 a más de 320 mil en 2014.

Según los enfoques estratégicos, para alcanzar el ODS-4 sobre la educación y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), será necesario desarrollar alianzas de cooperación entre países de la región que sean efectivas e inclusivas; mejorar las políticas educativas y de calidad para todos, centrándose en la calidad y el aprendizaje

de los niños y para ello, en palabras de Amartya Sen (2000) “*no hay ninguna inversión que tenga más alta tasa de retorno que la que se efectúa en primera infancia*”.

El estudio propuesto se justifica en este orden, porque permite aportar a la construcción de respuestas creativas a las exigencias que desde la sociedad esperan por la organización de los sistemas educativos, a partir de la orientación de otras prácticas pedagógicas de los profesores de Educación Infantil, del reconocimiento de su profesión, de la equidad y la diversidad, de la inclusión y de la gestión mejorada de las políticas en Educación para la Primera Infancia. En virtud de la problemática expuesta, y con base en la evidencia de la pertinencia de adelantar el estudio comparativo sobre la gestión de políticas de atención integral a la primera infancia entre los dos países, las preguntas orientadoras que se plantean para el desarrollo del estudio son:

1. ¿Cuál es el estado del arte del conocimiento producido en Brasil y en Colombia por PIM y De Cero a Siempre en la gestión pública de políticas de educación para la Primera Infancia y como buenas prácticas de política pública de AIPI?
2. ¿Cuáles son las convergencias y divergencias que existen en la configuración y expresión de los diseños de los programas “*Primeira Infância Melhor* [PIM]” en Brasil y “De Cero a Siempre” en Colombia?

Objetivo General

Analizar el proceso de apropiación de las prácticas de gestión en desarrollo de los programas de política para atención integral a la primera infancia [AIPI] “*Primeira Infância Melhor*” de Brasil y “*De Cero a Siempre*” de Colombia; como estrategias que se han percibido validas en el nivel de prioridades de las políticas públicas en educación en cada país.

Objetivos Específicos

1. Describir y analizar el contenido de las estrategias con las que se han implementado los procesos de planificación, gestión y las formas de priorización de los programas “*Primeira Infância Melhor*” y “*De Cero a Siempre*” entre los años

-
- 2007 y 2017 en Brasil y en Colombia como prácticas de políticas de Atención Integral a la Primera Infancia [AIPI].
2. Identificar el nivel de convergencia y de divergencia que existe entre los indicadores de gestión estratégica de atención integral a la primera infancia *Primeira Infância Melhor* en Brasil y De Cero a Siempre en Colombia que han sido seleccionadas y priorizadas como procesos de buenas prácticas de política pública.

Capítulo I: Referencial Teórico

1.1 ¿Qué es una política pública?

Como en otros campos de conocimiento, son diversas las perspectivas con las que se concibe el trabajo de construcción de sentido a la participación social dentro de la gestión administrativa del Estado. Tanto desde la perspectiva social, como desde la perspectiva de la ciencia política y la administración, así como desde el campo de la legislación y el derecho, la política y su juego dialectico con las políticas en el movimiento denominado neoinstitucionalismo (FREY, 2000).

Según el autor, son tres las dimensiones que caracterizan la política pública, que constituyen a través de la historia y en la actualidad el campo de investigación denominado “*policy analysis*” o análisis de políticas. En coherencia con la perspectiva de autores como Lasswell (1971), Kingdon (1995), Müller (2010); la institucionalización de la política pública, se tendría que estudiar desde el campo de la ciencia política, hecho que supone el reconocimiento del alcance de la terminología especializada que acompaña este campo; así, según Frey (2000) [...] “o emprego dos conceitos em inglês de “*polity*” para denominar as instituições políticas, “*politics*” para os processos políticos e, por fim, “*policy*” para os conteúdos da política”².

1.1.2 Una perspectiva sobre políticas públicas. El BID

Es [:] Intercambio complejo entre actores políticos a través del tiempo (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO [BID], 2006, p. 32), es en otras palabras, cooperación y proceso cooperativo que pone al gobierno como primer actor en tanto no

² Según la perspectiva de estos autores de origen anglosajón y europeo las dimensiones de *polity*, *policy* y *politics*, responde a escalas y dimensiones sociales que tienen que ver con los alcances *institucionales* (*polity*), *materiales* (*policy*) y *procesuales* (*politics*) que, de manera correspondiente, dan estructura al modelo de análisis de políticas como campo de estudio y de investigación.

debe olvidarse que “las políticas públicas constituyen un factor común de las políticas [en el sentido amplio de poder estatal y social], pues suelen ser el objeto de muchas decisiones tanto de los gobiernos y administraciones como de los grupos de oposición por factores de ideología. En suma en la perspectiva del BID (2016), de la CEPAL (2016) y de Lahera (2004, p. 5) “quién quiere el gobierno, quiere políticas públicas”; argumento que vale para la perspectiva del estudio que motiva esta comparación entre Brasil y Colombia, en la medida en que se reconoce el papel de los gobiernos en cada caso como la herramienta por medio de la cual las políticas públicas de atención integral a la primera infancia, así como los programas PIM y De Cero a Siempre se concretan en cada país.

En virtud de las perspectivas filosófica, sociológica, antropológica, política y de gestión, así como desde la apropiación del concepto que presentan las instancias de cooperación multilateral sobre la construcción del concepto de política pública; se adopta en esta revisión y como parte del constructo epistemológico de la investigación, un constructo conceptual que soporta la indagación y el “escudriño” sobre el estatus que caracteriza el campo y que proviene de la revisión documental de los materiales de análisis de contenido en el caso colombiano que se anuncia en los siguientes términos:

“La política es el arte de construir acuerdos en torno a los grandes objetivos que convienen a todos los miembros de la comunidad. Se trata de acuerdos sobre los logros que deben alcanzarse, sobre el proceso que debe emprenderse para alcanzarlos, sobre los esfuerzos financieros y operativos que corresponden a cada uno de los responsables de lograrlos, sobre las acciones en torno a los cuales se moviliza la comunidad y sobre el mecanismo para vigilar los avances del proceso emprendido. Lo público es aquello que beneficia a todos los miembros de la comunidad.”³

1.1.3 La Política Pública como marco de explicación a los problemas de atención a la Primera Infancia

Acontece como pretexto de estudio y como posibilidad de comparación que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, las personas que trabajan como cuidadores de los niños en los centros de cuidado infantil que en Brasil corresponden a “creches” y en Colombia a jardines infantiles; en buena cantidad posee menor calificación profesional, percibe remuneraciones más bajas y enfrenta niveles de

³ Mesa Nacional de Infancia y Adolescencia. Lineamientos de política pública de Infancia y Adolescencia en los departamentos y municipios. Guía Conceptual y Operativa. (COLOMBIA -ICBF-, 2013, p. 9)

rotación más altos que los profesionales titulados y que los maestros de niños un poco más grandes o que se desempeñan en instituciones educativas. Según datos OCDE (OCDE, 2012 apud HOLGUÍN & DE SOUZA, 2018) y CEPAL (2016) los ciclos, que pueden ser entendidos a la manera de formas de rotación medida anualmente, que presentan las personas encargadas del cuidado infantil, pertenecientes a los desarrollos de programas de gasto social; se ubica entre el 25 y el 40% (CEPAL, 2016). En América Latina, los educadores de la primera infancia reciben remuneraciones más bajas —y sus evaluaciones y trayectorias profesionales son diferentes— que los maestros de escuela primaria.

En los países en desarrollo, resultan significativos los beneficios que reportarían para el cuidado infantil las políticas orientadas a reducir la rotación entre los cuidadores. Estas políticas deberían incluir la profesionalización de la fuerza de trabajo y una remuneración competitiva. (KAGAN, 2015; CEPAL, 2016)

1.1.4 Diversas perspectivas del análisis de la política pública.

Como ha sido expuesto, el estudio de la historia política y en ese estudio, la reflexión sobre el papel del estado no es nuevo en América Latina, ni en Iberoamérica. De hecho, en cada país desde la antigüedad han existido pensadores, científicos sociales e investigadores que se han empeñado en el estudio de temas inherentes a la dinámica del mundo de la vida social (HUSSERL, 1990), en cómo organizar las funciones de esa dinámica y en la reflexión por respuestas dadas a la pregunta por cuál es el papel del poder público y del estado. Sin embargo, con la aparición del estado moderno, estos estudios han adquirido especificidad. Si inicialmente el estado tenía el papel de mantener la seguridad interna y preservar la propiedad privada, con el desarrollo de regímenes políticos, a través del tiempo este escenario cambió, como señala Marta Arretche (1996, p.2).

[...] os trabalhos datados da década de 50 e 60, baseados fortemente no indicador "volume do gasto social" deram lugar na década de 80 a análises bastante mais sofisticadas, nas quais distintos indicadores relativos à "forma e natureza deste gasto" permitem uma abordagem teórica qualitativamente superior do fenómeno a ser estudado.

Con la perspectiva creciente de expansión de las áreas urbanas del mundo y de Latinoamérica hacia gobiernos que se consideran defensores de la democracia, es evidente que las responsabilidades y las funciones por las que el Estado debe responder también se han diversificado y ampliado en eso que como en líneas anteriores citando a Pavam y De Brito Dias (2012), se ha dado en llamar “Estado Fuerte” o Estado Desarrollista. El siglo XX está marcado por la aparición de una nueva e importante función del estado, la promoción del bienestar social, criticado por unos y defendido por otros. Desde esta demanda social, el bienestar, requiere que el estado actúe de manera diferente a como ha sido la tradición y de manera más directamente vinculada a los problemas cotidianos de la sociedad a través de programas, proyectos y políticas del estado de bienestar o *welfare*. Es en este contexto que surgen las políticas públicas, con el objetivo de dar respuestas a demandas específicas de la sociedad. (ARRETCHE, 1996, 2000)

En función de los aportes que aporta la lógica de la simpleza en la abstracción de los argumentos y en consideración de las ideas generales sobre las políticas públicas vinculadas al estudio de la ciencia política en el caso de Brasil, llama la atención el argumento que sobre el campo y con base en el principio de que lo elemental “pedagogiza” o “didactiza” de mejor forma lo complejo y en este sentido el trabajo de João Martins Tude y colegas (2010) presenta un constructo sobre las políticas públicas y sobre el papel transformador social que las caracteriza, que precisamente por su simpleza en el caso de los programas PIM y De Cero a Siempre constituye un referente adecuado para lograr la comprensión y pertinencia de los dos programas, las dos políticas y los resultados en los dos países de manera comparada.

[...] são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as 'não-ações', as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. (TEXEIRA, 2002 apud MARTINS TUDE, 2010 p. 12, 13)

De acuerdo con Frey (2000) las políticas públicas “*public policy*” es un campo de estudio que al mismo tiempo se puede presentar desde dos perspectivas; por una parte, puede ser tan complejo o tan simple como se profundice en su análisis, pero también puede ser un ejercicio de variaciones que van en línea con la percepción y conceptualización que aborde el analista o investigador. Así, como fue insinuado en líneas anteriores, para Thomas Dye el análisis de la política pública y la política como estructura social es “*cualquier “cosa” que un gobierno decide hacer o no hacer*” (DYE, 1984). Como se puede notar, esta conceptualización se muestra coherente con el principio de “simpleza” expuesto anteriormente y que se enmarca en el constructo conceptual de las decisiones que toman los gobiernos y que son caracterizadas por metas, indicadores y medios con los cuales conseguir esas decisiones, concepto al que se adhieren autores como Guy Peters (1996), Lawrence Mead (1995), Laurence Lynn (1980); entre otros.

Una perspectiva teórica y metodológica recurrente aunque también tradicional de la ciencia política y de los estudios de política pública, es aquella que se estructura en la búsqueda de construir respuestas a las preguntas orientadoras que debe hacerse el analista o investigador, preguntas que deben dar cuenta de aquello que se gana, quien es el sujeto que gana y cual esa la diferencia que se presenta al ejecutar una decisión de política del gobierno, que desarrolló el científico político norteamericano Harold Lasswell, para quien lo importante del análisis de políticas se centra en la dinámica de los sujetos, en el impacto que efectúa un proyecto o un programa y en la actitud que provoca.

En “*Politics: Who gets what, when, how*”; “Políticas: Quien da qué, cuándo, como” [Traducción del autor]; obra que data de 1950 Harold Lasswell afirma que el proceso de las políticas tendría que ser un objeto de investigación por derecho propio. De Lasswell se puede afirmar que ha sido heredado el primero de los campos que con delimitación aún en la perspectiva instrumental, consigue aclarar este campo de estudio:

Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (LASSWELL 1971, apud AGUILAR, 2005, p. 47).

Esta definición presenta para el analista un esquema operativo y de procedimiento sobre las políticas públicas en el que se hace énfasis en las etapas del denominado ciclo

de vida de las políticas (FREY, 2000; KINGDON, 1995; MEAD, 1995; LYNN, 1980) y que centra la visión en la adquisición de información con calidad y en el proceso de comunicación entre los actores clave involucrados en el proceso de diseño, implementación y evaluación de la política o del programa que servirá de referente para el análisis del problema público que se pretende resolver. Desde un inicio las políticas públicas fueron reconocidas como un campo interdisciplinario y con un claro objetivo aplicado.

La revisión de la literatura sobre procesos de investigación o “pesquisa” que ha sido desarrollada como ruta para construir el estatuto de los procesos de análisis de políticas públicas, está vinculada al estudio de los "productos" que deja o que desarrolla el sistema político de un país. Esta visión sociológica prevalece hasta la época actual particularmente desde la perspectiva epistemológicas sociocrítica proveniente de los estudios del círculo de Viena y con la orientación de Adorno y Horkheimer (1944), como característica fundamental, estos estudios han perseguido efectuar el análisis crítico de la estructura de un área de conocimiento que se ha centrado en la evaluación de la propia acción gubernamental y que debe ser considerada desde el sesgo científico que vincula la predominancia del enfoque positivista de la medición que la historia de la ciencia le atribuye a los estudios cuantitativos; cuya evaluación se centra en la puesta cuantificable de casos en el llamado modelo "racional-comprensivo", de característica normativa con el cual se supone que el análisis diría la mejor opción de política que debería implementarse en aquel caso y que esa justamente la crítica que recibe en la actualidad y desde la perspectiva sociocrítica anunciada.

Finalmente, en esta revisión, es interesante el planteamiento de John Kingdon, para quien la perspectiva de las políticas públicas obedece a la existencia de indicadores sobre problemáticas; en este sentido el autor afirma que:

Los problemas llaman la atención de los responsables del gobierno no a través de algún tipo de presión política o de leve percepción de primera mano, sino simplemente porque indicadores un poco más o menos sistemáticos muestran que hay un problema por ahí. (KINGDON, 1995, p. 90) [Traducción propia]

Y desde la tradición de los políticos; es decir, desde la forma en que a través del tiempo se ha visibilizado la acción social de los gobiernos al atender las problemáticas sociales según Kingdon:

[Los problemas] a menudo no son evidenciados por los indicadores. Estos (los problemas) necesitan un pequeño “empujón” para llamar la atención de las personas dentro y alrededor del gobierno. Ese empuje algunas veces es proporcionado por un evento focalizado como una crisis o un desastre que surge para llamar la atención sobre el problema, un poderoso símbolo que atrapa, o la experiencia personal de un diseñador de la política. (KINGDON, 1995, p. 95) [Traducción propia]

Instancias de cooperación internacional, se suman a la idea de gestión y gobernanza como acciones puntuales que los gobiernos deben desarrollar para garantizar el cumplimiento de metas y de *accountability*; así entre los materiales de análisis del conjunto de artículos científicos estudiados en el desarrollo de este trabajo, que se han comprometido con las directrices de políticas mundiales de primera infancia aportadas por UNICEF, se encuentra que:

Algunos dicen que las políticas poblacionales son trans-sectoriales, esto es, que van más allá de los sectores porque los cruzan y los hace conjugar y complementarse. Para Unicef (2001), el concepto de desarrollo del niño en la primera infancia (ECD, en inglés) conlleva un *enfoque integral* de las políticas y los programas desde el nacimiento hasta los ocho años de edad, para sus padres y madres y para quienes los cuidan. El propósito de las políticas y programas de desarrollo del niño en la primera infancia es proteger los derechos del niño a desarrollar cabalmente su potencial cognoscitivo, emocional, social y físico. (ROMERO REY, 2007)

La perspectiva integral e intersectorial de las políticas públicas y el compromiso de la cooperación que se atribuye en este estudio como principio de reconocimiento a que no se inicia el trabajo de reconocimiento de buenas prácticas en cero en ningún caso. Adicionalmente, es claro que para el balance de las evaluaciones de impacto se debe conocer el modelo de evaluación y apropiar el uso de bases de datos de instancias internacionales a los que en el análisis de políticas públicas por causas y factores en su mayoría técnicos, no se accede.

1.1.5 Concepciones de Brasil y de Colombia sobre la atención y la educación de la primera infancia: perspectiva comparativa e histórica.

Nadie en el campo de las ciencias de la salud, de la psicología o de la educación, se encontraría dispuesto a oponerse a la evidencia que la investigación mundial muestra sobre la importancia que tienen en el desarrollo humano y social los primeros años de vida de los niños. Estos años son fundamentales para conseguir el desarrollo saludable a partir de la implementación de formas apropiadas de Atención Integral a la Primera Infancia en la Educación inicial de los primeros años de edad; se encuentran estrategias sutiles con las que tratar más tarde con los problemas sociales, económicos y políticos,

y en tanto que en Brasil y en Colombia existen grupos de investigación y pensadores tanto del campo de las ciencias de la educación (KUHLMANN, 1998; MONTENEGRO, 2001; MARTÍNEZ BOOM; 2012;), como de la ciencia política (DURKHEIM, 1994, 1995; WEBER, 1973; 2014) y por extensión, de los diseñadores de política pública o *policy makers*, como argumento de este constructo se defiende que el objetivo de políticas y programas en el nivel de la atención “integral” a la primera infancia, debe obedecer a la integración sistémica de atención social y educación.

A través de la implementación de un enfoque cultural e histórico comparativo desde el cual entender que la educación inicial de la infancia, y que las políticas de niñez en Brasil y en Colombia, que a juicio del autor, permite examinar cómo ha sido el recorrido de cada país en torno de la adopción conceptual de la política de atención integral y educación de los niños del grupo etario de cero a seis años, se han re-estructurado a través del tiempo. Lo que pretende mostrar este ejercicio de revisión de literatura de este campo; es que, aunque desde lados culturales de la sociedad aparentemente distintos, los países se han comprometido con el mismo objetivo, no obstante, con enfoques diferentes, existe un lugar común para estudiarse y dar cuenta de ese objetivo, enfoques desde los cuales se han obtenido razones históricas bastante diferentes. Además, a pesar del rápido crecimiento en cada caso del número de niños que asisten a instituciones preescolares, es claro que los sistemas integrados de las políticas y programas sociales no se han podido cumplir por razones que la judicialización de la política⁴ consigue explicar de manera eficiente. El análisis comparativo también constituye evidencia en torno a la interpretación sobre los legados que ha dejado la perspectiva de los partidos políticos al frente de los gobiernos, que conlleva una dicotomía de enfoques, que en buena medida han impedido que las sociedades perciban la necesidad de integración entre los sistemas de atención integral y de educación en cada país.

De acuerdo con que los primeros años de vida de los niños son fundamentales para conseguir el desarrollo saludable (SEN, 2000; HECKMAN, 2000; 2006; 2009) del capital humano (SMITH, 1979) de un país; así, la investigación científica, la economía mundial y la declaración mundial de educación para todos en Jomtien (UNESCO, 1990), coinciden en afirmar que la educación y el aprendizaje para toda la vida, comienza en la primera infancia, que es necesario comprender que los primeros seis años de edad de

⁴ Ver ítem capítulo aspectos teóricos sobre judicialización de la política.

un niño valen para siempre, particularmente en aquellas poblaciones más desfavorecidas y en mayor riesgo por sus condiciones económicas.

Es decir, de acuerdo con que las transformaciones biológicas, psicológicas, emocionales y sociales que ocurren en el curso de la vida de los seres humanos; dependen de una pertinente atención en los primeros años de vida y desde la gestación. Es claro entonces que cuando se identifican problemáticas en edad temprana, aspectos como la atención adecuada y la educación inicial de calidad, pueden ayudar a superar o minimizar los problemas de desarrollo (OCDE - MEN, 2016; SHONKOFF & PHILLIPS, 2000; SIMPSON, et al., 2001).

Tanto los estudios de investigación científica, como aquellos de intervención social, también se han pronunciado en diferentes contextos del planeta, en indicar que ese período de la vida, constituye una poderosa oportunidad para mejorar el desarrollo infantil, disminuir los problemas cognitivos y socioemocionales, y detener los problemas que posterior a la educación inicial, tienden a convertirse en problemáticas mucho más serios (LÓPEZ, et al, 2000).

Pero adicionalmente, invertir en programas de la primera infancia también es una buena estrategia de desarrollo económico (HOLGUÍN, DOS SANTOS, 2018), porque de su amplitud y compromiso con el gasto responsable, depende la sostenibilidad de los beneficios en la que se ha dado en llamar, el ejemplo de la gobernanza. Como ejemplo de esta estrategia, se puede considerar el desarrollo de investigación en economía que efectúan los bancos mundial -BM-, banco interamericano de desarrollo -BID-, la comisión económica para América latina y el Caribe -CEPAL- o el fondo monetario internacional -FMI-; instancias que en conjunto encuentran entre sus hallazgos múltiples, que hacer inversiones en la educación inicial de la niñez, es equivalente a hacer más significativo el gasto y los fondos de capital (WORLD BANK, 2009; BECKER [BM], 1995), y a través del subsidio de nuevas industrias tales como lo biotecnología, de la construcción de nuevos estadios de acción social y de la proporción de incentivos de exención de impuestos en la denominada “incubación” de negocios o en Latinoamérica reconocida como semillero de “emprendedorismo”.

Estudios de tipo longitudinal en los que el BID (2006, 2016) vincula tanto el sector de asistencia social, como el educativo de los países, han demostrado la pertinencia que

presentan los programas de Preescolar para obtener proyecciones de reducción de bajos ingresos de los niños, la estimación econométrica es que por cada dólar gastado en programas de atención integral a la primera infancia, la tasa de recuperación es de 8 dólares (HECKMAN, 2006, GLEWWE, 2013). Adicionalmente, se afirma que el rendimiento económico de estos programas guarda una proporción de 1 a 17; es decir que, por cada dólar de inversión social permanente, la ganancia es de diecisiete dólares durante el tiempo que el sujeto sea atendido por el programa. Así, la estimación llama la atención en tanto se proyecta que al finalizar podría haber alcanzado los 40 años de edad; en suma “educar para toda la vida”, y ello en sociedades como las latinoamericanas, significa el aporte a la reducción de delitos, uno de los principales beneficios del costo del programa, el aumento de ganancias, y la reducción de la necesidad de contar con programas de educación especial y de pagos de programas de bienestar (SCHWEINHART et al., 2005).

Por lo anunciado hasta el momento, particularmente en perspectiva de desarrollo económico de los países en vía de desarrollo, no es de extrañar que haya habido un aumento en los programas de atención de bienestar y de educación de la primera infancia; en esta oleada ingresan por supuesto Brasil y Colombia. Según datos de entidades de cooperación multilateral entre las que se encuentra UNESCO; la educación inicial dentro de los indicadores mundiales de educación, tenía en las mediciones de los últimos quince años, el mayor índice de crecimiento en el campo educativo en prácticamente toda Latinoamérica en comparación con el parámetro de países europeos, que se compran con el estándar OCDE (UNESCO, UN, UNICEF, BM, 2015). En el caso colombiano, el país ha sido aceptado solo hasta el año 2018 como parte de los 37 países miembros, en Colombia un gran número de niños en la franja de 3 a 6 años se encuentran ahora en instalaciones de guarderías infantiles apoyadas principal o exclusivamente por fondos públicos y del estado administrados por el instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF), y aunque se reconoce el papel administrador fundamental que juega esta instancia gubernamental, es necesario también reconocer que no ha sido equivalente la inversión en el caso de niños menores de tres años para obtener esos mismos servicios (BID, 2016).

En tal sentido cabe entonces plantearse el interrogante por ¿Qué clase de cuidados y de educación temprana o inicial debe proporcionar una sociedad para que sus

ciudadanos sean los mejores posible en la vida?; y es posible también anticipar que brindar respuestas al interrogante es una tarea que claramente dependerá del código de valores de aquella sociedad, de sus creencias y de sus metas, del acceso a los recursos y de las políticas que se implementan en la toma decisiones acerca de la mejora continua de esos recursos (TOBIN, et al., 1989; TUDGE et al., 2006; BID, 2015; HOLGUÍN & DOS SANTOS, 2018).

En la investigación empírica de la ciencia política se han adoptado diferentes enfoques para examinar las similitudes y las diferencias entre las sociedades y aquí entre otros cabe enunciar los estudios de variaciones concomitantes de John Stuart Mill (1816), o los estudios de Alexis de Tocqueville (apud FENDT s.f) que datan del siglo XIX entre otros. A criterio del autor dentro de esta multiplicidad de perspectivas comparativas, es una sola y la más útil de las distinciones que se encuentra a la base estructural que se traza entre los métodos utilizados en la investigación en ciencia política; es esta la distinción transcultural que influencia los estudios de la psicología cultural (SHWEDER, 1990). Como lo han argumentado Adamopoulos & Lonner (2001), “los psicólogos interculturales han propuesto la adopción de la metodología científica clásica para que investigar el comportamiento humano de manera comparativa” (p.28).

Con una metodología de investigación que se compromete con el respeto a las culturas (FALS BORDA, 1980), es posible que se encuentran variables independientes o categorías no predeterminadas, cuyos efectos sobre las prácticas de programas o de políticas pueden ser estimados utilizando el “experimento natural” (KERLINGER, 2002; HERNÁNDEZ et al, 2012) equivalente de estudios experimentales planificados.

Por el contrario, los psicólogos culturales, a menudo basándose en la teoría de la historia cultural atribuida al trabajo de Lev Vygotsky (1987, 1997) han tomado una postura diferente en el estudio de similitudes y diferencias culturales. En este sentido; como Greenfield señaló: “los procedimientos y métodos de la psicología cultural surgen de la propia cultura, no del armario metodológico de la psicología” (GREENFIELD, 1997, p.321). Un estudio psicológico cultural, es aquel en el que los aspectos de los valores de una cultura, sus creencias y prácticas se encuentran siendo examinadas desde la perspectiva de un experto; es decir, que emite su punto de vista (GADAMER, 1994). De acuerdo con los postulados de Geertz (2014), de LeVine (1989) en la dinámica de los estudios infantiles particularmente; cuando dos o más culturas se encuentran con la

intención de ser comparadas; se encuentran no para que se use una “simple regla de medición” (LEVINE, 1989), o para usar los recursos de técnicas de clasificación; más bien se encuentran para mostrar o evidenciar cómo cada grupo cultural, consigue, consiguió y podría conseguir desarrollarse sobre una línea de tiempo histórico, cómo se encuentra la evolución del productor y la del producto de los valores culturales, de las creencias, de las prácticas y políticas relevantes para que se constituyan en el material con el cual se puede lograr la prevalencia de aquellas manifestaciones, así como las condiciones de su preservación.

En este orden de ideas, atribuir el estatuto epistemológico de manifestación cultural a las políticas públicas, equivale a entender qué corrientes o prácticas de política se adoptan en cada sociedad, pero que adicionalmente, por sí solas estas prácticas no toman un enfoque histórico como el que se espera. Como argumentará Vygotsky (BLONSKY apud VIGOTSKY 1987), para entender algo que uno necesita, es necesario conocer su historia, y según Napoleón Bonaparte “el que no conoce la historia, está condenado a repetirla”.

Aunque el estudio se enmarca en la estructura de las investigaciones documentales y que la perspectiva se orienta a los análisis de contenido (KRIPENDORF, 1990), como se expone en el ítem correspondiente a la metodología, es pertinente aclarar que en este constructo conceptual sobre la perspectiva de las políticas públicas con sentido de comparación, para efectos de desarrollo del marco teórico se ha adoptado un enfoque cultural e histórico para identificar aspectos que se consideran importantes dentro del desarrollo de las políticas de cuidado, atención integral y educación de la primera infancia en Brasil y en Colombia. Y se adopta esta perspectiva considerando que por lo menos se encuentran tres razones para obtener esta particular elección; la primera es que, con el rastreo, aunque insuficiente de documentos tanto académicos como legales de los programas; se pueda extraer de la mejor forma el conocimiento allí condensado, y efectuar un análisis lo más cercano posible a la experiencia de cada programa, sin entrar a efectuar juicios de valor al respecto. En segunda instancia, es importante reconocer que las políticas sociales en Colombia con perspectiva comparativa representan una cultura de la evaluación que aún no ha sido adquirida con la precisión y el rigor que estos procesos demanda, particularmente, por la distancia relativa que consciente o inconscientemente se toma del ejercicio científico y de investigación que le

asiste a compararse con otras experiencias. Por su parte, en virtud de la experiencia las políticas brasileñas sólo se han comparado con las de otros países del continente americano, comparación que aunque sea un ejercicio de interés para los gobiernos; exige ampliar el espectro de comparación con las experiencias de otros países o sociedades más industrializadas o desarrolladas (BOWMAN, et al., 2001; HOWARD, et al., 2001; OCDE, 2001)⁵.

Estas comparaciones, además, se centran en la situación actual y los cambios recientes en cada país y aunque aportan información relevante a los propósitos de este estudio; es información que resulta insuficiente para conocer una visión histórica sobre el entendimiento de las formas en que surgió y se desarrolló la educación inicial y las prácticas de políticas de atención integral a la infancia.

Al interior de esta segunda causa del enfoque cultural histórico adoptado, se presenta un causal que lo diferencia de cualquiera otro enfoque con el cual obtener datos de interés en alguna cultura, que Adamopoulos y Lonner (2001) denominan como las oportunidades sabáticas o el *jet set* de la investigación (p. 13; traducción propia), en decir; para el autor de este estudio, que juega un papel fundamental para investigar con sentido de rigurosidad, la situación actual de alejamiento de todas las responsabilidades que en el país de origen (Colombia), le han sido asignadas y que no le permitirían de otro modo investigar en la forma adecuada, aun cuando no se tenga tampoco contacto directo con los niños o con los programas, claramente es un cierto *jet set* de la investigación poder dedicarse casi exclusivamente a investigar los enfoques de cada país en la gestión de política pública de primera infancia.

En tercer lugar, y lo más importante, este estudio no tiene pretensiones de mostrar la variación cultural entre los países⁶ eligiendo sociedades tan diametralmente opuestas. Como apuntan los estudios e investigaciones con enfoque etnográfico; la investigación

⁵ De acuerdo con las actualizaciones del informe de la OCDE, en 2018 se incluyó a Colombia entre los diecisiete países de la organización, que han además de ajustado sus programas de desarrollo a los indicadores OCDE, incorporado estrategias de atención integral y de educación inicial, con ajuste al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030 (UNESCO, 2016) y con esta perspectiva ha adoptado la cultura de evaluación permanente (PISA) como mecanismo para examinar las políticas educativas (COLOMBIA, 2014). De los 72 países comparados en la encuesta en 2015, en el caso de colombiano el Banco Mundial le atribuye el calificativo de uno de los países de economías de ingresos medianos.

⁶ Que sin lugar a dudas existe.

transcultural a menudo está orientada a evaluar el carácter distintivo de algunos fenómenos que con una configuración determinada se encuentran exóticos o únicos; con frecuencia, son encontrados como un subtema para que sean comparados como muestra de contraste, particularmente en el orden preestablecido y como forma eficiente para maximizar los potenciales descubrimientos de diferencias importantes o significativas (SAID, et al., 2015).

Por otra parte, dado que la orientación teórica que inspira el desarrollo de los programas de atención integral a la primera infancia, dada la influencia de los estudios neurocientíficos, se ha dirigido hacia el desarrollo de los procesos cognitivos y al aprovechamiento que de estos procesos puede efectuar la escuela con estrategias de estimulación provenientes de currículos no segmentarios, ni centrados en contenidos; sino en perspectiva de derechos a al desarrollo de las dimensiones humanas (MARTINEZ, 2011), con apoyo en las teorías del desarrollo psicogenético de Jean Piaget (1989), psicosocial-lingüístico de Lev Vygotsky (1998), de la antropología infantil de William Corsaro (2011). Reconocer esta perspectiva de derechos es equivalente a reconocer que el estudio comparativo de los dos países es un trabajo de magnitudes que deben ser acotadas por el bienestar y la calidad de la investigación propuesta, en tanto que el objetivo de este estudio no es contrastar las políticas como factores de un gran país de dimensión continental (Brasil), frente a los alcances de la política de un país mucho más pequeño (Colombia), o identificar cómo una sociedad se ha poblado recientemente por inmigrantes como en el caso de Brasil; comparativamente con otra cuya población se ha mantenido de manera invariable sometida al rigor de la violencia de grupos al margen de la ley como han sido los últimos cincuenta años de Colombia.

Brasil y Colombia se encuentran geográficamente en condiciones similares en tanto que cuentan con una frontera común que según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi suma 1645 km, y comparten el río Amazonas que según datos de *National Geographic* y de la publicación digital El popular de Perú (2014), es el más caudaloso del mundo; aunque demográficamente sus orígenes poblacionales hayan sido diferentes (Portugal y España), sí que es cierto que cuentan con una población importante de negros⁷ y de indígenas (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* y Departamento Administrativo Nacional de Estadística), con una minoría en el caso colombiano de

⁷ Quilombos en Brasil y Palenques en Colombia.

descendientes europeos, en contraste con el importante número de los inmigrantes italianos, alemanes de Brasil, igual que de africanos que en ambos casos fueron traídos a Latinoamérica como esclavos, estas condiciones comunes desde la dimensión etnográfica, representa sólo un pequeño porcentaje de las personas cuyas raíces podrían ser rastreadas históricamente como parte de la reconstrucción etnográfica de la cultura original de las poblaciones nativas de cada país⁸. Ambos países, también, tienen un sistema federal de gobierno desde el que se incorporan las figuras de estados y municipios de áreas geográficas diferentes y que en consecuencia suelen tener modelos de gobierno y acceso a recursos también diferentes.

A pesar de estas similitudes existen, por supuesto, también grandes diferencias entre las dos sociedades. Las circunstancias históricas particulares que llevaron a que la formación de los modelos de política de asistencia social de Brasil y de Colombia se mostrasen diferentes y por completo con resultados divergentes. La única razón para destacar algunas de las similitudes se encuentra en la necesidad de puntualizar, en que de acuerdo con los postulados de Clifford Geertz (2000), que no se estaría efectuando un contrastante y una interpretación (RICOEUR, 2006) eficiente de la cultura en sociedades en las que se encuentran las máximas diferencias; en otras palabras, algo las debe ubicar en lugares comunes.

De acuerdo con datos del banco mundial la tasa de pobreza múltiple viene paulatinamente reduciéndose en el mundo gracias a la implementación de políticas públicas con pertinencia y focalizadas en diferentes campos de asistencia como se puede apreciar en la gráfica en el periodo comprendido entre 2007 y 2018; se puede interpretar entonces que el porcentaje de la población mundial y de los países se encuentre en permanente descenso, no obstante en el aso latinoamericano, está claro que después de África, es el continente más desigual del planeta.

⁸ Labor que huye a los alcances del presente estudio, pero que sin lugar a dudas constituye una fuente importante de conocimiento comparado que adicional a la perspectiva de las políticas públicas, se podría extrapolar a otros campos de la vida y de la sociología propias de cada país.

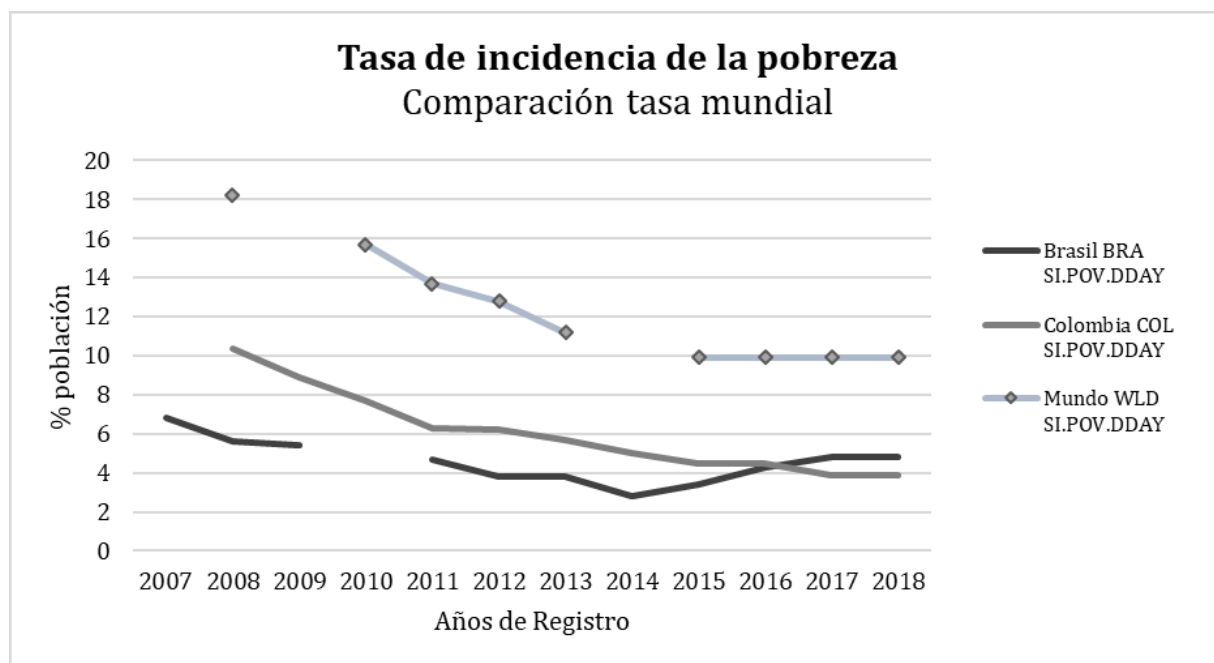


Figura 2. Comparación tasas de pobreza Brasil y Colombia respecto de datos mundiales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos Banco Mundial

Al considerar los factores relevantes para la atención temprana y la educación de la primera infancia, uno de los aspectos más relevantes⁹ lo constituye el acceso a los recursos económicos para garantizar el pago del cuidado de los niños. Mientras que Colombia se encuentra clasificado por el Banco Mundial como uno de los países de renta media de la OCDE, el Brasil se clasifica como un país en desarrollo con economía de ingresos medianos altos. Esta diferencia se encuentra reflejada en el hecho de que, existe un 15,7% de los niños colombianos mayores a cinco años y de bajos recursos que se encuentra viviendo en condiciones de pobreza oficial extrema (DANE, 2018), en tanto que según datos de la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios -Pnad- IBGE* casi la mitad (48,6%) de los niños brasileños de la misma edad viven por debajo de la línea oficial de pobreza de Brasil (IBGE, 2015). El gráfico presenta comparativamente la situación enunciada y que el Banco Mundial registra entre los años 2007 y 2018.

⁹ Para efectos de este estudio, se han considerado esos aspectos relevantes a la manera de indicadores de gestión gubernamental y siguiendo la perspectiva de Matus (1993) sobre política, planeación y gobierno.

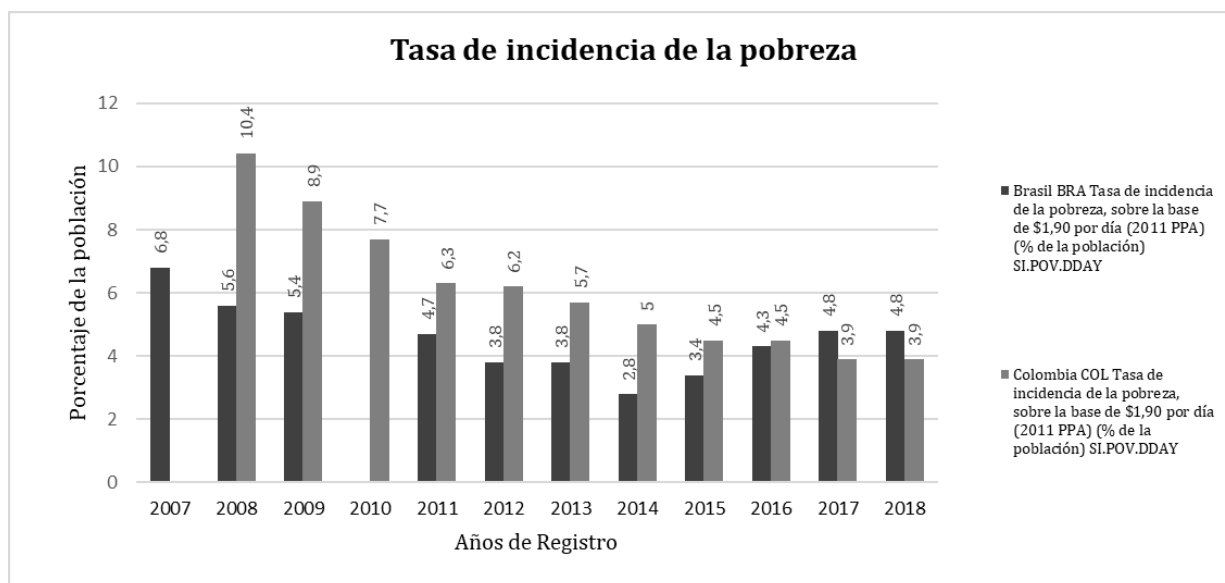


Figura 3. Comparación Brasil - Colombia respecto de la situación de pobreza de la población más desfavorecida de cada país. Fuente: Elaboración propia a partir de datos Banco Mundial

Una segunda diferencia relevante que se puede encontrar obvia es que en Brasil actualmente existe un mayor número de jóvenes y de niños, tanto en términos numérico-absolutos, como en términos de porcentaje, frente a ese mismo indicador en el caso de Colombia. Según datos de Unicef (1989, 2014) que son actualizados y corroborados por el Ministerio de Educación Nacional -MEN-, entre 2010 y 2014, en Colombia había poco más de 1 millón de los niños de edad preescolar, o aproximadamente 10% de la población de niños y jóvenes en edad escolar (DANE, 2018), mientras que más de 23 millones de los niños brasileños (11,5% de la población total de Brasil) pertenecen al mismo rango de edad y en consecuencia a la franja de la primera infancia (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*)¹⁰.

Considerando las diferencias estadísticamente significativas que presentan las cifras demográficas de los países, resulta necesario reconocer que no es una tarea sencilla, efectuar de manera absoluta comparaciones entre dos países con amplias diferencias geográficas regionales y grandes diversidades de grupos en lo racial y étnico,

¹⁰ En este documento, el término primera infancia incluye infantes, niños pequeños y preescolares. En Colombia, los niños desde su nacimiento hasta los cinco años y once meses de edad se refieren a los niños en edad de primera infancia. En Brasil, el término se encuentra usado para describir a los niños desde su nacimiento hasta el sexto año de vida.

para que desde el análisis de contenido documental se logre identificar y adicionalmente proyectar intervenciones sociales que sirva a los (a) Diseñadores de las políticas Públicas y que logre vincular a muestras representativas de las poblaciones de los niños en cada caso (estas son solo provocaciones para conseguir efectuar mejores estudios y con la participación directa de la población de interés, pero que no es en este estudio susceptible de abordar), (b) a la implementación de normas de identificación de los indicadores de alta calidad en los servicios de atención integral y educación infantil inicial, y (c) a la toma de decisiones basadas en la evidencia, que de manera seria respeten la diversidad que comprende el tejido social de los dos países multiculturalmente, pero también en las particularidades que los determina.

Sin embargo, en el proceso de revisión y análisis conjunto y paralelo entre las políticas de infancia que soporta la existencia del PIM en Brasil y de Cero a Siempre en Colombia, se puede establecer que cada sociedad claramente en escenarios culturales que han presenciado un aumentando interno y externo de llamados que tanto Ministerios y Secretarías en las esferas federal, departamental y municipal, como instancias y organismos de cooperación internacional efectúan para que el tema de la educación inicial y la Atención integral a la primera infancia, se encuentren como prioridad de las agendas de gobiernos y planes de desarrollo, por lo que de acuerdo con la revisión de los materiales del conjunto de normas y leyes pone el acento en el caso de Brasil desde el momento mismo de la construcción social del Plan Nacional de Primera Infancia en términos de que:

*A infância constitui uma etapa da vida com sentido e conteúdo próprios. Adultos inteligentes, criativos, empreendedores, com ampla flexibilidade mental, são antes consequência que **objetivos** da ação nos primeiros anos de vida. Por isso, não olhamos para as crianças na perspectiva do adulto que desejamos que sejam, mas como cidadãos, sujeitos de direitos enquanto crianças. Entendê-la como pessoa-em-desenvolvimento implica conferir plenitude ao momento da infância por ela ter sentido em si mesma e, adicionalmente, nessa mesma dinâmica, situá-la num processo de formação cuja meta é o sempre mais adiante. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)*

Pero el binomio Bienestar social / Educación, debe considerarse inseparable y sin embargo, aunque se han desarrollado diferentes modelos para lograr la aprobación de este objetivo aún persisten actores de la política y educadores que se empeñan en dividirlos.

Un interrogante del proceso de análisis que se torna recurrente es Por qué, si existe un programa nacional de atención integral a la primera infancia que por orientación de la UNESCO (1990), el bienestar y la educación en este nivel deben ser vistos como el binomio inseparable en las políticas de atención integral a la infancia, ¿se encuentran en los dos países sistemas separados? ¿Cómo ha surgido esta situación y por qué se mantiene, si ha sido probado que así es difícil resolver las problemáticas de calidad? Estas preguntas se ha pretendido que guíen el análisis de contenido dentro del estudio y aunque la obtención de respuestas, pueden no ser adecuadas, lo que es claro es que pueden ser proporcionadas a través del análisis histórico de los programas, políticas y cultura en cada caso.

1.2 La educación y el cuidado de la primera infancia en Brasil y en Colombia

En esta sección se presentan evidencias de las formas en que ambas sociedades han desarrollado a través del tiempo, un sistema de educación en dos niveles para los niños en edad preescolar, uno para los pertenecientes al quintil 1 de la sociedad, es decir; para los más pobres y desfavorecidos de las políticas sociales, este tipo de programas, inicialmente se centró simplemente en brindar atención y asistencia, en este nivel autores como Martha Arretche (1995) en Brasil centraron sus investigaciones y acentuaron en el tipo de Estado *welfare* o Estado de Bienestar que oriento estas políticas y luego, dentro de ese mismo nivel se caracterizó porque se concentraron los esfuerzos de gestión en un tipo de “extensión”, del servicio asistencial con el que preparar a los niños para el mundo de la escuela. El otro nivel se puede insinuar tiene una correspondencia de pertenencia a los quintiles 4 y 5, en los que se ubican las familias más pudientes; es decir esta otra modalidad es para que sea obtenida únicamente por los hijos de los ricos; de acuerdo con los estudios de Sara Victoria Alvarado (ALVARADO et al. 2012) esta modalidad apuntaba más al desarrollo integral del niño.

Entre tanto en cada sociedad, también desde la década de 1960 y en adelante, han sido llamadas al interior y a través de las entidades de cooperación internacional (como ha sido insinuado en líneas anteriores) para pensar en estrategias de gestión con las cuales obtener un sistema de atención integral más holístico y más comprometido con la educación para toda la vida (UNESCO, 1990) a ser ofrecidos para todos los niños sin diferenciación de clases; este es un sistema que debe enfocarse en gama múltiple y

variada de necesidades infantiles, desde salud infantil y seguridad social, hasta atención emocional y desarrollo cognitivo (SEN, 2000; HECKMAN, 2000; 2006; 2009; UNESCO, 2015; UNICEF, 2015; OCDE, 2016)

Sin embargo, una de las diferencias emergentes entre los dos países se encuentra también suficientemente aclarada. En Colombia se presentan creencias acerca de los derechos de las familias para recibir educación es una responsabilidad compartida con el Estado y que los gobiernos deberían combinar esfuerzos entre el nivel central y los departamentos o estados y las secretarías de salud, de educación y de bienestar social a las que pertenecen los programas de atención y educación temprana. Aunque a la vista es políticamente correcto; esta forma de actuar ha derivado en una demasiado amplia variedad de políticas y programas que relativamente consideran la necesidad de sostenibilidad en los cambios de gobierno cada cuatro años; como consecuencia, son pocos los niños favorecidos con un programa, en tanto que al ingresar un nuevo plan de gobierno, se tiende a cambiar todo aquello institucionalizado en periodos anteriores de oposición¹¹ y este fenómeno se presenta particularmente entre el grupo más silenciado de la sociedad, puesto que son otros los que hablan por éste, es decir, los niños de cero a seis años.

