

FINANZA PÚBLICA Y DERECHOS DE LA PRIMERA INFANCIA

ESCUELA DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO

YENNY CAROLINA RAMIREZ

JULIAN CUELLAR

JAIME RAFAEL VIZCAINO

**INSTITUTO DE DESARROLLO E INNOVACIÓN EDUCATIVA – IDIE – PRIMERA
INFANCIA Y DERECHOS DE LA NIÑEZ**

**ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA
CIENCIA Y LA CULTURA – OEI –**

BOGOTA

2010

CONTENIDO

INTRODUCCION

- I. EL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SU MIRADA DE LA PRIMERA INFANCIA
 - a. El modelo de desarrollo y su política social
 - b. La primera infancia en el marco de análisis neoliberal

- II. LA REALIZACION DE LOS DERECHOS DE LA PRIMERA INFANCIA
 - a. Ciudadanía y Finanza Pública
 - b. Pol
 - c. Políticas públicas y derechos de la primera infancia

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

La finanza pública es la herramienta que le permite al Estado cumplir su contrato con la ciudadanía en la realización de los derechos. Los alcances de la finanza pública varían de acuerdo al modelo político y de desarrollo en el cual ésta se encuentra inscrita. En el modelo de desarrollo actual, el crecimiento económico se convierte en el principal objetivo a lograr a través de la implementación de la lógica del mercado en las diferentes esferas de la sociedad. Bajo esta lógica, los principios de gratuidad y universalidad de los derechos ceden paso a los principios de focalización y prestación de servicios. Los derechos son concebidos no como un deber del Estado hacia todos sus ciudadanos y ciudadanas, sino como servicios a los que la población¹ accede por sus propios medios, y en caso de que no lograrlo, el Estado le provee los subsidios necesarios para poder adquirirlos e insertarse óptimamente en el mercado de los servicios sociales.

La dimensión económica adquiere un lugar fundamental en el cumplimiento de los derechos, pues es el compromiso político del Estado con su finanza pública el que determina su realización. Es el Estado a través de políticas públicas concretas, quien destina y distribuye los recursos para la implementación de acciones encaminadas a hacer de los derechos una realidad.

De esta manera, los derechos de los niños y niñas en la primera infancia dependen del reconocimiento por parte del Estado, de los más pequeños como sujetos de derechos hacia quienes tiene obligaciones concretas. Este reconocimiento se evidencia en el lugar de prioridad que sus derechos tienen en los rubros del presupuesto público. Es por esto, que abordar los derechos de la primera infancia implica entrar a discutir sus

¹ Michel Foucault, en sus conferencias recogidas en el volumen “Seguridad, Territorio y Población”, ya advierte este cambio en el lenguaje, cuando señala las transformaciones de los intereses del Estado, quien desplaza su clásico centro de atención en los ciudadanos, sujetos de derechos, a la *población*, en la que se desdibuja el estatus político de la *ciudadanía* y el ser humano pasa a ser un individuo más de la especie (Foucault, 2008).

condiciones reales de realización, es decir, su financiamiento. Con el ánimo de aportar en el debate, este documento expone algunas reflexiones a propósito de la relación entre la finanza pública y los derechos de la primera infancia. En una primera parte, se presenta el modelo actual de desarrollo con sus tendencias de política social y su concepción de la primera infancia. En una segunda parte, se señalan algunas ideas para pensar la realización de los derechos de la primera infancia a partir del análisis del vínculo de la finanza pública y la ciudadanía, y de la importancia de las políticas públicas como camino mediante el cual se concretan los derechos de los niños y las niñas.

I. EL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SU MIRADA DE LA PRIMERA INFANCIA

a. El modelo de desarrollo y su política social

En la década de los ochentas, se instaura en latinoamericana el modelo de desarrollo neoliberal, el cual represento un viraje en el rumbo político y económico en diversos países de la región. Las premisas de este modelo se sintetizan en el denominado “Consenso de Washington”, al cual se adscribieron los países latinoamericanos para acceder al apoyo financiero necesario para responder a la situación de recesión de finales de los ochenta. En términos generales, el Consenso implementó la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera, la orientación de la economía hacia afuera, la privatización de las empresas públicas, la reducción de las funciones sociales del Estado y una rigurosa disciplina fiscal.