Brasil, por su parte, aunque de manera descentralizada en la ejecución, ha puesto la educación preescolar bajo el control federal y ha ordenado hace ya más de tres décadas que todos los niños tengan derecho a la educación, comenzando en el nacimiento o incluso desde la gestación. Como resultado, un mayor porcentaje de niños pequeños brasileños está en instituciones de preescolar [independiente de aspectos inherentes al factor de calidad, que es otro factor fundamental]. Sin embargo, mientras que Colombia ha presenciado un aumento por atender los problemas de calidad, que en parte es debido a la amplia diversidad de entidades con y sin ánimo lucrativo y de tipos de atención y educación que están disponibles; en Brasil no se logra reconocer la estrategia con la que se ha intentado evaluar, de manera sistemática la calidad del cuidado y la educación que reciben los niños.

¹¹ En este aspecto a criterio del autor juega un papel fundamental la concepción de la “judicialización de la política”, para efectos de lograr que los gobiernos se rijan por la legalidad de los programas y de las políticas independiente de los aspectos ideológicos o del legado que puedan dejar los partidos políticos.

1.2.1 Desarrollos históricos en Brasil.

La educación preescolar sufre una división marcada entre ricos y pobres ha sido una marca en el proceso de desarrollo social en Brasil. La primera institución brasileña para niños pequeños se estableció a finales del siglo XIX para aquellos niños que habían sido abandonados por sus padres. Fue denominada la “*Roda dos Expostos*” que en estricto castellano vendría a significar “el círculo de los que están expuestos”; pero que para los propósitos de este estudio puede ser compuesto en términos de los “desfavorecidos” (socialmente), que buscó proporcionar los mínimos de la atención integral, que perseguía mejorar las condiciones de esa población infantil desfavorecida y reducir las tasas de mortalidad infantil que para el final del siglo XIX se encontraba en cerca de la mitad de la población infantil de la época (MONTENEGRO, 2001). El Instituto para la protección y asistencia de los niños y de los jóvenes con centro en Rio de Janeiro se convirtió en la primera guardería o *creche* de Brasil, que prestó sus servicios a los niños hijos de familias que vivían en la pobreza. Esta Institución, que también se caracterizó por su orientación a la ayuda a las mujeres pobres embarazadas y a sus recién nacidos, ha servido como modelo orientador de programas que vinculan la estrategia de las visitadoras, como es el caso del PIM, que inicia labores en Rio Grande do Sul con esa estrategia y que se proyecta en la política nacional “*Brasil Carinhoso*”.

Según Teresa Montenegro (2001) para la década del 30 del siglo pasado, más de veinte de estas instituciones de cuidado habían sido creadas, y en ellas se incluía el servicio de un día de guardería infantil para los hijos de la clase trabajadora aunque no necesariamente para los más pobres; de esta manera aparecen asociaciones de mujeres que en línea con el instituto de protección y asistencia a la infancia de Rio de Janeiro [IPAI-RJ] que buscaron atender a los hijos de las empleadas domésticas; llama en este proceso analítico la que en palabras de Moysés Kuhlmann Jr, constituye la historia republicana de las *creches* que se fundaron por la participación de trabajadores de la empresa de fabricación de telas Corcovado en Rio de Janeiro (KUHLMANN, 1998).

Para inicios del Siglo XX, Brasil también vio las primeras guarderías que, como en el casi colombiano, fueron instituciones privadas para los hijos de los ricos, que de manera similar, fueron los primeros en acceder a este tipo de servicio. Aunque algunas personas celebraran la visión de esas guarderías, se debería también haber considerado su creación como una tecnología (FOUCAULT, 2008) que sirviera también a los niños

pobres sin discriminación de ninguna clase; sin embargo, no se consiguió que hubiese decisiones claras y definitivas al respecto (MONTENEGRO, 2001; KUHLMANN, 1998). Incluso de acuerdo con la mirada de estos investigadores, existieron colegios públicos que incluyeron en sus currículos clases de kinder, con lo cual se aportó a que estos colegios privados evidenciaran que socialmente se crearon con exclusividad de servicio para los niños de las familias ricas. En ese orden de ideas, se comprende que resultase importante para los gobiernos diferenciar los *kindergarten* o escuelas de párvulos, de las guarderías infantiles, estas últimas como se ha insinuado, más orientadas a que fuesen “aprovechadas” por los niños pobres. Con el tiempo se volvió costumbre que las escuelas parvuláreas se concibieran como las instituciones pedagógicas; mientras que las guarderías, más bien se caracterizarían por su diseño orientado a la asistencia corriente (cotidiana) de cuidar de los niños (KUHLMANN, 1998).

En otras palabras, el objetivo principal de las escuelas de párvulos estaba en educar a los niños, en tanto que el objetivo de las guarderías no tuvo una clara definición desde el principio y por ello multiplicaron la perspectiva asistencialista que reclamó durante mucho tiempo la clase social popular.

El proceso de industrialización durante la primera mitad del siglo XX trajo consigo determinantes estructurales y cambios en la sociedad brasileña, particularmente en el sur y en el sudeste del país (SKIDMORE, 1999), cambios que en muchos aspectos, se dio en la misma forma en que aconteció en Colombia. La industrialización significaba que un número creciente de trabajadores, que representaron la fuerza de trabajo tanto femenina como masculina debían trabajar en fábricas, lo que significaba que los niños eran más propensos a dejarse sin supervisión. Sin embargo, para obtener credibilidad en la gestión, que durante muchos años para los gobiernos no había significado mostrar preocupación real con la reglamentación de los servicios de atención integral a la infancia y que se encontraban relacionados con el trabajo de legislación del gobierno del Presidente Getulio Vargas entre 1930 y 1945; los sistemas de previsión social obligados por el crecimiento del número de trabajadores que esperaban contar con guarderías infantiles, crearon estrategias de atención integral que incorporaban programas de lactancia materna, en los que las madres podrían cuidar de sus bebés durante periodos de tiempo extraídos del tiempo laboral (SOUZA, 2005). Gracias a los procesos de judicialización de las políticas, este constituyó un importante avance legal

que falló en su implementación nacional, sobre todo porque en los lugares de trabajo no se demandó un proceso de monitoreo demasiado estricto y en tanto que las medidas de sanción que se pudieron adoptar para el cumplimiento de la normativa subyacente al modelo tampoco fueron demasiado drásticas (ROSEMBERG, 1993).

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XX se produjo una transformación en esta situación, no sólo en términos del aumento en el número de servicios que fueron ofrecidos; sino que también se dieron transformaciones positivas en términos de la concepción respecto del significado multidimensional de la atención integral y la educación en la primera infancia en compañía permanente del papel del gobierno en esta transformación (KUHLMANN, 1998, SOUZA, 2005).

En el último cuarto del siglo pasado, Brasil igual que Colombia, presencié un aumento de la demanda de servicios de mayor calidad para los niños pequeños debido a la entrada de mujeres de media y alta clase media en la fuerza de trabajo (BM, UNESCO, OCDE). Las madres pobres de esta clasificación (madres de clase trabajadora y cabeza de familia) contaron con mucho menos probabilidad que sus contrapartes del quintil social más pudiente económicamente; para satisfacer las necesidades de sus hijos simplemente con el hecho del cuidado infantil; toda vez que según las investigaciones de Kuhlmann (1998), estos grupos de familias empezaron a observar con detenimiento las condiciones físicas de las instalaciones prestadora del servicio, como acto que educa socialmente a las poblaciones en considerar que el factor estructural del servicio es una variable fundamental que incide en la mejora del desarrollo infantil y de las actividades de aprendizaje allí desarrolladas (KUHLMANN, 1998), esta demanda para obtener mejores servicios, simultáneamente había logrado crear conciencia entre los padres de clase trabajadora sobre el impacto, que buscaba la educación en el desarrollo de habilidades que deberían ser apropiadas por los niños en su contexto, habilidades que aún hoy son el objeto de análisis en diversos centros de investigación tanto al interior de Brasil, como entre las entidades multilaterales de cooperación.

Para satisfacer esta nueva demanda, el gobierno, durante los años de la dictadura militar (1964 – 1985) proporcionó más servicios asistenciales para los niños más pequeños, servicios que incluyeron el incremento del número de guarderías (MONTENEGRO, 2001). Como acontecía en el caso de Colombia, que sin dictadura; pero con una situación de violencia ejercida por los grupos subversivos al margen de la ley,

los gobiernos estaban identificando la creación de más centros de atención integral a la infancia, como la forma eficiente con la cual proporcionar un tipo de educación compensatoria. Pero, los procesos educativos en sentido estricto no pueden ser orientados a la clasificación entre ricos y pobres de manera “compensatoria”, es decir para suplir la necesidad cultural de acuerdo con el poder económico (PÉREZ, 2001). Así, para modernizar el estado y de acuerdo con las directrices de las bases de educación de Brasil vinculadas a la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional -LDB- 9394 de diciembre 20 de 1996, según la sección II de estas directrices el objetivo de la educación preescolar:

SEÇÃO II – Da Educação Infantil: Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (BRASIL, LDB, 1996, p.22)

Por su parte la constitución federal de Brasil de 1988 atiende las directrices internacionales que le otorga a los niños el estatus de sujetos de derechos, y de acuerdo con estas directrices en el marco de desarrollo social determina según el artículo 2º de la *Emenda 65 de 2010 que “Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude”*:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e os adolescentes com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1998) [Subrayado propio].

No obstante la perspectiva de cuidar a los niños de manera compensatoria era la idea común entre algunos programas de atención a los niños pequeños, programas y proyectos que se concentraron en superar varias de las deficiencias nutricionales, socioemocionales y sanitarias de muchos niños en condición desfavorable, es decir que se proyectaba de alguna manera la que sería posteriormente, la necesidad de concebir de otra manera el proceso de atención integral y educación infantil para la primera infancia. Como en el caso colombiano, este modelo ha sido controvertido y particularmente para los investigadores de la pedagogía infantil, ha constituido un buen campo de trabajo intelectual que continúa siendo prolífico para la producción de

conocimiento científico pedagógico (CASTANEDA, 2002; MARTINEZ BOOM, 2012; ALVARADO et al, 2012). Llama la atención como la investigación científica del campo de la pedagogía infantil pone el acento en la identificación de características y en el aporte de evidencias con las que mapear las fortalezas de los procesos cognitivos que desarrollan los niños en la educación infantil, en lugar de considerar los déficits reales o aparentes del desarrollo integral de los niños (KUHLMANN, 1998; ALVARADO, 2012; TODD Y WOLPIN, 2006).

En la perspectiva de la investigación de Vasconcellos, Aquino, y Lobo (2003) la provisión de atención integral como programas, que persiguen la integración entre estrategias de cuidado diario y alimentación, continúa siendo la fuerza mayor en la existencia de las guarderías infantiles. Y sin embargo, la búsqueda de los programas actuales vinculan dentro del concepto de integralidad, los aspectos inherentes a la educación y a la salud, como otros de los factores que inciden en el desarrollo integral no solo de los niños, sino de las sociedades y del capital humano (SMITH, 1979). Así, según Vasconcellos et .al (2003); las etapas del desarrollo infantil, supone priorizar aspectos que tienen que ver con la alimentación, la nutrición y la medicación infantil, con carácter diferencial de aquella que se dirige a los adultos (VASCONCELLOS et al., 2003, p. 244).

Con ajuste a las perspectivas del estado de bienestar o *welfare state* que se basa en las acciones asistenciales; desde las políticas del Ministerio de Asistencia y Bienestar y Social, se comenzó a considerar importante la vinculación de las acciones tanto de salud, como de educación de manera integrada y en consecuencia aparece el concepto interdisciplinario e intersectorial que suele hoy caracterizar la existencia de las políticas (COLOMBIA, 2016; COLOMBIA DNP, 2007 ; ICBF, 2010, 2013; UNESCO, 2015; UNICEF, 2014, 2016).

Llama la atención que en Latinoamérica;

Según el Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay publicado en 2012 por UNICEF, en los últimos años, se han verificado importantes avances sociales con **impacto** sobre la primera infancia en el país: disminución de la pobreza y de la tasa de mortalidad infantil; aumento en la cobertura y en el monto de las asignaciones familiares; aumento en la cobertura de la educación inicial y del Plan CAIF; inclusión de un importante sector de la población infantil en el Sistema Integrado de Salud. (COLOMBIA, MEN, 2014)

En otras palabras, la conciencia latinoamericana, de que no solo al interior de los países se percibía la necesidad de trabajo interdisciplinario para el desarrollo integral de los niños; sino que se sumaban a esta perspectiva instancias de cooperación multilateral y a las que al tiempo Brasil se sumaría con la concepción de modelos de gestión descentralizados entre las esferas federal, estadual y municipal, vía a través de la cual se logra la expansión del sistema de gestión que ha adoptado el estado de *Rio Grande do Sul* para desarrollar la política de atención integral a la primera infancia *Primeira Infância Melhor*, que cuenta con un conjunto de indicadores común a los objetivos de la política de primera infancia que ha adoptado Brasil dentro del código de *Criança e Adolescência* y del *Estatuto de Criança e Adolescente* -ECA- ley 8.069 de 1990 y que persigue la garantía de derechos a los niños y facilitar la inserción tanto de la mujer en el mercado laboral, como el desarrollo humano del país en el resultado económico mediable. El código de infancia y adolescencia, la política *Brasil Carinhoso*, la política de descentralización de procesos y el enfoque interdisciplinar de gestión al interior de las políticas públicas; facilitan en conjunto la aparición de un enfoque hasta cierto punto de tipo pragmático, sobre la atención integral a la primera infancia, con el cual los diferentes gobiernos pretenden garantizar la continuidad y la "actualización" de la política como respuesta a las necesidades emergentes cada día.

1.2.1.1 El caso del programa Primeira Infância Melhor [PIM]. La época reciente.

*El Programa Primeira Infância Melhor (PIM), Política Pública del Estado del Rio Grande do Sul (Brasil), es desarrollado desde 2003 y se tornó ley estadual (n.º 12.544) en 03 de julio de 2006. Iniciativa pionera en Brasil, se propone como una acción transversal de promoción del desarrollo **integral** de la primera infancia; para eso, se fundamenta teóricamente en los postulados de Vygotsky, Bowlby, Winnicott, Piaget, Bruner y en los avances actuales de la Neurociencia. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016)*

Como ha sido sugerido en líneas anteriores en Brasil, las políticas orientadas a la atención a la primera infancia se han orientado a que estas políticas sean garantizadas como parte del proceso de legislación gubernamental del estado. Para ello, desde la firma de la Constitución Federal de 1988, se ha enunciado que la educación infantil sería un derecho de los niños y un deber de la familia y del estado brasileiro. La Ley de Directrices y Bases de la Educación -LBD- 9394 de 1996, trajo cambios significativos en el proceso de desarrollo e incorporación de la educación infantil al currículo de educación inicial

(BRASIL, 1990); estos cambios dirigidos a los procesos educativos, traen consigo la necesidad de diseñar un currículo especial de valoración pedagógica y desarrollo integral de la educación inicial, desde la identificación de las mejores prácticas de maestros en la superación de la idea asistencial que había caracterizado la implementación de políticas de educación y atención integral a la primera infancia.

De acuerdo con datos de la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015 - PNAD-* (IBGE, 2018), cerca de 10,3 millones es el grupo de niños de menos de cuatro años de edad en el país, lo que representaba el 5,1% de la población para el año 2010. Llama la atención que dentro de este mismo estudio se efectuó el análisis de tendencia de la primera persona responsable por los niños de menos de cuatro años y los niveles educativos de estas personas. Según los resultados el mayor valor con once años de formación, supera el 52% y las personas que tienen menos de cuatro años de educación, se acercan al 7,5%, hecho que muestra la efectividad de las políticas implementadas por los gobiernos en este aspecto. (Ver Figura 4)

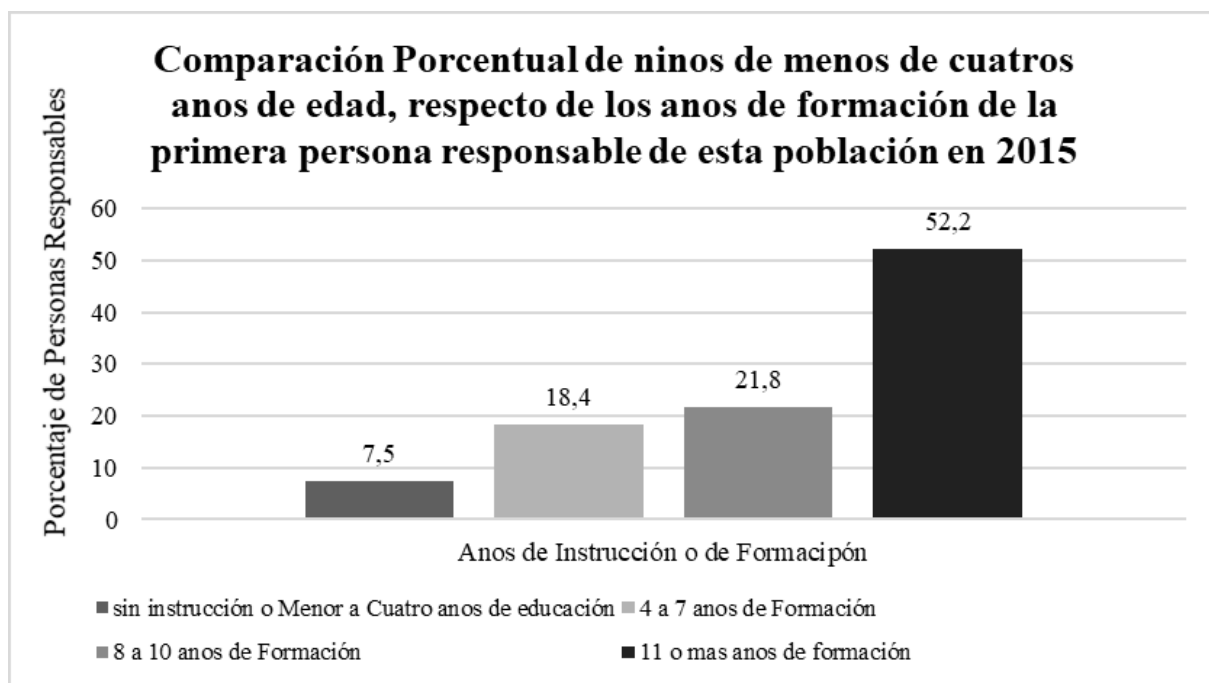


Figura 4. Crecimiento sostenido de la formación profesional de los primeros responsables de los niños en el programa Primeira Infância Melhor.

El gobierno del estado de Rio Grande del Sur desde el año 2003, en consideración de la importancia de constituir políticas significativas y efectivas de atención a la primera infancia y con conocimiento de experiencias significativas en países del caribe latino-

americano¹², pero fundamentalmente de las necesidades del contexto, implementa el Programa *Primeira Infância Melhor (PIM)*, que constituye la articulación de entidades e instancias del orden ejecutivo gubernamental, tales como ministerios de salud y de educación desde la dirección municipal e incorpora dentro de las actividades de atención integral, la denominada “Visita Domiciliaria” a las familias que se encuentran conformadas por niños de cero a seis años de edad y de manera preventiva, concibe la atención de las madres gestantes, con lo cual se consigue evidenciar la importancia otorgada al ejercicio de atención a la primera infancia desde el momento previo al nacimiento, como ha sido sugerencia de entidades multilaterales como UNESCO, UNICEF, *Save The Children*. El trabajo de este programa de política se ha orientado al acompañamiento a las familias con altos índices de riesgo social y de pobreza que adolecen de condiciones para hacer efectivos los procesos de atención a los niños particularmente en salubridad y en educación fundamental inicial en condiciones de equidad y calidad, para conseguir apropiar de la cultura de garantía de derechos y de sujetos de derechos que los niños han adquirido al nacer y a partir del aporte al estímulo y al desarrollo de las dimensiones humanas y de la superación de limitantes que se suelen dar por las condiciones económicas del contexto, pero también por las formas de pensar adquiridas por tradición cultural en estas comunidades y que son el mayor factor de incidencia en el atraso del desarrollo humano desde la primera infancia.

Una característica fundamental y que se habrá de exigir a los programas de atención integral a la primera infancia, es el respeto y reconocimiento de la experiencia cultural y etnográfica que caracteriza las comunidades favorecidas por el programa, con lo cual, es entendible que el este, no se convierta en una directriz vertical de ordenamiento y de política, sino en la manifestación del trabajo de pares (intersectorialidad), en el que el saber de la tradición familiar es considerado para el aporte al desarrollo de la cultura infantil; la tradición según las directrices de gobernanza de Rio Grande del Sur deben ser reconocidas por los Equipos técnicos estaduais y municipales:

¹² El programa PIM se inspira en la experiencia significativa que se ha desarrollado desde el año 1992 en la isla de Cuba denominada *Educa a tu hijo* y que ha contado con el acompañamiento y aval de instancias de gestión multilateral como el fondo de las naciones unidas para la infancia -UNICEF- y *Save the children*. Para mayores informaciones sobre el programa Educa a tu hijo se sugiere el sitio web <http://preescolar.cubaeduca.cu> Acceso en jun. 2018.

*[...] 2º - O PIM terá como gestor, no âmbito dos Municípios, o Grupo Técnico Municipal -GTM-, responsável pela gerência operacional local do Programa, incluindo a seleção das famílias beneficiadas, a seleção e a capacitação dos recursos humanos, o monitoramento e a avaliação dos resultados do desenvolvimento das crianças beneficiadas pelo Programa, por meio dos visitadores, supervisionados pelos monitores, com participação do Comitê Municipal para o Desenvolvimento **Integral** da Primeira Infância. Art. 8º O PIM será implementado em duas categorias: I - individual, cujas atividades serão realizadas na própria casa das famílias, com crianças de zero a três anos, uma vez por semana; e II - coletiva, cujas atividades serão realizadas em local da comunidade, uma vez por semana, com grupos formados por crianças de três a cinco anos de idade, juntamente com seus pais, [...]* (AIX SISTEMAS - GESTÃO ESCOLAR, 2018)

El programa -PIM- hoy elevado a la categoría de política de estado con la Lei 12.544 en Brasil, inicia sus labores en el año 2003 a través de la *Portaria n.º. 15/2003* (RS, 2003) bajo la coordinación del sector educación y con participación colectiva de las Secretarías Estaduales de Salud, de Educación, de Justicia social y Desarrollo, de Cultura; como evidencia de que la atención a la primera infancia tendría que ser un trabajo intersectorial aunado y no una acción aislada como se ha concebido en algunos sectores del contexto latinoamericano.

1.2.2 Desarrollos históricos en Colombia.

En el caso de Colombia, los primeros servicios dedicados a la atención integral de los niños en la primera infancia, aparecieron en la mitad del siglo XX, como resultado de la afluencia de la experiencia de otros países en condiciones similares en aspectos de desarrollo y debido a las exigencias de tipo agropecuario y aunque escaso; al crecimiento industrial (CASTAÑEDA, 2002). Así, de acuerdo con la revisión histórica, aunque la atención a los niños se consideraba responsabilidad y competencia de los padres (ALVARADO et al, 2012), la necesidad de trabajo remunerado particularmente de las mujeres líderes de hogar, impedía que se pasara el tiempo necesario con los hijos. La institucionalización de los servicios de atención a la infancia, oficialmente se logra en 1968 a través de la organización del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- que fue fundado para la atención a manera de guardería de los niños hijos de trabajadores. Con la implementación de estrategias de cuidado de la secretaría de salud y de desarrollo, se abrieron varias modalidades de servicios de “guardería infantil” con los cuales proporcionar un poco de cuidado y atención para los hijos de los padres que trabajaban en jornadas completas y de manera sostenida se ha considerado que el

Estado colombiano deber de prestar servicios de tipo social para evitar la creación de familias disfuncionales, debido a que estas familias tienden a ser conformadas por padres que no pudieron proporcionar a sus hijos un cuidado adecuado (CASTAÑEDA, 2002; ALVARADO et al., 2012).

Sin embargo, este crecimiento de propuestas y de modalidades, no podía ser atendido, sin infraestructura pertinente; en consecuencia, en esa época se presenta una fuerte demanda por instalaciones con las cuales prestar dignamente el servicio de cuidado y la atención a los niños y a sus familias, de modo que las familias trabajadoras se pudiesen organizar (ICBF, 2006; 2010) y este crecimiento se fue ampliado a todo el territorio colombiano durante un periodo grande de tiempo en el que la necesidad se consideró suplida a través de la adquisición de lugares para construir jardines infantiles y guarderías, pero sin la atención adecuada a la formación de maestros para el nivel; en este caso, para poner un ejemplo, cabe anunciar la demanda de jardines infantiles que se dio en Colombia durante las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, cuando se vinculó un importante número de mujeres al servicio de cuidado de niños en sus propias casas, denominadas “Hogares de Bienestar” (ICBF, 2006; 2010, CASTAÑEDA, 2002, ALVARADO et al, 2012).

El mundo reconoce sin lugar a dudas la importancia de la fuerza de trabajo de la mujer, fenómeno social que surge con fuerza posterior a la Segunda Guerra Mundial y de la Gran Depresión (WHITE, 2009) y de este reconocimiento social dan cuenta los actuales registros en bases de datos del Banco Mundial en los que en general, la hipótesis de trabajo es que en la medida en que las mujeres tienden en la época contemporánea a ser madres solteras y a responsabilizarse cada vez más de menores de edad, y/o de lograr entrar en el mercado de trabajo en un número cada vez mayor; por separado o en conjunto estos hechos sociales teóricamente deben crear una mayor demanda de servicios de atención y “cuidado” a los niños hijos o dependientes de aquellas mujeres. Esta situación debe ser “aprovechada” por los responsables de diseñar las políticas y actuar en consecuencia para suplir esta demanda.

En cuanto la demanda tienda a ser reducida, poca o nula; los encargados de la formulación de las políticas deberían estar menos dispuestos a diseñar e implementar políticas que aumenten la disponibilidad y la asequibilidad de las familias a programas de cuidado de los niños. Por ejemplo, Gauthier (1996) argumenta que la disminución de

la fertilidad y el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral cambian la agenda política de un país en relación con las políticas familiares, obligando a que los gobiernos se tengan que adaptar a estas nuevas tendencias, a través de la reformulación y la expansión de los beneficios de la licencia parental que le asiste a las mujeres madres trabajadoras y a la prestación de los servicios sociales de atención, bienestar y cuidado de los niños.

Mientras que prácticamente todas las democracias industrializadas han presenciado la disminución de las tasas de fertilidad y aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo a través de su ritmo y fuerza laboral, con magnitudes que varían para la consecución de los cambios que se espera entre los países, proporcionalmente se afectan los niveles potenciales de demanda de servicios de atención y cuidado infantil (BONOLI, 2007).

Este trabajo en el caso de Brasil no puede dar cuenta efectiva del comportamiento de la fertilidad y de la participación de la mujer en el desarrollo del país, en la forma en que se logra extrapolar en el caso de Colombia por efecto de la disponibilidad de los datos para su accesibilidad en las entidades responsables de su gestión¹³. No obstante, las limitaciones de tipo técnico para el acceso a los datos; es posible extraer algunas informaciones demográficas importantes a partir de los datos IBGE y del Banco Mundial (2012) sobre la participación con la fuerza de trabajo de las mujeres que en Latinoamérica cuentan con educación básica, que como patrón de revisión, tienden a adquirir comportamientos similares; pero por obvias razones, cuentan con algunas diferencias importantes, como se pretende mostrar con la figura 5.

¹³ Algunas fuentes de información sobre la gestión administrativa tales como el Ministerio de Hacienda y del Trabajo, de cuya organización depende el reporte de la información sobre tasas de empleabilidad en la infancia y de la ocupación juvenil y de las mujeres; se rigen por directrices de tipo económico sobre la administración de estas bases de datos, en consecuencia, se puede considerar esta una variable limitante de difícil control para los propósitos del estudio.

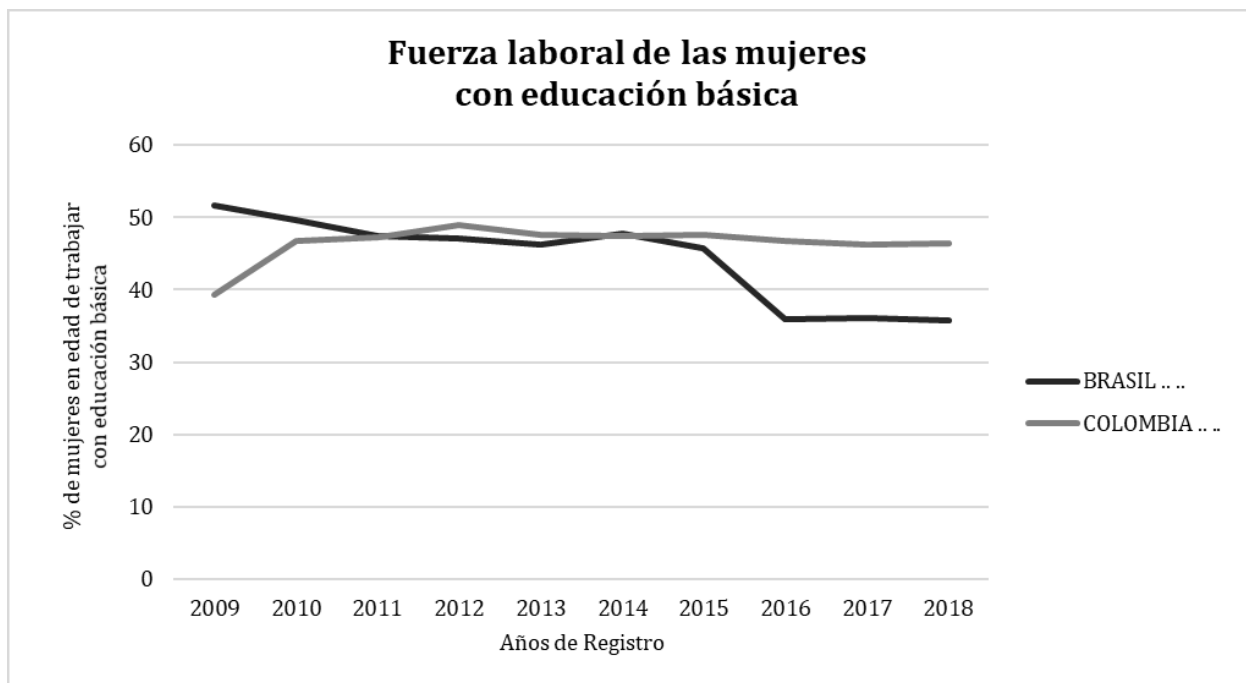


Figura 5. Fuerza de Trabajo de las mujeres. Comparativo Brasil - Colombia 2009 – 2018.

Del análisis de contenido, se ha podido reconocer el impacto que tiene la participación de las mujeres y la fuerza de trabajo femenina en la gestión de la política de atención integral a la primera infancia. Así según Soares Porsse y colaboradores (2012):

*Balatchandirane (2003) também faz afirmações sobre a importância das mulheres no desenvolvimento humano. Conforme o autor, principalmente em países subdesenvolvidos, a educação exerce um **impacto** significativo na vida das mulheres, pois traz independência econômica, eleva o nível de consciência política, de sensibilização social e de conscientização sobre os cuidados necessários com a saúde. Destaca ainda que quando as mulheres são instruídas e possuem rendimentos elas produzem **impactos** favoráveis não só na área da saúde, mas também na educação, no desenvolvimento das crianças e também no que diz respeito à proteção ao meio ambiente e gestão dos recursos naturais. (SOARES PORSSE et al., 2012)*

De acuerdo con la interpretación de datos aportados por el Banco Mundial, Colombia respecto de la tasa de participación de la fuerza laboral femenina se había comportado regularmente por debajo de la tasa de Brasil hasta el año 2011, desde cuando ha mantenido un repunte hasta la medición del año 2018, según reporte de datos de la Organización Internacional del trabajo -OIT-. Llama la atención la caída por debajo del 40% que en este indicador ha tenido Brasil desde el año 2016 de manera

sostenida y que a criterio del autor puede explicarse por el *impeachment* contra la presidenta Dilma Russef en ese año.

Como se ha insinuado, el fenómeno de la participación de la mujer en la conformación de la fuerza de trabajo de un país no sería tendría que ser considerada como problemática, de no ser porque la atención de los niños es un servicio social de cierto cuidado, que no se le puede dejar a cualquier persona que por bien intencionada, pretenda además de solventar la necesidad económica, poner el acento en el proceso educativo de los niños (ALVARADO, et al, 2012). Por bastante tiempo, la opinión predominante era que las familias tenían tanto el derecho como la responsabilidad para que el crecimiento de los niños hacia su segunda infancia y juventud se debía ajustar a reglas establecidas que se suponía las guarderías y los jardines cumplían y el requisito básico sería el ajuste de los sitios de cuidado a esas reglas puesto que la provisión de servicios de cuidado o educación de la niñez estaría bajo la responsabilidad del Estado, ya fuese en los niveles local o nacional (federal).

La prestación de servicios de atención social a los niños pequeños principalmente para fines económicos (no educativos) fue paralela, durante el mismo período histórico, y se dio por diferentes preocupaciones (ICBF, 2006; 2010). Las primeras "guarderías", dirigidos principalmente al desarrollo moral de los niños en torno de la sensibilidad social, se inició desde los tres años de edad (ALVARADO, et al, 2012), con el perjuicio que un trabajo de esa naturaleza en aquella edad podría representar, y particularmente se daban en las instituciones educativas de enfoque educativo religioso (MARTÍNEZ BOOM, 2012), como efecto de este enfoque y para agregar a la problemática de la exclusión, estas guarderías estaban dirigidas a la atención casi exclusiva para los niños pertenecientes a familias ricas.

Como parte del trabajo conjunto entre países Latinoamericanos, en el caso colombiano desde las recomendaciones de UNESCO, se articulan los esfuerzos para desarrollar políticas nacionales y regionales, que se han propuesto la atención a la primera infancia con perspectiva de garantía de derechos y de bienestar para los niños. En el proceso de organización de acciones tendientes a la atención integral a la primera infancia, desde miradas particulares de acuerdo con las administraciones gubernamentales de turno, se formulan procesos de formulación de políticas públicas

para Colombia con el apoyo de distintos sectores y niveles gubernamentales tanto locales como internacionales de trabajo multilateral.

De este modo, bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional y con el apoyo de UNICEF, se crea el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia -PAFI- (COLOMBIA, 2008), que retoma las directrices de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y los planteamientos conceptuales de la educación para todos de la Cumbre de Jomtiem (UNESCO, 1990). Se origina una estrategia de protección, desarrollo y bienestar que es implementado por el ICBF, a través del Programa FAMI —Familia, Mujer e Infancia— que se orienta a la entrega de productos de complemento nutricional a las madres gestantes, a las mujeres lactantes y a los niños entre 6 y 24 meses, y desde el trabajo educativo se vinculan formas básicas de trabajo pedagógico con las madres de los niños hasta los dos años de edad.

Dentro de los marcos normativos y con origen en la estructura conceptual de la política de primera infancia originaria en la perspectiva mundial, pero contextualizadas en la construcción de país, en Colombia se establecieron los siguientes objetivos e indicadores de la política: Promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia. (COLOMBIA, 2016)

Por otra parte, la integralidad relaciona principalmente el reconocimiento de que los derechos de los niños son universales, indivisibles, interdependientes, irreversibles, progresivos, exigibles e irrenunciables a las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niño, y que hacen posible su desarrollo físico e integral, hecho que en la perspectiva de los centros de producción de conocimiento y de las universidades colombianas constituye un buen acuerdo de investigación, al que centros de asesoría pedagógica y facultades de educación, le han apostado y que los ha llevado a que se decidan en la incorporación de mecanismos y estrategias de medición de la percepción social, se han desarrollado para identificar el impacto social de programas académicos de educación inicial y continuada y de programas de intervención comunitaria (COLOMBIA, 2014), estrategias que atienden tanto la dinámica de desarrollo cognitivo, como los impactos positivos o negativos que tienen esos programas en un contexto cultural determinado; de alguna manera, es la perspectiva del desarrollo de capital

humano y riqueza de las naciones propuestas desde la antigüedad por Adam Smith (1979), y en época más reciente Amartya Sen (2000) o James Heckman (2000)

Los programas de educación por clases, en general han sido bastante cuestionados y aunque en los procesos de evaluación de impacto se hayan reportado éxitos en el desarrollo de casos de educación inicial, es claro que representan la excepción y no la regla, razón por la cual la escuela evaluada tiende a sobreestimar el perfil de aquellos niños que tuvieron el privilegio de asistir a los programas de manera permanente, con el mismo efecto de división de clase entre familias trabajadoras versus familias pudientes. Las evaluaciones efectuadas por ministerios de salud y de educación en la última década, sin embargo, han demostrado los efectos positivos de la intervención de transferencias de fondos y la participación inicial de programas de seguridad social, con mejoras tanto en los dominios cognitivos como socioemocionales de los niños (COLOMBIA, DNP, 2006; SKOUFIAS & PARKER, 2009).

Los estudios referenciados de naturaleza econométrica en su mayoría analizan los efectos positivos de las intervenciones respecto del tiempo de implementación de los programas, y coinciden en afirmar entre sus hallazgos que se identifica un patrón que en el Colombia muestra un mejor rendimiento escolar en aspectos como tasas más bajas de retención de grado, y anulación de la necesidad de llevar casos de niños a consulta de educación especial y mejores desarrollos socio emocionales, con evidencias de tasas de empleo más elevadas, tasas más bajas de embarazo y criminalidad adolescentes en casos de estudiantes que participan en programas sociales de formación promovidos por la secretarías de integración social en todas las esferas del gobierno y en todos los sectores sociales (COLOMBIA, DNP, 2006), los resultados de esas intervenciones son el producto generalmente de haber conseguido centros de atención inicial e instituciones educativas de mejor calidad, participación ciudadana, formación profesional y posgradual a nivel pedagógico de los profesores en estos niveles y de la atención a los entornos físicos o ambientes de aula (REGGIO CHILDREN Y DOMUS ACADEMY RESEARCH CENTER, 2009; CAVALLINI, 2017) en los que se desarrolla el cuidado de los niños y programas estatales de atención integral a la infancia en los que el ICBF ha ejecutado un papel de educador e investigador, más que de proveedor de recurso económico.

Como se puede percibir, el país ha sido efecto de un rápido crecimiento tanto de propuestas de oferta de servicios de bienestar a la par de una demanda del servicio que justifica la aparición de los primeros. El número de niños que reciben el servicio de cuidado y educación en cada modalidad y en cada institución, es otro indicador interesante para los propósitos de este estudio, que será desarrollado para la versión final del trabajo. Por ahora, baste comunicar que según el registro de datos del censo DANE de 2018 del millón de niños en edad preescolar, en instituciones de preescolar el 75% corresponde a niños mayores de cuatro años y el 25% restante es de niños menores de esa edad. El gran total es servido actualmente por entidades públicas financiadas por el estado y con distribución normal entre entidades con y sin ánimo de lucro, cuyo resultado es la tercerización del servicio educativo y he aquí en buena medida un factor externo que explica la división de atención integral y educación inicial en el marco de gestión de la política de primera infancia en Colombia.

Dada la que es posible denominar, ya tradición que en Colombia representa la educación de tipo privado (No públicas), en las que se atiende a procesos educativos desde la sala cuna, hasta el último año de educación formal (grado once) en el que los niños ingresan y de manera continuada son acompañados, con gastos y precios a los que no todas las familias tienen acceso y que es privilegio de pocos; cabe por extensión del ejercicio de comparación, anunciar que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se ha preocupado dentro de la variedad de propuestas de atención ofertada, porque la provisión del día a día en la atención integral sea obtenida efectivamente por los niños más pobres.

Sin embargo, lo que se encuentra contradictorio o que por lo menos logra sorprender, es un aumento en la demanda del servicio por parte de los padres de clase media y alta que refleja un cambio en la “percepción” que se tenía inicialmente sobre aspectos de calidad en la prestación del servicio integral que ahora reciben los niños y que pone de manifiesto la pertinencia de las formas de exigencia del ICBF para que los profesores que se comprometan con la educación de la población infantil de menor edad, cuente con los “mayores” niveles educativos (COLOMBIA, DNP 2014 – 2018).

Este cambio en la percepción entonces no solo resulta de riqueza para los padres quiénes hoy se pueden decir un poco menos preocupados con cuestiones de responsabilidad y de calidad que antes en la modalidad de hogares de bienestar, no era

posible garantizar; sino que ha posibilitado que muchos padres en condición de pobreza se permitan aún en condición de pobreza, el seguimiento a procesos de psicología y trabajo social a los que se ha logrado acceder por el trabajo de las mujeres en torno de “hacer conciencia” de la importancia de conservar el núcleo familiar lo más integrado posible desde la etapa fetal de los niños, y que aunque sus condiciones económicas no sean favorables, el estado estaría en condición de brindarles procesos de educación satisfactorios, coherentes con el tipo de atención integral y de educación que pueden permitirse tener en el experimento social que lo soporta (TODD & WOLPIN, 2006).

En parte las diferencias entre los enfoques al interior de Colombia, se dan también porque en los tipos de cuidado e educación disponibles, ha habido un esfuerzo concertado entre estas modalidades para establecer criterios e indicadores comunes en el proceso de evaluación tanto estructural; por ejemplo sobre aspectos como educación y experiencia de los cuidadores/maestros, tamaño del grupo, relaciones entre adultos y niños; como del proceso sociocognitivo, por ejemplo en aspectos de interacción personal entre los niños, interacción intra e interpersonal; así como las maneras en que los niños se animan a participar en actividades culturales; que de acuerdo con la convención internacional de los derechos del niño -CDN- de noviembre 20 de 1989, deben ser características de calidad de los programas de primera infancia.

1.2.2.1 El caso del programa De Cero a Siempre. La época reciente

La política pública colombiana de atención integral a la Primera Infancia proviene igualmente de experiencias internacionales que han evidenciado pertinencia, pero que solo hasta el año 2016, resulta sancionada como política de estado, el programa que caracteriza esta política, se denomina “De Cero a Siempre” y es el resultado de un proceso articulado de movilización social multilateral, que se genera en la necesidad de retomar un nuevo significado a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia. La Política se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 denominado “Todos por un Nuevo País” y se refuerza por los compromisos adquiridos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños (UNICEF, 1989; 2006).

Para la perspectiva de educación inicial y la formación de maestros en la franja etaria de los cero a los seis años, que se ha adoptado desde las facultades de educación,

el tema de la niñez ha venido adquiriendo la perspectiva de un ejercicio intelectual que debe pensar el cumplimiento de derechos y deberes. Colombia que hasta apenas hace un par de años, se percibió en el escenario mundial como efecto del encierro en problemas de narcotráfico, guerra entre fuerzas armadas oficiales y al margen de la ley, atentados y diferencia radical entre partidos políticos de ultraderecha y de extrema izquierda; ha descuidado el tema fundamental del desarrollo humano, del bienestar y de la calidad de vida de los niños. Así, en los orígenes de la institucionalización de la política pública nacional de primera infancia “Colombia Por La Primera Infancia” reunió el trabajo sectorial de instancias como el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- con lo que en el año 2006 se expide el código de la infancia y la adolescencia (2006) o Ley 1098 de 2006 (COLOMBIA, 2007; ICBF, 2013) en perspectiva de superar la visión asistencial, donde ya no sólo predomina el cuidado de la madre sino que el tema fundamental de la niñez, es responsabilidad también del estado.

De lo anterior se establece que la Estrategia “De Cero a Siempre” denomina realizaciones a los reconocimientos integrales y asume labores de buen desempeño afirmando que como resultado esta atención asegura de manera propia que cada niña y cada niño:

Cuenta con padre, madre o cuidadores principales, que le acojan y pongan en práctica pautas de crianza, que favorezcan su desarrollo integral. 2. Viva y disfrute del nivel de salud que requiere lo más alto posible. 3. Goce y mantenga un estado nutricional adecuado. 4. Crezca en ambientes que favorezcan su desarrollo. 5. Construyan su identidad en un marco de diversidad. 6. Expresa sus sentimientos, ideas y opiniones en los entornos cotidianos y que éstos sean tenidos en cuenta. 7. Progrese en un contexto que promueva sus derechos, y actúe ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración. (COLOMBIA, MEN, 2014)

Con la conformación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y la presentación de la Estrategia De Cero a Siempre, la Consejería Presidencial para la Primera Infancia continúa el camino adelantado por los Programas Especiales que persiguen establecer el compromiso nacional por los derechos de los niños y las niñas entre los 0 y los 6 años de edad. Según el censo DANE de 2018 en Colombia hay 4.3 millones de niños y niñas menores de 5 años, de los cuales 3.2 millones son vulnerables. La cobertura actual de atención (educación inicial y nutrición) de esa población es del 28%, y la de atención integral (educación inicial y nutrición) alcanza al 21%. Llama la

atención, el que según la encuesta integrada de hogares realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-, hasta el 2010, el 60.03% de los niños de los cero a los seis años vivía en condiciones de pobreza en Colombia. De este total, un 23,36% alcanzó condiciones de pobreza extrema (DANE, 2018). En consideración de estas cifras, dentro del plan de desarrollo se asignan metas e indicadores de gestión que anuncian que en el año 2019, (como se muestra en la figura 6), en estimaciones estadísticas, de acuerdo con el comportamiento sostenido de avance en la implementación del programa De Cero a Siempre; se espera contar con el 100% de cobertura a la primera infancia, hecho que incluye a la población vulnerable (COLOMBIA, MEN, 2014).

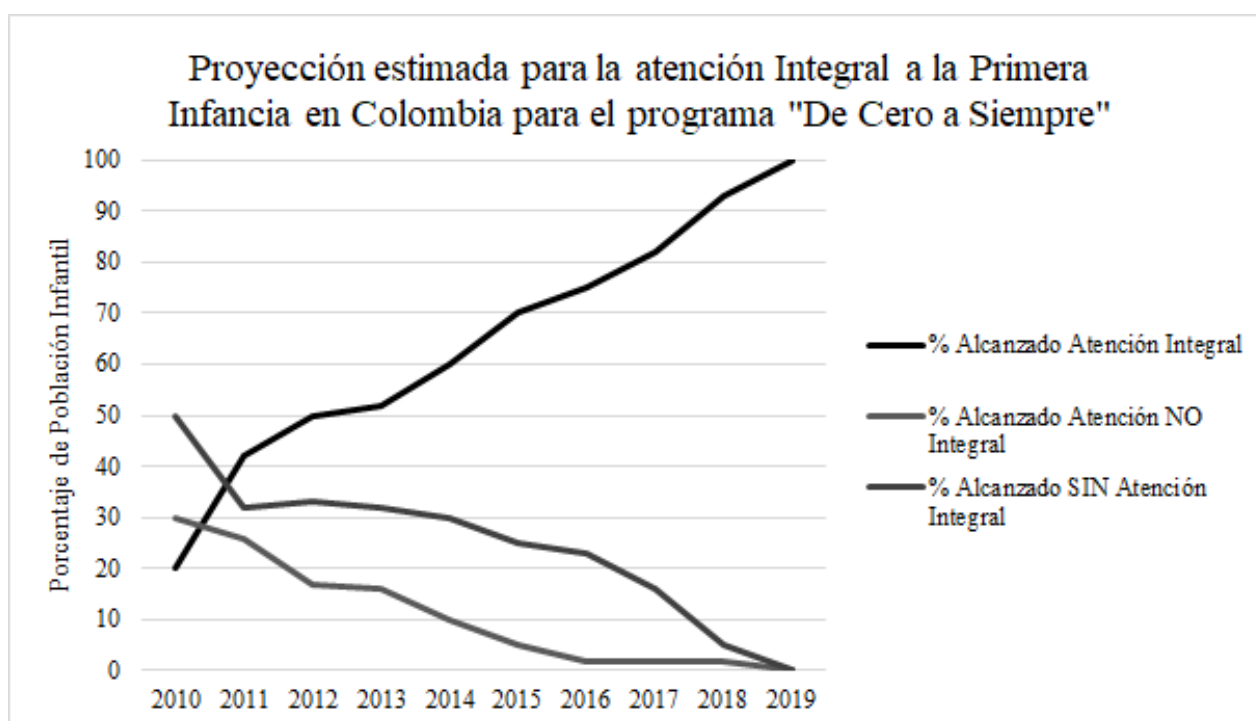


Figura 6. Estimación para 2019 de Atención Integral a la Primera infancia en Colombia

Como producto de la sistematización de experiencias de atención integral a la primera infancia, se crea en la última década del siglo pasado el Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar, cuya labor es la promoción y el intercambio de las experiencias allí sistematizadas, a través de la participación de profesionales de diferentes campos con intereses comunes en la atención integral a la primera infancia. Este centro de investigación, al reconocer la riqueza de la experiencia

cubana, se ha encargado de diseminar lo significativo de la práctica y de compartirla con países como Argentina, Ecuador, Chile, Brasil, Colombia; de donde tardíamente (en el caso colombiano); ha provenido la inspiración en la constitución de la política de primera infancia “De Cero a Siempre”.