Una vez incorporadas estas medidas el resultado debía ser un aumento significativo del crecimiento económico que permitiría a los países latinoamericanos salir de la pobreza a través de un “efecto de goteo”. Bajo esta concepción, aunque los beneficios del crecimiento económico se verían en un primer momento en las clases altas de la

sociedad, después cuando estas comenzaran a reactivar la economía con sus gastos, el crecimiento iría beneficiando paulatinamente a toda la población.

No obstante, el anhelado goteo nunca llegó a los sectores más bajos, y, por el contrario, las medidas del Consenso de Washington ahondaron aun más las condiciones de precariedad de los países latinoamericanos. Ante, esta situación, aparece la necesidad de luchar directamente contra la pobreza, esfera en la cual, en adelante, se concentraran todos los esfuerzos del gasto social.

Se instaura así el combate contra la pobreza, la cual es vista como una carencia de capacidades o una falta de oportunidades (Sen, 2003). La pobreza radica en no contar con las capacidades exigidas para alcanzar las realizaciones básicas en la vida. Esta concepción de pobreza va a ser adoptada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien a partir de esta formulación propondrá el concepto de desarrollo humano con su respectivo índice (IDH). Con la noción de desarrollo humano se busca considerar la pobreza y el desarrollo desde sus múltiples dimensiones, y, no solamente desde el componente cuantitativo del ingreso. Para lograrlo, el IDH propone tener en cuenta tres áreas: longevidad, conocimientos e ingresos.

En tanto el desarrollo humano tiene por objetivo el incremento de las capacidades de las personas mediante la adecuada satisfacción de sus necesidades básicas para el despliegue de sus potencialidades, lo que finalmente se pretende es mejorar la dotación de capital humano. Capital humano entendido como las capacidades productivas de una persona, en términos de su dotación en salud y educación². De acuerdo con la

² El término *capital humano* es usado frecuentemente en la literatura económica sobre crecimiento endógeno. Los modelos de crecimiento endógeno destacan la importancia del capital humano, como el principal motor del crecimiento a largo plazo. Una particularidad que destaca la inversión en capital humano, es la supuesta existencia de rendimientos crecientes, en comparación con los rendimientos decrecientes que presenta la inversión en capital físico. Dicha particularidad hace de ésta, una inversión sumamente rentable, ya que a medida que un individuo acumula capital humano, su capacidad productiva y de generación de ingresos aumenta en una razón geométrica.

CEPAL, (2006, 164) en situaciones de pobreza las limitadas posibilidades para desarrollar el capital humano hacen que esta se transmita fácilmente de una generación a otra.

Bajo esta mirada, la erradicación de la pobreza y el mejoramiento del capital humano, requieren para su realización de la concentración del gasto público en programas sociales dirigidos hacia los más pobres y débiles de la sociedad. Tal focalización se sustenta en una teoría de la justicia (Rawls, 1971) que busca maximizar el bienestar del peor, dándole un tratamiento especial, que permita superar la desigualdad. Lo que se propone es dirigir los recursos públicos hacia un determinado sector de la población, dejando intacta la distribución del ingreso, la cual debe seguir las leyes del mercado. No obstante, esta concepción cuenta con el problema de formular el tratamiento de la pobreza no en términos de universalidad de derechos, sino de manera parcial y mitigatoria. Lo que desemboca en un proceso de fragmentación y disgregación de la esfera de lo social, en donde cada programa se considera de acuerdo a su “población objetivo”, convirtiendo la política social en la sumatoria de acciones desarticuladas, sin ningún objetivo de integración y cohesión social.

La pobreza pasa entonces de ser un problema social frente al cual el Estado con una política universalista debe tomar las acciones pertinentes, a un problema individual, que se resuelve individualmente dotando a las personas de capacidades que les permitan entrar a competir en el mercado de trabajo formal o informal por un ingreso que les posibilite satisfacer sus necesidades básicas.