Involucrar el futuro de los niños como parte de la agenda pública, hace necesario resaltar el papel de la investigación sobre la base de aporte de evidencia en torno a la respuesta del porqué las políticas públicas asistenciales en general no resultan eficientes para la prevención, protección y atención en perspectiva de derechos de la infancia; razón por la cual se demanda en este ejercicio el reconocimiento de mecanismos a través de los cuales garantizar el alcance, el cumplimiento y la posibilidad de empoderamiento social y de participación de la comunidad. Razón por la cual en esta construcción teórica se percibe en el proceso de judicialización de las políticas, la institucionalización de esos mecanismos y aún sin la apropiación teórica sobre derecho y legislación, en las líneas que siguen se diserta de manera constructivista en torno del alcance que la judicialización le puede brindar a los programas PIM y De Cero a Siempre y que por el solo hecho de contar con leyes que los rigen respectivamente en cada país; ya hacen parte del enfoque de judicialización de la política.

1.3 La Judicialización de la política

En el contexto de la creciente judicialización de la política, la dinámica de países como Brasil y Colombia frente al compromiso con la primera infancia, representan particularidades, como casos que se muestran relevantes y que merecen la atención de gestores, diseñadores de política y académicos por los conocimientos que el enfoque de garantía de derechos aporta al fenómeno de la movilización legal y de la judicialización de la política. Esta sección del trabajo describe de manera general y en perspectiva comparativa cómo los programas de políticas públicas de cada país se ven en la “obligación” de utilizar las leyes y los tribunales para lograr sus fines.

Debido al riesgo de caer en especulaciones de tipo legal propias de la labor técnica que soporta el desarrollo de procesos de judicialización y que son propiedad del campo del derecho y trabajo de los abogados, a cuya labor huye el alcance de este trabajo, como parte del enfoque hermenéutico e interpretativo que se le ha dado al trabajo, se hipotetiza la existencia de factores cívicos, civiles y sociales que hacen que los grupos de

gestión elijan los tribunales, así como el impacto del uso de los tribunales, si la movilización social-estructura de apoyo-hace alguna diferencia significativa en el impacto de los programas con las poblaciones de niños en cada región de cada país y los "nuevos" roles que empujan a los tribunales en el proceso de formulación de políticas. A través de la revisión sobre el papel interdisciplinario de la gestión de políticas públicas y el uso del análisis de contenido, esta sección del trabajo pretende sumar elementos de análisis a la literatura existente, tanto en la perspectiva de los programas, como en la propia del quehacer de la judicialización, que bien merece ser abordado en futuros estudios en el campo del derecho y del fenómeno de la judicialización de la política.

Se inició la revisión de la literatura sobre movilización legal y el papel del sector judicial en cada país de manera comparativa y luego se procedió a examinar cómo estas dos experiencias de políticas de atención integral a la primera infancia, se han debido empoderar de mecanismos para la construcción de sus estructuras sociales con las cuales se posibilitara su movilización legal y como montaron sus campañas legales como estrategias que posibilitan en cada caso formas de participación y cambio social. Aunque existen similitudes y patrones de tipo legal; es claro que se alimentan también diferencias importantes entre los dos programas, en tanto que en tiempos y regidos por las normativas particulares del derecho tanto en Brasil, como en Colombia; cada programa se ha debido acompañar del uso de mecanismos legales llevados al escenario de los tribunales para promover sus objetivos. El impacto de los recientes esfuerzos de movilización legal en nombre de los individuos más pequeños de la sociedad y el aporte indiscutible de evidencia sobre la importancia de invertir en este segmento etario de la población (UNESCO, UN, UNICEF, BM, 2015; UNICEF, 1989; 2006; SEN, 2000; HECKMAN, 2000; 2006; 2009), han promovido que en el Congreso Nacional de cada país se actúe en favor de designar presupuesto para el desarrollo de políticas y programas de atención integral a la primera infancia; aunque en contraste con la perspectiva de divulgación con que actúan los medios de comunicación, haya resultado significativamente diferente a los objetivos originales.

El rastreo de materiales digitales y de trabajos de posgrado que se han revisado como parte del conjunto de textos del análisis, que se han incorporado en este trabajo indican por diferentes vías que cuando los programas de política se están escalando al nivel de los tribunales, en un trabajo colectivo y colaborativo entre congreso y grupos de

gestión que gocen de un considerable reconocimiento como actores de movilización social, en las que la literatura se ha dado en llamar "estructuras de apoyo para la movilización legal" (HIRSCHL, 2006); es probable que se alcancen los objetivos que se buscan en tiempos menores y con procesos de burocracia menos complejos.

Desde la aparición de las cartas constitucionales de 1988 en Brasil y de 1991 en Colombia, la política interna ha experimentado un aumento por ejemplo en el número de partidos políticos que, organizados en consejos y cámaras, se han orientado en ocasiones para el empoderamiento y garantía de sus estatutos a los tribunales, con el objetivo de alcanzar los diversos objetivos políticos, fenómeno que se menciona en la literatura como "la judicialización de la política". Este fenómeno se ha definido (HIRSCHL, 2006) como la dependencia cada vez más acelerada de los tribunales y los medios judiciales para abordar los predicamentos morales fundamentales, las cuestiones de política pública y las controversias políticas (HIRSCHL, 2006). El uso instrumental de los tribunales por diferentes individuos y grupos para lograr o redefinir los objetivos políticos ha comenzado desde entonces y ha aumentado en los últimos 20 años.

El papel de los tribunales en la política como argumentan Barbosa y Colombaroli (2016), supone que:

O acesso à justiça passa à raiz da adesão à democracia, ao permitir a construção de uma atividade política permanente na busca pela satisfação de interesses, culminando no ativismo judicial e judicialização da política como processos intrínsecos à dialética de mudança social. [Resaltado propio]

Si la implementación judicial ha comenzado a cambiar y a superar la perspectiva instrumental, hacia un proceso más democrático y participativo, entonces puede ser que su acceso al mundo de la vida (HABERMAS, 2000), sea una oportunidad que aunque no se ha demostrado desde el estrato de accesibilidad social; es claro que desde su dimensión y racionalidad técnica (ADORNO & HORKHEIMER, 1944), se puede aprovechar en algunos casos con el protagonismo de los abogados en un alto grado en demanda de un proceso pedagógico y didáctico que tiene lugar en las esferas del poder público tanto a nivel nacional como estatal y municipal.

Coherente con la dinámica de evitar en este texto la extensión de las especulaciones, el análisis sobre la participación de los jueces en el diseño y evaluación de las políticas públicas, en su calidad de garantes de objetivos, metas y fines; el concepto que se adopta en este trabajo es el de la "judicialización de la política" que puede interpretarse, como la judicialización del control del poder político, en perspectiva de la carta magna que lo regula y a la que mutuamente el poder político, debe regular a través de la que denomina Karl Loewenstein "conformación del poder" y en la que actúan tres fuerzas complementarias a saber el pueblo, el gobierno y el parlamento como moldes de control de estas fuerzas que en ocasiones entran en tensión dando origen a la denominada democracia constitucional (LOEWENSTEIN, 1970) y que junto con los partidos políticos promueven en el congreso nacional, la toma de decisiones fundamentales de política pública, su ejecución y control tanto técnico, como político en un tipo de relación horizontal que Loewenstein (1970) denomina constitucionalismo.

Pero el concepto en el caso brasileiro viene a empalmar su esencia en que según Silva (1985, apud BARBOSA & COLOMBAROLI, 2016, p. 122-123), adopta unas características constitucionales que lo hacen definitivamente democrático.

O constituinte [...] rejeitou a chamada constituição sintética, que é a "constituição negativa", porque construtora apenas de liberdade-negativa ou liberdade-impedimento, oposta à autoridade, modelo de constituição que, às vezes, se chama de "constituição-garantia" (ou constituição-quadro). A "função garantia" não só foi preservada como até ampliada na nova Constituição, não como mera garantia do existente ou como simples garantia das liberdades negativas ou liberdades-limites. Assumiu o novo texto a característica de "constituição-dirigente", enquanto define fins e programa de ação futura [...].

Si se acepta el postulado de Silva, defendido por Barbosa y Colombaroli (2016), sobre el hecho de que la constitucionalidad es directa y por lo tanto democrática, que permite que las leyes sean acompañadas por el pueblo; dispone que como como mínimo se participe en decisiones que implican los siguientes asuntos: a) Asambleas o comités en los que se lleva a cabo la función de toma de decisión política y de control político y en la forma de participación en la ejecución de la decisión tomada, es decir la rendición de cuentas (SCHEDLER, 2008) o *Accountability* (GOMES DE PINHO & SILVA SACRAMENTO, 2009); b) en la concesión de decisiones apremiantes e inaplazables para el pueblo, tales como la determinación del suministro de medicamentos, que puede ser

denominado judicialización de la salud; c) concesión de decisiones inmediatas sobre la superación de manifestaciones homofóbicas, de raza, de sexo, de nacionalidad entre otras; que el ciudadano está en condición de cuestionar del sistema en casos particulares como las universidades públicas y que se podrá denominar judicialización de la educación; d) juicio judicial que se debe efectuar sobre el proceso de privatizaciones de las entidades públicas en general; e) la posibilidad de efectuar intervención propositiva en la elaboración de la base y en la distribución de presupuestos (en la que de manera contradictoria, el poder judicial otorga el estatuto para que sea el poder ejecutivo el que “determine” la corrección de la parte presupuestaria); e) la evaluación y control de la ejecución del presupuesto que se asigna a los programas sociales, que es precisamente la “coyuntura” que se percibe posibilita la cercanía social entre la judicialización de la política y el desarrollo de los programas de atención integral a la primera infancia; f) finalmente y no menos importante, el principio de constitucionalismo y la democratización de la participación social, demanda un trabajo educativo que tradicionalmente ha sido atribuido a las universidades, por la autoridad que representa en la producción de conocimiento, pero al que la sociedad debe tener acceso progresivamente con la perspectiva de formar el *capital* (BOURDIEAU & PASSERON, 2001), tanto físico, económico y humano; como el *habitus* del control judicial que se debe ejercer sobre la investigación científica no solo experimental, sino también aquella que exclusivamente asume la intervención ideológica¹⁴ no participante de las comunidades.

En virtud de lo expuesto hasta ahora sobre el papel de la implementación judicial, se puede entonces afirmar que la "judicialización de la política" podría entenderse como un proceso que en plural judicializa las políticas públicas; es decir, la participación del poder judicial en la formulación e implementación de los objetivos estatales definidos constitucionalmente, tales como la política social de protección a los grupos más desfavorecidos en los países y que suelen ser atendidos a través de programas de asistencia social, en los que se pone en juego la asignación del PIB del como presupuesto para programas de AIPI (HOLGUÍN & DE SOUZA, 2018).

Se supone que estos grupos sociales están constituidos por aquellas personas que sufren las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales más desfavorables

¹⁴ Aspecto en el que Brasil ha conseguido importantes desarrollos, tales como la existencia de una entidad como la *Comissão Nacional de Ética em Pesquisa* a través del *Conselho Nacional de Saúde* que centralice todos los aspectos inherentes a la ética de la investigación, a su desarrollo y pertinencia social en el caso de la relación directa con humanos.

(SANTAOLALLA RUEDA, 2016). Las personas se ven a sí mismas desfavorecidas en la medida en que se les niega el acceso a, y el uso de, las mismas herramientas que se encuentran útiles por la mayoría de la sociedad, herramientas que se reconocen con el nombre de “autosuficiencia” (MAYER, 2001) se incluye en esta categoría de autosuficiencia, subcategorías como el respeto a sí mismo, la autonomía, la responsabilidad la salud, la educación, el empleo y la información. Según el autor un grupo desfavorecido puede ser definido por la identificación de un patrón particular que se instala en las que denomina “barreras” sobre los recursos y que van más allá de la limitación que impone la raza, el sexo o la pobreza, agrega el autor que algunas barreras pueden ser más fácilmente superadas que otras, razón por la que los patrones de cada grupo se pueden presentar repetitivos en ciclos de tiempo, aunque nunca exista coincidencia con los patrones de otros grupos. Así el desfavorecimiento y las barreras a la autosuficiencia requiere soluciones que pueden variar de un grupo a otro.

En este sentido, coherente con lo planteado por Mayer (2001); llama la atención como la judicialización de la política prácticamente en todo el mundo ha tratado de apoyar a los países y grupos sociales en la superación de las barreras particulares, a través de acciones y programas en los que se trata de evidenciar “mayor asistencia gubernamental”, aunque ello no garantice que se supera el problema¹⁵.

Un referente obligatorio sobre el papel de la justicia y la importancia de empoderar a la ciudadanía como un acto que debe ser atendido desde la formación de las comunidades más vulnerables; lo aporta el concepto del concepto de opresión social y dominación que desarrolla Iris Young con suficiencia en la precisión del significado de la expresión grupos oprimidos o desfavorecidos. (YOUNG, 1990). El argumento de la autora es que cuando se es discriminado, se está ejerciendo una forma de opresión, cuya forma no es necesariamente política, o en palabras de Montesquieu (1987; 1996); en “ley despótica”, es decir, ejercida por un tirano; y tampoco es necesariamente intencional. Un estado es discriminatorio cuando las personas sufren por inhibición en mayor o menor medida en su capacidad para desarrollar y ejercer sus facultades y expresar sus ideas o sus necesidades. Esto está necesariamente relacionado con un modelo que no reconoce la diferencia y que legitima el error de que la igualdad es anterior a la Ley.

¹⁵ Es el caso de las políticas *welfare* estudiadas por Martha Arretche (ARRETCHÉ, 1995; 2000)

El consenso adoptado en el marco de este trabajo, es que los grupos sociales desfavorecidos a los que pertenece un segmento del grupo etario de los cero a los seis años de edad, varían de un país a otro, según sea el contexto histórico, económico, institucional, social y cultural por el que atraviese cada estado. En el caso colombiano, los niños han sido tradicionalmente vulnerados en estos aspectos, de manera importante entre las comunidades más pobres; pero adicionalmente es necesario reconocer que son varios los grupos sociales que han experimentado circunstancias desfavorables, que también los categoriza como desfavorecidos en muchos aspectos en la dinámica social, cultural, política, física y económica. Así, además de los niños; algunos de estos grupos son conformados por los indígenas, los inmigrantes, los LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales), los obesos, los discapacitados, los ancianos, las mujeres y los prisioneros. Por supuesto, no todos ellos han vivido las mismas experiencias hostiles y tal vez no todos están desfavorecidos en todos los aspectos; con Carlos Skliar (2014) y con Catherin Walsh (2007), las barreras de discriminación contra estos grupos se caracterizan por la diferenciación en forma y nivel de obstaculización y en que puede ocurrir en diferentes escenarios: empleo, educación, transporte, vivienda, salud y política.

Como ejemplo de este fenómeno, se puede considerar la manifestación de *bullying* escolar al que pueden ser sometidos algunos niños y que reflejan las distintas experiencias por las que han atravesado, entre ellos los niños obesos o los homosexuales (SKLIAR, 2014). Para garantizar los derechos fundamentales de la sociedad, de manera particular las mujeres han hecho reclamos basados en derechos de salud y los ancianos y los indígenas han hecho denuncias de violaciones de sus derechos sobre la propiedad (FALS BORDA, 1980, WALSH, 2007).

La mayoría de los países latinoamericanos han adoptado nuevas constituciones o han enmendado sus antiguas cartas constitucionales, Brasil y Colombia tienen listas de derechos que significan la adopción de nuevos sistemas de revisión constitucional y del discurso correcto sobre la política; a su vez, con el fortalecimiento de los roles judiciales se comienza a afectar la política interna y el papel de los tribunales. Esta tendencia de comparación internacional en los procesos de gestión y administración, se marca con diversos nombres dentro de las ciencias del derecho dentro de las diferentes disciplinas que las conforman, entre las que llaman la atención por su determinación jurídica y judicial, la judicialización de la política, la expansión del poder judicial la

política constitucional, el activismo judicial, la revolución de los derechos, los litigios de derecho público y la juristocracia y el proceso de legalización. Estos conceptos, aunque en este trabajo no sean bien definidos ni homogéneos¹⁶, tienen una característica fundamental en común: la progresiva aparición de los tribunales como actores relevantes en los procesos políticos y constitucionales, así como la pertinencia del discurso de los derechos.

Así, según la perspectiva de Julio Rios y Matthew Taylor (2006), Hirschl (2006), Shapiro y Stone (2002) la judicialización de la política refiere al fenómeno de aumentar el recurso de poder a los tribunales en materia política y la dominación de los estadios de toma de decisiones no judiciales por procedimientos legalistas. En este sentido llama la atención el aporte que sobre el proceso de judicialización de la política en Brasil en comparación con el proceso vivido en Méjico, efectúan los profesores Matthew Taylor de la Universidad de São Paulo y Julio Rios Figueroa del departamento de ciencia política (CIDE) de Méjico cuando se interrogan ¿Qué determina la judicialización de la Política? sobre la “Estructura judicial y estrategias políticas” y advierten que:

Una primera explicación es la motivación y es impulsada por lo contencioso de la propia política y, especialmente, siendo o no un demandante (ya sea individual o grupal) es lo suficientemente ejercitado por la política para ir en la molestia de impugnación frente a los tribunales. Una segunda explicación es la estructura institucional de la rama judicial, y sus formas de política y/o estrategias legales de oposición de política. (RIOS FIGUEROA; TAYLOR, 2006, p.742) Traducción propia.

De acuerdo con la revisión de la literatura y en la perspectiva del derecho a la atención primaria en salud, Flood y Gross (2014) afirman que la historia evidencia como los Derechos Civiles y Políticos han sido diferenciados de los Derechos Sociales. Los derechos civiles y políticos fueron reconocidos constitucionalmente a partir del Siglo XIX, mientras que en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales; es decir, los derechos civiles, su aparición sólo se hizo posible en la Constitución de 1917 de la

¹⁶ Cabe recordar que el objetivo del trabajo es la identificación de las buenas prácticas de los programas PIM y De Cero a Siempre, como propuestas de política pública que se pueden inscribir en procesos de judicialización de la política, como medio de garantía de cumplimiento de los objetivos particulares; pero no se trata con ello de asumir que la diversidad conceptual del derecho sobre los procesos de judicialización de la política haya sido atendida en su riqueza y multiplicidad perceptual, de acuerdo con la perspectiva de los teóricos que al respecto se han pronunciado tanto en Brasil, como en Colombia.

Revolución Socialista Rusa y en los desarrollos constitucionales posteriores a la Primera Guerra Mundial (FLOOD Y GROSS, 2014; VENTURA ROBLES, 2004, p. 88).

Así mismo, el reconocimiento mundial de los derechos se ha dado igualmente en tiempos y formas distintas, los Derechos Civiles y Políticos se encuentran registrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (BARRENA, 2012) y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS - CENADEH-, 2012); hecho que crea su separación de manera puramente instrumental.

En este orden de ideas, el estado actual del debate en relación a la judicialización de la política educativa y de manera puntual, aquella orientada al grupo etario de cero a seis años, se ha centrado en que el carácter individual del litigio puede generar en determinados contextos un efecto en la asignación equitativa de los recursos dentro del sistema de atención integral y en garantizar así desde los tribunales la asignación de los recursos públicos que benefician a los niños más vulnerables. Bajo este supuesto de acción surgen las acciones de entidades con y sin ánimo de lucro que defienden la idea de que el acceso a bienes y servicios que deben tener estas poblaciones, es un derecho civil social que debe privilegiar a los grupos menos favorecidos; sin embargo el hecho es que en algunos de estos casos de entidades no gubernamentales con o sin ánimo de lucro, la jurisprudencia puede no estar representando a la población más pobre y adicionalmente, acontece que muchos tribunales se centran en casos de procesos judiciales de carácter privado que cuidan permanentemente de evitar interferir con los poderes legislativo y ejecutivo. Según Rios Figueroa y Taylor (2006):

Cuando la política es suficientemente discutida para ser conducida a una demanda ante el tribunal, ¿qué determina las estrategias jurídicas que utilizan en su intento de frustrar los cambios en la política? Los posibles costos y beneficios de la acción legal son centrales en este respeto: el costo de presentar demanda, el acceso que tienen los actores de la política a los tribunales, la probabilidad de revocar la política, la rapidez con que actúan los tribunales así como las repercusiones jurídicas y políticas de la acción judicial están por completo implícitas en la decisión de efectuar cambios en la política. (RIOS FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p.742) [Traducción propia].

Un acuerdo tácito con el que también este trabajo se alinea, es la existencia de una creciente aceptación y aplicación de la idea de que la democracia no es lo mismo que la regla mayoritaria (BOBBIO, 2003) En una democracia constitucional, las

minorías gozan de protección legal -la declaración de derechos es parte de la ley fundamental- lo que el constitucionalismo vendrá a llamar la "democracia constitucional" o la democracia instituida e integral. Como Rios Figueroa y Taylor (2006) argumentan, y que refuerzan Barbosa y Colombaroli (2016) la "democracia" verdadera, por sensible que sea, debe protegerse contra la tiranía de la regla mayoritaria a través de la constitucionalidad, la revisión y la evaluación judicial y para este efecto proponen:

[...] los tribunales pueden evaluarse a través de varias dimensiones comparables que forman los patrones de oposición de políticas. Los factores más importantes encajan en Dos Grupos: Primero la Estructura de Independencia Judicial, que hemos dividido a lo largo de tres ejes: la autonomía del poder judicial, la independencia externa de la Suprema Corte de Justicia [proveniente] de otras ramas del gobierno, y la independencia interna de los jueces inferiores de la corte [que dependen] de sus superiores en la jerarquía judicial. En segundo lugar, la estructura de la revisión judicial, que incluye los acuerdos constitucionales, el alcance del poder jurídico, y diferencias en la situación formal concedida a los diversos actores de la política. (RIOS & TAYLOR, 2006, p. 742) [Traducción propia].

En virtud de las posturas expuestas en torno de la dimensión judicial que le asiste al proceso de diseño de políticas públicas y teniendo en cuenta el estatuto epistemológico que el proceso sociológico le brinda a la ciencia política, para efectos de cierre de este acercamiento al constructo conceptual de la judicialización de la política, en este estudio la judicialización se entiende como la correlación que se puede dar entre el discurso normativo de las leyes que rigen una política y la estructura comunicativa que desde un lenguaje judicial permea su comprensión y empoderamiento social y para lo cual, se demanda de la participación de los profesionales del derecho en procura de la democracia participativa de la justicia civil.

Este constructo conceptual constituye la orientación que en este estudio se le ha dado al análisis del discurso normativo, que será abordado en el marco de los aspectos metodológicos más adelante (Ver Aspectos Metodológicos). En suma, analizar las leyes, las resoluciones, los reglamentos, los decretos, los estatutos, las reglas operativas de los programas PIM y De Cero a Siempre; es un trabajo que pertenece al ámbito de la judicialización de la política. Pero su análisis y comparación demanda reconocer el lenguaje normativo o lenguaje de las normas jurídicas que como un sub-lenguaje de especialización característico del derecho y del lenguaje legislativo, pone como reto para

estudios como este; la necesidad de identificar estrategias metodológicas de análisis pertinentes con las cuales no alejarse del sentido práctico de las políticas, pero tampoco correr el riesgo de especular o asumir desde la retórica, el sentido epistémico que las debe caracterizar; y este dialogo entre empirismo y epistemología, a criterio del autor; se puede dar a través del análisis del lenguaje y su léxico.

Capítulo II: Referencial Metodológico

Esta sección describe el proceso metodológico implementado en el desarrollo del estudio de revisión propuesto (RAMOS & ROMANOWSKY, 2014). El análisis de contenido sobre el proceso de implementación de políticas de AIPI se desarrolla como un producto que parte del estudio lexicométrico, que hoy cuenta con amplia aceptación y consolidación en el ámbito de la investigación científica. La dinámica de análisis de contenido propuesto, se llevó a cabo a través de la exploración lexicométrica de los conjuntos documentales de los programas PIM y De Cero a Siempre, puesto que no se contó con trabajo de campo, ni colecta de datos experimentales; en consecuencia no existió un plan de ruta previo que pre-determinara las unidades de análisis; sino que en coherencia de la perspectiva epistemológica de emergencia de categorías, característica de la teoría fundamentada (GLASSER & STRAUSS, 1967; VALLES, 2007); dentro de los materiales de análisis se identificaron aspectos que se incorporan y otros que no es posible hacerlo; esta clasificación se logra a medida que se exploraron los tres conjuntos de documentos, con lo cual se logró determinar las preguntas de investigación emergentes y las nuevas vías de la investigación documental.

Al principio, el estudio es eminentemente cuantitativo (aunque no experimental); puesto que se basa en los índices numéricos del balance léxico de los tres conjuntos de documentos analizados, estos índices suponen las frecuencias absolutas y los valores de especificidad documental para detectar cómo varía el uso del léxico durante el proceso de implementación de los programas PIM y De Cero a Siempre entre los años 2007 y 2017. A partir de la triangulación del análisis estadístico documental y del análisis de categorías, se garantiza la profundidad y sistematicidad del estudio de los textos.

A posteriori, se desarrolló el análisis cualitativo en el uso de las formas léxicas que favorecen la interpretación de las categorías de análisis y los segmentos que dan cuenta

de ello; para lo cual se efectuó la interpretación conjunta cualitativa de los resultados cuantitativos. Se estudiaron indicadores como el *Hapax* y especificidades o “formas activas”, las palabras de mayor repetición en cada conjunto de documentos y las correspondencias o coocurrencia de las formas identificadas como significativas durante la fase de análisis cuantitativo y para ello se siguió la tradición del modelo de medición léxico o lexicometría, con el cual se analizó estadísticamente el resultado obtenido para validar el modelo de investigación documental y la distancia entre las palabras, que muestra la fuerza de cada termino dentro de los documentos, a través del estadístico no paramétrico Chi Cuadrado (X^2).

De acuerdo con la expuesto, el presente capítulo se estructura en torno a las formas y técnicas de obtención de datos, que llevan a la construcción del capítulo 4 de análisis de esos datos, y que dentro del trabajo presentan el tratamiento dado y el enfoque metodológico del análisis de contenido que como se ha anunciado, exigió la implementación de algunas nociones que se implementan en estudios de estadística textual, de lexicometría y de informática textual, que le brindan el estatuto de cientificidad al método implementado. Así, en esta sección se explica en detalle el proceso metodológico relacionado con las siguientes fases de análisis: a) Constitución del Conjunto de documentos para análisis; b) Caracterización de las herramientas de software implementadas y c) Preparación para el análisis de los resultados.

La fase uno inicial (a) a su vez demandó el trabajo estadístico de análisis factorial de las correspondencias de las palabras, la identificación de la riqueza o especificidad léxica y la identificación de coocurrencias, que dentro del modelo; significa identificar entre los documentos de cada conjunto y a través de las categorías de análisis, la identificación de correlaciones, las frecuencias y su valor índice (fuerza) con el que se presenta cada palabra en cada grupo documental.

2.1 Sobre la Colecta de los Datos

La planeación de estrategias para la indagación consistió en el diseño de un protocolo de análisis documental y de fichas bibliográficas con las cuales se organizó digitalmente la información obtenida y se efectuó la “carga” a los programas Atlas.Ti e Iramuteq. Se atendió con esta implementación de instrumentos a los objetivos específicos de la siguiente manera:

Para el Objetivo específico 1: Describir y analizar las estrategias con las que se han implementado los procesos de planificación, gestión y las formas de priorización de los programas “*Primeira Infância Melhor*” y “*De Cero a Siempre*” entre los años 2007 y 2017 en Brasil y en Colombia como prácticas de políticas de Atención Integral a la Primera Infancia. En este caso, se procedió a la construcción de categorías de análisis que identifican el objeto u objetivo de trabajo de las políticas y programas de atención integral a la primera infancia, el método de trabajo implementado durante el periodo de tiempo estudiado (2007-2017), las finalidades de la planeación y la gestión y los resultados, se logró hacer efectiva la identificación de patrones en la estructura de diseño de los dos programas. Estos patrones expresan características de gestión gubernamental que en general se puede decir son comunes al desarrollo e implementación de políticas públicas, en el que se ha dado en llamar modelo de “gobernanza”. Adicionalmente, los patrones anunciados se reconocieron a través de las fichas bibliográficas que conforman el resumen del conjunto de cada uno de los tres grupos de documentos, los cuales de forma idéntica se procesaron con los programas de investigación y de análisis de textos Atlas.Ti e Iramuteq.

Para el Objetivo Específico 2: Identificar niveles de convergencia y/o de divergencia que existen entre los indicadores de gestión estratégica de atención integral a la primera infancia “*Primeira Infância Melhor*” en Brasil y “*De Cero a Siempre*” en Colombia que han sido seleccionadas y priorizadas como procesos de buenas prácticas de política pública. Para la atención a este propósito del estudio, adicional al trabajo conjunto de identificación de las categorías de análisis, que posibilitó la revisión documental en perspectiva de gestión de política pública; se acopió la información bibliométrica que brindan los artículos científicos, las normas y leyes y las disertaciones, con la perspectiva de identificar las buenas prácticas de gestión de política y los indicadores emergentes de cada programa, a través del desarrollo de la estadística textual y del comportamiento de las palabras dentro de la composición de relaciones y de correlaciones entre los documentos en cada caso y en cada país.

El análisis de los documentos de tipo legal de las políticas de cada país (Normas, Leyes, *Portarias*); debido a la extensión de algunos de los documentos legales de cada país, particularmente aquellos que brindan normativas, legalización y judicialización sobre infancia; se requirió del desarrollo de estrategias de segmentación documental,

con ello se permitió extraer lo más significativo y relevante que en el momento de análisis y de comparación, llamase la atención; particularmente cuando se analizaron las apariciones de las cinco categorías de análisis, que se administraron a través de la segmentación que acompaña al software Atlas.ti. Y que adicionalmente posibilita la identificación de aspectos como organización, programación, normativa y ordenación, aspectos financieros, comunicación y aportes al conocimiento pedagógico y de gestión como sub-categorías pertinentes dentro de este estudio y que podrían ser contempladas en la eventual continuación de la evaluación de impacto de los dos programas en estudios posteriores. (Ver anexo C. Salida de Atlas.Ti)

2.2 Sobre los Instrumentos para colecta de datos

Dada la importancia de contar con evidencia de tipo empírico sobre la forma de diseñar y de validar la estrategia de investigación, ha sido necesario recurrir a formas de triangulación entre los instrumentos de registro de la información documental. Para ello se implementó el modelo estadístico no paramétrico χ^2 (X^2 = Chi Cuadrado) que apoya el análisis lexicográfico (BENZECRI, 1981; LEBART et al., 1989), el modelo permitió comprobar la existencia de factores de cercanía lingüística entre las palabras de las fuentes documentales de los tres conjuntos, aun considerando la diferencia del idioma en que han sido escritas (portugués, inglés, castellano). Esta triangulación se efectuó entre las fichas bibliográficas y los Resúmenes Analíticos en Educación (RAE) que se elaboraron para la lectura de artículos, leyes y trabajos y tesis y disertaciones desarrolladas sobre los dos programas, que se encontraron en las bases de datos consultadas. En este sentido, de acuerdo con los planteamientos de investigación documental aportados por Glap, Texeira Brandalise & Rosso (2014)

[...] foi atribuído um valor bastante significativo de X^2 (qui-quadrado) aos instrumentos de avaliação: portfólio, relatórios e registro. [...] O portfólio foi a palavra com maior X^2 na classe de avaliação da aprendizagem na Educação Infantil, o que possibilita afirmar sua forte presença nas produções analisadas. Ele de fato é um dos instrumentos de avaliação mais adequados às especificidades do processo avaliativo nessa etapa da escolarização, porque permite a coleta e o registro de atividades realizadas pela criança em diferentes momentos e situações, e a observação e o acompanhamento do seu desenvolvimento. (GLAP, TEXEIRA BRANDALISE e ROSSO, 2014, p. 53) [Subrayado propio].

Con esta perspectiva de validez metodológica soportada en la triangulación de los instrumentos de registro de información que se le brinda a la investigación documental, se procedió a la construcción de las matrices de análisis léxico y de las cinco categorías de análisis a las que se prestó atención y con base en las que se efectuó la lectura de los documentos, a saber: (1) objetivo de los programas y de las políticas, (2) intersectorialidad, (3) Judicialización, (4) Impacto y (5) dinámica integral o Integralidad de los programas que son el resultado de la revisión teórica y que se describen en su concepción entre el capítulo 4 de análisis de datos.

2.3 Localización y situación de los datos

La ubicación del material bibliográfico y documental adquiere su particular estatuto epistemológico a través de la argumentación de Ranjit Kumar (2005), en tanto que desde la perspectiva del autor, quien coincide con la idea de Tavares Treinta, Farias Filho, Parracho Sant`Ana & Mathias Rabelo (2014); sólo es posible atribuir el estatuto si existe conciencia sobre “*que o trabalho fosse controlado, rigoroso, sistemático, válido e verificável*” (KUMAR 2005, apud TREINTA et al, 2014, p. 2). En suma, que la investigación constituya el campo teórico y el estatuto epistemológico que la caracteriza y que debe estar en función de una mirada crítica sobre la construcción de los estados del arte dentro del ámbito de la investigación, que la asume como de “menor exigencia” o de poca representatividad dentro del campo de producción de conocimiento.

Particularmente se efectuó la indagación de documentos tipo tesis y disertaciones tanto en Brasil, como en Colombia que se encuentran registrados en las bases de datos (BDTD) y CLACSO y se priorizó el trabajo en torno del análisis de artículos científicos registrados en las bases de datos de periódicos CAPES, ERIC, PROQUEST; enfatizando en perspectivas teóricas de fundamental abordaje por su actualidad y pertinencia. Así, en el caso brasileiro los trabajos que referencian a Moysés Kuhlmann y a Teresa Montenegro; o a Sara Victoria Alvarado, Elsa Castañeda y Ernesto Rodríguez en el caso colombiano; quienes a su manera han abordado con autoridad el tema de la educación inicial en perspectiva de derechos. Adicionalmente, se recurrió a la experiencia conceptual de autores norteamericanos como Peter Taylor, Linda White, Jack Shonkoff y Deborah Phillips, quienes han dirigido su atención al desarrollo social y biológico de los niños entre los 0 y los 6 años de edad en estudios de la Universidad de Harvard y del

National Scientific Council on the Developing Child e National Forum on Early Childhood Policy and Programs. The Foundations of Lifelong Health Are Built in Early Childhood. 2010.

Para la visión conjunta que hace énfasis en los modelos de desarrollo desde la infancia, sobre la educación de la primera infancia, y sobre la atención integral a la primera infancia, se contó de manera permanente con el uso del Tesauro de la UNESCO, con lo cual se garantizó atender la perspectiva del aporte de evidencias. En consecuencia, se implementaron las bases de datos del Banco Mundial -BM-, del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, del Fondo Monetario Internacional -FMI-, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-.

Conscientes de la amplitud y de la perspectiva multifactorial que tienen los estudios de participación infantil, con base en que no se trata de ingresar en profundidad al campo socio-histórico o sociológico de estos estudios; se consideró importante el abordaje desde la perspectiva conceptual explicativa con fundamento en la Antropología Infantil¹⁷; que de manera anticipada, se puede afirmar es en gran medida el “elemento que hace falta” dentro del campo de estudios de la ciencia política y de las políticas de infancia con perspectiva de derechos. Así, investigadores de este campo como: William Corsaro “Seguir a los niños” (2011) y “La pedagogía y la escuela maternal y familiar” de Alejandro Mayordomo y sus experiencias en Gran Bretaña e Italia con Regio Emilia “*infant schools*”; fueron campos que se trataron tangencialmente¹⁸ en este estudio.

Con la perspectiva epistemológica de las políticas públicas, se ha incorporado de manera complementaria; es decir, en dialogo entre los autores y la perspectiva filosófica que soporta la construcción del concepto de política pública desde los aportes de la ciencia política; para ello se ha profundizado en el trabajo conceptual aportado desde las preguntas mínimas al desarrollo de la política pública aportado por Harold Lasswell (1971), la construcción de *fluxos* de John Kingdon (1995), las decisiones de hacer o no

¹⁷ Que podría ser un pretexto valido de estudio dentro de futuros análisis, o en la eventualidad de dar continuidad al presente estudio a través de la evaluación de impacto que proseguiría.

¹⁸ Coherente con la perspectiva de conciencia del autor sobre la mirada multidisciplinar y multifactorial que subyace a los estudios antropológicos y que de ninguna manera podría ser abordado de manera responsable con lo que implica la característica multifactorial enunciada y que aporta elementos suficientes para desarrollar una investigación completa solo con esa perspectiva antropológica, de la cual este estudio no da cuenta.

hacer como acción de política que desarrolla Thomas Dye (1984), el referencial de las políticas públicas de Pierre Müller (2010). (Ver cuadro 1)

Cuadro 1 Reglas conceptuales sobre el estudio de las políticas públicas. Representantes notables del campo.

Autor	Características Y/O Definición De Políticas Públicas	Año
Harold Laswell	Responde a las siguientes preguntas: quién gana qué, por qué y qué diferencia hace.	1958
Laurence Lynn & Stephanie Gould	Conjunto de acciones del gobierno que producirán efectos específicos.	1980
John Kingdon	Construcción de múltiples factores agendas y alternativas (<i>Fluxos</i>)	1984
Thomas Dye	Lo que el Gobierno decide hacer o no hacer.	1984
Guy Peters	Suma de las actividades de los gobiernos, que actúan directamente o a través de la delegación, y que influyen en la vida de los ciudadanos.	1986
Lawrence Mead	Campo dentro del estudio de la política que analiza el gobierno a la luz de las principales cuestiones públicas.	1995
Pierre Müller	Las políticas públicas deben ser consideradas a manera de Referenciales	2010

Fuente: Elaboración propia

Con la perspectiva de los estudios comparados, autores que siguieron el paradigma tradicional, tales como Augusto Comte, Emilhe Durkheim, Max Weber, quienes con Marc Bloch, coinciden en afirmar que “[...] *aplicar o método comparativo no quadro das ciências humanas consiste (...) em buscar, para explicá-las, as semelhanças e as diferenças que apresentam duas séries de natureza análoga, tomadas de meios sociais distintos*”, (BLOCH, apud THEML e DA CUNHA BUSTAMANTE, 2003, p. 9).

Es claro entonces que lo comparativo de este estudio se ha inscrito en la reflexión que se puede hacer desde la identificación de las experiencias de los programas PIM y De Cero a Siempre, como factores de “Buenas Prácticas” de política pública en Latinoamérica y sobre el problema de la atención integral a la primera infancia; cuya lógica comparativa de acuerdo con Bobbio (2003, 2015) se identificó en función de metas

y objetivos (aunque sin evaluar su impacto), con base en los materiales documentales que se obtienen de artículos resultado de investigación sobre los programas, de los principales marcos legales que los sustentan, de estudios e investigaciones de nivel posgradual que analizan las acciones de los dos programas y que es posible en su conjunto “comparar” de manera consciente hacia la identificación de patrones, potencialidades y también de oportunidades de mejora en cada caso. se considera importante el acceso en primera instancia a documentos como Convención Internacional de los Derechos de la Infancia de 1989.

Es importante anotar que el recorte de tiempo previsto entre los años 2007 y 2017, se efectuó para evitar desbordar la dinámica comparativa del estudio por efecto de expansión o amplitud, toda vez que en el caso de Brasil efectivamente la política inicia en el año 2003 y hasta hoy se encuentra vigente y con registro tanto histórico, como procedimental en su gestión; pero en el caso de Colombia la política De Cero a Siempre ha sido definida como tal, apenas hace cuatro años en agosto de 2016¹⁹, que aporta elementos de análisis legal desde la judicialización de la política, sin embargo no se cuenta con datos de evaluación de impacto a los cuales se pueda tener acceso libre. Existen versiones previas de la política que se tomaron como fuente directa de colecta de información secundaria para la investigación, pero es justamente por ello (variedad de versiones), que se recorta temporalmente este estudio.

¹⁹ **Ley 1804 de Agosto 2 de 2016:** Establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1804_2016.htm.

Capítulo III: Análisis De Datos

Al procesar los tres conjuntos de documentos con los softwares de análisis seleccionados (*Iramuteq* y *Atlas.ti*), se ha obtenido el siguiente cuadro de *Características Principales Lexicométricas de los Conjuntos de Documentos*:

Tabla 1 Comparación de resultados de conjunto entre los programas de análisis PIM y De Cero a Siempre implementados.

	Iramuteq	Atlas.ti
Ocurrencias	451.240	585.254
Formas	21.581	26.619
Hapax	5.749	7.628
Textos	30	30

Fuente: Elaboración Propia

Claramente los programas presentan valores descriptivos distintos, pero con una variación bastante reducida que se explica por la depuración que exige el software *iramuteq*, de los encabezados y rótulos de documentos del conjunto 1 de artículos científicos pero que no es un requerimiento de *atlas.ti*. La tabla presenta igualmente el reporte total de palabras, y de aquellas palabras que aparecen por una sola vez (hápx) (BENZECRI, 1981; LEBART et al., 1989, 2000). Se procesó el material documental con los tres conjuntos y con ambos programas; debido a que para los propósitos de aporte de evidencias, que persigue este estudio, cada herramienta ofrece oportunidades complementarias del análisis de contenido. Así, *iramuteq* permitió obtener las

características lexicométricas de los conjuntos de documentos a través de la distancia relativa de las palabras o χ^2 (ver explicación en páginas 70 y 71) y por su parte *atlas.ti*, ha permitido la identificación de un comportamiento descriptivo inicial con palabras clave y de manera más rigurosa con las cinco categorías de análisis que se definieron para el análisis de contenido de los tres conjuntos documentales así:

Se identificaron palabras clave que se consideran dentro del estudio a manera de orientadoras y fundamento transversal del proceso pedagógico y de investigación, son ellas EDUCACIÓN, POLÍTICA e INFANCIA, aunque no corresponden en sentido estricto con la definición de las categorías de análisis que representan más los atributos que se identifican en el diseño y gestión de políticas públicas; son ellas (1) objetivo de los programas y de las políticas, (2) intersectorialidad, (3) Judicialización, (4) Impacto y (5) dinámica integral o Integralidad²⁰. Así, es claro que el comportamiento de las tres palabras clave no necesariamente tendría que corresponder con la forma de presentarse las categorías de análisis; pero sí que las tienden a explicar, a justificar y a orientar en la que Bobbio denomina comparación de política (BOBBIO, 2003; BOBBIO, 2015), el comportamiento de estas palabras clave se muestra en las tablas siguientes de manera independiente y luego de manera cruzada;

a. Palabras clave en los conjuntos de documentos en portugués

Tabla 2 Análisis del comportamiento de las palabras clave transversales en el caso PIM

Conjunto 1	Artículos Científicos	Palabras Clave					
		Educação	%	Política	%	Infância	%
		450	0,29%	213	0,14%	366	0,24%
Conjunto 2	Normas y Leyes	Palabras Clave					
		Educação	%	Política	%	Infância	%
		2143	0,68%	208	0,07%	321	0,10%
Conjunto 3	Tesis y Disertaciones	Palabras Clave					
		Educação	%	Política	%	Infância	%

²⁰ Estas cinco categorías de análisis se explican conceptualmente a partir del sentido de las políticas públicas de AIPI que se desarrolló en el capítulo 2 y son el marco de comprensión que brinda el autor de la disertación; en consecuencia, podrían no ser equivalentes en su interpretación, a como se comprenden en otros sectores de la ciencia política; pero que para efectos de sistematicidad y relación del campo de conocimiento de los programas de AIPI, sustentan con suficiencia la identificación de patrones que se organizan alrededor de estas categorías dentro de los conjuntos de documentos analizados.

	Educação	%	Política	%	Infância	%
	2388	0,41%	484	0,08%	1681	0,29%
TOTAL	4981 Veces		1105 Veces		2308 Veces	
		1,58%		0,53%		1,74%

Fuente: Elaboración propia

Las palabras clave corresponden a una proporción de la sumatoria de palabras de cada uno de los conjuntos de documentos analizados. En tal sentido, es preciso anunciar la forma en que los artículos científicos, las normas y leyes, y las tesis y disertaciones en el caso del programa PIM se comportaron para definir las proporciones de cada palabra clave en cada conjunto. Los artículos científicos PIM mostraron 154539 palabras, las normas y leyes 312951 palabras, y las tesis y disertaciones 579471 palabras. Cuando se efectúa la sumatoria de palabras en el caso PIM se obtiene como valor 1062461 palabras de donde se explica el comportamiento de las palabras clave mostradas en la tabla; nótese como el comportamiento de la palabra *educação* continúa siendo la mayor representación con 4981 apariciones correspondientes apenas al 1,58% de representatividad que pondera un valor a ser considerado en la relación entre política pública y educación, pero que adicionalmente presenta significancia estadística dentro del conjunto de los cuatro grupos de documentos del análisis, menos del 5% sin lugar a dudas son valores relativamente pequeños comparados con el tamaño de los textos de manera individual y de los tres conjuntos de documentos, pero de igual manera ello podría significar que las políticas públicas deben “pensar” la situación de esas funciones sociales. En consecuencia, llama la atención que entre educación, política e infancia, el caso del programa PIM ha obedecido a acentuar de mejor manera en la importancia de la primera (educación), sin por ello desconocer su razón de ser (La infancia).

b. Palabras clave en los conjuntos de documentos en castellano

Tabla 3 Análisis de palabras clave dentro de los conjuntos de textos en el caso del programa "De Cero a Siempre" de Colombia.

Conjunto 1	Artículos Científicos		<i>Palabras Clave</i>			
	Educación	%	Política	%	Infancia	%
	419	0,20%	189	0,09%	589	0,29%

Conjunto 2	Normas y Leyes		<i>Palabras Clave</i>			
	Educación		Política		Infancia	
	1018	0,24%	1101	0,26%	1725	0,41%
Conjunto 3	Tesis y Disertaciones		<i>Palabras Clave</i>			
	Educación		Política		Infancia	
	1781	0,36%	1606	0,33%	3272	0,67%
TOTALES	3218 Veces		2896 Veces		5586 Veces	
	0,97%		0,93%		1,88%	

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte el caso colombiano de manera correlacionada entre los tres conjuntos documentales; muestra un valor mayor y por lo tanto aparece la sospecha de que la “atención” a la infancia pudiese resultar de mayor importancia, y registra de acuerdo con la tabla anterior en cerca del 2% su aparición dentro de las 5736 apariciones, que igualmente se podría considerar un valor muy pequeño comparado con el comportamiento de todo el registro de los conjuntos; pero que como consecuencia propia del aporte de evidencia de este análisis y basado en los valores absolutos que se registran a continuación, se puede apreciar que la aparición de las palabras clave dentro de las cifras más robustas que en el caso del conjunto de artículos científicos suman 205845 palabras, dentro del conjunto colombiano de normas y leyes 424092 palabras, en tanto que tesis y disertaciones sumaron 489492 palabras del programa “De Cero a Siempre”. La robustez que se percibe de los conjuntos y la “modesta” aparición de las palabras clave, siguen siendo la evidencia de hacer que las políticas públicas de AIPI, superen el imaginario social de su “responsabilidad” en otras instancias diferentes a la institucionalidad de la escuela, casi siempre como se verá en los segmentos de análisis de categorías, asignado a entidades de salud pública.