Al tomar como sustento las dificultades de la política social tradicional, los organismos multilaterales instan a la concentración del gasto público en los más pobres a partir de argumentos como: a) las políticas universalistas tienen un carácter homogéneo e inflexible que no da cuenta de la heterogeneidad de la realidad social, lo que no les

permite atender adecuadamente las diferentes capas poblacionales; b) La política universalista al expandir su cobertura de arriba hacia abajo, comenzando por los menos necesitados, nunca atiende a los que más lo necesitan, y; c) las políticas universales no contemplan el impacto del gasto social, pues al considerar solo el monto total asignado no tienen en cuenta criterios de eficiencia y calidad.

Frente a estos argumentos contra las políticas universalistas, los organismos multilaterales recomiendan los subsidios a la demanda como la mejor manera de aumentar las capacidades de los más pobres y ganar la batalla contra la pobreza. Estos, a diferencia de la política social tradicional basada en subsidios a la oferta (sistemas de educación y salud públicas) son eficientes dándole un tratamiento preferente a los más pobres. Sin embargo, estos subsidios a la demanda terminan por desinstitucionalizar los principios de igualdad y universalidad de los derechos económicos y sociales, convirtiendo a la salud y a la educación en mercancías, por las cuales se debe pagar en el mercado, negando su condición de derechos a toda la ciudadanía. Además en tanto se inscriben en formas de atención asistencial y condicionadas, estos subsidios difícilmente promueven un empoderamiento y un desarrollo de capacidades en quienes los reciben.

Un último argumento que sustenta la focalización de la atención del Estado en los más pobres, se relaciona con la concepción de Manejo Social del Riesgo (MSR), expuesta por el Banco Mundial hacia el año 2000. El MSR llama la atención sobre la consideración de tres aspectos: i) el riesgo (eventos inciertos en cuanto a su temporalidad o la magnitud en que pueden afectar el bienestar); ii) la exposición (probabilidad de que un riesgo ocurra); y iii) la vulnerabilidad (grado de resistencia a un shock y de que éste tenga como efecto un decrecimiento). La magnitud del riesgo y de sus efectos es función de la dotación de activos del hogar, de los mecanismos sociales de aseguramiento y de la severidad y frecuencia del shock. (Espina 2008, p. 73). Los pobres son quienes más están expuestos al riesgo porque, por su condición, son quienes menos elementos tienen para

evadirlo. Por ejemplo, en un hogar pobre, los padres, en una situación de crisis, sacan a sus hijos de la escuela y los envían a trabajar para generar ingresos, privilegiando el bienestar en el corto plazo a costa del bienestar futuro de los niños. En consecuencia, la política social se concentra en “dotar a los pobres de instrumentos que les ayuden a gestionar el riesgo para que tengan más oportunidades de salir de la pobreza” (Giraldo 2009, 144).

b. La primera infancia en el marco de análisis neoliberal

En el modelo de desarrollo neoliberal, la primera infancia es concebida como un capital humano en potencia, en el que es recomendable invertir. El gasto en los más pequeños se concibe como una inversión que genera grandes beneficios a largo plazo sobre la productividad de los individuos y, consecuentemente, en el crecimiento y la eficiencia económica.

Bajo esta óptica, el gasto social que se destina a mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas en su primera infancia se considera una inversión rentable, en términos de capital humano. A esta inversión se le asocia el costo inicial, el costo de la intervención, y, desde luego, unos rendimientos, representados en los ingresos generados durante toda la vida productiva del individuo. Según Van Der Gaag (2000), la rentabilidad de esta inversión se evidencia al comparar los ingresos generados a lo largo de la vida productiva de una persona que fue beneficiaria de algún tipo de intervención temprana, con los de una persona que no fue objeto de dicha intervención durante sus primeros años, teniendo en cuenta los costos asociados a ella.

De acuerdo con este enfoque, el gasto dirigido a la primera infancia es una inversión rentable en términos financieros, debido básicamente a dos razones. Por una parte, un niño/niña entre los 0 y 6 años tiene un horizonte de tiempo más amplio para recoger los

frutos de la inversión (ingresos) en relación con una persona mayor, lo cual implica que la rentabilidad es mayor entre más temprano se realice la inversión en la vida de un individuo. Por otra parte, invertir en la primera infancia se presenta atractivo en términos de minimización de costos, puesto que se plantea que estas inversiones previenen una serie de problemas que son más costosos y difíciles de solucionar con posterioridad.