3.1 Comparación cruzada

Para disgregación de los valores y de manera controlada se efectuó la comparación cruzada de las palabras clave en cada conjunto de documentos obteniendo los siguientes resultados:

1. En el Conjunto de Artículos científicos

Tabla 4 Palabras clave Educación, Política e Infancia en Conjunto 1 de textos: Artículos Científicos.

Palabra	RS / Brasil	Colombia
EDUCACIÓN	450	419
POLÍTICA	213	189
INFANCIA	366	589

Fuente: Elaboración propia

2. En el Conjunto de Normas y leyes

Tabla 5 Palabras clave Educación, Política e Infancia en Conjunto 2 de textos: Leyes y Normas

Palabra	RS Brasil	Colombia
EDUCACIÓN	2143	1018
POLÍTICA	208	1101
INFANCIA	321	1725

Fuente: Elaboración propia.

3. En el Conjunto de Tesis y Disertaciones

Tabla 6 Palabras clave Educación, Política e Infancia en Conjunto 3 de textos: Tesis y Disertaciones.

Palabra	RS Brasil	Colombia
EDUCACIÓN	2388	1781
POLÍTICA	484	1606
INFANCIA	1681	3272

Fuente: Elaboración propia.

Las tablas cruzadas muestran una proporcionalidad conjunta que en general puede afirmarse, constituye la pertinencia y consistencia de identificar las palabras clave que son el primer patrón de análisis en este trabajo; no obstante, las diferencias que podrá arrojar identificar otras palabras de acuerdo con la perspectiva de los eventuales investigadores.

Nótese como el comportamiento de estas tres palabras clave, muestra la preocupación de los dos países frente a la educación, la política y la infancia que en valores absolutos no presentan una diferencia proporcional que se pudiese decir que alguna de estas responsabilidades sociales del Estado, no fuese parte de la agenda pública. (ARRETCHE, 1996, 2000; KINGDON, 1995)

Las cifras significativas con las que se trabajó en el análisis de contenido, en

general se presentan -más para efecto visual, que de tipo estadístico-, para efectos de mostrar la riqueza lingüística que en ocasiones se tiende a obviar solo porque los textos “ahí están”, pero que podrían ser escudriñados de manera más profunda, en particular con estudios que como este se comprometen con el análisis de contenido que además de Krippendorff (1990), pone en el escenario del dialogo el trabajo lexicométrico de Lebart, Salem & Becue (2000), que hoy en el campo de la investigación documental tienden más al dialogo que a la dicotomía.

3.2 Análisis Léxico

Las cifras significativas a las que se hace referencia; se determinaron por el comportamiento simultáneo de los tres conjuntos de documentos, que sumaron 1.036.524²¹ palabras para ser implementadas y analizadas tanto en el reconocimiento de patrones entre las categorías de análisis (de la mayor robustez) y de las tres palabras clave que se identificaron como estructurantes del estudio (EDUCACIÓN, POLÍTICA, INFANCIA)

Por su parte, el análisis lexicométrico se vale de la organización de las palabras de los conjuntos de textos a partir de la clasificación descendente o jerárquica que en el mundo de la estadística multivariante se denomina “reducción de variables”, “análisis de correspondencias” o “análisis factorial”; proceso que tiene como implicación geométrica, la asignación dentro de los cuadrantes del plano cartesiano de un lugar único para las frecuencias e importancia o cercanía de las palabras a partir del uso del valor Chi cuadrado (χ^2), calculado de acuerdo con la ocurrencia de las palabras, que puede en un momento dado aislar las posiciones en el plano de acuerdo a las características de centralidad y densidad del sistema, como se puede observar en la figura siguiente:

²¹ Las cifras de la sumatoria de datos de palabras en los conjuntos es la siguiente: 451240 en el caso del programa PIM y 585254 en el caso del programa “De Cero a Siempre”.

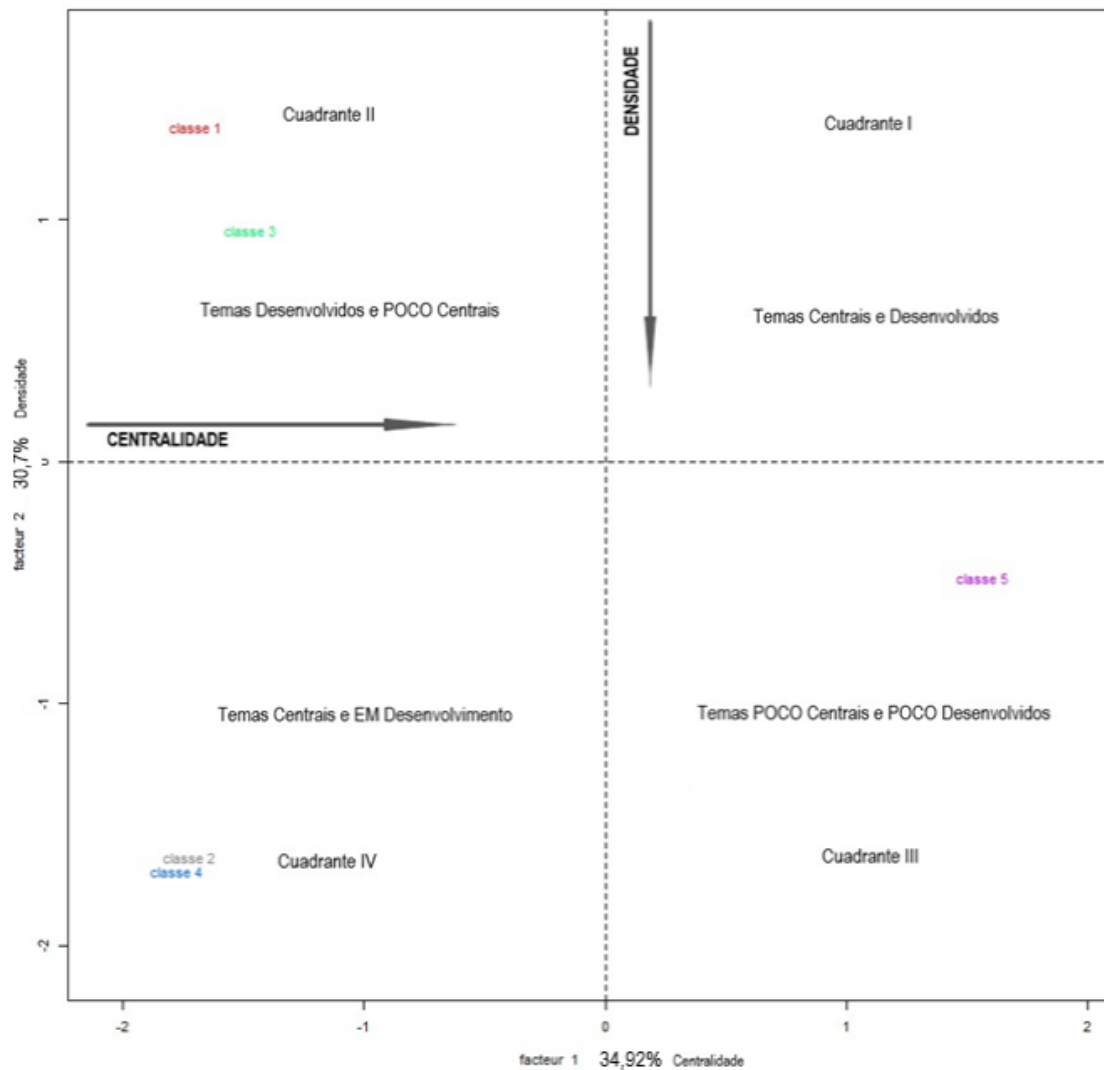


Figura 7: Diagrama de AFC (Análisis Factorial de Correspondencias" PIM y De Cero a Siempre. Fuente: Elaboración propia a partir de datos Iramuteq

La figura anterior que se reconoce con el nombre de sistema factorial dentro del análisis de correspondencias; en el contexto de la lexicometría se puede encontrar con denominaciones como diagrama estratégico (QUILIQUEO, 2002). En esta figura se debe interpretar un esfuerzo por representar y abstraer el comportamiento del lenguaje y del contenido en un plano cartesiano “X” e “Y” que no es equivalente (entre los valores de “X” e “Y”) y que solo para efectos de interpretación, el autor ha ajustado proporcionalmente al espacio gráfico, tratando de dejar libre la zona de los cuatro cuadrantes que conforman el plano. Aunque los valores de los factores 1 y 2 sí

corresponden a los cálculos que se efectúan sobre el comportamiento de los tres conjuntos de documentos. La forma verdadera del sistema que arroja el software es la que se representa más adelante en la figura número 8.

Una manera didáctica de comprender el comportamiento de las variables en la gráfica es a través de los ejes “X” o *de centralidad* y “Y” o *de densidad* que de acuerdo con Quiliqueo (2002), distribuye las palabras por relaciones de correspondencia con dos factores principales que toman valores entre 0 y 1 (por ello se representa como porcentajes) dentro de los límites de varianza aceptable desde el punto de vista estadístico. En otras palabras, el hecho de que el eje “X” o factor 1 (Centralidad) cuente con el 34,92% de varianza, en tanto que el eje “Y” o factor 2 (Densidad) represente el 30,7% de la varianza; es un indicador de equilibrio y ajuste adecuado y aceptable de la reducción a estos dos factores que explica la posición de las cinco clases dentro del plano. Nótese en consecuencia como las clases 2 y 4 que han agrupado los asuntos de infancia, desarrollo infantil y salud de manera preponderante, se ubican en el cuadrante IV que de acuerdo con la comprensión del análisis multivariante, brinda evidencia suficiente para anunciar que en este sector del plano estarían cuestiones centrales con densidad baja de aparición y con desarrollo insuficiente (DE LA GARZA et al., 2013).

Así, el lector podría fácilmente intuir que el “ideal” de aparición de las palabras es el cuadrante I en donde los temas son suficientemente densos por causa del desarrollo de las palabras y suficientemente centrales dentro de la reflexión que los autores del material de cada conjunto de documentos logren aportar; sin embargo, nótese como la figura 8, posiciona la realidad del comportamiento de las palabras de los conjuntos de documentos y aunque se puede considerar adecuada la “reducción” a estos dos factores, claramente en el cuadrante I únicamente se ubican las palabras “social”, “Rio” y “Sul”, es decir, son las de mayor centralidad y densidad, aunque por análisis de correspondencia pertenecen a las clases 1 y 3 respectivamente.

Tabla 7 Valores Chi² X² de las palabras dentro de los tres conjuntos de análisis documental y dentro de cada clase.

Palabra	clase 1	clase 2	clase 3	clase 4	clase 5
Primeira	54,149	6,48	2,363	3,97	1,083
infância	48,424	5,961	2,036	3,652	0,892

país	17,85	-1,49	-1,145	-0,913	-0,769
desarrollo	12,346	-4,028	0,495	-2,468	-0,26
política	10,344	-1,915	-3,452	0,765	-0,395
programa	5,777	12,767	3,811	6,033	4,496
Colombia	5,724	-4,491	0,257	-2,752	1,347
integral	5,494	-0,857	0,067	-1,922	-0,06
PIM	5,015	11,741	5,813	0,001	1,057
importancia	4,575	-1,104	0,262	-0,676	-0,57
modelo	4,575	-1,104	-0,848	0,508	-0,57
seis	4,575	-1,104	0,262	-0,676	-0,57
acercar	4,575	0,082	-0,848	-0,676	-0,57
público	3,648	-2,294	-3,059	7,901	-1,5
trabalho	1,797	13,996	2,083	0,066	1,398
menor	1,514	-1,886	4,698	-1,156	-0,973
colombiano	1,514	-1,886	4,698	-1,156	-0,973
años	0,855	-2,293	7,854	-1,405	-1,183
salud	0,603	4,028	31,701	-2,468	-2,078
atención	0,555	-4,491	19,784	-2,752	-2,318
niñas	0,097	-1,49	7,159	-0,913	-0,769
vida	0,003	-0,105	-1,45	6,437	-0,973
humano	0,003	-1,886	-1,45	6,437	0,083
estudo	-0,732	8,768	-0,848	-0,676	-0,57
pesquisa	-0,732	8,768	-0,848	-0,676	-0,57
multidimensional	-0,732	-1,104	-0,848	14,311	-0,57
lei	-0,732	0,082	-0,848	5,053	-0,57
administração	-0,732	-1,104	-0,848	14,311	-0,57
palmeira	-0,732	-1,104	-0,848	14,311	-0,57
missão	-0,732	-1,104	-0,848	14,311	-0,57
feminização	-0,732	8,768	-0,848	-0,676	-0,57

costoefectividad	-0,732	-1,104	11,407	-0,676	-0,57
político	-0,814	5,264	-1,144	0,765	-2,318
saúde	-0,988	11,836	-1,145	-0,913	-0,769
educação	-0,988	5,176	-1,145	0,146	-0,769
relevante	-0,988	-0,003	-1,145	9,35	-0,769
derechos	-0,988	-0,003	-1,145	9,35	-0,769
niños	-1,042	-4,968	41,022	-3,043	-2,563
criança	-1,251	14,983	-1,45	-1,156	-0,973
orientação	-1,251	14,983	-1,45	-1,156	-0,973
medida	-1,251	-1,886	-1,45	24,456	-0,973
gênero	-1,251	14,983	-1,45	-1,156	-0,973
família	-1,251	14,983	-1,45	-1,156	-0,973
vitamina	-1,251	-1,886	19,494	-1,156	-0,973
perspectiva	-1,251	0,524	-0,006	1,777	-0,973
análisis	-1,251	-1,886	19,494	-1,156	-0,973
pobreza	-1,52	-2,293	-1,762	29,723	-1,183
desenvolvimento	-1,52	18,21	-1,762	-1,405	-1,183
vulnerabilidade	-1,52	18,21	-1,762	-1,405	-1,183
abordagem	-1,797	-2,71	-2,083	35,127	-1,398
rio	-1,797	0,022	-2,083	3,254	1,001
capacitação	-2,08	-0,857	-2,411	29,237	-1,619
inclusão	-2,08	24,919	-2,411	-1,922	-1,619
infância	-2,372	1,737	-2,749	9,766	-1,846
primeiro	-2,372	1,737	-2,749	9,766	-1,846
melhor	-2,978	0,678	-3,452	18,084	-2,318
social	-3,294	17,254	-3,818	-3,043	0,971

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de cálculos documentales.

Sin embargo, el AFC (Análisis Factorial de Correspondencias) obtenido, demuestra que las palabras que entre sí se sitúan de forma cercana a otras desde el punto de vista léxico, se puede considerar a través del diagrama de nube que se presenta a

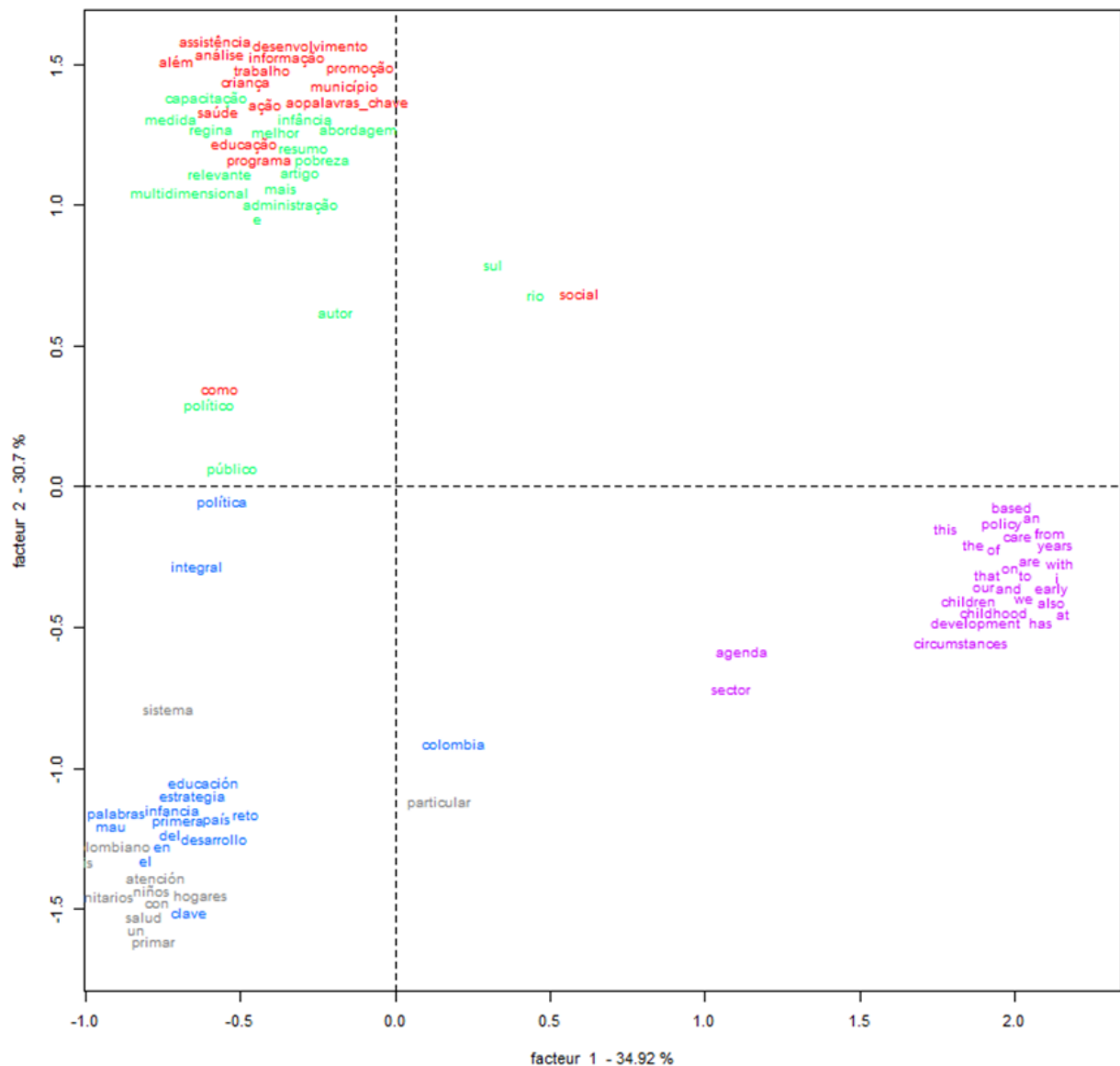


Figura 9 Análisis de correspondencias por factores de los tres conjuntos de documentos de los programas PIM y De Cero a Siempre. Fuente: Elaboración propia a partir de datos Iramuteq

Si se caracterizan genéricamente las especificidades que representan a cada una de las clases (en adelante *cluster* o agrupación) dentro de los tres conjuntos de textos, se observa la siguiente clasificación de palabras (generada con *Iramuteq*):

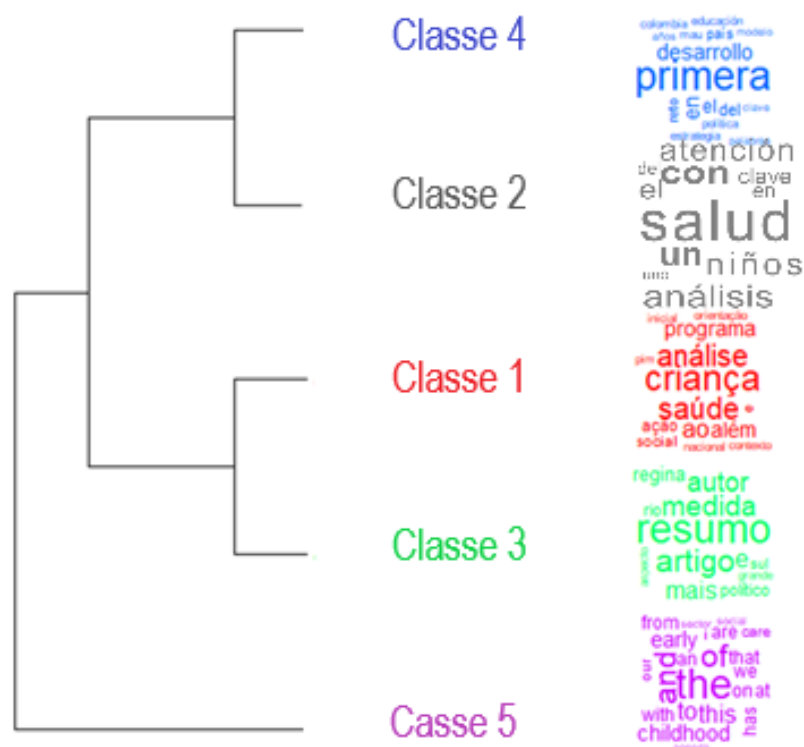


Figura 10 Dendrograma de clasificación de palabras por los tres conjuntos de documentos del análisis para “PIM” y para “De Cero a Siempre”. Fuente: Elaboración propia

Como queda reflejado en el efecto del tamaño que se muestra en el dendrograma anterior; las formas específicas de cada clase están relacionadas con la terminología del ámbito de política pública de atención integral a la primera infancia, que dio origen al desarrollo de este estudio, las prácticas de gestión de política de AIPI de los dos programas queda reflejada en alguna medida a través de este cluster y de la nube de palabras. Algunos ejemplos que aportan evidencia serían las palabras “*primera*”, “*salud*”, “*criança*”, “*melhor*”, “*cuidado*” y “*familia*” que como se enunció en líneas anteriores tienen aparición por el valor representativo de prueba Chi cuadrado (X^2) que tiene tanto el dendrograma (las tres primeras palabras), como la nube de palabras, las tres palabras subsiguientes.

Cabe destacar de manera general que la mayoría de las formas identificadas como especificidades con valor positivo pertenecen, como ya se ha avanzado en describir al presentar la nube de palabras y el dendrograma; al “lenguaje” propio de la ley y en

consecuencia, de la judicialización. Pero también, el lenguaje propio de la investigación, el lenguaje especializado de la comunicación científica que se presenta como patrón de cada uno de los conjuntos documentales implementados.

Por otra parte, resulta destacable que algunas formas identificadas como específicas positivas dentro de las cinco clases de la clasificación puedan servir para identificar formas relativas a algunos de los campos de desarrollo social que se relacionan con la antropología y la sociología, en la medida en que los artículos científicos, las normas y leyes, y las tesis y disertaciones las adoptan y que por extraño que parezca, son el centro de la investigación social; es el caso de la palabra “*social*”, que se ubica al inferior de la tabla, con valores negativos en tres de las cinco clases y apenas en la clase cinco con menos de uno en el valor de prueba; es decir, con muy pocas probabilidades de clasificar como palabra clave, pero que en la clase 2 aporta un valor de casi 18 en la prueba Chi Cuadrado (X^2). Asimismo, es pertinente señalar la presencia por encima de lo estadísticamente esperado de formas como “*incluso*”, “*capacitação*”, “*desenvolvimento*”, “*vulnerabilidade*”, “*pobreza*” que en sus clases correspondientes tienen un aporte importante al análisis de contenido; este hecho hace que estos conceptos constituyan un indicador de análisis para los diseñadores de programas y de políticas públicas, así como para los gestores de las mismas desde el campo educativo, en tanto que en los contextos particulares sirven para delimitar las competencias de las políticas públicas y de AIPI.

Además, hay algunas formas como “*menor*” que advierte valores positivos en todas las clases aunque su valor de prueba no sea estadísticamente significativo sino en la clase 3 (4,698), aunque en todas las otras clases ha tenido también aparición; por lo tanto en cuanto tema de infancia, este sería un factor de ubicación en la región del cuadrante III del gráfico de análisis de correspondencias y esta ubicación podría obedecer a que la infancia es un problema central y denso, pero no de “*menor*” significancia o que obedezca a la idea de los “*menores sin voz*” (KRAMER, 1995, OLIVEIRA, 2002).

Estas formas léxicas (entre otras) parecen confirmar la tendencia apuntada por Norberto Bobbio (2003, 2015) en la perspectiva de política comparada, pero también en la lógica de la infancia como patrón de desarrollo de Amartya Sen, de James Heckman y de organizaciones de cooperación multilateral como UNESCO, UNICEF, *Save The*

Children... Pero también constituyen evidencia de lo importante del proceso educativo de calidad ofrecido desde la primera infancia que aporta en la perspectiva de defensa social de Pablo Freire en Latinoamérica, en conjunto (políticas, desarrollo humano y educación) aportan al asumir el carácter preventivo al que se ha hecho referencia durante todo el proceso de este trabajo. Según aquellas citas, la formación de la infancia desde el enfoque de derechos incluye bastantes supuestos y la intervención de múltiples actores (de allí la idea de la multisectorialidad). En función de lo enunciado se presenta a continuación el referente de segmentos y de patrones que en cada conjunto documental orientó el vínculo de las formas léxicas con relación a las categorías de análisis que se vincularon al estudio. Posterior al trabajo con las categorías de análisis y su presentación en cada conjunto; de manera concurrente en la teoría fundamentada que denomina Glasser & Straus (1967) “emergente”, y es característica del estudio de los rasgos semánticos de los conjuntos de textos PIM y De Cero a Siempre. En suma, el criterio emergente del estudio y la importancia del listado de la tabla 7 con todas las especificidades de los valores de la prueba Chi cuadrado (X^2), son el patrón más representativo que permitió constatar la correlación que tienen las palabras de los tres conjuntos de documentos con un uso específico positivo de las variables de análisis dentro de cada conjunto, es decir; con las cinco categorías de análisis.

Antes de iniciar con las evidencias de registro y de manera fiel al proceso de registro de recuperación comprensiva de la información aportada por los programas PIM y De Cero a Siempre; es preciso anunciar que este trabajo se ha concebido para su edición en lengua castellana, asimismo que el modelo comparativo entre los dos países, obliga a mantener el idioma y la forma original del portugués en algunos de los segmentos que evidencian la aparición de las categorías, que son la forma de aporte significativo al alcance del objetivo del estudio. En consecuencia, se presentan los aportes de manera literal y con expresiones que hacen del lenguaje natural²² un componente complejo de

²² Es el caso del conjunto 3 de tesis y disertaciones, que se caracteriza por ser el registro de expresiones puntuales que desarrollan los autores de los trabajos implementados y dentro de la metodología de investigación propia de cada trabajo; como respuesta a preguntas o como intervenciones de los actores de gestión o beneficiarios de los programas PIM y De Cero a Siempre; no obstante, es necesario considerar que el aporte semántico del lenguaje natural es bajo, considerando la forma amplia de aporte semántico especializado de la ciencia, o del aporte de los otros dos conjuntos de documentos (artículos y leyes y normas) y de su comportamiento en el análisis.

análisis psicológico al que este estudio no atiende, pero que dentro de la lingüística tanto portuguesa como castellana, se podrían considerar como objeto de estudio conveniente de los procesos de educación y de estudios de política.

3.3 Comprensión y Comportamiento de las Categorías de Análisis

A partir de la lectura transversal de lo presentado en cada uno de los conjuntos textuales de artículos científicos, marco de normas y leyes y tesis y disertaciones de los programas PIM y De Cero a Siempre, se identificaron los siguientes aspectos relacionados con el desempeño de las políticas públicas y en consecuencia son adoptados a la manera de categorías de análisis. No se presenta un resumen ni una compilación de lo identificado en cada programa en cada país, sino que se presentan aquellos elementos que se pueden considerar clave para la definición y ejecución de la política pública para la primera infancia de acuerdo con las necesidades de cada país. Es importante apuntar en este componente metodológico que con el criterio de investigación documental suficientemente esclarecido tanto para el autor del estudio, como para los eventuales lectores; los atributos de identificación de patrones y en sus características categoriales, podrían haber sido otras y tal vez no el número aquí presentado, es decir, podrían haber sido más o menos las categorías (KRIPPENDORFF, 1990); pero lo cierto es que para efectos de identificar las buenas prácticas de política de AIPI, que cada programa ha desarrollado, se consideró apropiado identificar el comportamiento lexicométrico de los “objetivos” (1), de la “intersectorialidad” (2), de la “judicialización” (3), del “impacto” (4) y de lo integral o “integralidad” (5); que se presentan en la concepción de políticas, en la ejecución normativa y legislativa que enmarca los programas de AIPI y en las evidencias de investigación que existen sobre los mismos; con estas categorías se pretende aportar en torno de que la ciencia política demanda por lo menos de pensar en estos cinco componentes.

A continuación, se desarrolla el registro paralelo entre los dos programas y en el inicio se aporta un constructo conceptual sobre la comprensión de las cinco categorías de análisis, como aporte de evidencia en su pertinencia como elementos emergentes en el estudio, análisis y evaluación de políticas públicas; pero que además cuenta con su explicación a partir de la triangulación con el componente teórico de este estudio, que se abordó en el capítulo 2 y con los aportes extraídos de cada conjunto de documentos.

A través de este aporte de evidencias se pretende brindar el sentido con el cual se apropiaron las categorías y se dispone el segmento que por representatividad, por importancia o por frecuencia en algunos casos, muestra la existencia de la categoría y su aporte al análisis²³.

3.3.1 Conjunto de Documentos 1: Artículos Científicos

a.1. Análisis simultáneo Caso Primeira Infância Melhor (PIM) y Caso De Cero a Siempre

1 Categoría de análisis “Objetivos”

Txt1: Desenvolvimento da criança. Analise das concepções teóricas adotadas pelos guias de orientação do PIM (MARTINS & BENVENUTTI, 2016)

[...] nos propomos a: destacar aspectos históricos, sociais e políticos envolvidos na implantação do PIM no Rio Grande do Sul; sumarizar os pressupostos teóricos que o norteiam, atentando para os que dizem respeito ao desenvolvimento infantil; refletir sobre como o Programa trata o desenvolvimento da criança em sua metodologia de trabalho abordada pelo “Guia de Orientação Para GTM, Monitor e Visitador”; para, por fim, evidenciar as (dis)tensões entre o discurso teórico utilizado pelo PIM [...]. [...] com vistas a cumprir nossos **objetivos**, optamos metodologicamente, em um primeiro momento, por uma Revisão bibliográfica exploratória acerca do PIM. Segundo Gil (2007, p.43) “a pesquisa bibliográfica é feita a partir Histórico do artigo: [...] do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos”, e, por ser exploratória, “tem como **objetivo** proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. [...] (MARTINS & BENVENUTTI, 2016, p. 259)

Metodologia de trabalho do programa [PIM]: o Guia De Orientação Para GTM, Monitor e Visitador em questão [...], e para o cumprimento dos seus **objetivos**. A dita metodologia se desenvolveu em dois momentos. O primeiro, o da Revisão bibliográfica exploratória, efetuada na seção anterior, que nos facultou uma maior familiaridade com o PIM, com seu contexto sócio-histórico, político e epistemológico, deixando explícita a

²³ Para evitar lo agotador de la lectura del texto, se ha optado por “extraer” de un documento completo que presenta todos los segmentos de los tres conjuntos y que se encuentra alojado en repositorio virtual con el siguiente enlace <https://drive.google.com/open?id=1f2fZjLA32eFwnhepK7cyfe65i2r2SCLO>; en esta extracción, se efectúan arreglos que se consideran adecuados a la construcción del texto y se extrae analíticamente del material, el segmento que permite dar cuenta no solo de la existencia de la palabra o de la categoría; sino que permita la contextualización del porqué puede resultar útil o importante dentro del análisis de los programas o de las políticas públicas, como se ha advertido antes. Puede acontecer que para otros analistas los segmentos sean o no los indicados; pero se advierte a la manera de Bakhtin (1999), que este es un ejercicio de comprensión.

constituição do seu arcabouço teórico e de sua metodologia de trabalho. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016, p.259)

Txt1: **Colombia y sus compromisos con la primera infancia.** (SIMARRA & MADARIAGA, 2012)

Algunos **objetivos** específicos de esta política [Colombia por la Primera Infancia] fueron: Fortalecer y ampliar la atención en educación inicial con enfoque integral en los denominados entornos institucional, familiar y comunitario, asegurando la sostenibilidad de los recursos para su funcionamiento. Darle un lugar al tema de primera infancia en el país, sensibilizando diversos actores y generando un proceso de movilización. Trabajar en el diseño de mecanismos para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para la franja poblacional de cero a seis. (SIMARRA & MADARIAGA, 2012, p. 244) (Resaltado propio)

Txt2: **Noções de família em políticas de inclusão social no Brasil contemporâneo.** (ESTERMANN MEYER; KLEIN; PREZZI FERNANDES, 2012) (ESTERMANN MEYER et al., 2012)

[...], compreendemos e abordamos [as] políticas e programas como sendo artefatos centrais de organização social, uma vez que se pretende promover [...] **objetivos** através da normatização e da administração de certas dimensões da vida cotidiana dos sujeitos aos quais se direcionam. Assim, podemos tomá-las como discursos que instituem e colocam em circulação uma “gramática” própria que reforça, ressignifica e introduz termos como família, maternidade, paternidade, infância, risco, vulnerabilidade, inclusão, cidadania, dentre outros. [...] Para nós, elas se inscrevem e fazem sentido a partir de um referencial teórico mais amplo que envolve os estudos de gênero e culturais pós - estruturalistas. (ESTERMANN MEYER et al., 2012, p. 435)

Txt3: **O Programa Primeira Infância Melhor no Rio Grande do Sul: Uma avaliação à luz da abordagem das capacitações.** (DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012)

O bem-estar de um indivíduo pode ser identificado com alguma coisa que uma pessoa alcança, ou ainda, com que tipo de vida esta pessoa está realmente levando e com o que ela realiza em ser e fazer (JENSEN, 2001; SEN, 1985a). Já, a agência de uma pessoa diz respeito aos **objetivos** e valores que um indivíduo tem razões para perseguir, os quais vão além do seu próprio bem-estar. [...]. (p. 289)

Além disso, as pessoas vivem em contínua interação; cumprem obrigações morais, culturais e sociais impostas por suas crenças e valores; e modificam as suas preferências de acordo com as contingências; então, é totalmente compreensível que elas busquem **objetivos** distintos do seu próprio bem-estar (GAMBOA; CORTÊS, 1999 apud DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012, p. 289)

[...], o ser humano deve ser visto de duas diferentes dimensões, quais sejam, a de ser agente e a do bem-estar. Ambos são fenômenos distinguíveis, contudo, interdependentes, uma vez que a “busca do bem-estar pode ser um dos **objetivos** importantes de um agente” (SEN, 2001, p. 104). (DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012, p. 289)

En la perspectiva de las instituciones de cooperación multilateral del mundo, cobra sentido prestar atención al papel transformador de los agentes de gestión de programas de AIPI en particular; pero que de manera directa tendría que considerarse en la construcción de políticas públicas. Así:

O termo agente é usado em uma acepção relacionada a indivíduos que agem e ocasionam mudanças, sendo suas realizações julgadas em termos de seus próprios **objetivos** e valores. Enquanto agentes ativos de mudança, as pessoas podem cuidar de si mesmas, influenciar o mundo e ajudar uns aos outros. Conforme o aspecto de agência, os indivíduos não são vistos como meros beneficiários passivos de programas de desenvolvimento, mas sim como membros de uma sociedade que participam de ações políticas, econômicas e sociais, bem como interagem no mercado, na esfera política e em outras esferas (SEN, 2000; JENSEN, 2001; GAMBOA; CORTÉS, 1999 apud DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012, p. 289)

Txt4: Colombia por la primera infancia: ¿utopía o realidad? Reflexiones sobre la política pública para la población menor de seis años. (ROMERO REY, 2007)

[...] en el Segundo Foro Internacional: Movilización por la Primera Infancia. Se basa en el planteamiento según el cual la política pública es un instrumento directivo que nace para asegurar la naturaleza pública y la capacidad y eficacia del gobierno, siendo una coproducción colectiva del Estado en la que se reúnen el gobierno y la sociedad civil, para formularla [...] Es un instrumento en permanente elaboración, un proceso de aprendizaje social, porque de lo contrario las políticas públicas podrían resultar ineficaces y costosas. La política pública se elabora desde la necesidad de preparar un plan de acción, orientado a **objetivos** y solución de problemas específicos, que obligue a tener un pensamiento concreto en este sentido. (ROMERO REY, 2007, p. 43)

En el caso colombiano la perspectiva de comprensión de las directrices que aportan instancias de cooperación tales como el banco mundial, para los procesos de orientación a superar la perspectiva instrumental de la política pública; se puede considerar la dimensión antropológica que la caracteriza, asumiendo que:

La política de primera infancia plantea que “la equidad y la igualdad son dos principios estrechamente relacionados, pero distintos. La equidad introduce un principio ético o de justicia en la igualdad y nos obliga a plantearnos los **objetivos** que debemos conseguir para avanzar hacia una sociedad más justa” (p. 38). En el Informe sobre el Desarrollo Mundial (2006), publicado por el Banco Mundial, se plantea que la equidad –

definida fundamentalmente como la igualdad de oportunidades para las personas– debería ser parte integral de una estrategia exitosa de reducción de la pobreza en todo el mundo en desarrollo. (ROMERO REY, 2007, p. 48) [Resaltado propio]

2 Categoría de Análisis “Intersectorialidad”

La intersectorialidad en este trabajo es entendida como seguimiento a los planteamientos de Cunill, 2013, sobre la perspectiva de que: “La intersectorialidad es uno de los temas más mentados en la gestión pública, pero a la vez uno de los menos realizados”. Pero adicionalmente, vale la pena resaltar que existe poca literatura que defina de manera técnica este concepto. En términos generales la intersectorialidad sugiere la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales. Según Molina y Licha (2005, p. 7), hay un elemento fundamental que hace posible la intersectorialidad y éste es la coordinación entre los diferentes sectores. El principal aspecto identificado es la necesidad de una reglamentación transversal e intersectorial que opere en distintos niveles de gestión. No se trata sólo de la existencia de diversos programas de apoyo a la niñez, como ocurre en Colombia, sino que dichos programas deben tener una reglamentación que les permita coordinarse entre sí y no cruzarse en sus objetivos y actividades como ha sido la tradición en el país, particularmente por efecto de la perspectiva de partido político en la administración de turno. La razón de lo anterior es que la atención integral de los niños requiere una acción simultánea de los diferentes sectores para la garantía simultánea de los derechos a la salud, a la educación, y a la constitución de familia. Diversos entes se ocupan de cada uno de estos campos, pero no se evidencia el trabajo coordinado entre dichos sectores, algo que sucede en algunos de los estados de Brasil que han incorporado la política “*Brasil Carinhoso*”, en los que el trabajo es sectorial más que intersectorial. En todo caso, debe existir un ente central, coordinador, que agrupe a todos los sectores y haga seguimiento a las acciones de los mismos.

Txt1: Desenvolvimento da criança. Análise das concepções teóricas adotadas pelos guias de orientação do PIM. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016)

[...] Tendo como referência o projeto cubano Educa a tu hijo, do qual, primariamente, recebeu apoio durante sua fase de implantação, o PIM “está voltado para o desenvolvimento pleno das capacidades físicas, intelectuais, sociais e emocionais do ser humano, e tem como eixos de sustentação a “Comunidade, a Família e a **Intersectorialidade**” (RIO GRANDE DO SUL, 2016a). É um dos projetos de maior prioridade da

Secretaria Estadual de Saúde (SES), bem como é basilar para as atividades previstas na Ação Brasil Carinhoso; desta forma, o PIM “é reconhecido como uma das tecnologias sociais mais consistentes para o cuidado com as infâncias na América Latina” (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Fundamentado teoricamente nos postulados de Vygotsky, Bowlby, Winnicot, Bruner e Piaget, assim como nos avanços atuais da Neurociência, o PIM ancora-se em uma perspectiva multidisciplinar, que objetiva “o desenvolvimento integral da criança”, e, para tal, distribui-se em eixos de trabalho, tais como “a Família”, “o Brincar” e a “Proteção Social”. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016, p. 248) [Resaltado propio]

Los autores al respecto del trabajo interdisciplinario del programa de AIPI enfatizan en el hecho de que:

[...] o PIM tem como um dos seus eixos articuladores a “**intersetorialidade**”, e, devido a isso, o Comitê Gestor do Programa se estrutura, no âmbito estadual, sob a coordenação da SES com colaboração da Secretaria Estadual de Justiça e Desenvolvimento Social, da Secretaria Estadual de Educação e da Secretaria Estadual de Cultura. O gerenciamento do Programa é feito pelo Grupo Técnico Estadual (GTE), constituído por equipes técnicas das ditas Secretarias, por representantes das Coordenadorias Regionais de Educação e de Saúde, assim como por parceiros das Delegacias Regionais da Secretaria Estadual da Justiça e Desenvolvimento Social. Ainda, segundo Schneider e Ramires (2007, p. 65), este grupo multidisciplinar é “composto por profissionais com formação superior nas áreas social, da saúde e da educação; contando, ainda, com o suporte técnico do Escritório Antena da UNESCO no Rio Grande do Sul e de sua Representação Nacional”. O GTE possui a responsabilidade de elaborar mecanismos de implementação e implantação do PIM nos municípios, sendo encarregado de assessorar, monitorar, capacitar e avaliar cada GTM, e, inclusive, os Monitores e Visitadores do Programa. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016, p. 257) [Resaltado propio]

En Colombia este criterio de intersectorialidad se caracteriza según Simarra & Madariaga (2012) porque:

Txt1: **Colombia y sus compromisos con la primera infancia.** (SIMARRA TORRES; MADARIAGA OROZCO, 2012)

Actualmente, el país tiene en marcha una nueva política de atención integral a la primera infancia, inserta en el Plan de Desarrollo 2010- 2014. Esta ha sido denominada “De cero a siempre” y se le definió como un “conjunto de acciones planificadas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover, garantizar el mejoramiento infantil temprano a través de un trabajo unificado e **intersectorial**, que desde una perspectiva de derechos, articula y promueve los planes, programas y acciones que adelanta el país en favor de la atención integral a la primera

infancia” (SIMARRA TORRES; MADARIAGA OROZCO, 2012, p. 245)
[Resaltado propio]

Txt3: O programa Primeira Infância Ielhor no Rio Grande do Sul: uma avaliação à luz da abordagem das capacitações. (DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012)

Três eixos sustentam o programa: a família, a comunidade e a **intersetorialidade**. [...] a família é considerada fundamental no desenvolvimento integral das crianças, especialmente nos seus primeiros anos de vida, tanto no que se refere ao cuidado, proteção e educação dispensada às crianças como a construção da subjetividade e configuração do indivíduo. Além disso, uma parcela significativa da população infantil de zero a seis anos não é assistida por escolas de educação infantil, evidenciando ainda mais a importância da família (SCHNEIDER; RAMIRES, 2007). A comunidade, vista como um espaço de recursos humanos, materiais e institucionais e de potencialidades, na qual as famílias estão inseridas também é um elemento importante para o PIM. (DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012, p. 296)
[Resaltado propio]

A **intersetorialidade** no PIM pressupõe a complexidade no tratamento dos problemas sociais, articulando os setores, os serviços e as ações em rede concernentes ao atendimento à criança de zero a seis anos, às suas famílias e às gestantes. [...] Por esse motivo, o PIM tornou-se o eixo integrador de políticas públicas no estado do Rio Grande do Sul. Ainda com relação à **intersetorialidade**, a rede é constituída pelas seguintes secretarias: (a) Secretaria Estadual de Saúde, coordenadora do PIM e responsável pelas políticas de saúde (promoção, prevenção e atenção), [...]; (b) Secretaria Estadual de Educação, [com] o Projeto Escola Aberta para a Cidadania; (c) Secretaria Estadual da Cultura, [com] capacitações aos Grupos Técnicos Estaduais, visitantes e monitores; (d) Secretaria Estadual da Justiça e do Desenvolvimento Social, que coordena a política pública estadual de assistência social; [...]. (DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012, p. 296)

Txt4: Programa Primeira Infância Melhor: percepções do visitador. (KAISER & SUTTER, 2010)

[...] O GTM é constituído por profissionais responsáveis pela implantação, gerenciamento, acompanhamento e avaliação do PIM. O GTM é composto por um mínimo de três profissionais de nível superior completo ou em curso, tendo cada um a formação na área que representa: Secretaria Municipal da Educação, Secretaria Municipal da Saúde e Secretaria Municipal de Assistência Social. A presença destas três secretarias no PIM constitui um dos pilares do Programa, que é a **intersetorialidade**, por meio da relação **intersecretarias** [...] Ao visitador é exigido que disponha de 40 horas semanais para o Programa, e ao monitor, de 30 horas semanais. A escolaridade deve ser de ensino médio completo, magistério

ou ensino superior em curso, devendo estar identificado com trabalhos e ações voltadas à infância. (KAISER & SUTTER, 2010, p. 83)

Txt4: Colombia por la primera infancia: ¿utopía o realidad? Reflexiones sobre la política pública para la población menor de seis años. (ROMERO REY, 2007)

La política pública de primera infancia se concreta en la visibilización de un grupo poblacional específico. Para Colombia, primera infancia se refiere a los niños y las niñas desde la gestación hasta los seis años; [...] la política no puede ser sectorial sino **intersectorial**; no concierne, [...] a una sola institución, persona o grupo específico, sino que atañe a toda la sociedad. Algunos dicen que las políticas poblacionales son transsectoriales, esto es, que van más allá de los sectores porque los cruzan y los hace conjugar y complementarse. (ROMERO REY, 2007, p. 44)

El esfuerzo por hacer más efectiva la gestión del sector que atañe a la primera infancia es álgido, pues significa generar procesos de inclusión, de coordinación **intersectorialidad** e interinstitucionalidad, para garantizar la atención integral a los niños y niñas en sus primeros años de vida. Uno de los aspectos que se reconocen, pero en el que hasta el momento no se han tomado medidas efectivas, es invertir más en el recurso humano; esto es, en los educadores de la primera infancia. [...]. (ROMERO REY, 2007, p. 53)

3 Categoría de Análisis “Judicialización”²⁴

Llama la atención que el desarrollo analítico de la categoría que posibilita el cumplimiento de acciones gubernamentales a través de las cuales los ciudadanos se “movilizan” para garantizar el cumplimiento de las políticas públicas en perspectiva de derechos; en los conjuntos de documentos analizados, no cuente con referente léxico propiamente dirigido al empoderamiento popular de la sociedad como una construcción sociocultural que brinda el sentido participativo de la judicialización y que se pretende sea el sentido otorgado a esta categoría de análisis. Pero aún más, llama la atención que todo el sistema judicial de los dos países se apersona de dirigir acciones tendientes a la atención integral de la primera infancia a través de determinantes y decisiones que

²⁴ El reporte de segmentos léxicos y el análisis de contenido a través de las herramientas informáticas arroja un valor igual a CERO apariciones de la forma “judicialización”; es decir que no existen evidencias para presentar el registro de la judicialización como camino que educa a la ciudadanía hacia la soberanía popular. Sin embargo; como se muestra en diversos apartes del conjunto de normas y leyes de los dos programas y de los dos países, hacen presencia segmentos que muestran como el papel de los jueces, los abogados y los estrados judiciales, se ponen como el procedimiento legal y normativo para “garantizar” que las políticas públicas se cumplan con el acuerdo y la participación de abogados que a través del derecho, los abogados y los jueces “hacen cumplir” los acuerdos y en consecuencia, se logra evidenciar el otro lado o la otra interpretación de la “judicialización” en el desarrollo de la política pública.

adopta el sistema judicial de cada gobierno, es decir; desde la perspectiva legalista y de acción de abogados y jueces que son la característica del proceso judicial.