Dentro de las prioridades de inversión en primera infancia, existen dos campos que han evidenciado un claro horizonte de ganancias. El primero, es la educación, que bajo la concepción del capital humano implica que con la acumulación de conocimientos y habilidades, la capacidad productiva y la generación de ingresos en los individuos aumentaran en una razón geométrica.

Las ganancias de invertir en educación en los primeros años han sido evidenciadas por el Comité para el Desarrollo Económico de los Estados Unidos, quien sostiene que con los programas de educación temprana ahorran dinero a las escuelas, puesto que los niños ingresan al sistema educativo mejor preparados, y, por consiguiente, lo que significa que la institución puede prescindir de los costos asociados a tener que actuar en posteriores dificultades de aprendizaje.

En relación con la educación en la primera infancia, Heckman (2002) señala que la educación temprana tiene considerables retornos económicos puesto que el horizonte de tiempo de la inversión –el cual es representado por el transcurso de vida del individuo- es amplio, lo que posibilita obtener rendimientos mayores de los que se obtendrían si se invirtiera en individuos de mayor edad.

La otra área a la cual se le da prioridad en términos de capital humano, en tanto la inversión en programas de salud implica un mejor desempeño en el campo laboral y, por tanto, una mayor productividad. En el caso de la primera infancia, Van Der Gaag

afirma que el aspecto de la salud es fundamental, puesto que niños sanos, se convertirá en adultos saludables que contribuirán al crecimiento económico. A su vez, el gasto en salud en los primeros años, ahorra costos ulteriores en el tratamiento de problemas que pueden surgir de una mala atención en salud durante los primeros años.

Estas ideas sobre la importancia de la inversión en la primera infancia, han posicionado el tema en las prioridades de gasto de los ministerios en diferentes países, lo que ha conllevado a un proceso de movilización en torno a las niñas y niños menores de 6 años, a partir de políticas y programas dirigidos al fortalecimiento de aspectos como la salud, la alimentación, la educación, la protección y la participación de los niños y niñas más pequeños-as. Sin embargo, en tanto el modelo de implementación de las políticas dirigidas a la primera infancia se deriva de la actual visión del desarrollo, se caracteriza por iniciativas dirigidas a la provisión privada de los servicios sociales, por programas focalizados y fragmentados sectorialmente, que desconocen a los niños como sujetos de derechos y como seres humanos complejos que no pueden ser reducidos un capital humano, significativo sólo en términos de rentabilidades.

II. LA REALIZACION DE LOS DERECHOS DE LA PRIMERA INFANCIA

a. Ciudadanía y finanza pública

Remitirse al concepto de ciudadanía implica considerar la relación del Estado con los individuos que habitan en su territorio, relación que se define a partir de derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones determinan una responsabilidad concreta tanto para el Estado como para los ciudadanos y ciudadanas. El Estado debe garantizar las condiciones económicas, políticas y sociales para la realización del ciudadano a través del cumplimiento de sus derechos. A cambio, los ciudadanos respetan la autoridad política, cumplen la ley y pagan los impuestos.

La ciudadanía exige una realización efectiva del núcleo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Estos derechos son deudas del Estado con el ciudadano, cuyo pago se hace efectivo a partir de una finanza pública que garantiza los recursos necesarios para la implementación de políticas públicas encaminadas a la materialización de dichos derechos.

Por tanto, la finanza pública se ubica en un asunto de primer orden para cualquier Estado, pues sólo a través de mecanismos concretos de financiación se puede hablar de cumplimiento efectivo de los derechos.