Con este criterio de participación ciudadana y en la perspectiva teórica de la judicialización con perspectiva de la acción de los jueces para hacer cumplir las leyes; como en resumen ha sido caracterizada la judicialización desde el inicio de este estudio y con la idea de que a la categoría de análisis se la pueda “enriquecer” desde la concepción de la judicialización a la manera de un camino que converge con la constitución política de cada país; y que como camino, lleva a movilizar a la sociedad a hacer efectivo su derecho constitucional en la democracia contemporánea para hacer de la soberanía popular y de los procesos políticos emancipatorios, la instancia que a largo plazo ubica la posibilidad de explorar la potencialidad político-emancipadora de las disputas judiciales. Ello significa que educar a la ciudadanía en la defensa de sus derechos, es el camino adecuado para que se “empodere” al pueblo, previo a la intervención judicial ante diversos conflictos (sociales, penales, laborales, etc), que podrían ser resueltos en instancias de participación colectiva de la ciudadana; en las que la incidencia la haría la negociación y la argumentación política de la ciudadanía, más que la participación de los abogados y jueces en los estrados judiciales. En consecuencia, de los segmentos del grupo de documentos de normas y leyes de los dos países se logró identificar que:

Txt3: Plano Nacional pela Primeira Infância PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Para alcançar esses [...] **objetivos**, o Plano Nacional pela Primeira Infância identifica cinco áreas estratégicas: (a) a formação dos profissionais para a primeira infância, (b) a atuação dos meios de comunicação social, (c) a atenção do Poder Legislativo na formulação de leis e no acompanhamento e fiscalização das ações, (d) o desenvolvimento da pesquisa sobre a primeira infância no País e (e) a elaboração de planos estaduais, distrital e municipais pela primeira infância, em consonância com o plano nacional. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Txt4: Colombia por la primera infancia: ¿utopía o realidad? Reflexiones sobre la política pública para la población menor de seis años. (ROMERO REY, 2007)

Atendiendo a las características especiales que tiene la primera infancia, la [...] ley dedica uno de sus artículos, el 29, a especificar y exigir una mirada focalizada en esta franja poblacional, estableciendo el Derecho al Desarrollo **Integral** en la Primera Infancia. En este artículo, se define la

primera infancia como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política [...]. (ROMERO REY, 2007, p. 47)

Así, de acuerdo con el planteamiento de Commaille (2002), la categoría de análisis podría ser adoptar en este segmento del estudio de los tres conjuntos de documentos PIM y De Cero a Siempre; con la perspectiva de constructo complementario del concepto “Judicialización”, en tanto se comprenda como la expresión que “extiende” el rol de la justicia, como la institución que atiende y brinda tratamiento a los “problemas de la sociedad”, entre ellos algunos problemas políticos, para los cuales la justicia no había sido convocada anteriormente o sobre los cuales ella no había previsto intervenir²⁵.

4 Categoría de Análisis “Impacto”

Sobre la categoría de análisis del impacto de las políticas públicas interesa sobre todo advertir que aunque existen múltiples miradas sobre el papel de transformación, que es el objeto último de las políticas; pasando incluso por las miradas más deterministas del impacto, ninguno de estos enfoques es “óptimo”, que por su diversidad y amplitud, incluso pueden ser complementarios. Cada perspectiva desde la dinámica participativa, hasta la determinística; cuenta con obvias limitaciones, cada uno es una forma diferente de cortar analíticamente el mismo tema general de las AIPI y cada uno debe contribuir a la temática de la gobernanza de la gestión de los programas PIM y De Cero a Siempre que se ha tratado de esbozar en las páginas anteriores. Por lo pronto, la estrategia de estudio más puntual sobre el impacto, implicada por el análisis de cuestiones que soportan las políticas públicas; debería quedar abierta a intersecciones con otros enfoques más de corte epistémico sobre politología, o más inferencial donde las hipótesis y proposiciones generadas en esos otros enfoques, permitan la confrontación desde los impactos como opinión y aporten en la perspectiva de los impactos como productos de la confrontación social, del aporte de evidencias y de la medición de variables.

²⁵ Es justamente la idea de complementariedad que se adopta sobre el papel de la judicialización como camino educativo que podría conducir a la soberanía popular, frente al trabajo complejo que desarrollan los jueces y los juzgados en su trabajo de brindar justicia.

Conviene en consecuencia de la perspectiva de la medición del impacto tener presente la frecuente ocurrencia de un tipo de clasificación de impactos entre directos pero inesperados, así como de impactos secundarios generados por la acción del programa o de la política y una tercera tipología de impactos indirectos e inesperados, que se supone son el producto de los imprevistos que todo programa ofrece. Esta clasificación exige de los diseñadores de política, la identificación de algunas "complicaciones" que podrían ser la representación heurística que exigirá el estudio de la dinámica de las políticas; pero que desborda el alcance comprensivo de la categoría de análisis referente al impacto, en la medida en que este análisis aún no llega a reunir el grado de conceptualización mínimo del análisis de datos que requeriría este tema de impacto.

En cualquiera de los casos, es preciso señalar que la estructura del impacto de la implementación de los programas PIM y Der Cero a Siempre como categoría de análisis nos sugiere, más explícitamente que otras de las categorías, que el estudio de políticas estatales y sus impactos; contiene una dimensión temporal de cumplimiento que le es intrínseca.

Pero si se acepta el requerimiento de multiplicidad de enfoques en la comprensión y la existencia temporal de las políticas como criterios de revisión para el impacto, claramente aún resulta insuficiente y puede que reduccionista; considerar que la categoría de análisis quede estructurada en función de estas dos variables. En consecuencia, si volvemos por un momento a la idea de Dye (1984) de hacer o dejar de hacer, o definitivamente "no hacer"; rápidamente se advierte que aceptar las premisas por lo que implica "hacer" o "no hacer" en torno de la política pública, pero con perspectiva en lo que le significa a cada país en uno o en otro caso. Así, resultaría conceptualmente fácil²⁶ pensar en términos de impactos de políticas públicas elaboradas por el Estado, es decir; resultaría cómodo decir si el Estado cumplió o no cumplió con la sociedad. Pero el asunto, es más complejo, la categoría de análisis "impacto" entonces cobra sentido en tanto representa un indicador medible objetivamente de los que serían los cambios operados por los programas de AIPI que reconocería en las "variables

²⁶ Se anuncia el hecho "conceptualmente" porque aun dentro de esta simple lógica de causa-efecto, suele ser difícil operacionalizar y medir los "impactos" que se atribuyen a las políticas públicas.

dependientes" (la sociedad, los niños, las familias); los indicadores que inciden por efecto de la "variable independiente" (la política estatal y los programas que la definen).

Si las políticas creadas por el Estado son parte de un proceso social tejido alrededor de cuestiones del interés social, económico, cultural de los países, y si a estos intereses concurren políticas de actores privados que pueden tener gran peso sobre el curso seguido por los eventos de infancia que se pretende atender; entonces es cuando el tema de los impactos se complica y demanda estrategias de aporte de evidencias y de análisis concurrente al modelo de estadística multivariante. En consecuencia, para los propósitos de comprensión de la categoría de análisis, aunque en la estructura de los tres conjuntos de documentos nunca se evidenciara con la estructura de explicación causal que le asiste; es claro que el impacto es una determinante de correlación que se puede resumir al decir que dado un "X" cambio (impacto) en cierta característica "Z" (solución a problemas), que se da por la intervención de "Y", "W", "V" (variables); la pregunta que permitiría identificar el impacto es ¿qué proporción de ese cambio podemos atribuirlo causalmente al diseño de políticas y programas estatales?, a políticas privadas? y a otros factores ajenos a unas y a otras?²⁷

Para un análisis riguroso de la categoría impacto, además de la explicación causal, también deberían contemplarse los problemas que suponen la medición y que se derivan en buena medida del nivel de agregación de los datos, de su relativa confiabilidad, de la casi imposibilidad de manejar estadísticamente flujos no monetarios y de las diferencias no cuantificables de los impactos identificados. En suma y para concluir la percepción de la categoría de análisis y su importancia dentro de la evaluación de políticas públicas; cabe anunciar que aun cuando se supla la dimensión técnica de determinar el modelo de impacto, las variables a considerar, de hacer conciencia sobre la perspectiva explicativo-causal y la medición de los indicadores fuesen resueltos, todavía quedaría en pie un elemento del problema de identificar los verdaderos impactos; y tiene que ver con la toma de decisión de los criterios que se emplearían para la definición de los impactos. Es decir, el poder de la sociedad para considerar la rendición de cuentas o *accountability*

²⁷ Por ejemplo, los acontecimientos naturales y culturales que inciden sobre los resultados de la política educativa de los países, o en otro ejemplo; el efecto que tiene la aparición en ciertas épocas, de marchas y paros de maestros y funcionarios de las escuelas; sobre la política de implementación del diseño curricular básico de cada país, entre otros.

y que ayuda en la orientación para brindar respuestas a: ¿Corresponde emplear el punto de vista de quien adoptó la política, el de la población afectada, el del analista?

Así; entre los tres conjuntos de documentos el impacto aporta en:

Txt1: Desenvolvimento da criança. Análise das concepções teóricas adotadas pelos guias de orientação do PIM. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016)

A partir do reconhecimento da relevância desta política pública, do seu alcance social e do **impacto** de suas ações, [...] Assim, com a finalidade de lançar mãos a um trabalho inicial de reflexão sobre o PIM, [...] o Programa aborda o desenvolvimento da criança em sua metodologia de trabalho, mais especificamente, nos seus guias de orientação, [...] no campo da fundamentação teórica do Programa e como é tratado em algumas seções de um dos guias de orientação. [...] expressa, o desenvolvimento integral da criança visando, por exemplo, as dimensões da linguagem, da motricidade, da cognição e da socioafetividade. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016, p. 249)

Resultados de estudios previos sobre la gestión del programa PIM desarrollados por distintas instancias académicas, fueron apropiados por Martins & Benvenutti (2016), para argumentar la importancia del programa en RS, pero también para aportar cuantitativamente en la medición que demandan programas y políticas de gestión. Así, se anuncia que:

De acordo com pesquisas da *Offord Centre for Child Development* (RIO GRANDE DO SUL, 2016c), da Universidade McMaster, de Toronto (Canadá), que analisaram o impacto do PIM na vida escolar de crianças, demonstram que na situação das crianças egressas do Programa, em relação às não participantes: os “Pais mostraram-se mais presentes na vida escolar dos filhos”, foram reduzidas a “vulnerabilidade para aprendizagem, especialmente nos meninos – o que representa um fator protetivo” e a “vulnerabilidade para aprendizagem nas crianças filhas de mães com baixa escolaridade”, assim como estes **impactos** são observáveis [...] quando são levadas em conta “crianças que participaram por mais de 2 anos” do PIM. [...], em novembro de 2015, último senso do PIM, haviam 250 municípios cadastrados no Programa, 2.629 Visitadores capacitados para atender 52.580 famílias, que englobavam um montante de 7.887 gestantes e 57.838 crianças. [...] o Programa é abrangente, assim como é uma Política Pública de extrema relevância para a promoção da família, dos direitos da criança e do adolescente, bem como do acesso comunitário à saúde, à educação e à assistência social. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016, p. 252)

[...] identificamos futuras possibilidades de pesquisa, como, por exemplo, a de investigar a maneira como o PIM promove suas atividades em âmbito municipal e quais os seus **impactos** reais no desenvolvimento integral das crianças atendidas. [desenvolver] pesquisa interdisciplinar entre a

temática psicopedagógica do desenvolvimento infantil e o campo das Políticas Públicas para a primeira infância, debruçando-nos, para isso, sobre um Programa social de grande impacto no Rio Grande do Sul – contribuindo para os estudos no campo da Educação. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016, p. 265)

Txt3: O Programa Primeira Infância Melhor no Rio Grande do Sul: Uma avaliação à luz da abordagem das capacitações. (DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012)

A Abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen, consiste em um amplo modelo normativo que pode ser usado como um instrumento alternativo para o desenho e avaliação de políticas públicas de acordo com seu **impacto** sobre as capacitações humanas. [...], analisa o Programa Primeira Infância Melhor (PIM), uma política pública do Estado do Rio Grande do Sul lançada em 2003, e verificar se tal política está baseada na Abordagem das Capacitações. [...] Embora o PIM não tenha sido criado com base na Abordagem das Capacitações, pode-se inferir que o Programa é orientado por essa perspectiva em suas linhas de ação, contribuindo para a expansão das capacitações humanas e para a redução da pobreza; tem como um dos seus alicerces a comunidade e a família, notadamente às mães, como os agentes cruciais na promoção do desenvolvimento e da saúde. (DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012, p. 286)

Sobre la necesidad de evaluar las políticas públicas, se aporta en el sentido de que:

[...], as políticas públicas podem ser avaliadas de acordo com seu **impacto** sobre as capacitações dos indivíduos. Por exemplo, para que a pessoa tenha a capacitação de ser saudável, recursos como água limpa, saneamento básico, acesso a médicos, conhecimento sobre noções de saúde, proteção contra infecções e doenças devem estar presentes. [...] As políticas públicas devem então oferecer os meios, os recursos ou as condições necessárias para que as capacitações das pessoas sejam encontradas e, em consequência, para que elas alcancem as suas realizações ou funcionamentos valiosos.[...] Como resultado das políticas públicas fundamentadas nas capacitações, os indivíduos são dotados com recursos adequados e eficientes; com direitos efetivos que ampliam a sua participação, deliberação, poder e influência, notadamente daqueles em desvantagem, como pobres, mulheres e minorias étnicas; e com serviços e benefícios centrados no melhoramento das capacitações individuais e coletivas (SALAIS; VILLENEUVE, 2005 apud DE CAMPOS SOARES PORSSE et al., 2012, p. 287)

Para el caso del programa De Cero a Siempre, en perspectiva de la importancia de una salud oral adecuada, como elemento que incide en el mediano y largo plazo en el desarrollo infantil, se reconoce el hecho de que:

Txt3: Frecuencia de consulta odontológica durante la primera infancia. (FRANCO CORTÉS; RAMÍREZ PUERTA; OCHOA ACOSTA, 2013)

Se puede afirmar entonces que Colombia y muchas de las principales ciudades del país, entre ellas Medellín, cuentan con un marco legal amplio que debería garantizar los derechos de protección integral de la infancia, entre ellos la atención en la salud, y en salud bucal en particular, la cual es importante en tanto la vigilancia, la prevención y el control a las enfermedades bucales tienen un **impacto** positivo en su crecimiento y desarrollo físico y psicológico, y, por tanto, en la garantía de una vida saludable para [los menores]. [...] por tratarse de un grupo poblacional que demanda una organización particular y especial del servicio, que muchas veces no se compadece con los criterios de costo/beneficio que guían hoy su organización y disponibilidad. (FRANCO CORTÉS; RAMÍREZ PUERTA; OCHOA ACOSTA, 2013, p. 12)

Txt4: Programa Primeira Infância Melhor: percepções do visitador. (KAISER & SUTTER, 2010)

Un criterio que contrasta en este análisis es que aunque en el caso del programa PIM, se hace consciencia de parte de los grupos técnicos estaduales y municipales, sobre la importancia de la intersectorialidad; según la mirada de Kaiser y Sutter (2010), el programa ha efectuado esfuerzo por hacerse visible sin la necesidad de depaneder de otras experiencias implementadas en Brasil, así:

[...] O PIM tem a família como objeto precípua de atenção e a entende a partir do ambiente em que vive [*el niño*], vislumbrando uma compreensão ampliada do desenvolvimento integral da primeira infância e da necessidade de intervenções de maior **impacto** e significação social. É um programa desvinculado dos demais programas nacionais de assistência à saúde das famílias, como por exemplo, o Programa de Estratégia de Saúde da Família (ESF), que conta com agentes comunitários para a interlocução com as famílias em seus domicílios. (KAISER & SUTTER, 2010, p. 81)

Txt4: Colombia por la primera infancia: ¿utopía o realidad? Reflexiones sobre la política pública para la población menor de seis años. (ROMERO REY, 2007)

La política pública no se construye burocráticamente sino por medio de la interacción y de la interlocución entre el gobierno y la sociedad, donde no siempre están todos los consensos, sino que éstos se van elaborando en conjunto a partir de las discusiones entre la ciudadanía y el Estado. [...] Toda política pública debe llevar implícita una estrategia de comunicación y la construcción de su sistema de medición para evaluar los avances, los efectos, los resultados y los **impactos** de ésta. (ROMERO REY, 2007, p. 44)

5 Categoría de Análisis “Integralidad”

En términos de políticas públicas se entiende la integralidad como aquellas acciones en las que convergen los distintos ámbitos y sectores que forman parte del problema,

considerando no tan solo los aspectos económicos, sino también los sociales, para lo cual es fundamental el diálogo real entre los distintos actores (CEPAL; 2011).

En el diseño de políticas públicas particularmente en Latinoamérica, aunque no por ello exclusivo del continente; y de acuerdo con estudios de CEPAL, se ha logrado identificar el divorcio entre el diseño de las políticas que aun con perspectiva de infraestructura, cuentan con el lugar común de la disociación referente a que de manera continuada los programas y políticas son planificados por un gobierno, suele ser implementada por otro y los procesos de regulación tienden a ser considerados por un tercer actor gubernamental que con frecuencia no ha tenido nada que ver con los procesos de diseño e implementación; es decir frente a un trabajo desarticulado que adicionalmente se tiende a localizar como obediente a mecanismos de planeación que no tienen nada que ver con las tres instancia de diseño, gestión y evaluación. Aunque todos los actores gestores de política reconocen que los programas de AIPI resultan cruciales para el desarrollo económico y la competitividad de los países (HECKMAN, 2000, 2006; SEN, 2000); es claro que la falta de integración entre los actores repercute negativamente a la llegada de la política a los usuarios finales, es decir; a los niños.

La situación descrita, es la que caracteriza la problemática de falta de integralidad en las políticas públicas en general; pero por otra parte, para los propósitos de este trabajo, la categoría de integralidad se asume como la existencia de una planificación y ejecución limpias que coordine la acción entre agentes del sector gubernamental entre sí y con los actores de la sociedad de manera integral, que los integra y articula en acciones puntuales, en la implicación coordinada de criterios de uso eficiente de recursos y la promoción de mecanismos que permitan hacer el seguimiento a la rendición de cuentas o “*accountability*”.

Em suma, la categoría integralidad alude a la articulación de las partes que se involucran para completar el todo y que en el análisis de contenido desarrollado, por lo menos ha logrado aportan evidencia en torno a los ámbitos que dan respuesta a *quiénes se integran, qué se integra y cómo se integra*; tanto en perspectiva de la integración, como en la perspectiva de integralidad holística o de totalidad eficiente.

Txt1: Desenvolvimento da criança. Analise das concepções teóricas adotadas pelos guias de orientação do PIM. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016)

O Programa Primeira Infância Melhor (PIM), Política Pública do estado do Rio Grande do Sul, é desenvolvido desde 2003 e tornou-se Lei Estadual (n.º 12.544) em 03 de julho de 2006. Iniciativa pioneira no Brasil, se aloca como “ação transversal de promoção do desenvolvimento **integral** da primeira infância”; [...] (MARTINS & BENVENUTTI, 2016, p. 247)

La perspectiva pedagógica que le asiste al programa, se puede considerar en la dinámica de formación integral u holística de la infancia en tanto que:

[...] o PIM se ancora em 6 concepções teóricas que versam sobre o desenvolvimento infantil, considerando as relações da criança com o mundo; são elas as contribuições de Vygotsky e de sua teoria histórico-cultural, a teoria da aprendizagem de Piaget, pelas descobertas da Neurociência sobre o desenvolvimento cerebral na primeira infância e na teoria da formação e do desenvolvimento de vínculos afetivos de Bowlby. [...] é visível que o PIM se pauta em uma abordagem holística do desenvolvimento da criança, isto é, no desenvolvimento **integral**, nas dimensões do biológico, do cognitivo, do emocional/afetivo e dos contextos sócio-históricos, culturais e identitários. (MARTINS & BENVENUTTI, 2016, p. 253)

Txt1: **Colombia y sus compromisos con la primera infancia.** (SIMARRA TORRES; MADARIAGA OROZCO, 2012)

[...] Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, [crea] programas como el Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil, SUPERVIVIR, y el Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil, PEFADI. [...] el diseño de la política *Colombia por la Primera Infancia* que se ratificó mediante el documento del Consejo Nacional de Política Social, CONPES 109 de 2007, que se recoge, en gran medida, en la Estrategia Nacional de Atención **Integral** a la Primera Infancia, De Cero a Siempre, [...]. Finalmente, se plantean unas conclusiones y recomendaciones que pueden ser útiles para avanzar en el análisis crítico de la atención **integral** a la primera infancia en Colombia. (SIMARRA TORRES; MADARIAGA OROZCO, 2012, p. 237)

[...], el Ministerio de Educación Nacional lideró la creación de la Política Educativa para la Primera Infancia, que fue presentada en el 2009. [...] Su objetivo es garantizar una mejor calidad de atención **integral** (salud, nutrición y educación inicial) a los niños y niñas entre los cero y cinco años, especialmente los pertenecientes a los niveles uno y dos del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios, SISBEN. [...] (SIMARRA TORRES; MADARIAGA OROZCO, 2012, p. 244)

Txt2: **Noções de família em políticas de inclusão social no Brasil contemporâneo.** (ESTERMANN MEYER; KLEIN; PREZZI FERNANDES, 2012) (ESTERMANN MEYER et al., 2012)

[a] questão atravessa três pesquisas interligadas, realizadas por nós na Grande Porto Alegre, Rio Grande do Sul, no período compreendido entre

2005 e 2010. [...] à observação sistemática e intensiva do trabalho realizado pelos serviços e à realização de entrevistas semiestruturadas com gestores, técnicos e usuários para a produção de material empírico, organizado e analisado na perspectiva da análise do discurso foucaultiana, tomando como referência os Programas de Atenção Integral à Família (PAIF, federal), Primeira Infância Melhor (PIM, estadual) e Serviço de Educação Social de Rua (SESRUA/Ação Rua, municipal). (ESTERMANN MEYER et al., 2012, p. 436)

Txt3: O Programa Primeira Infância Melhor no Rio Grande do Sul: Uma avaliação à luz da abordagem das capacitações. (DE CAMPOS SOARES PORSSSE et al., 2012)

O PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR Implantado em 07 de abril de 2003, o PIM constitui-se em uma das mais importantes políticas públicas do estado do Rio Grande Sul com ações voltadas às famílias, sobretudo à melhoria da qualidade de vida de suas crianças, concebida como o resultado de um desenvolvimento **integral** (físico, psicológico, intelectual e social) [...] tem como objetivo “orientar as famílias, a partir de suas culturas e experiências, para que promovam o desenvolvimento **integral** de seus filhos de 0 a 6 anos, com ênfase no período de 0 a 3 anos”. O Programa promove, portanto, a melhoria dos contextos familiares, “com ênfase no desenvolvimento social e na promoção da criança como sujeito de direito” (ALMEIDA et. al, 2006a, p. 1-2; SCHNEIDER; RAMIRES, 2007 apud DE CAMPOS SOARES PORSSSE et al., 2012, p. 295)

Três eixos sustentam o programa: a família, a comunidade e a intersectorialidade. [...] assim, a família é considerada fundamental no desenvolvimento **integral** das crianças. [...] Além disso, uma parcela significativa da população infantil de zero a seis anos não é assistida por escolas de educação infantil, evidenciando ainda mais a importância da família (SCHNEIDER; RAMIRES, 2007 apud DE CAMPOS SOARES PORSSSE et al., 2012, p. 296)

Txt3: Frecuencia de consulta odontológica durante la primera infancia. (FRANCO CORTÉS; RAMÍREZ PUERTA; OCHOA ACOSTA, 2013)

El Estado colombiano ha manifestado su intención de desarrollar un conjunto de políticas, planes, programas y acciones, en el marco de las disposiciones de la Ley de Infancia y Adolescencia [...], que considera que todos los niños del país son sujetos titulares de derechos. Materializar este reconocimiento implica la realización de un trabajo conjunto que involucre la participación de instituciones públicas, privadas y distintos actores sociales, con el fin de generar condiciones para hacer efectiva la protección **integral** de este grupo poblacional. (FRANCO CORTÉS; RAMÍREZ PUERTA; OCHOA ACOSTA, 2013, p.10)

El trabajo de Franco y colaboradores (2013), aporta en la perspectiva de la judicialización y su importancia en el marco de gestión de política y como acción de juzgados, abogados y jueces en tanto que:

Se puede afirmar entonces que Colombia y muchas de las principales ciudades del país, entre ellas Medellín, cuentan con un marco legal amplio que debería garantizar los derechos de protección **integral** de la infancia, entre ellos la atención en la salud, [que tiene] un impacto positivo en su crecimiento y desarrollo físico y psicológico, y, por tanto, en la garantía de una vida saludable para el menor. (FRANCO CORTÉS; RAMÍREZ PUERTA; OCHOA ACOSTA, 2013, p.10)

La descripción demográfica del estudio alerta sobre el hecho de que:

[...], en el 42,8% de los niños estudiados, menores de seis años, no ha sido efectivo el derecho a la atención **integral** en salud, a pesar de que múltiples estudios realizados en Medellín —ninguno de ellos de carácter poblacional, pero con muestras seleccionadas aleatoriamente— han mostrado que la prevalencia de caries en los niños menores de seis años alcanza todavía niveles altos, que en la mayoría de los casos superan el 50% [...] (FRANCO CORTÉS; RAMÍREZ PUERTA; OCHOA ACOSTA, 2013, p.12)

Por otra parte, la categoría de integralidad se prueba en función de la pertinencia metodológica del análisis de contenido como estrategia de investigación orientada a la reflexión sobre gestión comunicativa y gestión de política pública y queda evidenciada en:

Txt4: **Programa Primeira Infância Melhor: percepções do visitador.** (KAISER & SUTTER, 2010)

O Programa Primeira Infância Melhor é um programa voltado para a promoção do desenvolvimento **integral** na primeira infância. [*intenta*] conhecer as percepções do visitador no contexto de suas atividades no Programa Primeira Infância Melhor, suas potencialidades e limitações nas atividades que desempenha, em uma abordagem metodológica qualitativo-exploratório-descritiva. Os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo e sua coleta deu-se em 2008, por meio de 256 visitantes que aceitaram participar do estudo. (KAISER & SUTTER, 2010, p. 81)

Txt4: **Colombia por la primera infancia: ¿utopía o realidad? Reflexiones sobre la política pública para la población menor de seis años.** (ROMERO REY, 2007)

Palabras clave: Primera infancia, política pública, educación inicial, desarrollo humano, desarrollo **integral**, trabajo intersectorial. (ROMERO REY, 2007, p. 40)

La génesis de una nueva reflexión: Desde finales de los ochenta, el país no había actualizado sus políticas públicas en materia de desarrollo **integral** a la primera infancia. [...] el Programa de madres comunitarias, encontró una estrategia de atención a la población menor de seis años a bajo costo, que permitió ampliar en gran medida la cobertura para la atención y cuidado de los más pequeños. (ROMERO REY, 2007, p. 41)

El esfuerzo por hacer más efectiva la gestión del sector que atañe a la primera infancia es álgido, pues significa generar procesos de inclusión, de coordinación intersectorialidad e interinstitucionalidad, para garantizar la atención **integral** a los niños y niñas en sus primeros años de vida. [...] (ROMERO REY, 2007, p. 53)

3.3.2 Conjunto de Documentos 2: Leyes y Normas

b.1. Análisis simultáneo Caso *Primeira Infância Melhor* (PIM) y Caso De Cero a Siempre

1 Categoría de análisis “Objetivos”

Txt1: **Estatuto da Criança e Adolescente [ECA] LEI No 8.069, de 13 de Julho de 1990** (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

Art. 52. A adoção internacional poderá ser condicionada a estudo prévio e análise de uma comissão estadual judiciária de adoção, que fornecerá o respectivo laudo de habilitação para instruir o processo competente: [...] VII - verificada, após estudo realizado pela Autoridade Central Estadual, a compatibilidade da legislação estrangeira com a nacional, além do preenchimento por parte dos postulantes à medida dos requisitos **objetivos** e *subjetivos* necessários ao seu deferimento, tanto à luz do que dispõe esta Lei como da legislação do país de acolhida, será expedido laudo de habilitação à adoção internacional, que terá validade por, no máximo, 1 (um) ano; (Incluída pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência Ver tópico (20 documentos) (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

La representatividad del documento legal que en Colombia cuenta con la misma lógica de orientación y normatización sobre la infancia y la adolescencia²⁸, es el código que lleva su mismo nombre y que respecto de la categoría de análisis de los Objetivos de la política de AIPI anuncia:

Txt1: **Código de Infancia y Adolescencia.** (COLOMBIA, CIAD, 2006)

Código de la Infancia y la Adolescencia: Artículo 59. Ubicación en Hogar Sustituto. Es una medida de protección provisional que [...] consiste en la ubicación del niño, [...] en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen. Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo a las circunstancias y los **objetivos** que se persiguen sin que pueda exceder de seis (6) meses. [...], previo concepto favorable del jefe jurídico de la dirección regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (COLOMBIA, CIAD, 2006)

²⁸ Normativa y Ley homóloga del *Estatuto da Criança e Adolescência de Brasil* -ECA-

Txt2: Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. (COLOMBIA, MEN, 2014)

De Cero a Siempre ha logrado que los presupuestos sectoriales confluyan en las metas y objetivos conjuntos planteados por los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018. De esta manera, el esfuerzo presupuestal de las entidades que conforman la CIPI y el de organizaciones privadas que se suman a este propósito común han tenido resultados amplios sobre las metas de la Política. (COLOMBIA, MEN, 2014)

[...] Seguimiento y Evaluación: El seguimiento [...] se hará por parte de las instancias de coordinación de infancia o primera infancia de los Consejos de Política Social sobre la base de metas progresivas planteadas en el plan de acción. La evaluación de los resultados alcanzados guiará nuevos cursos de acción en la medida que se vayan alcanzando los **objetivos** propuestos. (COLOMBIA, MEN, 2014)

Txt3: Plano Nacional pela Primeira Infância PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Convocamos todos os membros da sociedade para juntarem-se a nós, em um movimento mundial que contribua à criação de um mundo para as crianças apoiando-nos nos compromissos com os princípios e **objetivos** seguinte: 1. Colocar as crianças em primeiro lugar; 2. Erradicar a pobreza – investir na infância; 3. Não abandonar nenhuma criança; 4. Cuidar de cada criança; 5. Educar cada criança; 6. Proteger as crianças da violência e da exploração; 7. Proteger as crianças da guerra; 8. Combater o HIV/AIDS (proteger as crianças); 9. Ouvir as crianças e assegurar sua participação; 10. Proteger a Terra para as crianças”. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Neste Plano estão traçadas as diretrizes gerais e os **objetivos** e metas que o País deverá realizar em cada um dos direitos da criança afirmados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelas leis que se aplicam aos diferentes setores, como educação, saúde, assistência, cultura, convivência familiar e comunitária e outros que lhe dizem respeito. [...], os **Objetivos** do Milênio, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, [...] (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Un atributo que cobra vigencia en el desarrollo de este análisis es el aporte que ha efectuado el diseño de políticas públicas orientadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- para 2030 o “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, que hasta el año 2015 fueron reconocidos como los Objetivos del Milenio -ODM- [Rio+20], pero que en reunión de verificación de este mismo año impulsada por Naciones Unidas, en tanto que se evidenció la falta de cumplimiento por parte de todos los países,

se decidió ampliar el espectro y por consiguiente el tiempo por quince años más; así, de los materiales se puede extrapolar sobre los ODS – 2030 que:

A mortalidade infantil pode ser considerada o indicador mais sensível para medir o nível de saúde de uma população. Segundo os dados da RIPSa, no período de 1990 a 2007, o Brasil reduziu a taxa de mortalidade infantil em 59,7% (de 47,1/1.000 nascidos vivos para 19,3/1.000). Essa redução indica que o país está a caminho para alcançar a meta 4 dos **Objetivos** de Desenvolvimento do Milênio, estabelecida para o ano de 2015. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

[...] No que diz respeito à criança pequena, [...] tem por **objetivos** a proteção à família, à maternidade e à infância; o amparo a crianças carentes; à promoção da integração das crianças com deficiência à vida comunitária. Ela adquiriu status de política pública. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Objetivos: • [...] • Promover a inserção do brincar nas políticas públicas para a Educação Infantil. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

[A] avaliação tem duas funções: a) uma função prática imediata: fornecer dados para a correção, ajustes e tomada de decisões ao longo do processo. Ela colhe dados de processo em vista dos **objetivos** e metas finais. Para essa função, ela funciona articuladamente com o Acompanhamento e Controle. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Txt4: Estudio de Casos sobre Sostenibilidad de las Políticas Públicas de Primera Infancia en América Latina. (COLOMBIA, CASTANEDA, 2014)

De un programa de gobierno a una política de Estado: [...], la prioridad que tiene la primera infancia no admite una estrategia fragmentada ni pensada a corto plazo. Los **objetivos** para el desarrollo *integral* de la primera infancia suponen una visión estratégica, de largo aliento y con el compromiso de todos los sectores del Estado, que congrege esfuerzos económicos y técnicos, y que trascienda múltiples periodos gubernamentales. (COLOMBIA, CASTANEDA, 2014)

La gobernanza exige la alocación de recursos, medios y estrategias para garantizar [que] la eficacia contribuye a llegar a los **objetivos**. Es importante que las políticas puedan dimensionar los recursos que se requieren para lograr los **objetivos** planteados. La sostenibilidad requiere de voluntad sostenida, de la creatividad y de la innovación. Si bien es importante contar con marcos *jurídicos, leyes y programas*, se sabe que no es suficiente. La sostenibilidad de las políticas públicas para la primera infancia requiere de voluntad política y de un apoyo decidido de la sociedad civil, se debe promover un acuerdo nacional que garantice la continuidad. (COLOMBIA, CASTANEDA, 2014)

Txt5: A educação infantil na Base Nacional Comum Curricular (AIX SISTEMAS - GESTÃO ESCOLAR, 2018)

[...] Considerando que, na Educação Infantil, as aprendizagens e o desenvolvimento das crianças têm como eixos estruturantes as interações e a brincadeira, assegurando-lhes os direitos de conviver, brincar, participar, explorar, expressar-se e conhecer-se, a organização curricular da Educação Infantil na BNCC está estruturada [en] campos de experiências, no âmbito dos quais são definidos os **objetivos** de aprendizagem e desenvolvimento. [...] (AIX SISTEMAS - GESTÃO ESCOLAR, 2018)

Txt5: **Resolución 3588 de 2008**. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (COLOMBIA, ICBF, 2008)

El “Programa de apoyo para la formulación de la política de primera infancia en Colombia”, cuyo eje es la perspectiva de derechos como enfoque más cercano al desarrollo humano, [...], con **objetivos** y líneas de acción delimitadas, [como] Mapeo de Investigaciones, para realizar un registro de estudios pertinentes, producidos durante la última década, y para consolidar la red de grupos universitarios y de investigación, relacionados con el tema de la niñez. [...] (COLOMBIA, ICBF, 2008)

Y como si se tratara de construir la red de significados sobre las posibilidades de pensar el quehacer de las políticas públicas en perspectiva de reconocer las experiencias significativas y las buenas prácticas de política pública, que como se ha insinuado en líneas anteriores de este trabajo; se trataría de implementar las bases de datos que entidades de cooperación multilateral tales como UNESCO y BID han construido a través de su historia y gestión; se evidencia una vez más, la importancia de recurrir al aporte de datos como aporte a la cultura de evaluar a través de datos para la toma de decisiones de política, como ha sido planteado a lo largo del *Plano Nacional pela Primeira Infância* en el caso de Brasil.

En la perspectiva de objetivos y metas del plano, la sociedad brasileira deberá trabajar en torno de: “**Objetivos e metas:** 3. *Divulgar para os profissionais de saúde de modo geral, independente de sua formação, as fragilidades de saúde dos negros (por exemplo, anemia falciforme e hipertensão)*”. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010, p. 57). El papel de los medios de comunicación y la tecnologías se las rastrea a través de “**Objetivos e metas:** [...] *aos meios de comunicação controlando a exposição precoce das crianças ações finalísticas*” (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010, p. 77)

2 Categoría de Análisis “Intersectorialidad”

Txt1: **Estatuto da Criança e Adolescente [ECA] LEI No 8.069, de 13 de Julho de 1990**: Estatuto da Criança e do Adolescente. - ECA – (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

[...] formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a **intersectorialidade** no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento *integral*; (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016) (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

[...] O Sistema Único de Saúde promoverá a atenção à saúde bucal das crianças e das gestantes, de forma transversal, integral e **intersectorial** com as demais linhas de cuidado direcionadas à mulher e à criança. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016) (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

Txt2: **Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre**. (COLOMBIA, MEN, 2014)

El desafío que representa la atención *integral* de la primera infancia fundamenta la orientación que tiene la Política de ordenar en clave poblacional las acciones de gobierno, mediante un trabajo articulado e **intersectorial**, con un enfoque de la gestión basado en resultados. En ese marco, la promoción de la **intersectorialidad** realizada por la CIPI²⁹ “ha sido fundamental para dar visibilidad al tema de la primera infancia y para socializar y dar movilización territorial para la incorporación de los niños y las niñas en los planes de los gobiernos locales” (Bernal, 2014, p. 67 apud COLOMBIA, MEN, 2014, p.14).

[...] la Declaración de la Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, [...] para guiar los esfuerzos de los países, en el que los firmantes acordaron priorizar sus acciones por la primera infancia en aspectos como: **intersectorialidad**, *interjurisdiccionalidad* y financiamiento; calidad de los servicios de desarrollo infantil; medición del desarrollo infantil y construcción y consolidación de una coalición sociopolítica que impulse la prioridad del desarrollo *integral* en la primera infancia, tanto a nivel de las políticas públicas, [...](COLOMBIA, MEN, 2014, p.55)

Según la gestión de política de AIPI con la que se compromete el estado del arte pone de manifiesto que, en función del diseño del programa De Cero a Siempre, cada ministerio e institución vinculados, tenían unos lineamientos técnicos específicos para la gestión de programas de política; tenían un planteamiento de política determinado y particular; tenían unos parámetros de calidad distintos y modalidades de atención diversas, en consecuencia:

Comprender que la arquitectura institucional pertinente para una política integral era la **intersectorialidad**. A diferencia de los demás espacios existentes en el país relacionados con esquemas o trabajo **intersectorial**,

²⁹ CIPI = Comisión Intersectorial de Primera Infancia

la Comisión **Intersectorial** para la Primera Infancia rompe la lógica del trabajo de sumatoria de acciones para dar paso a construcciones conjuntas, mediadas por relaciones de cooperación, dependencia y complementariedad. (COLOMBIA, MEN, 2014)

Otra instancia de cooperación que de manera transversal gestiona, investiga y orienta em torno de la responsabilidad social de los gobiernos con la infancia, es Unicef; y Brasil como miembro que firmó la declaración sobre los derechos del niño en 1989, cuenta con la comprensión de este compromiso y anuncia:

Txt3: Plano Nacional pela Primeira Infância. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

[...] O Pacto Nacional Um mundo para a criança e o adolescente do Semiárido, de iniciativa do UNICEF, assinado pelo Presidente da República, por ministros, pelos governadores dos 11 Estados do Semiárido, parlamentares, empresários e representantes da sociedade civil, é um exemplo de ação **intersectorial**, coordenada e integrada. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Txt3: Ley 1804 de Agosto 02 de 2016. Establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”. (COLOMBIA, LEY 1804, 2016)

[...] Implementación. En esta fase, se materializan las acciones de política como planes, programas y servicios, [...]. El proceso de ejecución, que debe estar soportado en los principios de **intersectorialidad**, sostenibilidad, coordinación y concurrencia entre los distintos actores involucrados se debe materializar en acciones concretas con resultados sobre el bienestar de las mujeres gestantes, los niños y las niñas en primera infancia. (COLOMBIA, LEY 1804, 2016)

Txt4: Estudio de Casos sobre Sostenibilidad de las Políticas Públicas de Primera Infancia en América Latina. (COLOMBIA, MEN, 2014)

Para Colombia según este estudio, es significativo que se de la:

Transición en la manera de hacer gestión: De una responsabilidad dispersa entre las entidades con competencias sobre la primera infancia, a una **intersectorial**: La Estrategia de Cero a Siempre rompe el paradigma de una entidad encargada de la primera infancia o de varias con responsabilidades independientes, y transita a una estructura colegiada con una mecánica **intersectorial**, que a su vez vincula los tres niveles de gobierno. De igual manera destaca las responsabilidades de cada entidad frente a la primera infancia, así como su contribución a su desarrollo *integral*. El reto de la **intersectorialidad** mueve profundamente la habitual actuación independiente [...] a un esfuerzo de actuación coordinada, concurrente y consistente con un enfoque que entiende a las niñas y los niños como seres *integrales* y complejos, y con los propósitos de la atención *integral*. Ciertamente el desafío es grande: trabajar mancomunadamente, dejar de lado las certezas y las maneras de hacer

las cosas solos, y pensar y construir con otros, [...] (COLOMBIA, MEN, 2014)

Y adiciona que:

Otro aspecto clave para la **intersectorialidad** es la cercanía al contexto en el que se está implementando la política. Se necesita un modelo adecuado a la realidad y no basado sólo en estándares que, si bien son necesarios, pueden llevar a un distanciamiento entre la realidad de la niñez y las políticas que se les aplican. (COLOMBIA, MEN, 2014)

[...] se plantea la necesidad, [de la] **intersectorialidad**, [...] que los profesionales vinculados tengan estabilidad que garantice la continuidad de la política. La no existencia de organismos de control puede llevar a la situación [de que] no hay **intersectorialidad** ni *integralidad*, lo que lleva a que no haya *gobernanza*. [que] también tiene que ver con la legitimación que hacen los diversos sectores relacionados con la niñez de un ente regente. (COLOMBIA, MEN, 2014)

3 Categoría de Análisis “Judicialización”

Como se ha argumentado a lo largo de este documento, la categoría de análisis judicialización, puede ser comprendida en dos sentidos; como es de esperar en el grupo de documentos de normas y leyes aparece el papel de jueces, abogados y estrato judicial como la mayor comprensión social de la judicialización, es decir, de manera tácita se puede considerar el trabajo de abogados, jueces y juzgados a los que acude el estado para garantizar el cumplimiento de las leyes; perspectiva que dista de la lógica de democracia que le brinda Commaille (2002) a la acción de judicialización que se quiere aportar en el desarrollo de las políticas AIPI. Así, entre los segmentos documentales se pueden considerar (entre otros) los siguientes:

Txt1: **Estatuto da Criança e Adolescente [ECA] LEI No 8.069, de 13 de Julho de 1990** (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

[...] Será garantida a convivência da criança e do adolescente com a mãe ou o pai privado de liberdade, por meio de visitas periódicas promovidas pelo responsável ou, nas hipóteses de acolhimento institucional, pela entidade responsável, independentemente de autorização judicial. (Incluído pela Lei nº 12.962, de 2014) Ver tópico (519 documentos) (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

Art. 206. A criança ou o adolescente, seus pais ou responsável, e qualquer pessoa que tenha legítimo interesse na solução da lide poderão intervir nos procedimentos de que trata esta Lei, através de advogado, o qual será intimado para todos os atos, pessoalmente ou por publicação oficial,

respeitado o segredo de *justiça*. [...] Será prestada assistência *judiciária integral* e gratuita àqueles que dela necessitarem. [...] (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

Txt1: **Código de Infancia y Adolescencia**. (COLOMBIA, CIAD, 2006)

“En toda actuación administrativa, **judicial** o de cualquier otra naturaleza en que estén involucrados los niños, las niñas y los adolescentes, tendrán derecho a ser escuchados y sus opiniones deberán ser tenidas en cuenta”. (COLOMBIA, CIAD, 2006)

LA PROTECCIÓN *INTEGRAL*: LIBRO I. Es decir, que en todos los casos las autoridades competentes deberán asegurar la restitución de los mismos bien sea por vía del procedimiento administrativo (Ley 1098 de 2006); por vía del procedimiento administrativo policial definido en la ley para prevenir y proteger la violencia intrafamiliar (Ley 575 de 2000); bien por vía de trámite **judicial** cuando se trate de un divorcio, de una filiación, de una custodia que se atienda en estrados **judiciales**; bien por vía de la fiscalía o de los jueces cuando se trate de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, o bien por vía de los mecanismos constitucionales de protección de los derechos humanos consagrados en la carta política, tales como los derechos de petición, las acciones de tutela, las acciones de cumplimiento, las acciones populares o las acciones de grupo. En todos los casos de inobservancia de los derechos o de vulneración, la autoridad competente deberá asegurar por cualquiera de las vías señaladas el restablecimiento de los mismos. (COLOMBIA, CIAD, 2006, p.67)

En los casos de agresión sexual a los niños, el código de infancia y adolescencia en Colombia, aporta en el sentido de que:

Un [...] ejemplo de casos en los que se ha aplicado el interés superior es cuando un niño, niña o adolescente reporta ante una autoridad **judicial** haber sido objeto de agresión sexual por parte del padre o madre, y a juicio de la autoridad **judicial**, por carencia de elementos materia de prueba, no lleva hasta su término la denuncia. En aras del interés superior, la autoridad administrativa competente debe en todo caso ordenar una medida de restablecimiento de derechos a favor de esa niña o niño, en consideración a que aun sin sentencia **judicial**, hubo de una parte lesiones de orden psicológico, y de otra, la niña o niño puede seguir en riesgo. (COLOMBIA, CIAD, 2006)

[...] Promover los procesos o trámites **judiciales** a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de éstos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación **judicial** a que haya lugar. (COLOMBIA, CIAD, 2006)

Artículo 202. **Objetivos** de las políticas públicas. Son **objetivos** de las políticas públicas, entre otros los siguientes: 1. Orientar la acción y los recursos del Estado hacia el logro de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de los niños, [...]. 2. Mantener actualizados los sistemas y las estrategias de información que permitan fundamentar la toma de decisiones adecuadas y oportunas sobre la materia. 3. Diseñar y poner en marcha acciones para lograr la inclusión de la población infantil más vulnerable a la vida social en condiciones de igualdad. [...] (COLOMBIA, CIAD, 2006)

Por otra parte, para el caso de las directrices aportadas por el estado brasileiro en los casos de adopción de niños, la política de infancia anuncia según “*Art. 30. A colocação em família substituta não admitirá transferência da criança ou adolescente a terceiros ou a entidades governamentais ou não-governamentais, sem autorização judicial.*” [...] (BRASIL, LEI No 8.069, 1990) y según “*Art. 47. O vínculo da adoção constitui-se por sentença judicial, que será inscrita no registro civil mediante mandado do qual não se fornecerá certidão.*” [...] (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

Y como sucede en Colombia, a los casos de abuso sexual, en Brasil el *Estatuto da Criança e Adolescente* -ECA-, anuncia que:

[...] Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência Ver tópico (1568 documentos) (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

En perspectiva de la institucionalidad en

Txt3: Plano Nacional pela Primeira Infância. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

O CONANDA é o órgão responsável pela definição das diretrizes que orientam a política de atenção **integral** e pelo acompanhamento e controle das ações que põem essa política em prática. [...] O Poder Público – por meio dos órgãos de Segurança Pública, Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública – e a sociedade civil – por meio dos Conselhos Tutelares e Centros de Defesa – desenvolvem ações articuladas e harmônicas, visando à garantia dos direitos e à responsabilização dos agentes. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Txt4: Estudio de Casos Sobre Sostenibilidad de las Políticas Públicas de Primera Infancia en América Latina. (COLOMBIA, MEN, 2014)

De este documento, llama la atención el hecho de que en Panamá la

[ley] 38/2001 reforma y adiciona artículos al Código Penal y **Judicial** sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente Proteger de las diversas manifestaciones de violencia doméstica y maltrato [...], de acuerdo con los principios rectores de la Constitución Política, el Código de la Familia y los tratados y convenios internacionales de los que la República de Panamá es signataria. 1995 • Ley N° 50/1995 Ley de Protección y Lactancia Materna (COLOMBIA, MEN, 2014)

La propuesta fue impulsada por el Gobierno Nacional, la intención [...] fue hacer un ejercicio de mirada a largo plazo, para ello convocó una discusión amplia que involucró a los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, el Poder Legislativo, el Poder **Judicial**, los sectores empresariales, académicos, (COLOMBIA, MEN, 2014)

Claramente esta perspectiva judicial es la que constituye la mirada más generalizada con la que se garantiza a través de la acción de abogados, jueces y en el estrado de tribunales; que con la dificultad que supone para la sociedad el conocimiento de la gestión de la ley, y los tecnicismos judiciales a los que acuden los abogados, del desconocimiento de los códigos civil y penal; deja por fuera el sentido educativo de la judicialización como acción que “moviliza” a la sociedad hacia la argumentación para el logro de derechos y la consciencia de deberes; con esta lógica se pone en estado de alerta de los diseñadores de políticas en torno a su papel y compromiso en la formación a la ciudadanía en torno de su movilización efectiva hacia el cumplimiento de los derechos y de los deberes (COMAILLE, 2002).

4 Categoría de Análisis “Impacto”

Txt1: **Código de Infancia y Adolescencia.** (COLOMBIA, CIAD, 2006)

El tema de los alimentos ha sido en los últimos años objeto de especial preocupación para las autoridades competentes, en materia administrativa, *judicial* y penal. Muestran las estadísticas que después de la violencia intrafamiliar, el no suministro de alimentos por parte de los padres es el segundo delito de ocurrencia en el país. Nótese como los dos delitos de mayor **impacto** pero de menos preocupación para la política criminal cobran sus mayores víctimas en los niños, niñas, adolescentes y mujeres que son quienes terminan por asumir toda la responsabilidad en el cuidado, la nutrición, la educación, la salud, etc. (COLOMBIA, CIAD, 2006)

Llama la atención que el código reflexiona de manera determinista sobre los hechos que se pueden evitar si se atiende adecuadamente el problema de AIPI con políticas pertinentes, y anuncia que:

Las más recientes investigaciones [...] permiten conocer que hay factores contundentes, que motivan la vinculación de los niños y niñas (cada vez más temprana) con grupos armados como son entre otros, el maltrato, la iniciación de relaciones sexuales a temprana edad (que configura abuso sexual [...]) y la vivencia de episodios de gran **impacto** en sus cortas vidas; factores que se cruzan de manera sistemática con algunas variables de reclutamiento tales como cultivos ilícitos, siembra de minas antipersonal, tráfico de armas y desplazamiento forzado. (COLOMBIA, CIAD, 2006)

Txt2: Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. (COLOMBIA, MEN, 2014)

Generación de alianzas: En consonancia [...] con los desarrollos del campo de la responsabilidad social –que ha evolucionado de una relación basada en “donaciones”, a una que implica interactuar estratégicamente, generando un mayor valor para las partes involucradas y un **impacto** sostenible en las comunidades–, se han creado y potenciado importantes alianzas público-privadas, [...] para favorecer la calidad de vida y promover el desarrollo *integral* de la primera infancia. (COLOMBIA, MEN, 2014, p.15)

Si se logra generar conocimiento a través de cuáles son las formas más costoeeficientes de atender niños en primera infancia bajo las premisas éticas y técnicas de la política, [...]. [...] se requiere un trabajo mancomunado con las organizaciones de la sociedad civil y la academia principalmente. Se debe conocer cuál fue el **impacto** de hacer una inversión tan alta en infraestructura en los últimos 8 años, [...] Algunos autores afirman que la inversión puede tener mayor impacto en procesos de cualificación de talento humano [...] (COLOMBIA, MEN, 2014)

Txt3: Plano Nacional pela Primeira Infância. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Todas as crianças pequenas devem ser cuidadas e educadas em ambientes seguros de sorte que cresçam saudáveis, vivazes, com amplas possibilidades de aprender. A última década forneceu mais evidências de que a boa qualidade dos programas de cuidados e educação na primeira infância, na família e em programas mais estruturados tem **impacto** positivo sobre a sobrevivência, o crescimento, o desenvolvimento e o potencial de aprendizagem da criança. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Crianças brancas e negras crescem marcadas pelo racismo, contudo as crianças negras têm sua vida assinalada de forma desumana, tendo sua infância e, em muitos casos, toda a vida comprometida. O forte **impacto** do racismo sobre a sociedade brasileira denuncia-se nos dados que apontam a precária condição de vida à qual a população negra está exposta. Tais dados mostram o grande número de indigentes, analfabetos,

sub-empleados, com menos acesso a serviços de saúde, entre esta população. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Y como adición a la denuncia de esta problemática de racismo, xenofobia, intolerancia de las que adolece nuestra sociedad y que afecta a la escuela desde la perspectiva de Unicef:

[...] De acordo com o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), Ministério da Saúde in UNICEF, 2005, p. 21 e 22. 29. Segundo o livro **Impacto da Violência na Saúde dos Brasileiros** (2005), publicado pela Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde. (UNICEF, 2005, p. 22 apud BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010, p.67)

Txt3: Ley 1804 de Agosto 02 de 2016. Establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. (COLOMBIA, LEY 1804, 2016)

[el] proceso se estructura a partir de: Concordancias: - Una agenda permanente de evaluaciones que desarrolla los estudios a profundidad de efecto, resultado e **impacto** para la orientación de políticas públicas. (COLOMBIA, LEY 1804, 2016)

ARTÍCULO 17. FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN: b) Realizar seguimiento y evaluación de efectividad, eficacia e **impacto** de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre. (COLOMBIA, LEY 1804, 2016)

Los marcos legales de gestión de política, ponen en consideración un elemento que se podría afirmar “suma” en la perspectiva de comprensión en torno de la judicialización como acción “movilizadora”, constituye esta perspectiva, la versión social que se tenga del respeto a las instituciones del estado, es decir la institucionalidad, en tal sentido llama la atención el siguiente segmento de:

Txt4: Estudio de Casos sobre Sostenibilidad de las Políticas Públicas de Primera Infancia en América Latina. (COLOMBIA, MEN, 2014)

La institucionalidad se define como “el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola” (Correa, 1999). La institucionalidad pública tiene un **impacto** altísimo en la efectividad de las políticas sociales. (COLOMBIA, MEN, 2014)

Txt5: Resolución 3588 de 2008. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (COLOMBIA, ICBF, 2008)

Los primeros años de vida están considerados como el período más importante para el desarrollo infantil. Estudios e investigaciones

provenientes de diferentes disciplinas han demostrado que estos años son definitivos para el desarrollo físico, cognitivo, emocional y socio - cultural de los seres humanos. El mayor desarrollo del cerebro ocurre en los tres primeros años de vida (...) y está directamente relacionado con la nutrición, la salud, la protección y la educación que se recibe y con la calidad de las interacciones humanas que se experimentan. En este periodo se adquieren las habilidades para pensar, hablar y aprender con un importante **impacto** sobre la salud, el aprendizaje y el comportamiento presentes y futuros. (COLOMBIA, ICBF, 2008)

5 Categoría de Análisis “Integralidad” / Integral

Dentro del análisis léxico se identifica la forma “Integral” con presencia de 716 coincidencias dentro de los textos de tipo normativo y legal, sólo en el caso de análisis del programa De Cero a Siempre, debido a que particularmente el término tiene un alto índice de usabilidad en los artículos científicos, en las normas y leyes y en las tesis y disertaciones, puesto que se trataría de observar su comportamiento semántico dentro de los documentos del tercer conjunto (Tesis y Disertaciones) y al pertenecer al campo educativo, la palabra tiende a sobreestimarse en su uso, es decir para los trabajos de grado en educación, “todo tiende a asumirse integral” y este hecho dificulta por extensión el análisis del contenido. En consecuencia, para subsanar este fenómeno se ha establecido el registro de la palabra INTEGRALIDAD para atender de manera estricta a la categoría de análisis, como ha sido descrito en la definición de la misma en la página 92 y 93.

De:Txt1: **Estatuto da Criança e Adolescente [ECA] LEI No 8.069, de 13 de Julho de 1990** (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção **integral** à criança e ao adolescente. [...] Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. [...] (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

§ 10. Incumbe ao poder público garantir, à gestante e à mulher com filho na primeira infância que se encontrem sob custódia em unidade de privação de liberdade, ambiência que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde para o acolhimento do filho, em articulação com o sistema de ensino competente, visando ao desenvolvimento **integral** da criança. [...] (BRASIL, LEI No 8.069, 1990)

Txt1: **Código de Infancia y Adolescencia.** (COLOMBIA, CIAD, 2006)

[...] implica que las decisiones que sobre ellos y ellas [niños y niñas respectivamente] se tomen, aun cuando deban ser ordenadas y suscritas por las autoridades definidas como competentes [...] no pueden disponerse sin considerar los conceptos sustantivos de trabajadores y trabajadoras sociales, médicos y profesionales de la salud hombres y mujeres, nutricionistas, psicólogos y psicólogas, psiquiatras y en general otras disciplinas que permitan abordar cada caso desde los diferentes enfoques de las ciencias sociales, de manera que se asegure que cada decisión sea para responder de manera efectiva a la **integralidad** del sujeto niño, niña o adolescente. (COLOMBIA, CIAD, 2006)

Artículo 203. Principios rectores de las políticas públicas. Las políticas públicas de infancia, adolescencia y familia como políticas de Estado se regirán como mínimo por los siguientes principios: 1. El interés superior del niño, niña o adolescente. 2. La prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. 3. La protección *integral*. 4. La equidad. 5. La **integralidad** y articulación de las políticas. [...] (COLOMBIA, CIAD, 2006)

Txt2: **A educação infantil na Base Nacional Comum Curricular.** (AIX SISTEMAS - GESTÃO ESCOLAR, 2018)

Los orígenes del programa *Primeira Infância Melhor* -PIM- cuentan como aporte de evidencia para los propósitos de este análisis y en consecuencia dentro del segundo conjunto de documentos (leyes y normas), es claro que de la aparición y claridad con que se ha pensado desde su inicio; depende que hoy sea reconocido como una “buena práctica de política”.

Art. 1º Fica instituído o Programa Primeira Infância Melhor -PIM -, como parte integrante da Política Estadual de Promoção e Desenvolvimento da Primeira Infância, a ser implementado pelo Estado em parceria com os Municípios ou organizações não governamentais. § 1º - O PIM tem por finalidade a promoção do desenvolvimento **integral** da criança, desde a gestação até os cinco anos de idade, com ênfase na faixa etária de zero a três anos, complementando a ação da família e da comunidade. § 2º - O desenvolvimento **integral** da criança de que trata este artigo deverá abranger os aspectos físico, psicológico, intelectual e social. Art. 2º O PIM será organizado em consonância com a doutrina da proteção **integral** da criança, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e em conformidade com o disposto nas Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990, nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (AIX SISTEMAS - GESTÃO ESCOLAR, 2018)

Y en el caso del programa De Cero a Siempre, aunque con un periodo más reciente de aparición, es decir; con una historia más reciente comparativamente con la historia

de PIM, se puede considerar que la trascendencia del programa se vislumbra con evidencias susceptibles de medición en el mediano plazo.

Txt2: Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. (COLOMBIA, MEN, 2014)

Como resultado, (Ley 1804 de 2016) la Política concibe a los niños y a las niñas como seres complejos y diversos, cuyo desarrollo no sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica, sino que se expresa de manera particular en cada uno de ellos y de ellas. Por esta razón, no es suficiente orientar acciones a un único aspecto de su ser, sino que éstas deben ser enfocadas desde un concepto de **integralidad**, dado que todos los componentes de su vida son interdependientes. (COLOMBIA, MEN, 2014)

Txt3: Plano Nacional pela Primeira Infância (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Nótese la coincidencia entre los planteamientos legales de los dos países en torno a la concepción de las infancias, tan propias y características de los contextos culturales en que los niños se desarrollan tanto física, como cognitivamente. Así, de acuerdo con el plan para la primera infancia en Brasil:

A **integralidade** da criança: Impõe-se superar a visão fragmentada da criança. Uma visão holística, **integrada**, senão imediatamente do “todo”, pelo menos progressivamente mais abrangente, vai ajudar a ver as interrelações ou intersecções que foram artificialmente afastadas como campos específicos de atividades profissionais distintas. (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

En torno al trabajo de diseño e implementación de las políticas públicas de AIPI con perspectiva de derechos, este mismo plan en Brasil defiende que ha sido elaborado: *[...] com o objetivo de construir novas ofertas de cuidado humanizado à saúde e fortalecer aquelas tradicionalmente dirigidas a mulheres e crianças, na perspectiva do vínculo, do crescimento e desenvolvimento **integral** da criança de zero a cinco anos.* (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010, p.33). Y con arreglo a la lógica de gobernanza promovida por las instancias de cooperación multilateral, se puede afirmar que el papel educativo de cualquier programa de AIPI, tendrá que tener presente que para la educación de los niños:

*[...] brincar é o melhor caminho para uma educação **integral**. Seus benefícios para a criança incluem o desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e de valores culturais, bem como a socialização e o convívio*

familiar. Artigo 31 da Convenção dos Direitos da Criança, da ONU (BRASIL, MEC, UNESCO, ONU, 2010)

Txt3: **Ley 1804 de Agosto 02 de 2016.** Establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. (COLOMBIA, LEY 1804, 2016)

En todos los casos en los que se presenten situaciones de vulneración o riesgo se generarán respuestas para la garantía y restitución de los derechos desde la **integralidad** propia del desarrollo del niño o la niña. (COLOMBIA, LEY 1804, 2016)

Txt4: **Estudio de Casos Sobre Sostenibilidad De Las Políticas Públicas De Primera Infancia En América Latina** (COLOMBIA, MEN, 2014)

[...] **Integralidad.** En términos de políticas públicas se entiende la integralidad como aquellas en las que convergen los distintos ámbitos y sectores que forman parte del problema, considerando no tan solo los aspectos económicos, sino también los sociales, para lo cual es fundamental el diálogo real entre los distintos actores. (CEPAL, 2008 apud COLOMBIA, MEN, 2014, p.34)

En suma la atención integral a la primera infancia se ve impactada positivamente en tanto se consiga apropiar la cultura de la evaluación y el seguimiento tanto al interior de los Grupos Técnicos de gestión, como al interior de las comunidades que son favorecidas por los programas.

Para finalizar, es importante anunciar que los segmentos obtenidos de la lectura jurídica que dio origen a los programas PIM y De Cero a Siempre, han mostrado como se puede lograr desde el concepto jurídico de la Judicialización, que particularmente en el caso de Rio Grande del Sur a través de la determinación legal y del respeto a la institucionalidad, se ha garantizado el trabajo intersectorial de las secretarías de educación, de salud y de gobierno, en torno de la atención integral a los niños hasta los seis años desde 2003 y como con la perspectiva de participación ciudadana, de empoderamiento y de “movilización” ciudadana se ha logrado instituir y sostener el programa PIM.

Para evidencia de lo expuesto, en el caso del programa De Cero a Siempre llama la atención que según

Txt5: **Resolución 3588 de 2008.** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (COLOMBIA, ICBF, 2008)

El desarrollo **integral** de la primera infancia implica garantizar los derechos fundamentales a vida y supervivencia, educación y desarrollo, protección y participación, con el compromiso y la corresponsabilidad de

la familia, la sociedad y el Estado. Obedeciendo al principio de **integralidad**, es decir, la relación de interdependencia mutua entre los derechos y la práctica de su ejercicio, cualquier modalidad de atención a la primera infancia debe tener en cuenta premisas básicas, [...] (COLOMBIA, ICBF, 2008)

Y en el caso del programa PIM tanto en el documento *Lei Nº 12.544, de 03 de Julho de 2006 que Institui O Programa*³⁰ *Primeira Infância Melhor*; como en el documento *A educação infantil na Base Nacional Comum Curricular*, se lee de manera idéntica la institucionalización del programa en el estado de Rio Grande del Sur, desde los que se hace énfasis en el trabajo colaborativo y en el desarrollo integral de los niños, con participación de la familia y bajo las directrices del artículo 227 la Constitución Federal de 1988.

3.3.3 Conjunto de Documentos 3: Tesis y Disertaciones

c.1. Análisis simultáneo de Caso *Primeira Infância Melhor* (PIM) y Caso De Cero a Siempre

1 Categoría de Análisis “Objetivos”

Txt1: Biopolíticas de Inclusão Social e Produção de Maternidades e Paternidades Para uma “Infância Melhor” (KLEIN, 2010)

[...] as formas de “educar” e de atingir os **objetivos** formulados, por meio do PIM, operam no sentido de posicionar os/as técnicos/as, as mulheres-visitadoras e as mulheres-mães [...], o posicionamento das mulheres-mães decorre da necessidade de o Estado, num cenário de pobreza e vulnerabilidade social, politizar a maternidade por meio da adequação a uma extensa pedagogia, co-responsabilizando as mulheres-mães pelo cumprimento de funções relativas à saúde e à educação das crianças. (KLEIN, 2010, p.7)

En la perspectiva de Foucault de acuerdo con la autora

Neste início de século, algumas biopolíticas articulam **objetivos** sociais a metas educacionais e de saúde, buscando conectar a estas um enorme conjunto de promessas e de realizações voltadas a uma parcela da população brasileira que se encontra na chamada “linha da pobreza” e abaixo dela. (KLEIN, 2010, p.21)

No Rio Grande do Sul, a prioridade dada ao PIM pretende sinalizar um passo decisivo para a eliminação e/ou redução de desigualdades sociais,

³⁰ Para interés de verificación del segmento ver página 109 de este documento “**A educação infantil na Base Nacional Comum Curricular**”. (AIX SISTEMAS - GESTÃO ESCOLAR, 2018)

como mortalidade infantil, fome, violência, pobreza, etc. Para o ex-governador Germano Rigotto, os **objetivos** do PIM são ambiciosos, pois “[...] nenhum outro investimento em políticas públicas dará um resultado melhor e mais duradouro do que aquele feito para estimular a primeira fase infantil” (RGS, 2003a). (apud KLEIN, 2010, p.22)

[...] tanto os **objetivos** e as positivities que o PIM produziu na comunidade estudada, quanto as fragilidades que me parecem lhe ser inerentes. Entre estas, encontra-se a dificuldade [...], em articular naquela comunidade a chamada “rede” de atendimento social que deveria complementar as ações da política, [...] o vínculo das famílias com os/as cuidadores (tão propagado através da diáde mãe-filho/a), [...] (KLEIN, 2010, p.61)

O PIM, ao tomar como base uma representação de infância “desprotegida e universal”, desassociava-a quase totalmente de pertencimento social, econômico ou cultural. O conhecimento, adotado como neutro e imparcial, aliava-se aos **objetivos** que descrevi há pouco e precisava funcionar como o principal benefício levado às famílias pobres, ecoando fortemente nas falas das visitadoras: Olha, tem que ter o comprometimento com aquele trabalho. De fazer aquele trabalho com a comunidade, ajudar as famílias a ter mais conhecimento para o desenvolvimento integral das crianças. (KLEIN, 2010, p.93)

El trabajo de Klein (2010), constituye un aporte significativo para el aporte de evidencias de la forma en que es válido pensar en “hacer hablar” a la comunidad que se impacta con el programa de AIPI y constituye la oportunidad de rastrear el estado de la cuestión³¹. Toda vez que el programa en RS cuenta con el papel transversal de la mujer, sobre la dinámica de las políticas públicas que cuentan con la fuerza de la mujer como actriz principal se evidencia la importancia de:

[...], incorporar ensinamentos e atuar como uma “família PIM”, [...], parecem **objetivos** bastante próximos de alguns dos argumentos preconizados nos discursos da puericultura e no âmbito dos projetos higienistas, uma vez que tratavam e tratam de recolocar a mulher e a maternidade no centro das políticas públicas. (KLEIN, 2010, p.122)

Y sobre el papel fundamental de la familia

Na operacionalização dos encontros, também pude constatar o compromisso em seguir a “metodologia”, vivenciada através das

³¹ En tanto que resulta imposible em este documento aportar la significancia y la riqueza de los diálogos de las personas entrevistadas por la investigadora; para aquellos lectores que pudiesen verse interesados en la aparición de las categorías de análisis, se puede efectuar la revisión del material analizado en el enlace <https://drive.google.com/open?id=1f2fZjLA32eFwnhepK7cyfe65i2r2SCLO> poniendo especial atención a los segmentos del tercer grupo de textos (Tesis y Disertaciones) desde la página 140 del anexo A.

modalidades de atenção grupal e individual, que obrigatoriamente precisava conter: **objetivos**, conteúdos a serem desenvolvidos, sistematização e sequência; enfim, tratava-se de um roteiro gradual, com início, meio e fim, cujo foco era o trabalho de orientação às famílias (RGS, 2007 apud KLEIN, 2010, p.177)

Txt1: La Planeación Pedagógica para la Atención Integral en la Primera Infancia
(ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017)

[...] La educación inicial se constituye en un estructurante de la atención *integral* cuyo **objetivo** es potenciar de manera intencionada el desarrollo *integral* de las niñas y los niños desde su nacimiento hasta cumplir los seis años, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y *favoreciendo interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado* [...] (ÁVILA et. al, 2017, p.21)

La investigación desarrollada por Ávila, Diosa y Hernández (2017), refiere con reiterado acento a la atención y aporte al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS – 2030], en consecuencia, el objetivo 4 de la agenda tiende a ser sobreestimado por las autoras en desarrollo de la investigación; no obstante, se aporta en el sentido de que:

La Política de estado además influye en las agentes educativas desde la cualificación de su quehacer donde se posibilita trascender las prácticas de enseñanza, responder de una manera crítica, reflexiva; por tanto el compromiso es constante para estar en permanente actualización y contribuir al **objetivo** primordial que es formar desde la singularidad y la diversidad, dar respuesta a una política que se ha focalizado en la atención a los niños y niñas más vulnerables, de ahí la pertinencia de potenciar las capacidades y adquirir competencias que conlleven a garantizar al pleno desarrollo de los niños y niñas como sujetos de derecho. (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017, p.37)

Es por eso que en el CDI se presenta la exigencia y necesidad de capacitación a las agentes educativas con el ánimo de lograr una planeación con una intencionalidad clara y **objetivo** formador el cual puede ser medible y alcanzable a corto, mediano y largo plazo para dar cumplimiento a lo estipulado en la política Pública de Cero a Siempre “Garantizar el cumplimiento de derechos y desarrollo *integral* de los niños y niñas en la primera infancia.” (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017, p.61)

El siguiente segmento, muestra la importancia que se le debe brindar en el estudio de casos al quehacer metodológico y la implementación de estrategias que con la lógica de ser medio más que fin, pueden constituir, la que Glasser & Straus (1967) denomina

“emergencia” como atributo de aquello que “emerge” o que aparece cuando se conversa y se analiza el contenido, pero que no estaba preestablecido por el investigador. Así, llama la atención que:

Ya en la entrevista a profundidad son decididos y organizados por el entrevistador (el investigador) por lo tanto la entrevista a profundidad supone una conversación con fines orientados a los **objetivos** de una investigación social Rosana Guber (2001) señala Consiste respecto a la observación “la observación participante en dos actividades principales observar sistemática y controladamente todo lo que acontece en torno al investigador y participar en una o varias población, la participación actividades de la pone el énfasis en la experiencia vivida por el investigador apuntando su **objetivo** a “estar adentro” de la sociedad estudiada. (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017, p.68)

Y sobre el papel de los estudios del lenguaje, es de notar que según el análisis la primera infancia se impacta positivamente a través de la gestión de programas de AIPI, en consecuencia, del documento:

Txt2: Fonoaudiología en la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre (ACHURY DELGADO et al., 2015)

[...] la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, como una iniciativa del Estado para favorecer el desarrollo y las potencialidades de los niños y las niñas menores de cinco años, que muestra la importancia de la participación de los diferentes sectores para lograr una infancia sin inequidades y con igualdad de oportunidades [...] Ello permite entrever que, dentro de los terapeutas, el fonoaudiólogo es un profesional en salud que se debe involucrar en la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RIA) con el **objetivo** claro de favorecer el bienestar comunicativo de los niños y las niñas con y sin discapacidad desde su gestación hasta cumplir los seis años de edad. (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.17)

El trabajo de Achury Delgado y colaboradores (2015), igualmente se confronta en la importancia de reconocer el papel de las instancias de cooperación internacional, entre ellas la Organización Mundial de la Salud -OMS- y los argumentos de *Save the Children's*

Respecto al empoderamiento de las sociedades, se tiene como **objetivo** [que] identifiquen las necesidades, definan la problemática y participen en el diseño de programas y estrategias de acción, en su implementación y evaluación en favor no solo del mejoramiento y el mantenimiento de la salud, [...] La Comisión sobre los determinantes sociales de la salud, en su última reunión en el 2009, notificó un llamado para que se subsanen las desigualdades sanitarias en el lapso de una generación, instando la

práctica de medidas para modificar los determinantes sociales de la salud y que esto permita obtener mejoras en lo que respecta a la equidad sanitaria. (OMS, 2009 apud ACHURY DELGADO et al., 2015, p.30)

La investigación referida aporta adicionalmente en el sentido de considerar el papel de los observadores internacionales y de la evaluación de políticas como una forma de evidenciar y reconocer las buenas prácticas de política en tanto que:

Experiencias significativas que se sistematizan y constituyen buenas prácticas de política *Sound Start* es el programa de idiomas para niños desde el nacimiento hasta los 5 años de edad en Sarnia / Lambton. Los servicios son financiados por el Gobierno de Ontario y se proporcionan sin costo alguno para las familias **El objetivo** de Sound Start es reconocer y ayudar a los niños con el habla y el lenguaje tan pronto como sea posible. (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.47)

Txt3: A Promoção do Vínculo Mãe-Filho a Partir da Proposta do Programa Primeira Infância Melhor -PIM- (CÂMARA, 2013)

Assim, se torna necessário projetos e programas com **objetivos** de prevenção neste segmento para a população junto às famílias. Portanto, para o PIM: É preciso que as políticas públicas não só enfoquem questões relacionadas às habilidades voltadas para a inteligência humana, mas também contemplem as habilidades sócio-emocionais que são fatores determinantes do sucesso sócio-econômico e da redução dos índices de desigualdade social para maior qualificação do capital humano (HECKMANN, 2006 apud RIO GRANDE DO SUL, 2007 apud CÂMARA, 2013, p.21)

A psicologia social ganhou espaço a partir da criação das políticas públicas, onde se começou a pensar nos direitos humanos, tendo como um dos seus **objetivos** orientar o sujeito, no sentido de mostrar seus direitos, mas dando autonomia para que ele mesmo os busque. É necessário defender todas as políticas públicas que são construídas e fazer com que todos tenham acesso, além de conhecer a realidade social das pessoas, para depois construir um parecer e ver a demanda dos sujeitos. (CÂMARA, 2013, p.38)

Txt3: Análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas para la Primera Infancia en la Planeación de una Ciudad con Calidad de Vida en Bogotá. (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017)

[...] se aborda la importancia del estudio de la población infantil como objetivo de políticas públicas y como ha sido abordado a través del punto de vista de otros autores, rescatando el neo institucionalismo y la relación que tiene con los enfoques de calidad de vida. (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017, p.6)

En este momento, en Colombia rige la ley 1804, la cual fue sancionada el 2 de agosto de 2016; dicha ley busca fortalecer y proteger la atención a

los niños pertenecientes a la primera infancia, tomando como **objetivo primordial** establecer la política de Estado para el desarrollo *integral* de la primera infancia a partir del programa institucional “de cero a siempre”. (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017, p.15)

[...] proyecto propuesto por la Alcaldía “Bogotá mejor para todos”, tiene como principal **objetivo** general y según su plan de gobierno “Atender *integralmente* y con calidad a los niños y niñas del ciclo de educación inicial, en el marco de la ruta *integral* de atenciones, garantizando con ello sus derechos y favoreciendo su desarrollo *integral*”, [...] (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017, p.20)

Txt4: Atuação do Visitador do Programa Primeira Infância Melhor no Município de Uruguaiana-RS (BRETOS MORO, 2012, p.15)

A avaliação de um programa é um procedimento imprescindível, pois nos aponta se o mesmo está cumprindo com seus **objetivos**, se cumpre em partes, onde pode ser melhorado, enfim, nos dá uma visão de como está seu funcionamento. Das várias estruturas que compõem o Programa Primeira Infância Melhor, destacamos o visitador, responsável por articular todos os procedimentos metodológicos desenvolvidos pelas estruturas que o antecede e as famílias atendidas. (BRETOS MORO, 2012, p.8)

Y continua anunciando que:

Diante disso, tem-se que o agente comunitário é a principal arma do referido projeto [PIM], pois é ele que servirá de ponte para que o poder público alcance seus **objetivos**. O agente comunitário de saúde – ACS – é responsável pela promoção de saúde, bem como por atividades que venham prevenir doenças, sempre com a supervisão de enfermeiros regulares do SUS³², através de correntes educativas individuais e coletivas nos domicílios das comunidades. (BRETOS MORO, 2012, p.13)

Txt4: Políticas de seguridad alimentaria en la primera infancia: Chile y Colombia (MUÑOZ, 2016)

Las políticas en seguridad alimentaria y nutricional se han convertido en un tema prioritario en las agendas de las diferentes naciones, pues se tienen claramente identificados desde la ciencia los excelentes resultados de una adecuada y oportuna alimentación desde la gestación, para el desarrollo neurológico de los individuos y de manera consecuente un niño, adolescente y adulto con mayores y mejores oportunidades laborales y sociales. Esta revisión tiene como **objetivo** conocer los alcances de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Chile y Colombia, en beneficio de la primera infancia, por medio de una comparación de ambos países. (MUNOZ, 2016, p.7)

³² SUS = Sistema Unico de Saúde

Del trabajo de Muñoz (2016), llama la atención el trabajo de comparación de casos que como en este análisis se ha considerado una oportunidad para “hacer hablar” de manera simultánea las experiencias de PIM y De Cero a Siempre; pero que adicionalmente ha logrado poner en contexto la interculturalidad entre un segmento de Brasil y Colombia. Es así como junto con el trabajo de Muñoz, el presente constituye una segunda oportunidad para “comparar” en perspectiva de aporte al constructo epistemológico de la investigación comparada y de la política pública desde el quehacer de la educación.

[una] investigación cualitativa, en la que se relacionaron los materiales encontrados entre sí por medio de una descripción comparativa de la búsqueda realizada y productos obtenidos, como páginas, organizaciones y fundaciones que trabajan directamente con la primera infancia en los países de Chile y Colombia, se exponen algunas de las producciones académicas sobre las políticas y estrategias implementadas en Chile y Colombia con relación a la seguridad alimentaria y nutricional en pro de la primera infancia. Esto con el **objetivo** de conocer los resultados que han tenido dichas políticas en ambos países. (MUNOZ, 2016, p.9)

Mediante el supuesto de que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente, influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño o niña, es que “Chile Crece Contigo” se define como un articulado intersectorial de iniciativas, prestaciones y programas orientados a la infancia, que tiene como objetivo generar una red de apoyo que beneficia el adecuado desarrollo de los niños y niñas hasta los 4 o 5 años de edad (primera infancia). (MUNOZ, 2016, p.17)

Txt5: A (Re)Vitalização das Relações Parentais enquanto ação de Educação e Promoção de Saúde (OROFINO D'ÁVILA, 2015)

A Lei que instituiu o PIM aponta que as ações deste programa atenderão, enquanto ação complementar à da família e da comunidade, às crianças de zero a seis anos de idade, incluindo sua gestação, com vistas ao seu desenvolvimento *integral*, ou seja, atenderá aos aspectos sociais, psicológicos, intelectuais e físicos. Como **objetivos** específicos destas ações estão: a) Apoiar e fortalecer as competências da família como primeira e mais importante instituição de cuidado e educação da criança nos primeiros anos de vida; b) Prestar apoio educacional e amparar as crianças para complementar as ações da família e da comunidade; c) Prestar assistência social às crianças e às famílias beneficiadas por serviços de proteção social básica; c) Prestar toda e qualquer orientação às famílias sobre cuidado de saúde da gestante e da criança, em articulação com os programas de saúde da mulher, da criança e da família. (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 1 apud OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.18)

Es interesante el hecho de percibir que los estudios tanto de Colombia, como de Brasil coincidan de manera no direccionada ni intencionada en torno de la pertinencia de la metodología de análisis de contenido implementada y que de aún con las variaciones de cada caso cuentan con el lugar común de la oportunidad de escuchar, leer y aportar en la construcción de inferencias. En consecuencia, del trabajo de Orofino D'ávila (2015) se extrae que:

A análise de conteúdo se define como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que aposta no rigor do método como forma de não se perder na heterogeneidade de seu objeto. Visa obter, por procedimentos sistemáticos e **objetivos** de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores e conhecimentos relativos às condições de variáveis inferidas na mensagem. (Bardin, 1977, p.31 apud OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.41)

Aunque sin la pretensión de descripción metodológica de los trabajos anteriores, pero conservando la idea de rigor que le asiste a este análisis, otro trabajo que “hace hablar” el análisis documental con la perspectiva de política pública es:

Txt5: Primera Infancia y Política Pública: Perspectivas de la Política Pública de Primera Infancia, en las Investigaciones Realizadas por la Línea de Niñez UPN-CINDE, en el Periodo Comprendido entre los Años 2008 Y 2013. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015)

Descripción: Tesis de grado donde los autores presentan un estudio documental sobre las formas como han sido abordados los conceptos de política pública y primera infancia, en las investigaciones de la Línea de Niñez de la Maestría en Desarrollo Educativo y Social, en el periodo comprendido entre los años 2008 a 2013. Con el **objetivo** de identificar a nivel conceptual, reflexivo y analítico las diferentes perspectivas que suscitan de la formulación y puesta en marcha de la Política Pública de Primera Infancia desde el marco de las investigaciones en la maestría CINDE-UPN. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.3)

El trabajo de Domínguez y Durán (2015) adicionalmente aporta en la perspectiva comprensiva del concepto de Primera Infancia y de Política de Primera Infancia, que aún con los estudios y con la riqueza de literatura; cuenta con multiplicidad de interpretaciones y que aunque no se pretenda efectuar construcciones conceptuales cerradas o deterministas; bien vale poner el acento en revisar el enfoque instrumental que las acompaña; en consecuencia el trabajo en referencia se orientó a identificar:

Categorías de análisis: La investigación aborda teóricamente las categorías de “Política Pública y Primera Infancia”. En este sentido [...], el desarrollo conceptual de las categorías que permiten dar alcance al **objetivo** propuesto [...]: [Las Políticas Públicas son un conjunto de

normas y orientaciones jurídicas que movilizan el reconocimiento del ciudadano en el marco de sus derechos.] (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.34)

Identificar convergencias y divergencias sobre participación desde la perspectiva de los niños, niñas y maestros. Con respecto a la situación en Colombia no es muy diferente de lo que ocurre a nivel mundial, según se evidencia en el informe presentado por los diferentes países que fueron convocados al último gran Foro Mundial de Dakar en el Año 2000, y cuyo **objetivo** fue planteado como “Educación para todos”, en donde se evaluó el trabajo de 183 países, en torno a la mejora de las condiciones educativas para los niños y niñas del mundo. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.92)

2 Categoría de Análisis “Intersectorialidad”

Txt1: Biopolíticas de Inclusão Social e Produção de Maternidades e Paternidades Para uma “Infância Melhor” (KLEIN, 2010)

Embasado na experiência teórico-metodológica do programa cubano Educa Tu Hijo, coordenado pelo Centro de Referência Latino-americano de Educação Pré-escolar (CELEP), tornou-se política pública em 03 de julho de 2006, através da Lei Estadual nº 12.544/06. De acordo com a metodologia apresentada em seus documentos, a implementação dessa política precisa ocorrer através do engajamento das prefeituras municipais na construção e no fortalecimento de suas bases: a família, a comunidade e a **intersetorialidade**; *objetiva* “[...] orientar as famílias e gestantes, a partir de sua cultura e experiências, para que promovam o desenvolvimento *integral* de suas crianças” (RGS, 2007d, p. 07 apud KLEIN, 2010, p.23)

[...] Ser responsáveis pela seleção das famílias que serão beneficiadas pelo Programa, a partir da área escolhida. Sensibilizar a comunidade para participar das ações do Comitê Municipal pela Primeira Infância. Articular, informar e atualizar a rede de serviços existentes no município. Participar ativamente na promoção da **Intersectorialidade** (RGS, 2007, p. 09 apud KLEIN, 2010, p.26)

Txt1: La Planeación Pedagógica para la Atención Integral en la Primera Infancia. (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017)

[...] en los últimos años se han hecho varias investigaciones que han llevado a nutrir procesos educativos en pro de fortalecer la atención *integral* en Colombia, específicamente en la población de la primera infancia, en este sentido el Ministerio de Educación Nacional (2013), las directivas de la Comisión **intersectorial** de Primera infancia (2013), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otros, velan por la pertinencia y cumplimiento de los procesos de atención *integral* a la primera infancia y de esta manera, se garantiza la calidad de la educación

en esta etapa inicial. (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017, p.9)

La estrategia de cero a siempre busca mejorar la calidad de vida de los niños y niñas a nivel nacional prevaleciendo los derechos y garantizando el desarrollo infantil de los niños y niñas, a través de un trabajo unificado e **intersectorial**, ofreciéndoles unos adecuados contextos socioculturales donde prevalezca la protección, disminuyan los índices de pobreza, de desnutrición pues algunos no cuentan con un estilo de vida digno, son maltratados, son abusados y vulnerados sus derechos, de ahí la importancia de brindar adecuadas pautas de crianza, convivencia, buen trato, suplir las necesidades vitales de los niños y niñas, tener en cuenta una adecuada intervención pedagógica [...] (educador, educando y familia) [...] (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017, p.39)

Bien se sabe que los procesos de investigación pedagógica se han caracterizado por el esfuerzo de identificar oportunidades de mejora en los procesos de diseño curricular en los diferentes niveles y modalidades educativas, en consecuencia, con Michael Apple (1996), Ángel Pérez Gómez (2001), José Gimeno Sacristán (1988); de nuevo se encuentra la vigencia del estudio de los currículos nacionales³³, su pertinencia y sentido en la sociedad neoliberal en la que se inscribe el currículo y que son una oportunidad de investigación comparativa sobre el diseño curricular, que resulta de interés como tema para otros estudios posteriores que desde el análisis de la política pública, se pueda comprometer con la reflexión sobre el currículo y su concepción de contenido en la escuela; con cuyo alcance este estudio no se puede comprometer.

Baste por ahora enunciar que se encuentra dentro del tercer conjunto de documentos de tesis y disertaciones, un interesante reporte de situaciones que en Brasil han tratado de dar cuenta de la lógica del “emergente” campo de estudio de la Base Nacional Común Curricular -BNCC-. En consecuencia, la invitación a la comparación de los diseños curriculares de cada país se puede identificar en segmentos como el siguiente:

Para que se den adecuados procesos de cualificación [...] se exponen los ejes nucleares, definidos como aquellos contenidos de carácter transversal que proponen un marco de concepción genérico que a la vez fortalecen los aprendizajes comunes entre ellos: Las concepciones de

³³ El currículo educativo entendido como una construcción socio-cultural que debe superar la mirada instrumental con la que en la escuela y en no pocos sectores sociales se concibe el diseño curricular y con la intención de aportar en la re-construcción del sentido orgánico del currículo, cuyo propósito es ir más allá de la idea de currículo como contenidos e ir en procura de la idea del currículo pertinente defendida por Giroux (1990)

niñez y desarrollo *integral* de la primera infancia, La **intersectorialidad** y la *integralidad* en la atención, El reconocimiento de la diversidad y la atención diferencial (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017, p.46)

Txt2: Avaliação do Primeira Infância Melhor Através de Estudos de Casos: O Encontro entre a Educação Formal e Não-Formal (BERNARDES, 2010)

[...] dados igualmente importantes se referem ao acesso facilitado à rede de serviços e as melhorias nos aspectos saúde, higiene e alimentação a partir da inserção no Programa. Orientando em relação à alimentação e higiene, o PIM é um agente de prevenção e promoção da saúde, bem como, auxiliando quanto a informações que facilitam o acesso das famílias a rede municipal de serviços, o Programa está educando para a plena cidadania e avalizando um dos seus eixos estruturantes, que é a intersectorialidade. (BERNARDES, 2010, p.50)

Txt2: Fonoaudiología en la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre. (ACHURY DELGADO et al., 2015)

Desde este contexto se enmarca la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, como una iniciativa del Estado para favorecer el desarrollo y las potencialidades de los niños y las niñas menores de cinco años, que muestra la importancia de la participación de los diferentes sectores para lograr una infancia sin inequidades y con igualdad de oportunidades (Comisión **Intersectorial** para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2013, p. 262). Ello permite entrever que, dentro de los terapeutas, el fonoaudiólogo es un profesional en salud que se debe involucrar en la Ruta de Atención *Integral* a la Primera Infancia (RIA) con el objetivo claro de favorecer el bienestar comunicativo de los niños y las niñas con y sin discapacidad desde su gestación hasta cumplir los seis años de edad. (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.17)

[...] los estructurantes que expone la Estrategia de Atención *Integral* a la Primera Infancia, según los Lineamientos políticos, técnicos y de gestión, son: el cuidado y la crianza, la salud, la alimentación y la nutrición, la educación inicial, la recreación y el ejercicio de la ciudadanía y la participación (Comisión **Intersectorial** para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2013, p.141), [...]. (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.18)

La perspectiva de implementación de las orientaciones de entidades e instituciones de cooperación multilateral de observación y seguimiento en salud (OMS) se registra en el trabajo de Achury Delgado y colaboradores (2015) como reflexión de que:

[...] la salud más allá de un enfoque de atención médica basada en tecnología y las intervenciones de salud pública, pues se entiende la salud como un fenómeno social que requiere de una actuación altamente *integral* en donde se contempla la importancia de una acción política **intersectorial**, entendiendo **intersectorialidad** como “la convergencia de

esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales.” (Fernández & Mendez, 2003, citado por Hernández) por lo que [...] apuesta a la equidad en salud y la justicia social. (OMS, 2010 apud ACHURY DELGADO et al., 2015, p.27)

[...] resulta preciso implementar estrategias dirigidas al contexto, fundamentadas en la acción **intersectorial** y la participación social y el empoderamiento, [...] en la acción política [que] no han de limitarse a intervenir los determinantes intermedios sino incluir modificaciones en las políticas, específicamente diseñadas para abordar los mecanismos sociales que generan sistemáticamente una distribución desigual de los DSS entre los grupos de poblaciones. (OMS, 2010 apud ACHURY DELGADO et al., 2015, p.30)

[...], el servicio que posiblemente puede prestar el profesional en Fonoaudiología, en caso de ser contratado, según lineamientos del ICBF y de la Comisión intersectorial para la atención de la primera infancia, es: docencia. [...] está la educación en salud, como una primera estrategia dentro de la promoción de la salud; sin embargo, [...] el fonoaudiólogo tiene competencias profesionales para realizar: promoción de la salud, prevención de las enfermedades (detección precoz), diagnóstico y tratamiento, atención materno-infantil, rehabilitación, derivaciones, utilización de historias clínicas, educación sanitaria y participación y asesoría en los programas de salud comunitarios; todos estos servicios en el marco de la comunicación humana y la inclusión social de personas en situación de discapacidad. (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.58)

Txt3: A Promoção do Vínculo Mãe-Filho a Partir da Proposta do Programa Primeira Infância Melhor -PIM- (CÂMARA, 2013)

No livro, “Conhecendo o primeira infância melhor” de Schneider e Ramires (2007) podemos compreender o PIM como um Projeto Social, institucional equivalente de ação sócio educativo com público alvo às gestantes e famílias em situação de vulnerabilidade social para que possam desenvolver e/ou promover as potencialidades de suas crianças de 0 até 6 anos. Um de seus principais pilares é a **intersectorialidade** – com o envolvimento das Secretarias Estaduais da Justiça e do Desenvolvimento Social, da Cultura, da Educação e da Saúde, sendo esta responsável pela coordenação deste programa. (CÂMARA, 2013, p.13)

Txt3: Análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas para la Primera Infancia en la Planeación de una Ciudad con Calidad de Vida en Bogotá. (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017)

Puesto que desde su concepción, este trabajo se ha comprometido con el aporte de evidencias de tipo cuantitativo y cualitativo, como una forma de apropiarse de la cultura de la evaluación y de la sistematización de la experiencia tanto pedagógica, como de la toma de decisiones para la gestión de políticas públicas; en consecuencia, la ciencia de

datos que aporta cifras estadísticas y demográficas; pero que además permite transformar estas cifras en conceptos, hace presencia en este análisis a través de segmentos como el siguiente:

Este programa [De cero a siempre], ha tenido avances en la cobertura “para 2011 de 589.826 niños y niñas atendidos en las modalidades clasificadas por el Plan Nacional de Desarrollo como *integrales* del ICBF y del Programa de Atención *Integral* a la Primera Infancia (PAIPI), que representan un crecimiento del 4,13% frente a la línea de base de 2010, y un cumplimiento de 100,14% de la meta del año fijada en 589.000 cupos” (Comisión **Intersectorial** de Primera Infancia, 2013, p. 58). (apud CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017, p.14)

Txt4: Atuação do Visitador do Programa Primeira Infância Melhor no Município de Uruguaiana-RS (BRETOS, 2012)

INTRODUÇÃO: O Programa Primeira Infância Melhor (PIM), foi implantado no Estado do Rio Grande do Sul no mês de abril de 2003, estruturando-se em torno da família, da comunidade e da **intersetorialidade**, pois envolve ações ligadas à saúde, educação, cultura e assistência social (SCHNEIDER; RAMIRES, 2007), tendo como referência o projeto cubano “Educa a tu Hijo” do Centro de Referencia Latinoamerica para La Educación Preescolar (CELEP). (BRETOS, 2012, p.7)

Txt4: Políticas de seguridad alimentaria en la primera infancia: Chile y Colombia. (MUÑOZ, 2016)

[...] en Chile y Colombia se han desarrollado reformas institucionales que permiten mejorar la coordinación **intersectorial**, esto a través de políticas como “Chile Crece Contigo” o de la estrategia colombiana “De Cero a Siempre”, [...], teniendo en cuenta los datos estadísticos más recientes, en cada país, para enmarcar la situación de seguridad alimentaria en la primera infancia. (MUÑOZ, 2016, p.12)

Mediante el supuesto de que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente, influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño o niña, es que “Chile Crece Contigo” se define como un articulado **intersectorial** de iniciativas, prestaciones y programas orientados a la infancia, que tiene como objetivo generar una red de apoyo que beneficia el adecuado desarrollo de los niños y niñas hasta los 4 o 5 años de edad (primera infancia). (MUÑOZ, 2016, p.16)

La Comisión **Intersectorial** de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN, cuenta con una secretaría técnica encargada de articular las políticas, iniciativas y acciones técnicas que surgen en la Comisión, entre ésta y las entidades que la *integran*. La Secretaría Técnica convoca grupos de profesionales delegados de las entidades que hacen parte de la Comisión **Intersectorial** de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN, con los cuales se *integran* equipos técnicos, encargados de apoyar a la

Comisión, gestionar sus decisiones y llevar propuestas a la misma. (MUÑOZ, 2016, p.50)

La perspectiva de identificación de buenas prácticas de política, se comprende a través de componentes de las experiencias chilena y cubana de atención integral a la primera infancia, a través de las cuales otros países de Latinoamérica se han decidido a diseñar las propias experiencias de políticas AIPI, en consecuencia, Muñoz (2016) resalta:

Chile tiene cinco leyes y dos decretos relacionados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional. [...]; la Ley 20.670, crea el sistema elige vivir sano; la Ley número 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos; la Ley 20.379, crea el sistema **intersectorial** de protección social e institucionaliza el subsistema *integral* a la infancia “Chile Crece Contigo”; la Ley 20.595, crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer. (MUÑOZ, 2016, p.64)

Txt5: A (Re)Vitalização das Relações Parentais enquanto ação de Educação e Promoção de Saúde (OROFINO D'ÁVILA, 2015)

O Programa Primeira Infância Melhor, [...], —organiza-se em torno de três eixos estruturantes: a Família, a Comunidade e a **Intersetorialidade**. A primeira instância, a família, é entendida enquanto uma unidade afetiva de relacionamentos interpessoais responsáveis pelo cuidado, proteção e educação e, por isso, é concebida, também, enquanto o grupo humano primário mais importante para os anos iniciais de cada pessoa. (OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.18)

O terceiro eixo fundamental proposto pelo programa é o da **intersetorialidade** que, [...] —decorre da constatação de que a fragmentação das iniciativas, a setorialização excessiva e a ênfase na especialização das ações resultam em políticas inadequadas e em programas pontuais que, além de dispensar os recursos, reduzem sua eficácia e efetividade. (OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.19)

[...] a 1ª Conferência Internacional sobre a Atenção Primária da Saúde em 1978 que, [...] abordou a meta de —Saúde para Todos, a Carta de Otawa, de 1986 que deliberou sobre a participação popular e políticas de saúde [...], e a 2ª Conferência Internacional da Saúde em 1988 que discutiu, dentre outras questões, a importância da **intersetorialidade** nas políticas de saúde, como marcos históricos, a Política Nacional de Promoção de Saúde atende aos determinantes de Saúde propostos pela Lei nº 8.080 de 1990. Aspectos da saúde física, mental e social integram toda a complexidade de ações [...] que entende o indivíduo enquanto um ser biopsicossocial inserido em um determinado ambiente no qual se relaciona com os demais conforme uma determinada cultura e organização sociopolítica. (OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.27)

Txt5: Primera Infancia y Política Pública: Perspectivas de la Política Pública de Primera Infancia, en las Investigaciones Realizadas por la Línea de Niñez UPN-CINDE, en el Periodo Comprendido entre los Años 2008 Y 2013. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015)

[...] el avance alcanzado en el país, en relación con el desarrollo de Políticas Públicas dirigidas a la Primera Infancia, obedece a la adopción de los diferentes cambios que se han venido estableciendo el marco normativo desarrollado a nivel internacional sobre la infancia en Colombia. Estos cambios obedecen [a] la atención *integral* a este tipo de población, garantizando sus derechos y a la descentralización de las diferentes entidades y actores involucrados a nivel **intersectorial** e *interinstitucional*. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.38)

“...Gasto social que permita atender integralmente los derechos de esta población y una administración pública con una lógica coherente de descentralización que a partir de instancias de coordinación **intersectorial** e *interinstitucional*, le posibilite a los mandatarios locales, al ICBF, a los [...] ministerios y a la comunidad, coordinar [...] sobre las políticas y sobre los recursos, que puedan adelantar estrategias efectivas acordes con las necesidades propias de la Primera Infancia, [...] (Vizcaino y otros, 2010 apud DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.42).