Desde el enfoque tradicional de la economía de mercado, las finanzas públicas “constituyen una distorsión del mercado, en la medida en que a través de ellas se extraen recursos a los agentes económicos mediante el cobro de impuestos y se reasignan a través del gasto público (Giraldo, 2009, 29)”. Sin embargo, esta concepción esconde la naturaleza política de las finanzas públicas que antes de ocuparse del presupuesto o de los impuestos, debe definir un principio político de orientación, que en el marco de este enfoque económico es el óptimo desarrollo del mercado.

Al aplicar los principios del mercado a las finanzas públicas de los países latinoamericanos que cuentan con una historia de deuda externa desde su misma constitución como estados independientes, la realidad inmediata con la que se encuentra la finanza pública es la del déficit fiscal, el cual se convertirá en el referente fundamental para la distribución de ingresos y gastos públicos.

Bajo la disciplina fiscal impuesta por la necesidad de atender el déficit, las demandas sociales de cumplimiento de los derechos y las resistencias en el pago de los impuestos se constituyen en un problema que conduce a circunscribir la decisión sobre el destino de la finanza pública ya no a órganos representativos como el Congreso o la Asamblea Legislativa sino a la Autoridad Fiscal (Ministro de Hacienda) encargada desde su experticia económica de mantener el equilibrio macroeconómico.

Sin embargo, las finanzas públicas al determinar las condiciones materiales básicas para la realización de los derechos, para el logro de una redistribución del ingreso y de una justicia social, evidencian que las decisiones sobre el presupuesto público y la tributación más que decisiones económicas son decisiones políticas que definen las posibilidades de garantizar un Estado democrático a los ciudadanos y ciudadanas.

Desde una perspectiva de derechos la discusión sobre la finanza pública no se puede reducir a la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, pues la realización de los derechos tiene como condición la determinación de mecanismos concretos de financiamiento de las condiciones necesarias para que los derechos sean una realidad.

Dentro de los principios fundamentales de los derechos humanos la universalidad se ubica como principio rector para lograr unos mínimos democráticos. No obstante, cuando la finanza pública se atiene a una rigurosa disciplina fiscal, la universalidad de los derechos cede paso a la focalización del gasto, que convierte el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas en un favor concedido por el Estado a una minoría que dentro del esquema de distribución inequitativa del ingreso se encuentra en las condiciones más desfavorables. Estos favores son recibidos por los más pobres a través de subsidios a la demanda que ubican claramente a los derechos en la lógica del mercado, pues ellos

ya no se reciben de forma gratuita como responsabilidad del Estado con los ciudadanos y ciudadanas sino que se pagan como un servicio. La responsabilidad del Estado se reduce entonces a garantizar que todos los agentes (ciudadanos) puedan participar en el mercado de derechos, incluso, los que no tienen con que pagar por su mercancía, reciben un auxilio económico para poder acceder a ésta a través de los subsidios, ya sean para pagar la educación o la nutrición.

Al entrar los derechos en la lógica mercantil la relación del Estado con la ciudadanía se invierte pues los derechos de todos los ciudadanos de gozar de unas garantías materiales, sociales, políticas y culturales para el ejercicio de su autonomía queda condicionado a su capacidad para pagar por cada uno de sus derechos. Bajo esta dinámica, en el caso que el individuo tenga capacidad de compra, el Estado se desentiende y se dirige a auxiliar al mercado para que todos aquellos que no pueden entrar por falta de ingresos lo hagan por vía del subsidio.

De esta forma, se desdibuja el contrato Estado-ciudadanía que sustenta la democracia moderna, el Estado delega la responsabilidad política y social de proveer los derechos fundamentales a los ciudadanos, a los entes privados, quienes se relacionan con los individuos ya no desde su condición de ciudadanos sino desde su lugar como consumidores.

Visto así, toda discusión sobre la realización de los derechos pasa por la discusión de la responsabilidad política del Estado a través de sus finanzas para la implementación de políticas públicas concretas que hagan de los derechos una realidad. La concreción universal y gratuita de los derechos necesariamente se inscribe en una lógica diferente de la mercantil en la que las prioridades del Estado no pueden estar condicionadas por

el interés financiero y las utilidades de los agentes privados, sino que como muy bien lo señala la Carta de los Derechos Humanos (1948), es el logro de una vida digna para todos los ciudadanos y ciudadanas que constituyen la sociedad el referente fundamental.

b. Políticas públicas y derechos de la primera infancia

La forma bajo la que el Estado operacionaliza la realización de los derechos es a través de la formulación y ejecución de políticas públicas. En términos generales, “las políticas públicas son en su esencia instrumentos públicos y legítimos de acción colectiva que conducen a la defensa, garantía, promoción de los derechos económicos, sociales, culturales civiles y políticos de todos los miembros de una nación (Movilización general por la primera infancia, 2006)”.