[...] Una ciudad que promueve el ejercicio de la participación infantil es una sociedad que se está pensando con la niñez como actor en sus decisiones. Además de pensar una sociedad distinta, requiere que en colectivo se tengan claridades formativas de para qué y el porqué de la participación infantil y tener miradas críticas y reflexivas frente a lo que hasta el momento se ha hecho como participación infantil (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.96)

3 Categoría de Análisis “Judicialización”

Como podía esperarse en la revisión de las tesis y disertaciones aportadas en cada caso de estudio, la palabra “judicialización” no cuenta con correspondencias dentro del conjunto número tres de documentos (tesis y disertaciones); es decir, que la intencionalidad de “movilización” que se ha otorgado en perspectiva de participación; no se identifica claramente con esta lógica; no obstante, se puede identificar el atributo de lo judicial en la perspectiva más jurídica ya enunciada en reiteradas oportunidades a lo largo de este texto. Por consiguiente, se ha determinado efectuar el análisis a partir de la correlación que tienen las palabras dentro de los tres conjuntos de los documentos³⁴ y que se presentaron atrás en la tabla 7 de valores Chi² o X²

³⁴ El lector podría considerar que incorporar las palabras de todos los tres conjuntos de documentos para determinar la aparición de la categoría de análisis “judicialización” constituye un error por sesgo, [y esta observación estadísticamente es correcta] si la palabra tuviese

Txt4: Políticas de seguridad alimentaria en la primera infancia: Chile y Colombia (MUÑOZ, 2016)

De otro lado, se encontró El derecho a la alimentación desde la contratación pública de servicios sociales, que describe cómo El Estatuto General para la Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, actúa como la directriz que normatiza los procesos de contratación en Colombia y constituye el punto de partida para la compra de bienes y servicios en las instituciones públicas; además, es una de las herramientas jurídicas más importantes de actualización de la gestión pública. Su **objetivo** es contribuir a la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, a la moralización de la gestión y a la economía en el proceso de contratación estatal, desde sus principios rectores en el marco de la buena fe. (MUÑOZ, 2016, p.39)

Txt2: Fonoaudiología en la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre. (ACHURY DELGADO et al., 2015)

[...] el Decreto *ley* 4875 de 2011, Comisión **Intersectorial** para la Atención Integral de la Primera Infancia. Estas *leyes* ponen de relieve la necesidad de un profesional cuya formación tenga como eje transversal la discapacidad, la cual es una realidad social y debe estar contemplada en el desarrollo de la estrategia, ya que estos documentos están establecidos como normativas y leyes que rigen la misma. (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.20)

Los Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la estrategia de atención *integral* a la primera infancia de Cero a Siempre (2013) hacen referencia a los estructurantes como aquellos aspectos primordiales, considerados por la comisión **intersectorial**, que deben ser derechos para la primera infancia (p. 191), estos son: el cuidado y la crianza; la salud, la alimentación y la nutrición; la educación inicial; la recreación; y el ejercicio de la ciudadanía y la participación. (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.58)

Txt3: Análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas para la Primera Infancia en la Planeación de una Ciudad con Calidad de Vida en Bogotá. (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017)

[...] se trazan lineamientos y se dan las razones por las cuales es importante la niñez como parte de la agenda política, la cual que gira en torno a cinco pilares: 1) acceso a una atención educativa; 2) centros de atención *integral* para la primera infancia; 3) formación de agentes

aparición en alguna de las cinco clases lexicas; sin embargo, puesto que como se puede observar en la tabla número 7 de valores de prueba χ^2 de la página 70, 71 y 72, sólo es posible hablar de atributos legales por correlación de las palabras más “parecidas”, que son ellas “**Lei**” en la clase 4 con valor de prueba 5,03 y “**derechos**” (en referencia a la defensa que hace la justicia) con valor de prueba 9,35. En consecuencia, en este segmento de análisis cualitativo del trabajo, se adopta a la “judicialización” por correlación y parecido con las palabras que más le representan.

educativos y atención *integral* de la primera infancia; 4) fortalecimiento territorial y; 5) certificación y acreditación de calidad de la prestación del servicio de educación inicial (Comisión **Intersectorial** de Primera Infancia, 2013). (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017, p.11)

Decreto 460 de 2008: "Por el cual se actualiza el Consejo Distrital de Política Social, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006 y en el Acuerdo Distrital 257 de 2006". Esta muestra la importancia de construir agendas de política pública social con criterios de universalidad e integralidad y su contribución al desarrollo de la familia, en especial de los niños y las niñas y la armonización de instancias de coordinación existentes en la ciudad. (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017, p.16)

Txt4: Políticas de seguridad alimentaria en la primera infancia: Chile y Colombia. (MUÑOZ, 2016)

De Cero a Siempre: de carácter nacional, es un conjunto de acciones planificadas dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños de primera infancia, a través de un trabajo unificado e **intersectorial** que, desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención *integral* que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición. (MUÑOZ, 2016, p.26)

La comprensión de la judicialización a la manera de mecanismos de garantía de derechos a través de la acción legal del estado se puede leer a través de Muñoz (2016) en cuanto que:

En Colombia, la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), está definida como una ley de Estado, enmarcado en el enfoque de derechos, en el abordaje **intersectorial** e *interdisciplinario* y en la gestión del riesgo. El documento CONPES Social 113 de marzo de 2008, estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y determinó, como una de las estrategias, la necesidad de construir y ejecutar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). (MUÑOZ, 2016, p.27)

Txt5: Primera Infancia y Política Pública: Perspectivas de la Política Pública de Primera Infancia, en las Investigaciones Realizadas por la Línea de Niñez UPN-CINDE, en el Periodo Comprendido entre los Años 2008 Y 2013. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015)

Foro mundial de grupos de trabajo por la Primera Infancia: Sociedad civil y Estado 2009, en el que se desarrollan los avances y sostenibilidad de la política pública de Primera Infancia, la atención *integral* con enfoque diverso y el alcance y responsabilidad de la sociedad civil con la Primera Infancia. Decreto por el cual se crea la Comisión **Intersectorial** para la

Atención Integral de la Primera Infancia [...] (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.68)

4 Categoría de Análisis “Impacto”

Txt1: **Biopolíticas de Inclusão Social e Produção de Maternidades e Paternidades Para uma “Infância Melhor”** (KLEIN, 2010)

A psicologia evolutiva, segundo Erica Burman (1999, p. 12), produz “[...] um poderoso **impacto** em nossas vidas e nos modos de pensar acerca de nós mesmos. A referência ao “imperceptível” repousa nos modos e na força dessa ciência para estruturar padrões de normalidade e de anormalidade, circunscrever etapas, formas de classificação e organização de crianças, além de atuar na produção dos modos de intervenção estatal moderna que acompanham políticas assistenciais de proteção e atenção. (KLEIN, 2010, p.127)

[...] Para Anthony Giddens (2002, p. 9), as “instituições modernas diferem de todas as formas anteriores de ordem social quanto ao seu dinamismo, ao grau em que interferem com hábitos e costumes tradicionais e a seu **impacto** global”. O autor discute alguns efeitos da modernidade sobre nós, capazes de alterar radicalmente aspectos da vida social cotidiana, bem como de afetar os sentidos mais pessoais de nossa existência. Um de seus principais argumentos (GIDDENS, 2002, p. 9) é que a “modernidade deve ser entendida num nível institucional; mas as transformações introduzidas pelas instituições modernas se entrelaçam de maneira direta com a vida individual [...]”. (KLEIN, 2010, p.143)

[...] as políticas são formulações datadas, constituídas e constituintes do social, e o PIM se tornou um importante elemento de exame. Contudo, o meu propósito não foi avaliar a eficácia da política, tampouco negar o seu **impacto** no que se refere à diminuição da mortalidade infantil, à ampliação dos níveis de permanência na escola e escolaridade de crianças e jovens ou, ainda, à ampliação de acesso a alguns equipamentos públicos e de participação social. (KLEIN, 2010, p.225)

Txt1: **La Planeación Pedagógica para la Atención Integral en la Primera Infancia.** (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017)

Será en este sentido, necesario identificar como se vivencia y se tienen en cuenta los momentos pedagógicos, los pilares de la educación y la política de estado. De ahí que será fundamental identificar el **impacto** y repercusión de las actividades que articulan la capacidad [...] de romper paradigmas que permitan la realización de una planeación de actividades que apunten a estimular la creatividad, originalidad, construcción del conocimiento, autonomía con conciencia y responsabilidad estimulando en la primera infancia hacia la capacidad de resolver situaciones de conflictos basadas en el respeto y valores asociados con la práctica de derechos y deberes [...] (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017, p.12)

[...] esta investigación es pertinente e innovadora para esta población infantil ya que reconoce en primera instancia la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. De igual manera, esta investigación generará **impacto** en la planeación pedagógica donde los agentes educativos puedan fortalecer los procesos de aprendizaje de los niños y niñas y elaboración de nuevos procesos formativos [...] (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017, p.13)

Txt2: Avaliação do Primeira Infância Melhor Através de Estudos de Casos: O Encontro entre a Educação Formal e Não-Formal (BERNARDES, 2010)

Young (2008) afirma ainda, que o carinho e cuidado nos primeiros anos de vida das crianças têm um decisivo e duradouro **impacto sobre a forma como as pessoas desenvolvem a sua capacidade de aprender**, e a sua capacidade de regular emoções. Investir na primeira infância tem retorno maior, mesmo que seja apenas vinte anos depois. (BERNARDES, 2010, p.17)

Otro argumento que da cuenta de la importancia de hacer que las instituciones multilaterales de cooperación mundial que aportan en la comprensión del estado de cosas en el mundo a través del análisis demográfico, que se pueden considerar a la manera de orientaciones de política y aporte de evidencia, puede ser considerado a través de:

Pesquisas do Banco Mundial e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) [...] apontam que o fato da pessoa ter atendimento na educação infantil teve um **impacto** significativo sobre a média total de anos de estudos. Descobriu-se que um ano adicional de pré-escola aumenta em média meio ano na escolaridade total da criança. A pré-escola também tem um **impacto** estatisticamente significativo, sobre a probabilidade de se concluir uma determinada série, ou seja, um determinado nível de escolaridade para uma idade específica. (BERNARDES, 2010, p.18)

Ainda é importante destacar que ocorre um **impacto** positivo direto e indireto da pré-escola sobre os ganhos futuros das crianças. [...], um ano de pré-escola resulta em um aumento de 2% a 6% nos ganhos futuros. Há também um efeito indireto sobre a renda pelo aumento no nível geral de escolaridade. Estima-se que um ano de ensino primário aumente a renda em 11%. (BERNARDES, 2010, p.19)

De nuevo en la importancia del lenguaje y de la comunicación efectiva desarrollada como habilidad de pensamiento desde los primeros años de edad se puede considerar en función del trabajo:

Txt2: Fonoaudiología en la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre. (ACHURY DELGADO et al., 2015)

Para que se alcance un **impacto** positivo en la atención *integral* a la primera infancia es necesario que se cuente con profesionales que tengan las competencias y el perfil profesional para acompañar el proceso de desarrollo del niño basado en la estrategia de Atención Primaria en Salud y su quehacer sea coherente con un modelo de atención sistémico. (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.14)

[...] según Cuervo (1998): “los servicios fonoaudiológicos son vitales. La misión de la profesión de fonoaudiología, dados su conocimiento sofisticado y su experticia en el área del lenguaje infantil y sus discapacidades, es producir un **impacto** positivo en los días de vida de los niños [al] poner en marcha programas innovativos, centrados en la familia, que tengan como propósito mejorar la calidad de las microrrelaciones entre adultos y niños.” (p. 260). (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.77)

Txt3: Análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas para la Primera Infancia en la Planeación de una Ciudad con Calidad de Vida en Bogotá. (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017)

En el marco del institucionalismo, [...] resaltan los avances en la legislación pertinente a la primera infancia, ya que “el cambio institucional modela el modo en que las sociedades evolucionan a través del tiempo y por lo tanto es la clave para entender el cambio histórico” (North 1990, p 3), dando importancia a los avances en torno a la primera infancia, pues no es solo por las reglas, sino por el **impacto** de éstas sobre los aspectos cognitivos, emocionales y sociales de los futuros adultos. (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017, p.7)

Aportar evidencia significativa, exige no desaprovechar la ciencia de datos y la necesidad de educar a la sociedad en su uso. Así:

[...] el ICBF por medio de una labor interdisciplinar aporta a la construcción de estadísticas e indicadores que inciden en los menores de edad, las cuales son consolidadas en el Sistema Único de Información de la Niñez del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SUIN), aportando información relevante que ayuda a evaluar el **impacto** de las políticas públicas desde distintas entidades, en donde se pueden encontrar datos aportados por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el DANE, [...]. (CORREDOR DIMAS; GONZÁLEZ ALFONSO, 2017, p.14)

Txt4: Políticas de seguridad alimentaria en la primera infancia: Chile y Colombia. (MUÑOZ, 2016)

[La] Importancia de las intervenciones tempranas: Muchos de los procesos formativos básicos de los seres humanos, están fuertemente

influenciados por experiencias tempranas en la vida. Existe amplia evidencia con respecto a la creencia de que el **impacto** de los programas que apoyan las competencias y capacidades de las personas, están relacionadas, crucialmente, con qué tan temprano se desarrollen. Parte importante del desarrollo económico y social de nuestro país, depende de cómo se apoye a los niños y niñas en sus etapas tempranas. (MUÑOZ, 2016, p.17)

La categoría de análisis “impacto” cobra importancia desde la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, tiene importancia en el estudio de Muñoz (2016) en tanto que:

Cuando se habla de primera infancia, la UNESCO establece que es la etapa comprendida desde que el niño o niña nace hasta los cinco años y se considera el momento más importante de la vida, dado que en este, el desarrollo es más acelerado y las experiencias del medio tienen mayor **impacto**. (MUÑOZ, 2016, p.30)

Txt5: A (Re)Vitalização das Relações Parentais enquanto ação de Educação e Promoção de Saúde (OROFINO D'ÁVILA, 2015)

Em decorrência deste pressuposto, as ações desenvolvidas por programas que pretendem atender à Primeira Infância e suas famílias devem ser abrangentes, intersetoriais e interdisciplinares de forma a atingir toda esta amplitude de necessidades e facetas, [...]—os cuidados e a educação das crianças nos seus primeiros anos de vida têm reflexos decisivos no seu desenvolvimento. No mesmo sentido, Young (2007) postula que o carinho e o cuidado nos primeiros anos de vida das crianças têm um impacto decisivo e duradouro sobre como as pessoas desenvolvem a sua capacidade de aprender e de regular suas emoções. (OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.16 y p.58)

[...] houve um processo contínuo e gradual de constituição da identidade e sentimento de pertença ao grupo, bem como o fortalecimento dos vínculos interpessoais dos sujeitos envolvidos. Tal fenômeno se torna evidente [...] em que se percebe uma evolução na qualidade e frequência das intervenções e manifestações de cada um dos sujeitos nas atividades de grupo e nos relatos feitos - de forma clara e *objetiva* -, nas entrevistas realizadas, no **impacto** causado nas relações entre os casais e, conseqüentemente, conforme apontados por todos, nos cuidados com seus filhos. (OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.63)

Txt5: Primera Infancia y Política Pública: Perspectivas de la Política Pública de Primera Infancia, en las Investigaciones Realizadas por la Línea de Niñez UPN-CINDE, en el Periodo Comprendido entre los Años 2008 Y 2013. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015)

La categoría de análisis “impacto” cobra importancia desde el fondo de las naciones unidas para la infancia -Unicef-, vuelve a adquirir importancia en el estudio de Domínguez & Durán (2015) en tanto que:

La construcción de la noción de Política Pública en Primera Infancia, se visualizó desde aspectos descriptivos propios de las unidades de análisis y desde su **impacto** frente a la transformación de los sujetos y el reconocimiento de los niños y niñas en el país. [...] la mayoría de trabajos realizados en la línea, que temas como la Convención Internacional del niño, Convención de los Derechos del Niño, Convención de Jomtiem entre otros señalados por la ONU y la UNICEF, son puntos de referencia fuertes en los trabajos revisados desde el año 2008 hasta el 2013. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.4 y p.53)

[...] preguntas enfocadas desde procesos de socialización política, construcción de ciudadanía, desnutrición en los niños y niñas, relaciones entre la primera infancia, la participación y la política pública, el cumplimiento de los derechos en Primera Infancia, el papel de la formación universitaria del talento humano en Primera Infancia y su **impacto** desde una perspectiva de derechos y la participación con incidencia política inclusión educativa y social. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.36)

Finalmente, la Línea de investigación en Niñez, debe emerger cómo una referencia frente al estudio y participación en el diseño de la Política Pública, además con su compromiso en la protección y defensa del bienestar de la primera Infancia. Desde la generación de proyectos de investigación de **impacto**, actividades en pro de las comunidades y la reflexión constante de los campos social y humano en el desarrollo educativo. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.56)

5 Categoría de Análisis “Integralidad”

Txt1: Biopolíticas de Inclusão Social e Produção de Maternidades e Paternidades Para uma “Infância Melhor” (KLEIN, 2010)

Como tal, vêm constituindo e veiculando estratégias discursivas que tentam colocar na “natureza” dos indivíduos, mas principalmente na das mulheres, a responsabilidade quase **integral** por comportamentos e ações relacionadas à educação e à promoção da saúde, desconsiderando, na maior parte das vezes, as dimensões sociais, culturais e políticas que envolvem esses processos. (KLEIN, 2010, p.13)

[...] Michel Foucault nos permite discutir que é através das biopolíticas que se exerce o biopoder, e elas passam a funcionar como uma “[...] forma de poder que regula a vida social, acompanhando-a, interpretando-a, absorvendo-a e a rearticulando”, uma forma de poder que se exerce e “[...] só pode adquirir comando efetivo sobre a vida total da população quando se torna função **integral**, vital, que todos os indivíduos abraçam e

reativam por sua própria vontade” (HARDT; NEGRI, 2004, p. 43 apud KLEIN, 2010, p.16)

Fundamentado pelas principais leis que regulamentam a proteção à infância em nosso país, o Programa [PIM] focaliza as principais referências para a educação e o desenvolvimento **integral** da criança, tendo um papel fundamental, expresso na própria Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 227, em que afirma: „É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. (KLEIN, 2010, p.110)

[...] graças às recentes descobertas da ciência, é melhor compreendida a importância vital dos primeiros anos de vida, para todo o desenvolvimento futuro do ser humano. É no início de sua existência que todos os sistemas vitais organizam os alicerces de seu funcionamento posterior. [...] Esse conhecimento científico nos leva à necessidade de investir cada vez mais em políticas públicas para o desenvolvimento **integral** da primeira infância, se quisermos um mundo melhor para se viver. No Rio Grande do Sul, executamos a mais abrangente política de cuidados nessa área, existente no Brasil. Desde 2003, trabalhamos com um programa denominado Primeira Infância Melhor (PIM) (CANELA, 2010, p. 9 apud KLEIN, 2010, p.119)

El aporte de evidencia de los alcances que tienen los programas de AIPI, así como las políticas públicas de cuño social (más que asistencial), demandan igualmente de datos con los cuales interpretar, comprender y proyectar en la toma de decisiones basadas en estas evidencias. En consecuencia:

Entre as ações previstas para cumprir a meta de redução em 20% das ocorrências de violência, nos 50 municípios que apresentaram os maiores índices e, portanto, selecionados para atuação do PPV, estava a ampliação do número de Equipes de Saúde da Família e a “implantação e/ou ampliação do Programa Primeira Infância Melhor, [...] buscando orientar as famílias com gestantes e crianças de até seis anos para a promoção do desenvolvimento **integral** nos primeiros anos de vida” (GOVERNO ... s/d). (KLEIN, 2010, p.139)

Txt1: La Planeación Pedagógica para la Atención Integral en la Primera Infancia. (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017)

Para que se den adecuados procesos de cualificación en el documento N°19 (2014) se exponen los ejes nucleares, definidos como aquellos contenidos de carácter transversal que proponen un marco de concepción genérico que a la vez fortalecen los aprendizajes comunes entre ellos: Las concepciones de niñez y desarrollo **integral** de la primera infancia. La

intersectorialidad y la **integralidad** en la atención. [...] (ÁVILA GARCÍA; DIOSA GONZÁLEZ; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2017, p.46)

Como se ha manifestado em lo corrido de este análisis y del documento, los programas de Cuba “Educa a tu Hijo” y de Chile “Chile Crece Contigo”, constituyen por un lado el fundamento y orientación para los programas PIM y De Cero a Siempre; y en otro sentido constituyen modelos de trabajo desde los cuales pensar en Latinoamérica las políticas de AIPI. En tal sentido de:

Txt2: Avaliação do Primeira Infância Melhor Através de Estudos de Casos: O Encontro entre a Educação Formal e Não-Formal (BERNARDES, 2010)

A partir da avaliação e monitoramento do programa cubano, foi possível constatar inúmeros ganhos para as crianças e famílias atendidas, que são descritos na publicação “Educa a tu Hijo: La Experiencia Cubana em la Atencion **Integral** al Desarrollo Infantil em Edades Tempranas” de 2002: [...] (BERNARDES, 2010, p.21)

De caráter *intersectorial* e comunitário, e contando com a participação decisiva da família, o “Educa a Tu Hijo” visa à promoção do desenvolvimento **integral** das crianças de zero a seis anos. Em 2002, o Programa oferecia cobertura a 70,9% da população infantil cubana de zero a seis anos, população esta que não estava sendo atendida pela via institucional de educação infantil: os chamados Círculos Infantis e Aulas de Pré-Escolar naquele país (Cuba). (BERNARDES, 2010, p.22)

O PIM é uma política pública de promoção do desenvolvimento **integral** para a primeira infância, voltada às gestantes e famílias riograndenses em situação de vulnerabilidade social. (BERNARDES, 2010, p.23)

O convívio com adultos responsáveis faz da criança um aprendiz nato, pois palavras, ações e atitudes representam estímulos constantes para a construção e organização de inúmeras capacidades, como autoconfiança, autonomia, segurança e sociabilidade. [...] Quando o meio ambiente da criança é constituído por relações culturais/familiares saudáveis, estas se tornam requisitos indispensáveis ao desenvolvimento **integral** das potencialidades do indivíduo. (ALMEIDA, 2008, p.2 apud BERNARDES, 2010, p.26)

Del mismo estudio en perspectiva demográfica se extrapola que:

Na avaliação das famílias selecionadas, foi possível perceber a importância do Programa na melhoria da qualidade de vida, onde foi possível visualizar que 54% das famílias acreditam que o PIM auxilia na orientação de como brincar com a criança, 52% apontam que o Programa apresenta alternativas para o estímulo ao seu desenvolvimento **integral** e 40% relatam a oportunidade de a criança e a família, construir vínculos afetivos, através de atividades lúdicas. (BERNARDES, 2010, p.43)

[Padres que] têm filhos que aprendem a falar mais claramente, apresentam desenvolvimento cognitivo mais rápido, apresentam apegos seguros e tornam-se socialmente mais competentes. Negligenciar as necessidades dos filhos pode afetar profundamente o seu desenvolvimento **integral**, podendo afetar as relações com as demais crianças e adultos, além de retardar o desenvolvimento cognitivo e psíquico. (BERNARDES, 2010, p.69)

[...] “Ele está bem adiantado, já tá até numa fase assim pré-silábico, já está juntando as letrinhas para formar as sílabas. Já associa e também está bem na contagem. Costuma realizar as atividades com bastante entusiasmo e atenção, procurando detalhes em tudo que constrói. Seus desenhos são criativos. (BERNARDES, 2010, p.76)

Pero además de aportar en la perspectiva de participación de las entidades de cooperación multilateral, la perspectiva del desarrollo social para superar las líneas de pobreza estudiadas por la economía se pone en juego a través de los argumentos de nóbeles como Amartya Sen y James Heckman en consideración a que en el diseño de políticas públicas de AIPI:

[según] James Heckman (2000), “não podemos nos dar ao luxo de adiar o investimento nas crianças até que eles se tornem adultos, nem podemos esperar até que eles entrem na escola, pois pode ser muito tarde para intervir”. [...] muitos dos resultados obtidos através do atendimento do Programa Primeira Infância Melhor refletem-se no cotidiano educacional das crianças beneficiadas. Isto se dá principalmente pelo caráter *intersectorial* retratado pelo Programa, onde ações conjuntas entre diferentes Secretarias contribuem para a promoção do desenvolvimento **integral** da criança, o que transpõem o âmbito da saúde. Através desta pesquisa, foi possível constatar, que as crianças acompanhadas pelo PIM nos primeiros anos de vida obtiveram melhor desempenho no primeiro ano de escolarização, [...]. (BERNARDES, 2010, p.93)

Txt2: Fonoaudiología en la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre. (ACHURY DELGADO et al., 2015)

Respecto a la atención, se piensa desde la **integralidad**, considerando que su alcance abarque los territorios y escenarios específicos en los que el niño y la niña estén inmersos, permeando así el hogar, los centros de atención en salud, los centros de desarrollo infantil (CDI) y los espacios públicos, todo esto de una forma que garantice la disponibilidad, accesibilidad, calidad, espacios incluyentes y sostenibles para todos y todas teniendo en cuenta las particularidades del niño y su contexto. (Comisión **intersectorial** de Primera infancia, 2012 apud ACHURY DELGADO et al., 2015 p.37).

Un instrumento que sirve como referente para orientar a las autoridades territoriales y a los demás actores responsables de la implementación de la Estrategia de Atención **Integral** a la Primera Infancia respecto del

conjunto de atenciones en procura de garantizar el pleno desarrollo de cada niña y cada niño. [...], en el plano operativo, permite que se relacionen y materialicen los planteamientos que dan vida a la **integralidad** de la Estrategia (Pág. 202). (ACHURY DELGADO et al., 2015, p.60)

Txt3: A Promoção do Vínculo Mãe-Filho a Partir da Proposta do Programa Primeira Infância Melhor (PIM) (CÂMARA, 2013)

O Programa Primeira Infância Melhor possui o lema: “O que você faz pelo seu filho agora, vale para toda a vida”, servindo de guia e de motivação para as famílias no acompanhamento de seus filhos, para que, desta forma, possam promover o desenvolvimento **integral** dos mesmos. Esse desenvolvimento **integral** e pleno ocorrerá, [...], sejam físicas, intelectuais e/ou motoras. Contempla gestantes e crianças de até 6 anos de idade, trazendo a prevenção desde cedo, dando suporte às mães como atividades de estimulação para serem realizadas com seus filhos. (CÂMARA, 2013, p.11)

O programa Primeira Infância Melhor (PIM) é uma política desenvolvida no Rio Grande do Sul (RS), cujo objetivo é orientar as famílias, levando em conta sua realidade social. O programa foi implantado em 7 de abril de 2003, diante da importância de atendimento **integral** às necessidades essenciais da criança em seus primeiros anos de vida, implementando ações voltadas às famílias. [...] no modelo cubano do Programa “Educa a tu Hijo” [...]. (CÂMARA, 2013, p.13)

Los aportes de las instancias de cooperación multilateral internacional en la perspectiva de participación ciudadana que han sido consideradas en el diseño del programa PIM, que se soporta en el modelo de visitas domiciliarias que ha sido reconocido por UNESCO y UNICEF como una práctica adecuada en la atención integral a la infancia. Para este aporte de la categoría de análisis Cámara (2013) anuncia que:

As visitas domiciliares, tirar um tempo para brincar com seu filho, estimular algumas dimensões, conversar com ele, ter um contato com toda a família são alguns dos momentos proporcionados pelo programa. Vygotsky afirma que é na presença do outro que o homem se constitui, que formam seu EU (UNESCO, 2005). Desta forma, o convívio com outras pessoas é de suma importância para o desenvolvimento **integral** da criança. (CÂMARA, 2013, p.34)

Txt4: Atuação do Visitador do Programa Primeira Infância Melhor no Município de Uruguaiana-RS (BRETOS, 2012)

Em julho de 2006, através da Lei Estadual nº 12.544, instituiu-se o Programa Primeira Infância Melhor, como parte *integrante* da Política Estadual de Promoção e Desenvolvimento da Primeira Infância, a ser implementado pelo Estado em parceria com os Municípios ou organizações não governamentais, com assessoria metodológica do

CELEP, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento **integral** da criança, ou seja, desenvolvimento físico, social, intelectual e psicológico, desde a gestação até os 6 anos de idade. (BRETOS, 2012, p.7)

Txt4: **Políticas de seguridad alimentaria en la primera infancia:** Chile y Colombia. (MUÑOZ, 2016)

[...] a un mismo niño se le estará brindando apoyo simultáneo en las distintas áreas que influyan en su desarrollo: salud, educación preescolar, condiciones familiares, condiciones de su barrio, comunidad, entre otros. Esto es lo que se llama “**integralidad** de la protección social”. En este sentido, para Chile resultan de gran importancia las intervenciones tempranas, las cuales están respaldadas en [la] [...]: “Importancia de las intervenciones tempranas”. (MUÑOZ, 2016, p.16)

Cuando se habla de una atención **integral**, se incluye la seguridad alimentaria como garantía de **integralidad**; [...], el vínculo entre seguridad alimentaria y nutricional y primera infancia, el cual contribuiría al favorecimiento del desarrollo cerebral, desarrollo físico, cognitivo, comunicativo y emocional [...], durante la primera etapa de la vida. (MUÑOZ, 2016, p.60)

Txt5: **A (Re)Vitalização das Relações Parentais enquanto ação de Educação e Promoção de Saúde** (OROFINO D'ÁVILA, 2015)

Otro aporte a la identificación de las buenas prácticas de política en el contexto latinoamericano que en esta ocasión se la podría atribuir al trabajo educativo de Cuba y a su modelo educativo ya reconocido a nivel mundial por la pertinencia y calidad, en tal sentido:

Segundo UNICEF (2001), —Educa tu hijo é um programa de atenção social ao cuidado de crianças em idade pré-escolar e teve seus antecedentes em uma pesquisa realizada nos anos de 1983 à 1993 pelo Instituto Central de Ciências Pedagógicas de Cuba. O projeto foi iniciado nas áreas rurais do país a fim de preparar as crianças para seus ingressos na idade escolar. As ações foram desenvolvidas no sentido de proporcionar àquelas famílias que não tinham suas crianças, apesar de sua idade já permitir, inseridas na educação **integral** nas áreas rurais, proporcionando, assim, uma preparação adequada para sua inserção na vida escolar. (OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.17)

Esta Política Pública atende também às orientações de Educação Infantil propostas pela UNESCO e UNICEF, as quais também apoiam as ações do PIM no Estado, bem como organizações não governamentais e setores da saúde e assistência social. (OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.17)

A base do Programa Primeira Infância Melhor está no reconhecimento da importância da família como agente de seu próprio desenvolvimento, cuja

influência é decisiva por sua atuação na educação dos filhos, perpetuando a herança cultural. É no cotidiano e na convivência familiar de cada criança que o PIM apoia e fortalece as famílias [...]. O convívio com adultos responsáveis faz da criança um aprendiz nato, pois palavras, ações e atitudes representam estímulos constantes para a construção e organização de inúmeras capacidades, como autoconfiança, autonomia, segurança e sociabilidade. [...] Quando o meio ambiente da criança é constituído por relações culturais/familiares saudáveis, estas se tornam requisitos indispensáveis ao desenvolvimento **integral** das potencialidades do indivíduo. (ALMEIDA, 2008, p.2 apud OROFINO D'ÁVILA, 2015, p.19)

En este capítulo, se verificó el estado del arte y la práctica de gestión de los programas PIM y De Cero a Siempre, con la comprensión de la hipótesis de trabajo que cuanto mayor sea la probabilidad (expectativa) de atención a la primera infancia en los países en vía de desarrollo, mayor será la oportunidad de desarrollo para los niños. El análisis fue el resultado de la triangulación de modelos de análisis de contenido y de materiales documentales de los programas PIM y De Cero a Siempre: (1) se consideró el registro de artículos científicos que han considerado la dinámica de los programas tanto en Rio Grande del Sur (Brasil), como en Colombia; 2) se consideró un segundo grupo de documentos de tipo legal de normas y leyes de Brasil y de Colombia, en los que se basan los programas de AIPI “PIM” y “De Cero a Siempre”; 3) el tercer grupo de documentos considera el registro de tesis y disertaciones que se han desarrollado en la franja del año 2007 al 2017 y que tienen como referencial estos mismos programas tanto en Brasil, como en Colombia.

Cuando se procede al análisis comparativo, aparece la necesidad de combinación de los resultados léxicos de cada grupo documental y de las categorías de análisis; así, el análisis discriminante de palabras o análisis de componentes principales arroja valores de los ejes “*x*” e “*y*” que agrupan en cinco clases o clúster a las palabras de los tres grupos de documentos que brindan densidad y centralidad al análisis y que “hacen pensar” en lo positivo de que se centralicen palabras como infancia, desarrollo, juego, salud, educación y que la densidad de palabras como pobreza, política; en cada caso (Centralidad y Densidad) aparezcan con valores que superan el valor esperado del 3%, pero que al ser consideradas como segmentos dentro de los grupos documentales, con recurrencia aparezcan y sean reiteradamente anunciadas.

Por lo expuesto, claramente las formas tanto cuantitativas, como cualitativas del análisis, fueron significativas para el estudio e importantes para aportar evidencia en

torno a la importancia de diseñar las políticas públicas con base en la evidencia; pero si se incluyera al menos una variable de medición directa entre las opciones de evaluación, se podría enriquecer la muestra de documentos con datos de fuentes directas de los grupos favorecidos por los programas PIM y De Cero a Siempre, entonces en este escenario virtual para la gestión de los programas se lograría la representatividad no solo de lo escrito, sino también el lenguaje natural de los actores.

Es importante destacar que del análisis de las variables en la dimensión cualitativa, se pueden extrapolar consideraciones que van desde lo procedimental de la gestión de la política, hasta su vínculo con las entidades de cooperación multilateral internacional, que aun cuando se puedan “ver con desconfianza”; son instancias que aportan en la comprensión del que hacer de la gestión, la gobernanza y el estado como ente coordinador de la institucionalidad de secretarías y ministerios de educación de salud y de desarrollo; pero que claramente, ver de otra manera el papel de las instancias de cooperación, es entrar en confrontación ideológica a las que el análisis de este trabajo no pretendió atender. Por lo contrario, se ha pretendido comprender con el estudio el alcance contextual y el papel crítico de la sociedad frente a la participación de estas instituciones de índole mundial y que desde ninguna perspectiva se pretende considerar a la manera de variables completas en ningún tipo de valoración sobre políticas públicas en general y sobre políticas de AIPI en particular.

Capítulo IV: Consideraciones Finales

En consideración de lo expuesto, los principales resultados son:

En el modelo de investigación documental desarrollado a través del análisis léxico, en el que la principal variable de interpretación es la probabilidad de identificar y medir la fuerza de aparición de una palabra dentro del conjunto de documentos, el efecto de la fuerza de las palabras en la comprensión de los textos, para que sea significativa debería ser superior al 4% (0,34) en la prueba no paramétrica Chi²; en consecuencia que dentro de las cinco clases en las que se agruparon las formas y palabras de los 30 textos, se puedan considerar las fortalezas de los programas en cada contexto, es decir; el resultado “habla bien” de las perspectivas con las que se han evaluado en cada contexto las experiencias “PIM” y “De Cero a Siempre”. De este análisis de fuerza semántica, el aprendizaje principal es que los Estados de Brasil y de Colombia, se comprenden por la sociedad como portadores de obligaciones a ser cumplidas para ella, de manera progresiva y por extensión, llevado a otras instancias o instituciones del gobierno como las secretarías de salud, de educación y de desarrollo en cada contexto. Sin embargo, el efecto semántico de las palabras también puede ser evidencia del reclamo social que la ciudadanía efectúa a que se garanticen sus derechos, de donde se podría inferir lo importante de la judicialización, aunque la palabra en el registro de formas no aparezca; en términos teóricos se puede deducir que los grupos de familias que muestran interés en los programas PIM y De Cero a Siempre, están recompensando a los grupos técnicos de gestión a través de la retrospección de historias de vida y tratando de impactar de manera anticipada con la solicitud de poder tener acceso a los servicios integrales para madres solteras y niños en condiciones de desnutrición con mayor probabilidad de ser favorecidos por los programas.

En la perspectiva de la responsabilidad de la política pública de primera infancia es importante identificar el trabajo de las comunidades en torno de que:

Si se quiere garantizar los derechos de los niños y niñas en la primera infancia, los adultos significativos deben reconocer el **impacto** emocional, afectivo, físico y cognitivo que tiene la vivencia de situaciones adversas como el desplazamiento forzado, pues esta situación contribuye a que no se construyan relaciones de confianza con los otros y se generan sentimientos como odios, rencor. En este orden de ideas, es un deber político y ético que el Estado y la sociedad reconocer la responsabilidad que tienen en el restablecimiento de los derechos. (DOMÍNGUEZ & DURÁN, 2015, p.106)

De lo expuesto, se infiere que a las políticas públicas se las puede pensar a la manera de una analogía con la organización de los acordes de una obra musical, desde la que a medida que avanza la melodía, se puede percibir del sonido su mejora, de la armonía, su belleza y de la melodía su organización; así los programas de AIPI, con los periodos de tiempo adecuados, se tendrán que evaluar para que de acuerdo con la analogía musical, se les pueda identificar como una “obra social” en constante mejoría, del que se puede pensar su pertinencia e impacto y que demanda cualificar las condiciones de medición de la variables a medir.

Pero para lograr la identificación de variables pertinentes, es claro que la influencia de la judicialización en la política como ha sido expuesto a través de este trabajo; es un tema que tiende a ubicarse como el trabajo de jueces y abogado por su cercanía con el campo del derecho y que por ello deberá ser parte del quehacer epistemológico de la gestión de políticas públicas; un campo que genera especialmente interés a los estudiosos de la politología y la democracia. De alguna manera resulta preocupante lo mucho que los procesos democráticos de toma de decisiones pueden ser capturados por los poderes legislativo y judicial principalmente, aunque en el diseño de las políticas se tendrá que tener en cuenta que la relación entre el mercado y la política es inevitable y no necesariamente tiene lugar en forma de *quid pro quo*. Particularmente en el estado democrático brasileño y colombiano, se percibió la existencia de un alto valor al desarrollo económico que puede ser implementado desde la educación en los primeros niveles, como una estrategia que posibilitará a mediano plazo mantener el sistema político.

Este valor dado al capital humano se expresa claramente en la necesidad de construcción de indicadores a los que atender en la perspectiva de brindar consistencia a la identificación de las buenas prácticas de AIPI, pero adicionalmente la identificación

de estrategias de seguimiento impregna los escenarios de la cultura de evaluación y el mantenimiento de todas las instituciones políticas como posibilidad permanente de *accountability* que demandan los estados latinoamericanos. Por lo tanto, entender que las políticas públicas suponen abrir la mente a la tensión que se presenta en el establecimiento de las relaciones entre el mercado y la política, que especialmente en el apoyo de los procesos educativos desde la educación inicial; es extremadamente importante para que la sociedad se eduque en el funcionamiento de las democracias.

Este trabajo se dedicó al ejercicio de la comprensión de una parte del juego democrático que es la educación infantil y el desarrollo infantil integral, que se dan en torno de PIM y De Cero a Siempre. Más específicamente cómo los grupos de interés, las comunidades y las familias focalizadas en cada país con el programa correspondiente, pueden considerarse acciones que se dirigen al empoderamiento social de los programas y que en algunos casos pueden tocar los procesos legislativo y judicial que lleva a la judicialización a ser el camino de garantía. En concurrencia con la perspectiva de Comaille (2002) sobre este campo, es de considerar que el papel de la judicialización tendrá que superar la mirada instrumental de control de la agenda legislativa, pero para lograrlo es importante educar en la cultura de cumplimiento de derechos y deberes, que tanta falta le hace a la formación política social para aquellos que quieren tener cierta influencia en el proceso legislativo.

Para dar respuesta a la pregunta orientadora, se construyó una estrategia de estudio basada en el análisis de contenido y en la triangulación de elementos tanto desde la construcción conceptual, como desde la estrategia metodológica. Así, se han desarrollado dos bloques de trabajo y cuatro capítulos en los que se representa el quehacer conceptual sobre las políticas de AIPI, los enfoques teóricos de Brasil y de Colombia desde los que se explican los modelos de los programas PIM y De Cero a Siempre y el constructo analítico mixto de los materiales textuales estudiados. El primer capítulo estaba destinado al desarrollo de la revisión de la literatura sobre la influencia cultural de las políticas públicas de AIPI en perspectiva de derechos, y con especial atención a la perspectiva de las entidades de cooperación internacional y a las formas en las que estos modelos podrían influir en el diseño de políticas estatales. En este capítulo, también se llevó a cabo una revisión sistemática de la producción académica que en Brasil y en Colombia, se ha desarrollado sobre el desarrollo de la educación

inicial, sobre los enfoques de los programas PIM y De Cero a Siempre, separando en esta construcción la forma en que se concibe la judicialización desde el escenario del derecho y como se podría implementar como variable de estudio en el análisis de políticas públicas.

Los principales resultados de la construcción del primer capítulo son: a) la necesidad de políticas de AIPI se explica principalmente en Latinoamérica por la necesidad de pensar desde la dimensión epistemológica el quehacer de la educación, la infancia y la política, por su pertenencia social, por su impacto cultural, por la magnitud de experiencias a ser reconocidas como buenas prácticas de política AIPI, por la calidad del servicio de atención integral a la infancia, por la competitividad que le brinda a los modelos de desarrollo de los países; b) el financiamiento de programas de AIPI explica que la perspectiva del partido que gobierna cuadrienalmente oriente el sentido de los votos, la posibilidad de reelección, los contratos con el gobierno, la financiación de los programas y que particularmente se pueda brindar sostenibilidad y gobernanza a los programas y políticas, como propuestas que se vuelven legislativas o desaparecen; y c) las formas de comprender el trabajo de judicialización de las políticas en perspectiva judicial y como tareas de abogados, jueces y estrados judiciales.

El segundo capítulo se dedicó a identificar los factores de tipo metodológico que contribuyen a que en el análisis de políticas se opte por trabajar a través del contenido documental sin que se pierda el sentido, el rigor y el enfoque de investigación, a través del uso de la base documental de tres conjuntos principales de textos que se interpretan desde su aporte científico a la manera de artículos revisados por pares en el primer grupo, desde la legislatura y la normatividad en el segundo grupo y desde la producción de conocimiento en tesis y disertaciones en el tercer grupo. Los principales resultados del capítulo fueron: a) entender qué impacto puede lograrse con los estudios comparados y con el análisis de contenido, la teoría señala que es necesario mirar tres dimensiones: 1) riqueza documental; 2) categorización; y 3) codificación adecuada; b) para estimar la intensidad probable de cada palabra dentro de los tres conjuntos de documentos que presenta importancia o “fuerza”, se implementó el modelo de análisis léxico para identificar las clases en las que se agrupan las palabras, y por consiguiente el uso del modelo estadístico no paramétrico prueba Chi²; c) el modelo estadístico Chi² tiene la capacidad de asignar un valor mínimo (0,34) para considerarlo apropiado para representar la fuerza dentro de la clasificación de las palabras y la correlación que esta

clasificación llega a tener con la identificación de categorías de análisis a través de las que se complementó el análisis de contenido. Claramente un resultado de este segundo capítulo fue conocer otras formas y técnicas de investigación que se pueden considerar en la perspectiva del modo 2 (GIBBONS et. al, 1997) o paradigma “otro” (MIGNOLO, 2003, 2011) de producción de conocimiento, como una perspectiva emergente de las ciencias de la comunicación y que pueden ser implementadas en campos como la ciencia política y que comienzan a ser utilizadas en la literatura actual, es un campo que también recibió atención.

En el tercer capítulo se construyó el recorrido comparativo de los programas PIM y De Cero a Siempre, a través de este recorrido se pretendió el aporte de evidencias que completa el ciclo del estudio en torno a la importancia hipotética de que la probabilidad de efectuar inversión de recursos a través de programas de AIPI, en el mediano plazo tiene un efecto positivo en los desarrollos de la infancia. Las principales conclusiones son: a) la probabilidad de mantener una relación amplia y argumental alejada de la carga ideológica que un sector de la sociedad tiene frente a la participación de las entidades multilaterales de cooperación como Unesco, Unicef, OCDE, *Save the children*, OMS, OIT entre otras; que orientan en la gobernanza, si los países así lo consideran, pero que como orientación no tienen efecto por sí solas; hasta que las comunidades las piensen las consideren y las apropien como parte de la cultura de *accountability*; b) la probabilidad de mantener viva la perspectiva de participación y empoderamiento social que exigen los programas de tipo asistencial, toda vez que el análisis léxico muestra que las palabras más representativas en los tres conjuntos de documentos, tienen un efecto promedio del 5% en la comprensión de aportar a superar la línea de pobreza, que tiene en muchos programas de tipo asistencial, la lógica del ciclo que se repite; c) en el análisis desarrollado por identificación de las cinco categorías de análisis implementadas de manera cruzada entre los dos programas; quedó explícito que el concepto de judicialización que la sociedad apropia, se encuentra claramente marcado por la comprensión del derecho y de la acción judicial de abogados, jueces y estrados; comprensión que dista mucho de la idea de “movilización” social para garantizar el cumplimiento de los derechos y adquisición de la soberanía popular. En suma, queda claro que al no tener ninguna referencia dentro de los segmentos de análisis de los documentos, la primera perspectiva sobre la judicialización (Jueces, Abogados y Estrados) sigue siendo la que tiene el mayor poder explicativo para la sociedad y en

consecuencia la demanda es por educación con perspectiva de judicialización de la política.

El supuesto teórico sobre el que se identificó, se construyó y se registró el problema de estudio de esta disertación, es que las políticas de atención integral a la primera infancia, son objeto de análisis público y no de exclusiva responsabilidad femenina, que los programas PIM y De Cero a Siempre son pretextos para que los gobiernos de RS en Brasil y de Colombia actúen prospectivamente, es decir, que las políticas públicas en general y aquellas que se responsabilizan por pensar el bienestar integral de los niños hasta los seis años, deben buscar constituirse en puentes de acceso a las instancias del Estado parlamentario y a personas que allí puedan ser los más propensos a controlar el proceso legislativo de las políticas públicas, específicamente el impacto e influencia que se puede tener para pensar el poder de la agenda pública de intervención a la primera infancia. Aunque el análisis efectuado en el desarrollo de este trabajo aportó un volumen significativo de evidencias extraídas de los conjuntos documentales, que prueban la influencia que tiene la educación inicial de los niños y por efecto encadenado en el desarrollo de los países, que claramente supone pensar la política de AIPI; no es posible desconocer que entre más atención se preste a la educación inicial y a la atención integral en la franja de cero a seis años; más y mejor será el costo beneficio de futuras políticas y programas de política en perspectiva de derechos.