En el caso de la primera infancia, las políticas públicas tienen como referente los grupos de derechos propuestos en las Observaciones a la Convención de los Derechos del Niño, definidos bajo las categorías de existencia, desarrollo, participación y protección. No obstante, dada la particularidad del ciclo de vida de la primera infancia, la ciudadanía de este grupo poblacional se encuentra determinada por la realización de los derechos de su núcleo social más inmediato que es la familia. Un ingreso digno y unas condiciones laborales garantizadas para los padres, una vivienda adecuada, un acceso universal a los servicios públicos son algunos de los derechos esenciales para el cumplimiento de los derechos de la primera infancia.

Al considerar estos mínimos sociales para el ejercicio de la ciudadanía -no sólo de la primera infancia, sino de la ciudadanía en general- se observa que un país como Colombia se encuentra lejos de garantizar las condiciones sociales y económicas básicas para poder otorgar el estatus de ciudadanos a todos los miembros de su nación. Sin embargo, la realización de los derechos básicos de la primera infancia tiene como condición el cumplimiento de las bases del contrato de la ciudadanía para toda la población, lo que implica, la existencia de políticas públicas encaminadas no solamente a garantizar a algunos pocos servicios sociales en sus condiciones más básicas, sino, fundamentalmente, políticas dirigidas a proveer las condiciones plenas a todos los ciudadanos y ciudadanas para que puedan gozar de los derechos más fundamentales, a una vivienda, a un empleo, a un ingreso digno, a acceder a servicios de agua y alcantarillado, a disfrutar de una atención en salud, a una educación de calidad y a tener espacios públicos, que le permitan a las familias y a la comunidad contar con las herramientas para poder cumplir con su cuota de responsabilidad en la realización de los derechos de los niños y las niñas.

Unas políticas públicas que cumplen con el sentido de viabilizar el ejercicio de los derechos, son el punto de entrada para toda ciudadanía. Sin embargo, una vez garantizados los derechos económicos, sociales, políticos y culturales como derechos universales y gratuitos a los que puede acceder toda la población, son necesarias políticas públicas que consideren las particularidades de los grupos poblacionales a los que se dirigen.

Las políticas poblacionales, una vez existen las condiciones óptimas para su despliegue y desarrollo, tiene la ventaja de permitir formular acciones de calidad a partir del conocimiento de las características y la complejidad de las dimensiones de las poblaciones a las cuales van dirigidas estas acciones. Estas políticas poblacionales

pueden tomar como criterio el ciclo vital, como es el caso de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia. Esta mirada del ciclo vital exige considerar al niño y a la niña como seres integrales que requieren de una atención consistente con las demandas y posibilidades de su proceso de desarrollo, y a la vez coherente con su naturaleza de ser humano que continuamente se encuentra en construcción de sí tanto en el plano biológico, como psíquico, emocional, cognitivo y social, y que requiere que las acciones dirigidas a su proceso de formación consideren la interrelación de todos los aspectos que lo constituyen.

Así, al abordar el primer grupo de derechos correspondiente a la *existencia*, es necesario hacer referencia a la existencia no sólo en términos de supervivencia sino del desarrollo de una vida plena. Esto implica la implementación de políticas públicas cualificadas que contribuyan a la existencia del bebe desde el vientre mismo de su madre a través de programas que apoyen el proceso de gestación y los primeros años de vida. Atención en salud que no puede estar condicionada por la naturaleza de la adscripción (pública o privada) al sistema de salud sino que necesita de una condición de universalidad para todos los bebes y a todas las mujeres que se encuentran en edad fértil. Estas políticas públicas dirigidas a la primera infancia incluyen programas de lactancia y nutrición, de prevención de enfermedades de la infancia y de promoción de un cuidado integral tanto de los niños como de las madres.