Pero aún con el aporte de evidencias documentales, no se puede descartar la direccionalidad que le puede brindar a los programas, el desarrollo de estrategias de recolección de fuentes primarias de información, es decir, los diseñadores y gestores de política estarían mejor recompensados en el aporte a la agenda de AIPI, si contaran con información tal como historias de vida y evidencias de impacto de los programas. Es claro igualmente que las dos perspectivas no son mutuamente excluyentes, que por lo contrario son complementarias y que a este trabajo se lo podría considerar como el inicio de una relación más completa entre los dos países con el pretexto de trabajar conjuntamente en torno de una problemática que se tiende a considerar de poca importancia porque los niños en cuanto tal no “tienen habla”, pero que ningún gobierno en época de elecciones deja de anunciar como prioridad.

El siguiente paso es avanzar en los diseños y desarrollos de investigaciones que primero puedan combinar modelos cuantitativos y cualitativos en el registro y

triangulación de informaciones tanto primarias como secundarias que integren metodológicamente a los niños, a las familias, a los gestores de los programas en campo, a los diseñadores de los programas y en la última escala a los diseñadores de las políticas de AIPI tratando de obtener acceso en el futuro. Una desventaja del diseño metodológico de investigación presentado aquí fue que el ingreso a las comunidades se encuentra condicionado a variables externas de aceptación que demoran el proceso de registro, entre las que se encuentra el aspecto ético del diseño de instrumentos, pero también la cultura adquirida de poca importancia que se le da a responder encuestas o instrumentos de registro de datos. En consecuencia, es necesario seguir avanzando en dos direcciones: a) obtener datos directos de los comités y grupos técnicos de trabajo, de los líderes de estos grupos, de las familias beneficiadas y de los indicadores de gestión de los programas en cada contexto, a fin de mejorar la comparación y de evidenciar el contraste de lo expuesto teóricamente, frente a lo vivenciado; b) abordar mejor las dimensiones técnicas de análisis de datos provenientes de las de por sí buenas bases de datos con las que cuenta particularmente Brasil en el Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística -IBGE-, pero que también están registradas en una escala mayor desde los Bancos Mundial e Interamericano de Desarrollo, desde la Comisión Económica para América Latina y El Caribe -CEPAL- con las que se trabajó en este análisis pero que podrían ser consideradas representaciones aisladas hasta tanto se comprenda la importancia de recurrir al aporte de datos actuales de manera censal, para poder tomar decisiones de política con base en el aporte de la evidencia.

Por último, es importante anunciar que un trabajo comparativo, no se cierra de manera determinística en su expresión de validación de dos elementos a comparar, o en decir de uno u otro elemento sus características, bondades, beneficios u oportunidades; por lo contrario, se abre a otras posibilidades de continuarse en el acto de “pensar”, que con Heidegger (2005), es lo que llama la atención, “que no se piensa” en la época reciente. Así, este trabajo ha sido la oportunidad de pensar la infancia más allá de una época del desarrollo biológico por la que todos pasamos; ha sido la oportunidad de pensar a los niños como la fuente de oportunidades para el desarrollo humano al que con Heckman, no se le puede dar espera hasta que los niños sean adultos; en ese instante, podría ser demasiado tarde.

REFERENCIAS

ACHURY DELGADO, S.; CIFUENTES CUARTAS, I. M.; LASSO SANCENO, C.; PÁEZ LONDOÑO, S. **Fonoaudiología en la estrategia de atención integral a la primera infancia De Cero a Siempre**. 2015. 146 p. Dissertação (Mestrado em Fonoaudiologia) – Facultad de Salud, Escuela de Rehabilitación Humana, Universidad del Valle, Cali, Colombia, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/10868/1/CB-0565909.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

ADAMOPOULOS, J., & LONNER, W.J. Cultura y psicología en una encrucijada: perspectiva histórica y análisis teórico. In: D. Matsumoto (Ed.), **El manual de cultura y psicología**. Oxford: Oxford University Press; 2001. P. 11-34

ADORNO, T., & HORKHEIMER, M. **Dialéctica del Iluminismo** - Fragmentos filosóficos. Nueva York: Social Studies Association, 1944.

AGUILAR, V., L., F. Las políticas públicas: su aporte. In: ACOSTA SILVA ADRIÁN (coord.). **Democracia, desarrollo y políticas públicas**. Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas; 2005. P. 15 – 72.

AIX SISTEMAS. Educação Infantil. BNCC na Educação Infantil: o guia completo das competências previstas. **Educação Infantil**, AIX Sistemas, 1 out. 2018. Disponível em: <https://educacaoinfantil.aix.com.br/bncc-na-educacao-infantil-o-guia-completo>. Acesso em: 04 dez. 2018.

ALVARADO, S. V.; BORELLI, S.; VOMMARO, P. Jóvenes, Políticas y Culturas: Experiencias, acercamientos y diversidades. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, Manizales, v. 11, n. 1, p. 355-358, 6 jan. 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77325885016>. Acesso em: 17 dez. 2017.

APPLE, M. W. The Politics of Official Knowledge: Does a National Curriculum Make Sense? In: APPLE, M. W. **Cultural politics and education**. New York: Teachers College Press, 1996. p. 222-241

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1996.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais:** determinantes da descentralização. São Paulo: FAPESP; 2000.

ÁVILA GARCÍA, LUZMILA; DIOSA GONZÁLEZ, JANETH; HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, MARIA DEL PILAR. **LA PLANEACIÓN PEDAGÓGICA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL EN LA PRIMERA INFANCIA.** Orientador: Mgr. DIANA CLEMENCIA SÁNCHEZ GIRALDO. 2017. 119 f. Dissertação de Mestrado (Maestría en Educación) - UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES, Manizales, Colombia, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ucm.edu.co:8080/jspui/bitstream/handle/10839/1541/Luzmila%20Avila%20Garcia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BAKHTIN, M. El problema del texto en la lingüística, la filología y otras ciencias humanas. In: _____. **Estética de la creación verbal.** Tradução de Tatiana Bubnova. México: Siglo XXI, 1999. p. 294-323.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. **Organizador. La política de las políticas públicas:** Progreso económico y social en América Latina. 2006. ed. Washington, D. C. 20577: Banco Interamericano de Desarrollo: BID / Planeta, 2006. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf?sequence=2>. Acesso em: 25 Março. 2016

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. **Los Primeros Años. El Bienestar Infantil y el papel de las políticas públicas. El Desarrollo de las Américas.** Tradução de Samuel Berliski & Norbert Schady. 2015. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. 285 p. ISBN 978-1-59782-230-5. Disponível em: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Los_primeros_a%C3%b1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%adticas_p%C3%bablicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 março 2016.

BARBOSA, A. DE S; COLOMBAROLI, A. C. DE M. **Cidadania Jurídica: O ativismo judicial e judicialização da política no Brasil.** Revista Acadêmica. Faculdade de Direito do Recife, Recife, p. 120 - 146, 1 jan. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/1690> . Acesso em: 10 out. 2018.

BARRENA, G. Los derechos garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. In: BARRENA, G. (org.). **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** 1. ed. Ciudad de Méjico: Grupo editorial zeury. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012. v. 3, cap. III, p. 29 - 31. ISBN 978-607-8211-52-4. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29904.pdf> . Acesso em: 21 nov. 2018.

BECKER, G.; [BM]. Capital Humano y Mitigación de la Pobreza. **Human Resources Development and Operations Policy Working**, Washington, DC, Paper 52, 1995.

BENZECRI. **Práctica del análisis de los Datos.** vol. 3: Lingüística y Lexicología. Paris: Dunod, 1981

BERNARDES, K. I. **Avaliação do Primeira Infância Melhor através de estudos de casos**: o encontro entre a educação formal e não-formal. 2010. 120 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2730/1/000422399-Texto%2bCompleto-0.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

BOBBIO, N. La regla de mayoría: Límites y Aporías. In: BOBBIO, N. **Teoría General de la Política**. 2. ed. Madrid: Trotta, v. 1, 2003. Cap. 2.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Diccionario de Política**. Méjico: Siglo XXI, 2015. *E-book*.

BONOLI, G. El tiempo importa; la post-industrialización, los nuevos riesgos sociales, y Adaptación del estado de bienestar en las democracias industriales avanzadas. **Comparative Political Studies**, Universidad de Oxford, v. 40, n. 5, p. 495-520, maio 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414005285755>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BOURDIEAU, P., & PASSERON, J., C. Capital Cultural y Comunicación Pedagógica. En P. Bourdieu, & J. C. Passeron, **La Reproducción. Elementos para una Teoría del sistema de enseñanza**. Tradução de Marina Subirats. Madri: Popular. 2001. p. 112-154. Disponível em: <https://socioeducacion.files.wordpress.com/2011/05/bourdieu-pierre-la-reproduccion1.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. p. 355. Emenda Constitucional no 65, de 2010.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA] e dá outras providências **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. p. 13563. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccvil/LEIS/L8069.htm> . Acesso em: 25 Março 2018.

BRASIL. Ministério de Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> Acesso em: 10 jun. 2018

BRASIL. Rede Nacional Primeira Infância. **Plano Nacional pela Primeira Infância**: Proposta elaborada pela Rede Nacional Primeira Infância com ampla participação social. Brasília, dez. 2010. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/01/PNPI-Completo.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

BRETOS MORO, F. C. **Atuação do visitador do Programa Primeira Infância Melhor no município de Uruguaiana-RS**. 2012. 72 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Sociais Aplicadas) –Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Itaquí, 2012. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/67714>. Acesso em: 04 jun. 2018.

CÂMARA, C. G. **A promoção do vínculo mãe-filho a partir da proposta do programa Primeira Infância Melhor -PIM-**. Monografia (Bacharelado em Psicologia – Departamento de Humanidades e Educação, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande Do Sul, Santa Rosa, 2013. Disponível em: <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2382>. Acesso em: 14 mar. 2018.

CASTAÑEDA, E. **Colombia, Equidad social y Educación en los años 90**. 1. ed. Buenos Aires Editorial UNESCO, 2002. (vol. 1). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129516s.pdf> Acesso em: 22 jun. 2018.

CAVALLINI, I.; QUINTI, B.; RABOTTI, A.; TEDESCHI, M. Las Arquitecturas de la Educación: El Espacio de lo Posible. La Cultura del Habitar en la Experiencia de las Escuelas Municipales de Educación Infantil de Reggio Emilia. Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS), Itália, ano 6, v. 1, ed. ISSN: 2254-3139, p. 181-197., 1 jun. 2017. DOI <https://doi.org/10.15366/riejs2017.6.1.010>. Disponível em: <https://revistas.uam.es/riejs/article/viewFile/7660/7949>. Acesso em: 24 nov. 2018.

COLOMBIA; INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF-. Resolución 3588 de Septiembre 1 de 2008 n° 3588, de 1 de setembro de 2008. Por la cual se aprueban los Lineamientos Técnicos para garantizar el derecho al desarrollo integral en la primera infancia. **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**, Bogotá D.C., Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, 1 set. 2008. Disponível em: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/resolucion_n._3588_del_1_septiembre_de_2008_-_primera_infancia.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica Social - Departamento Nacional de Planeación [DNP] Documento CONPES 109. **Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia Por La Primera Infancia”**, Versión Aprobada. 2007

COLOMBIA. Diario Oficial No. 46.446 n. 1098, de 08 de nov. de 2006. **Código de la Infancia y la Adolescencia (CIAD)**. La Protección Integral. Congreso de La República. Bogotá D.C., 8 nov. 2006. Disponível em: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm. Acesso em: 25 mar. 2018.

COLOMBIA (Bogotá D.C). -ICBF- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; PNUD (Colombia). Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas. **ABC de las políticas públicas de infancia y adolescencia**, Bogotá D.C., Colombia, v. 1, ed. 1, p. 1-40, 2 dez. 2013. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp-co-abcpp-2014.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2018.

COLOMBIA; CASTAÑEDA, Elsa; CONVERS, Ana María. Estudio de Casos sobre la Sostenibilidad de las Políticas Públicas de Primera Infancia en América Latina. In: GOBIERNO DE COLOMBIA, Gobierno. **ESTUDIO DE CASOS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA EN**

AMÉRICA LATINA. Bogotá D.C., Colombia: De Cero a Siempre, 7 fev. 2014. Disponível em: www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Estudio-Casos-Sostenibilidad-Policas-Publicas-Primera-Infancia-America-Latina.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. **Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.** Bogotá, ano 1, v. 1, p. 1-83, jun. 2014. Disponível em: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Balance-2017-politica-primera-infancia.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación (DNP). **Plan Nacional de Desarrollo de 1 de janeiro de 2014. 2014 - 2018 Todos por un nuevo país.** Bogotá: DNP, v. 1-2, p. 1-550, 2014. Disponível em: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2018.

COLOMBIA. Congreso de la República. **Ley 1804 de Agosto 2 de 2016:** establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia *De Cero a Siempre*. Colômbia: Congreso de la República, 2016. Disponível em: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1804_2016.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

COMAILLE, J. **La Judicialización.** ¿Una nueva economía de legalidad frente a lo social y lo político? París, 2002. Disponível em: <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslille/cong2002crat18.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS – CENADEH-. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo. Ciudad de Méjico: **Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.** Disponível em: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_cartilla_pidescypf.pdf. Acesso em: 21 nov. 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-. Organizador. **Gasto Social y ciclo económico en América Latina y el Caribe.** 1ª - 2016. ed. Santiago de Chile: CEPAL, 2016. 1 - 36 p. v. 1. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40725/1/S1600791_es.pdf. Acesso em: 12 abr. 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL - (Barcelona). Cipoletta Tomassian. CEPAL. 2011. **Propiciando un cambio de paradigma en las políticas de transporte: integralidad, sostenibilidad y comodidad,** Barcelona: CEPAL / Naciones Unidas, v. 1, n. 304, p. 1 - 9, 11 jun. 2011. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36139/1/FAL-304-WEB_es.pdf. Acesso em: 30 ago. 2019.

CORSARO, W.A. **Sociología da Infância.** 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CORREDOR DIMAS, Luis Alejandro; GONZÁLEZ ALFONSO, Jhojan Felipe. **Análisis de las necesidades básicas insatisfechas para la primera infancia en la planeación de**

una ciudad con calidad de vida en Bogotá. Orientador: Álvaro Andrés Pulido Castrillón. 2017. 100 f. Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Graduação em Economia (FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES) - UNIVERSIDAD DE LA SALLE, Bogotá, Colombia, 2017. Disponível em: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/125>. Acesso em: 12 ago. 2018.

DE ALMEIDA FERREIRA, N. S. **As Pesquisas Denominadas "Estado da Arte".** Educação & Sociedade, [S. l.], ano 23, n. 79, p. 257 - 272, 1 ago. 2002. 1 Pen drive.

DE CAMPOS SOARES PORSSSE, Melody; REGINA MARÍN, Solange; OTTONELLI, Janaina; GLASENAPP, Sirlei. O Programa Primeira Infância Melhor no Rio Grande do Sul: Uma avaliação à luz da abordagem das capacitações. **Revista Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, ano DOI: 10.17058/cepe.v0i35.2642, n. 35, p. 286-316, 1 jun. 2012. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/2642/2151>. Acesso em: 17 dez. 2018.

DE LA GARZA GARCÍA, J.; MORALES SERRANO, B. N.; GONZÁLEZ CAVAZOS, B. A. **Análisis Estadístico Multivariante:** un enfoque teórico y práctico. 1. ed. México: McGrawHill, 2013. 692 p. v. 1. Disponível em: <https://industrial.utp.edu.co/maestrias/investigacion-operativa/libros-de-referencia/analisis-estadistico-multivariante-un-enfoque-teorico-y-practico.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS -DANE- **Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.** Bogotá: Dane, 2018. Disponível em: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>. Acesso em: 28 nov. 2019.

DOMÍNGUEZ QUENORAN, H. D.; DURÁN RODRÍGUEZ, J. M. **Primera infancia y política pública: perspectivas de la política pública de primera infancia, en las investigaciones realizadas por la línea de niñez upn-cinde, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2013.** 2015. 108 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Educativo e Social) – Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 2015. Disponível em: <https://repository.cinde.org.co/handle/20.500.11907/1576>. Acesso em: 16 jul. 2018.

DURKHEIM, É. **La Educación, su naturaleza y su función.** Méjico: Colofón, 1994.

DURKHEIM, É. **Educación y Sociología.** París: Península, 1995.

DYE, T. **Policy Analysis:** wath governments do, why they do it, and wath difference it makes. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984

ESTERMANN MEYER, D.; KLEIN, C.; PREZZI FERNANDES, L. Noções de família em políticas de 'inclusão social' no Brasil contemporâneo. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 22, n. 2, p. 443-449, 1 maio 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v20n2/v20n2a05.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

FALS BORDA, O. **La ciencia y el pueblo**: nuevas reflexiones. Consejo de Educación de adultos de América Latina. Madrid: Popular/ Quinto Centenario, OEI. 1980.

FENDT, R. A Democracia Na América. Alexis De Tocqueville. In: FENDT, Roberto. **Obras Católicas**. [S. l.: s. n.]. Disponível em: http://www.obrascaticas.com/livros/Formacao%20Humanistica/A_Democracia_na_America_-_Alexis_de_Tocqueville.pdf. Acesso em: 8 fev. 2019.

FLOOD C. & GROSS A. El derecho a la salud en la división público / privado. In: **El derecho a la salud en la brecha pública/privada**: un estudio global comparativo. Cambridge: Cambridge University Press 2014. P. 1-16.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. -UNICEF-. **Convención sobre los derechos del niño**. Unicef Comité Español. Madrid, p. 2-52. 1989. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>. Acesso em: 01 maio 2018.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. -UNICEF- **Primera Infancia. Invertir en la primera infancia para romper el círculo de la pobreza**. 2006 Página web: http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_investment.html.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (Colombia). **Análisis de situación de la infancia y la adolescencia en Colombia 2010-2014**. [E-book]. 2015. 188 f. Informe de gestión (Unicef Colombia) - Asesoría Técnica Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Colombia, 2015. Disponível em: <https://unicef.org.co/sitan/assets/pdf/sitan.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2019.

FOUCAULT, M. **Tecnologías del yo y otros textos afines**. Tradução de Mercedes Allendesalazar. Buenos Aires: Paidós, 2008 [1996]. Disponível em: https://monoskop.org/images/7/70/Foucault_Michel_Tecnolog%C3%ADas_del_yo_y_otros_textos_afines_1990_2008.pdf. Acesso em: 02 jan. 2020.

FRANCO CORTÉS, Angela María; RAMÍREZ PUERTA, Blanca Susana; OCHOA ACOSTA, Emilia María. Artículos de investigación científica y tecnológica Frecuencia de consulta odontológica durante la primera infancia. Medellín, 2011. **Revista Nacional de Odontología**, Medellín, Colombia, v. 9, n. 16, p. 9-13, 10 jan. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305286761_Frecuencia_de_consulta_odontologica_durante_la_primera_infancia_Medellin_2011. Acesso em: 17 dez. 2018.

FREY, K. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21. p. 211-260, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158> . Acesso em: 05 Agosto. 2018.

GADAMER, H., G. **Verdad y Método II**. Salamanca: Sigueme; 1994.

GAUTHIER A. **El estado y la familia**: un análisis comparativo de la familia. Políticas en los países industrializados. Clarendon Press, Oxford, 1996.

GEERTZ, C. **La interpretación de las culturas**. 3. ed. Barcelona: Gedisa, v. 1, 2000.

GEERTZ, C. **O saber local**: Novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis (RJ): Vozes, 2014.

GIBBONS, Michael; LIMOGES, Camille; NOWOTNY, Helga; SCHWARTZMAN, Simon; SCOTT, Peter; TROW, Martin. **La nueva producción del conocimiento**: la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas. Barcelona: Pomares Corredor, 1997. 240 p. v. 1. ISBN 9788487682285.

GIROUX, H. Hacia una Nueva Sociología del Currículo. En H. Giroux, **Los Profesores como intelectuales**. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje. Barcelona: Paidós, 1990

GLAP, G., TEIXEIRA B., M. Â., ROSSO, A. J. Análise da produção acadêmica sobre a avaliação na/da Educação Infantil do período 2000-2012. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, p. 43 - 67, 1 jan. 2014. DOI 10.5212/PraxEduc.v.9i1.0003. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 9 jun. 2018.

GLASSER, B. & STRAUSS, A. **El Descubrimiento desde la Teoría Fundamental**: Estrategias para la Investigación Cualitativa. Nueva York: Aldine de Gruyter, 1967.

GLEWWE, P. **Política educativa en países en desarrollo**. Chicago: University of Chicago Press; 2013.

GOMES DE P., J. A., & SILVA S., A. R. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública (43), 1343-1368. Nov/Dez de 2009.

GREENFIELD, P.M. La cultura como proceso: métodos empíricos para la cultura. psicología. In J.W. Berry, Y.H. Poortinga, & J. Pandey (Eds.), **Manual de psicología transcultural**. Vol. 1: Teoría y método. Boston: Allyn y Bacon. 1997. p.301-346.

HABERMAS, J. Otra vía para salir de la filosofía del sujeto - razón comunicativa por razón centrada en el sujeto. En: **El discurso filosófico de la modernidad**; São Paulo, 2000. p. 351-386. Disponível em: <https://sociologiaycultura.files.wordpress.com/2014/02/habermas-jurgen-el-discurso-filosofico-de-la-modernidad.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

HECKMAN, J. **La verdadera pregunta es cómo usar sabiamente los fondos disponibles. La mejor evidencia apoya la prescripción de la política**: invertir en los más niños. Chicago: Fondo de la Onza de Prevención, Escuela Harris de Estudios Públicos de la Universidad de Chicago. 2000.

HECKMAN, J. Formación de habilidades y la economía de invertir en niños desfavorecidos. **Science**, 2006, v. 312, p. 1900-1903, jun. 2006. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/312/5782/1900>. Acesso em: 01 dez. 2019

HECKMAN, J. La inversión en el desarrollo durante la primera infancia: Reduce déficits y fortalece la economía. La ecuación de Heckman. En: Fundación Irving Harris, la **Iniciativa para niños**: un proyecto de la fundación J.B. y Fundación M.K. Pritzker

Family, fundación McCormick, 2009. P. 1-12.

HEIDEGGER, Martin. **Qué Significa Pensar?**. Especial. ed. Madrid: Trotta, S.A., 2005. 237 p. v. 1. ISBN 8481647888. 1 *Pen drive*.

HERNÁNDEZ, S. R.; FERNÁNDEZ C.C.& BAPTISTA L., M., D. Metodología de la Investigación. Méjico: McGraw-Hill. 2012.

HIRSCHL, R. "El nuevo constitucionalismo y la judicialización de la política pura en todo el mundo" **Revisión de la ley de Fordham**, v. 75, Nº 2, 2006. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss2/14>. Acesso em: 12 out. 2018.

HOLGUÍN V., O.; DOS SANTOS, J. R. Economía y Educación: Aproximación desde la Perspectiva del Desarrollo y el Crecimiento Económico. In: SEMINÁRIO DO LEG: POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS, IX., 2018, Faculdade de Ciências Aplicadas da UNICAMP. Limeira (SP). **Anais do IX seminário do LEG: política e políticas públicas**. ISSN: 2596-1861 [...]. Limeira, SP: FCA/UNICAMP: Laboratório de Economia e Gestão (LEG) Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA/UNICAMP, 2018. Tema: Políticas Públicas y Educación, p. 63 - 86. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/eventos/index.php/leg> . Acesso em: 20 mar. 2019.

HUSSERL, E. **El artículo de la Enciclopedia Británica**. Traducido por Antonio Ziriñ. México: Cuadernos, UNAM, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2019.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF-. **Código de la Infancia y la adolescencia**. Congreso de la República de Colombia. 2006

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF-. **Lineamientos técnico administrativos y estándares de estructura de los servicios de bienestar en protección**. República de Colombia. Ministerio de la protección Social. 2010.

KAGAN, S., L. Conceptualización de la gobernanza de la CPE: el elefante no en la habitación. In Sharon Lynn, Kagan & Rebecca Gomez (Eds.), **Gobernanza de la primera infancia: opciones y consecuencias**. New York, NY: Teachers College Press; 2015. P.9-29.

KAISER, D. E.; SUTTER F, T. C. Programa primeira infância melhor: percepções do visitador. **Biblioteca Virtual em Saúde**, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 9, p. 81-90, 1 jul. 2010. DOI: 10.4025/cienccuidsaude.v9i1.7195. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CiencCuidSaude/article/view/7195/5740>. Acesso em: 17 dez. 2018.

KERLINGER, F. **Investigación del Comportamiento**. Méjico: McGraw-Hill. 2002.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Harper Collins College. New York. 1995.

KLEIN, C. **Biopolíticas de inclusão social e produção de maternidades e paternidades para uma “infância melhor”**. 2010. 255 p. Tese (Doutorado em Educação) – Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/27048>. Acesso em: 12 mar. 2019.

KRAMER, S. (org.). **Com a pré-escola nas mãos – Uma alternativa curricular para a Educação Infantil**. São Paulo: Ática, 1995.

KRIPPENDORFF, K. **Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica**. 1. ed. Barcelona: Paidós Ibérica S.A, 1990.

KUHLMAN JR., M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KUMAR, R. **Research. Methodology. A step-by-step Guide for Beginners**. 2. ed. London: Sage Publications, 2005.

LAHERA P., E. Política y Políticas Públicas, **Serie Políticas Sociales**. N. 95, Ed. Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Santiago de Chile, 2004.

LASSWELL, H. La concepción emergente de las ciencias de políticas, En: Aguilar, Luis Fernando. **El estudio de las políticas públicas**, México, Porrúa. 1971. p. 123-139.

LEBART, L.; SALEM, A.; BÉCUE, M. **Análisis Estadístico de Textos**. Paris: Milenio, 1989.

LEBART, L.; SALEM, A.; BECUE-BERTAUT, M. **Análisis estadístico de textos**. Lleida: Milenio, 2000.

LEVINE, R.A. Entornos culturales en el desarrollo infantil. In: W. Damon (Ed.), **Desarrollo infantil hoy y mañana**. San Francisco: Jossey-Bass, 1989. p. 52-68.

LOEWENSTEIN, K. **Teoría de la Constitución**. Madrid: Ariel, 1970.

LOPEZ, M.L., TARULLO, L.B., FORNESS, S.R., & BOYCE, C.A. Identificación e intervención temprana: la respuesta de Head Start a los desafíos de salud mental. **Early Education & Development**, v. 11, n. 3, 2000.

LYNN, L. **Designing Public Policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, EUA: Goodyear, 1980.

MARDONÉS, J., M. & URSUA, N. **Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales**. Materiales para una fundamentación científica. Editorial Fontamara S.A., Barcelona, ISBN: 84-7367-184-8, 1982.

MARTINS DE PAIVA, Jane da Silveira; BENVENUTTI SCHAAB, Fernando. **Desenvolvimento da Criança: análise das concepções teóricas adotadas pelos guias de**

orientação do PIM. **RELACult-Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, Rio Grande do Sul, v. 2, n. Especial, p. 247-265, 1 dez. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/313690365_Desenvolvimento_da_crianca_analise_das_concepcoes_teoricas_adotadas_pelos_guias_de_orientacao_do_PIM/fulltext/58a77e0f92851cf0e3b974a4/Desenvolvimento-da-crianca-analise-das-concepcoes-teoricas-adotadas-pelos-guias-de-orientacao-do-PIM.pdf. Acesso em: 17 dez. 2018.

MARTINS TUDE, João. Conceitos gerais de políticas públicas. In: MARTINS TUDE, João; DOS SANTOS FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo. **Gestão de Políticas Públicas**. 1. ed. Curitiba: IESDE BRASIL S.A, 2015. v. 1, cap. 1, p. 11-36. ISBN 9788538746508. Disponível em: http://arquivostp.s3.amazonaws.com/qcursos/livro/LIVRO_gestao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 1 set. 2018.

MARTÍNEZ BOOM, A. "¿Una historiografía de la educación contemporánea?" In: ALVES, C.; MIGNOT, A.C.V (org.). **História E Historiografia Da Educação Ibero-Americana: Projetos, Sujeitos E Práticas**. Rio de Janeiro: Quartet, ISBN: 978-85-7812-067-2 ,2012. p. 359-374.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA; Ministério do Planejamento, 1993.

MAYER, J., D. **Emotion, intelligence, emotional intelligence**. In: J.P. Forgas (ed), The handbook of effect and social cognition. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum and Associates, 2001.

MEAD, L. Public Policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, nº 5, 1995, p. 1-4

MIGNOLO, W. 'Un paradigma otro': colonialidad global, pensamiento fronterizo y cosmopolitismo crítico. En **Historias locales / diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo**, Madrid: Akal; 2003. pp. 19-60. Disponível em: http://revistacomunicacion.org/pdf/n2/resenas/historias_locales_disenos_globales_colonialidad_conocimientos_subalternos_y_pensamientos_fronterizos.pdf. Acesso em: 08 fev. 2019.

MIGNOLO, W. La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. En **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas** (pp. 73-104). Edgardo Landier (compilador), Buenos Aires: Clacso. 2011.

MILL, J., S. Canon V. Método de las Variaciones Concomitantes. In: MILL, John Stuart. **Liberty**. 1. 1. ed. Londres: [s. n.], 30 nov. 1816. Disponível em: http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen3/ciencia3/161/html/sec_29.html. Acesso em: 8 fev. 2019.

MOLINA, C., G.; LICHA, I. **Coordinación de la Política Social: Criterios para avanzar**.

X Congreso Internacional del CLAD³⁵ sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Washington, D.C. / Santiago de Chile, v. 1, p. 1-15, 2005. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0052636.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2019.

MONTENEGRO, T. **O cuidado e a formação moral na educação infantil**. São Paulo: Educ, 2001

MONTESQUIEU. **Del Espíritu de las leyes**. Tradução e notas de Siro García Del Mazo. Barcelona. Tecnos. 1987.

MONTESQUIEU. **Espírito das Leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MÜLLER, Pierre. **Las Políticas Públicas**: Estudios de Caso en Políticas Públicas. 3ª ed. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia, 2010. 1 - 199 p. v. 1. Disponível em: <http://pdfhuimasnidades.com/sites/default/files/apuntes/83%20-%20MULLER%20Las%20Políticas> . Acesso em: 01 ago. 2018.

MUÑOZ BLANDÓN, M. M. **Políticas de seguridad alimentaria en la primera infancia**: Chile y Colombia. 2016. 73 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Facultad Nacional de Salud Pública Héctor Abad Gómez, Universidad de Antioquia, Medellín, 2016. Disponível em: http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/5547/1/Mu%C3%B1ozMonica_2016_PolíticasSeguridadAlimentaria.pdf. Acesso em: 04 jun. 2018.

OCDE – MEN. Ministerio de Educación Nacional de Colombia. **Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia**. Bogotá, 2016. Disponível em: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf. Acesso em: 23 nov. 2019.

OLIVEIRA, Z. R. **Educação Infantil**: Fundamentos e métodos. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Docência em Formação).

OROFINO D'ÁVILA , NÉVERTON. **A (RE)VITALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES PARENTAIS ENQUANTO AÇÃO DE EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DE SAÚDE**. Orientador: Profª. Drª. Gilca Maria Lucena Kortmann. 2015. 101 f. Dissertação de Mestrado em Saúde e Desenvolvimento Humano. (FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES) - UNILASALLE. Centro Universitario, CANOAS, 2015. Disponível em: https://biblioteca.unilasalle.edu.br/docs_online/tcc/mestrado/saude_e_desenvolvimento_humano/2015/nodavila.pdf. Acesso em: 12 ago. 2018.

PAVAM, S., M.; DE BRITO D., R. Análise de Política: Uma Revisão da Literatura: **Policy analysis: a review**. 2012. ed. Rio Grande do Sul: Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores Em Gestão Social - RGS, 2012. 121-134 p. v. 1.

PÉREZ, G., A. I. La Cultura Escolar en la sociedad neoliberal. En L. C. neoliberal, **La**

³⁵ CLAD = Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Cultura Escolar en la sociedad neoliberal (págs. 21-32). Barcelona: Morata. 2001.

PETERS, G. **American Public Policy**. Chatam, EUA: Chatam House, 1996
PRESIDENCIA DE MÉJICO, AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AMEXICID), PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS. Inclusión Social: **Marco Teórico Conceptual para la generación de indicadores asociados a los objetivos de desarrollo sostenible**. Méjico: PNUD Kunts Gráfico, 2015. Disponível em: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/ODS%20FINAL.pdf> . Acesso em: 31 out. 2018.

QUILIQUEO, D. **Análisis de contenido, codificación y categorización e inferencia** [documento de trabajo nº 5]. Temuco: Universidad Católica de Temuco, 2002.

RAMOS V., D. S.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. Revista **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165 - 189, 2 jan. 2014. DOI 10.7213/dialogo.educ.14.041.DS08. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/2317/2233>. Acesso em: 12 jul. 2018.

REGGIO CHILDREN Y DOMUS ACADEMY RESEARCH CENTER (Buenos Aires). **Niños, espacios, relaciones**: Metaproyecto de ambiente para la infancia. Buenos Aires: Red Solare de School of Art and Communication, 2009. E-book.

RIO GRANDE DO SUL (RS), SECRETARIA DE SAUDE DO ESTADO. Portaria N° 15 de Abril 7 de 2003. **Primeira Infância Melhor**. Porto Alegre (RS), 2003.

RIOS, F., J.; TAYLOR, M. *Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and Mexico*. J. Lat. Amer. Stud., Cambridge, p. 739 - 766, 1 jan. 2006. Disponível em: <http://investigadores.cide.edu/julio.rios/papers/Rios-Figueroa%20and%20Taylor%20JLAS%202006.pdf> . Acesso em: 22 nov. 2018.

ROMERO REY, T. Colombia por la primera infancia: ¿utopía o realidad Reflexiones sobre la política pública para la población menor de seis años. **Revista Colombiana de Educación**, Bogotá D.C., Colombia, n. 53, p. 41-57, 1 jul. 2007. DOI: <https://doi.org/10.17227/01203916.7703>. Disponível em: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/7703/6208>. Acesso em: 17 dez. 2018.

ROSEMBERG, F. Brasil. In: **Cochran**. M. (Ed.), Manual internacional de políticas y programas de cuidado infantil. Westport, CT: Greenwood Press, 1993.

SACRISTÁN, J. G. Lo que significa el currículo. In: SACRISTÁN, J. G. **El currículum: Una reflexión sobre la práctica**. Madrid: Morata, 1988. p. 2-21.

SAID, A.; LÓPEZ, M.; SARTORI, Maria Soledad. **Investigación Transcultural y Psicología de la Personalidad: Un estudio entre argentinos y brasileiros**. 1. ed. España: Editorial Académica Española, 2015. 114 p. v. 1. ISBN 978-3-659-09373-9. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/316118368_Investigacion_Transcultural_y_Psicologia_de_la_Personalidad_Un_estudio_entre_argentinos_y_brasileros . Acesso em: 8 dez. 2018.

SANTAOLALLA R., P. **Educación En La “Periferia” Social: Un Engranaje Diseñado Para Invisibilizar La Exclusión**. Revista Nuevas Tendencias en Antropología, Alicante, p. 172 - 212, 1 jan. 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3126/pdf> . Acesso em: 16 nov. 2018.

SCHEDLER, A. **¿Qué es la rendición de cuentas?** México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública -IFAI-, 2008.

SCHWEINHART, L.J., MONTIE, J., XIANG, Z., BARNETT, W.S., BELFIELD, C.R., & NORES, M. **Efectos de por vida**: El Alto / Alcance del estudio preescolar Perry hasta los 40 años. (Monografías de la *High / Scope Educational Research Foundation*, 11 Ypsilanti, MI: High/Scope Press. 2005.

SEN, A. Invertir en la Infancia: Su papel en el Desarrollo. In: SEN, A. **Desarrollo como Libertad**. Madrid: Planeta, 2000.

SHAPIRO, M; STONE, A. **Sobre política jurídica y judicialización**. Oxford University Press. Reino Unido. 2002

SCHEDLER, A. **¿Qué es la rendición de cuentas?** México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública -IFAI-, 2008.

SHONKOFF, J.P., & PHILLIPS, D.A. (Eds.). **De las neuronas a los amigos**: la ciencia del desarrollo infantil temprano. Washington, D.C.: National Academy Press, 2000.

SHWEDER, R.A. Psicología cultural: ¿qué es? In J.W. Stigler, R.A. Shweder, & G. Herdt (Eds.), **Psicología cultural**: ensayos sobre desarrollo humano comparativo.. Nueva York: Cambridge University Press; 1990.

SIMARRA T, N; MADARIAGA O, C. Colombia Y Sus Compromisos Con La Primera Infancia. **Palabra**, [S. l.], v. 1, n. 12, p. 236-249, 12 ago. 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/230478992.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

SIMPSON, J.S., JIVANJEE, P., KOROLOFF, N., DOERFLER, A., & GARCÍA, M. Prácticas prometedoras en la salud mental de la primera infancia. Retrieved January 15, 2004 Skidmore, T.E. 1999. **Brazil: Cinco siglos de cambios**. New York: Oxford University Press, 2001.

SKIDMORE, T.E. **Brasil: Cinco siglos de cambios**. New York: Oxford University Press. 1999.

SKLIAR, C. La cuestión de las diferencias en educación: Tensiones entre inclusión y alteridad. **Revista de Investigaciones UCM**, [S. l.], ano 14, v. 1, n. 24, 30 jan. 2014. E-book.

SKOUFIAS, E.; PARKER, S. W. The Impact of PROGRESA on Child Labor and Schooling. In: ORAZEM, P. F.; SEDLACEK, G.; TZANNATOS, Z. **Child Labor and Education in Latin America**: An Economic Perspective. 1. ed. Nova York: Springer, 2009. p. 167-185.

SMITH, A. Sobre a natureza, a acumulação e o emprego do capital; Variações do progresso da opulência nas diferentes nações. In: _____. **Riqueza das nações**. SP: Abril Cultural, Coleção "Os pensadores", Livro II, p.207-223; Livro III, p.225-241. 1979.

SOARES PORSSSE, Melody de Campos; MARIN, Solange Regina; OTTONELLI, Janaina; GLASENAP, Sirlei. O PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR NO RIO GRANDE DO SUL: UMA AVALIAÇÃO À LUZ DA ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES. **Revista Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, n. 35, p. 286-316, 6 jan. 2012. DOI 10.17058/cepe.v0i35.2642. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277234936>. Acesso em: 21 nov. 2018.

SOUZA, P., R. Política Social numa Sociedade Democrática. In: SOUZA, Paulo Renato. **A revolução Gerenciada**. 1ª - 2005. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005. v. 1.

TAVARES T., F.; RODRIGUES F. F., J.; PARRACHO S., A.; RABELO, L. M. Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. **Production**, Niteroi (RJ), v. 24, n. 3, p. 508-520, 2 jul. 2014. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65132013005000078>. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/prod/v24n3/aop_prod0312.pdf. Acesso em: 5 abr. 2018.

THEML, N.; DA CUNHA BUSTAMANTE, R. M. História Comparada: olhares plurais. **Estudos Ibero-Americanos**, Rio de Janeiro, v. XXIX, p. 7-22, Dezembro 2003.

TOBIN, J.J., WU, D.Y.H., & DAVIDSON, D.H. **Preescolar en tres culturas**: Japón, China y Estados Unidos. New Haven y Londres: Yale University Press; 1989.

TODD, P., E.; WOLPIN K. A. **Evaluación del impacto de un subsidio escolar**. Programa en México: uso de un experimento social para validar un modelo dinámico de comportamiento de la educación infantil y la fertilidad, American Economic Revisión. 2006.

TUDE, J., M. **Conceitos gerais de Políticas Públicas**. 1ª - 2010. ed. [S.l.: s.n.], 2010. 26 p. v. 1. Disponível em: <http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/24132.pdf> . Acesso em: 26 jul. 2018.

TUDGE, J.R.H., DOUCET, F., ODERO, D., SPERB, T., PICCININI, C., & LOPES, R.S. **Una ventana a diferentes mundos culturales**: las actividades cotidianas de los niños pequeños en los Estados Unidos, Kenia y Brasil. *Child Development*, 77(5), 2006.

UNESCO. **Declaración Mundial de Educación para Todos**. Jomtien, Tailandia: Unesco; 1990.

UNESCO, NACIONES UNIDAS, UNICEF, BANCO MUNDIAL. Educación 2030. **Declaración de Incheon y Marco de Acción**. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. Incheon: Unesco, Unicef, Banco Mundial; 2015.

UNICEF FONDO DE NACIONES UNIDAS. **Convención sobre los Derechos del Niño** n° Resolución 44/25, de 20 de novembro de 1989. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de Naciones Unidas, de Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990. Organización de Naciones Unidas: UNICEF, 20 nov. 1989. Disponível em: https://www.unicef.org/ecuador/convencion_2.pdf. Acesso em: 1 maio 2018.

UNICEF ESPANA (Madrid). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. **Convención Sobre Los Derechos Del Niño: 1946 - 2006 Unidos por la Infancia**. 1. ed. Madrid: UNICEF, 2006. 52 p. E-book.

UNICEF. **Análisis de situación de la infancia y la adolescencia en Colombia 2010-2014**. [e-book]. Colômbia: Unicef, 2015 [2014]. Disponível em: <https://unicef.org.co/sitan/assets/pdf/sitan.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2019.

UNICEF FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF). **Estado mundial de la infancia**. Una oportunidad para cada niño. Nueva York. 2016.

VASCONCELLOS, V.M.R., AQUINO, L.M.L., & LOBO, A.P.S.L.L. A integração da educação infantil ao sistema de ensino: exigências e possibilidades pós- LDB. In: D.B. de Souza & L.C.M. de Faria (Eds.), **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A. 2003.

VALLES, Miguel S. Grounded Theory Methodology (GTM) and CAQDAS: an exercise of autobiographical research and methodological reflection. **Historical Social Research**, Supplement, Alemanha, v. 1, n. 19, p. 299 - 325, 1 fev. 2007. 1 Pen drive.

VENTURA R., M. **Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales**. Revista IIDH, Costa Rica, p. 87 - 131, 1 jan. 2004. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r08064-3.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

VYGOTSKY, L.S. **Las obras recogidas de L.S. Vygotsky**: Vol. 1, Problemas de la psicología general (R.W. Rieber & A.S. Carton, Eds., N. Minick, trans.). New York: Plenum. (publicacion Original, 1934, escrita entre 1929 y1934.);1987.

VYGOTSKY, L.S. **Las obras recogidas de L.S. Vygotsky**: Vol. 4, La historia del desarrollo de las funciones mentales superiores. (R.W. Rieber, Ed., & M.J. Hall, trans.) New York: Plenum. (Originalmente escrito en 1931);1997.

WALSH, C. Interculturalidad, colonialidad y educación. Revista **Educación y Pedagogía**, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, v. 19, n. 48, 1 maio 2007. Otras Lógicas, p. 25 - 35. Disponível em: https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1265909654.interculturalidad_colonialidad_y_educacion_0.pdf. Acesso em: 11 jan. 2019.

WEBER, Max. Concepto y Categorías de la Ciudad, En: **Economía y Sociedad**: Méjico; Fondo de Cultura Económica, 1973.

WEBER, M. **Economía y Sociedad**. Tradução: José Medina Echavarría, Juan Roura

Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máyne, José Ferrater Mora, Francisco Gil Villegas. 3. ed. rev. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 2014. 2207 p. v. 1. ISBN 978-607-16-2089-7. E-book.

WHITE, L. A. Explicar las diferencias en el desarrollo de políticas de cuidado infantil en Francia y los E.E.U.U.: normas, marcos, ideas programáticas. **Internacional Political Science Review/Revue Internationale of Science Polytic**, v. 30, n. 4, p. 385-405, set. 2009.

WORLD BANK. **Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty**. World Bank. Washington D.C. 2009.

WORLD BANK. **World Development Indicators** 2012 Washington D.C. World Bank. 2012.

YOUNG, I.M. **La Justicia y la política de la diferencia**. j.ed. Nueva Jersey: Princeton University press, V.1, 1990.

Apendice A:

Propuesta de Intervención: CURSO VIRTUAL

Nombre: **La atención Integral a la Primera Infancia. Un asunto de política pública.**

Alojado en:

https://drive.google.com/file/d/1CZ_Nr_BQbBsUD6IXHtWb8TNajzFYZMl8/view?usp=sharing

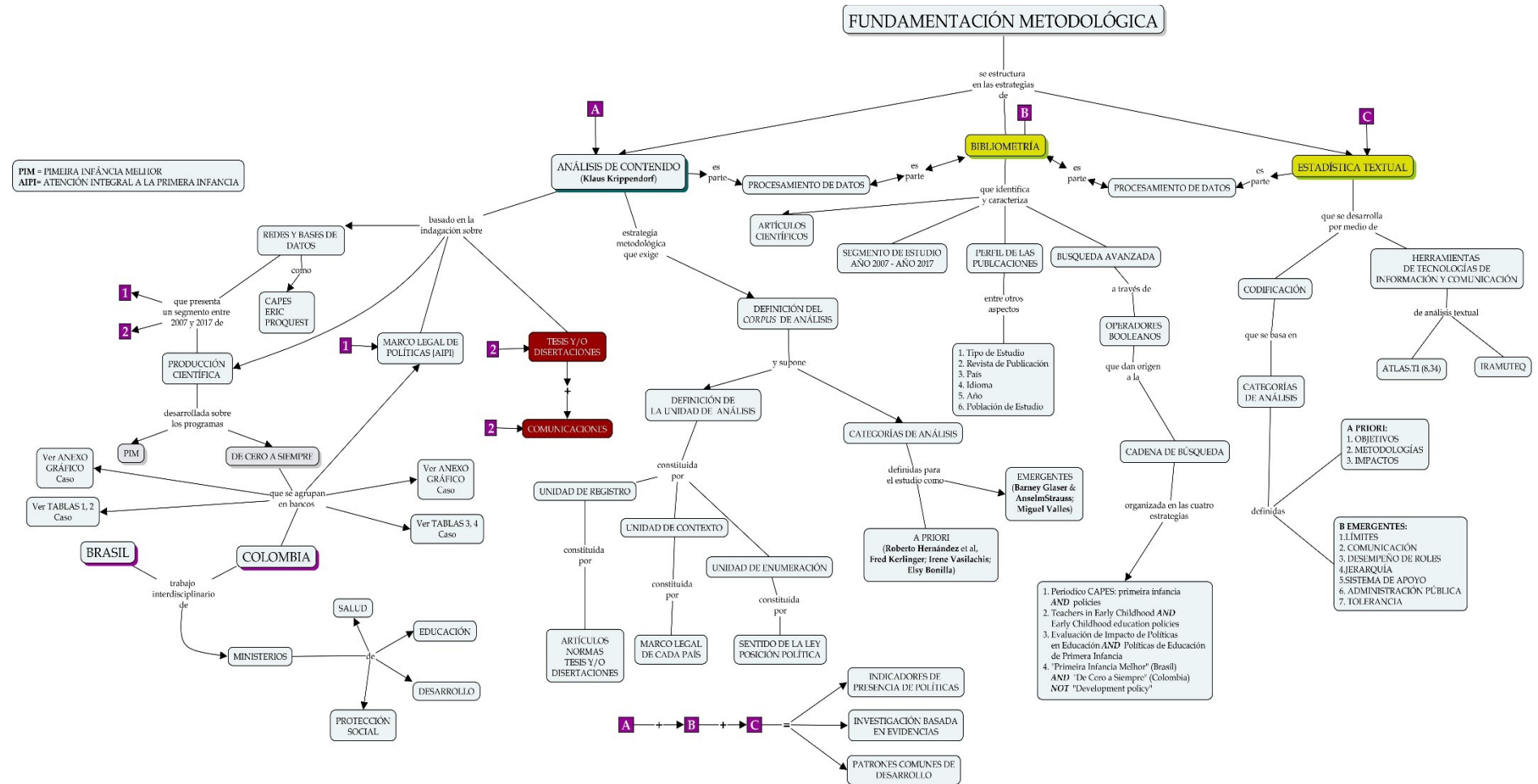
Anexo A:

Base de Datos para Análisis de Contenido

Alojado en:

<https://drive.google.com/open?id=1f2fZjLA32eFwnhepK7cyfe65i2r2SCLO>

Anexo B: Diseño Metodológico



Anexo C: Salida de Atlas.ti