Bajo un sistema público en salud que tenga como objetivo la realización del derecho y el bienestar del ser humano, las políticas públicas en salud encuentran en la prevención un campo de trabajo por excelencia, pues es desde allí donde se logra evitar gran número de problemas físicos y emocionales que se desarrollan en el futuro.

Por su parte, el grupo de derechos de desarrollo, implica a la vez que el derecho universal y gratuito a la educación, políticas públicas especiales que consideren las características del proceso de desarrollo propio de la primera infancia. Estas políticas son las que permiten precisar la puesta en marcha de procesos de formación que superen la simple escolarización, a partir de una educación inicial que con cuidados y pedagogías especiales inviten al descubrimiento y la exploración, y que posibiliten a los niños y niñas desplegar al máximo todas sus capacidades.

En cuanto a los derechos de participación, estos se encuentran estrechamente relacionados con el desarrollo porque es a partir de él que los niños y las niñas se familiarizan con el mundo y se ubican en un lugar en la sociedad. La participación en la primera infancia tiene como elemento fundamental la posibilidad de los niños y las niñas de desarrollarse como sujetos que a través del uso de su palabra y de sus prácticas diarias puedan definir la vida que quieren para sí y la sociedad que desean construir. Para tal fin, son fundamentales las políticas de construcción de espacios públicos como parques y ludotecas para dar lugar al encuentro intersubjetivo entre los niños y las niñas, que les permitan expresar sus opiniones y sus apuestas acerca de la sociedad en que viven, es decir, que les permita llevar a cabo un ejercicio de ciudadanía propio, que no necesita simular el ejercicio de participación ciudadana de los adultos. El aporte que pueden hacer los adultos como facilitadores del proceso de formación de ciudadanos y ciudadanas, es el de brindar a los niños y las niñas una educación en derechos y deberes que les permita exigir al Estado la obligación que tiene para con ellos y asumirse a sí mismos como ciudadanos responsables del cumplimiento de unas leyes y legitimadores de unas instituciones y una autoridad política.

Finalmente, los derechos de protección exigen fuertes políticas públicas no sólo de restitución ante la violación de los derechos sino ante todo políticas de prevención que

en cabeza del Estado responsabilicen a la sociedad en su conjunto -representada en la comunidad y la familia- como garante y veedora de los derechos de la primera infancia.

CONCLUSIONES

En el marco del modelo actual de desarrollo en Colombia, el cual se basa en los principios de política del Consenso de Washington, es posible identificar al ser humano como un medio para el desarrollo y no como el fin en sí mismo, siendo éste último el crecimiento económico. En este sentido, todo gasto que se realice en mejorar la calidad de vida y las capacidades productivas de los individuos, se entiende como una inversión en capital humano, a la cual se le asocian unos rendimientos a nivel individual y agregado, representados por los ingresos recibidos a lo largo de la vida de un individuo y las ganancias en productividad de la economía respectivamente.

Desde esta perspectiva, la política social se justifica como un instrumento temporal y compensatorio, dirigido a los más pobres y vulnerables de la sociedad mientras se da el ajuste estructural, es decir, hasta que las reformas orientadas al libre mercado y el crecimiento económico rindan sus frutos, favoreciendo a todos los miembros de la sociedad. Este modelo de política social se rige por el principio de la focalización y se centra en el mecanismo de subsidios a la demanda como método de asignación de los recursos públicos. De igual manera se promueve la entrada de agentes privados en la prestación de los servicios sociales, quienes comparten el mismo escenario con las instituciones públicas en un marco de competencia.

De esta manera los derechos sociales pasan a ser bienes y servicios que se tranzan en los mercados, debido a que desde una doctrina reduccionista del Estado, se promueve que

sea el sector privado quien se encargue principalmente de la provisión de los programas, y la política social se dirige a las personas excluidas del sistema de mercado, los cuales no tienen la capacidad de proveerse de estos servicios por sí mismos.

Este tipo de particularidades del enfoque dominante del desarrollo, también se aplica a la concepción de la primera infancia dentro de la política social, considerando el gasto dirigido a esta población como una inversión en capital humano sumamente rentable, dada la extensión del horizonte temporal de la inversión y la potencialidad del desarrollo de capacidades humanas que se presenta en esta etapa del ciclo vital. No obstante, el rol del Estado frente a la primera infancia se desvía hacia la aplicación de políticas sociales de carácter compensatorio, que buscan proveer los bienes y servicios sociales bajo el criterio de la focalización hacia los sectores más pobres de la sociedad, bajo el entendido de que son los excluidos del mercado.

Sin embargo, todo compromiso con el cumplimiento de los derechos de la primera infancia exige considerar la relación del Estado con la ciudadanía, pues es bajo el marco de este contrato que se sustenta la democracia moderna.

Así, el primero de los requisitos para el cumplimiento de los derechos de la primera infancia es el compromiso del Estado con sus ciudadanos a través de una finanza pública que garantice la provisión de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de toda la población.

El compromiso de las finanzas públicas de un Estado con los derechos se concreta en políticas públicas dirigidas a garantizar la universalidad y gratuidad del derechos para toda la población, pero también, encaminadas a atender las necesidades propias de cada

grupo poblacional como es el caso de la primera infancia. Estas políticas son las que permiten que todos los niños y las niñas, al igual que sus madres tengan una atención en salud, y a la vez, reciban los cuidados adecuados acordes con los procesos en los que se encuentran en su ciclo de vida. Así, las políticas públicas dirigidas a garantizar la universalidad de los derechos y las políticas dirigidas a grupos poblacionales específicos no se encuentran en una relación excluyente, sino que, por el contrario, una vez se garantizan los derechos a toda la población, las políticas de ciclo vital cualifican y consideran las condiciones de vida y desarrollo de los ciudadanos a quienes va dirigida la atención del derecho.

Los derechos de la primera infancia exigen así unas condiciones materiales y sociales óptimas tanto para la comunidad como para las familias en las que nacen y se desarrollan los niños y las niñas, a la vez que unas políticas públicas que consideren las características específicas de esta población y posibiliten la integración plena de los niños y las niñas en la sociedad y la realización de su autonomía como sujetos y ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL [2000/2001]. *Informe sobre el desarrollo 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Washington: Banco Mundial.

CEPAL [2006], *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile

CUELLAR [2008], *Teoría de las relaciones entre economía y primera infancia*. Monografía para optar por el Título de Economista. Universidad Nacional de Colombia. Mimeo

GIRALDO C [2005], *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Desde Abajo, Capítulo 5, pp. 161-180.

GIRALDO C [2008]. Del ciudadano al cliente: ciudadanía y derechos sociales en América Latina En: *Revista Nova et vetera*. No. 60. Facultad de Investigación. Bogotá: ESAP. p. 11-22

GIRALDO C [2009]. *Finanzas Públicas en América Latina: La economía política*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

GORDON S [2002]. “Desarrollo Social y derechos de ciudadanía” En: SOJO P. FRANCO R, GORDON S y otros. *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos en las políticas públicas*. Costa Rica: FLACSO.

HECKMAN, James (2002). *Invest in the Very Young*. Ounce of Prevention Fund & University of Chicago. Chicago: Harris School of Public Policy Studies.

FOUCAULT M [2006]. *Seguridad, Territorio, Población*. México: Fondo de Cultura Económica.

FONDO PARA LA ACCION AMBIENTAL Y LA NIÑEZ (FPAA) - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR [2006]. *Movilización por la primera infancia: 2 foro internacional*. Bogotá.

FRANCO R [2006]. *Modelo de Política Social en América Latina en el último cuarto de siglo en Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Argentina: FLACSO - CEPAL.

MARSHALL T [1998]. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza

RAWLS J [1971]. *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

SEN A. [2003]. *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.

VAN DER GAAG J (2000). *From Child Development to Human Development*. En: Young, Mary E. (Editor) (2000). *From Early Child Development to Human Development. Investing in our Children's Future*. Washington: The World Bank.